



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali

Corso di Laurea magistrale in

ECONOMIA E GESTIONE DELLE IMPRESE

**L'impatto sulla
collettività della
gestione associata delle
funzioni e dei servizi
comunali**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Francesco velo

**Tesi di Laurea
di**

Dott. Alessandro Magri

Matr. n.542120

Anno Accademico 2024-2025

**“Alla mia famiglia,
a chi ha sempre creduto in me
e anche a chi non ci ha mai creduto:
è anche grazie a voi”**

INDICE

Premessa:

Panoramica delle attività svolte nei piccoli comuni tra obblighi normativi e necessità concrete.

Capitolo 1 - Le forme associative nel T.U.E.L.

1.1 - Cosa si intende per forma associativa

1.2 - Associazionismo comunale, tra obbligo ed opportunità

1.3 - Illustrazione di problematiche concrete

Capitolo 2 - Il contesto normativo Nazionale ed Europeo

2.1 - Patto di stabilità interno

2.2 - Patto di stabilità e crescita

2.2.1 - Come il Patto di stabilità e crescita hanno influenzato l'organizzazione degli Enti Locali

Capitolo 3 - PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)

3.1 - Cos'è il PNRR

3.2 - Obiettivi e funzionamento del Piano

3.3 - Come sono coinvolti gli EELL

3.4 - Problematiche all'interno degli enti più piccoli

3.5 - Come l'associazionismo dei comuni può aiutare al superamento degli ostacoli

Capitolo 4 – Gli effetti dell’evoluzione della normativa sugli enti locali di piccole dimensioni

4.1 - Impatto sulla struttura organizzativa

4.2 - Impatto sulla situazione economico-finanziaria

4.3 - Impatto sull’erogazione dei servizi alla cittadinanza

Capitolo 5 - ITALIAE Nuove formule organizzative per i territori

5.1 - Cos’è ITALIAE

5.2 - Come interviene per affiancare le Pubbliche Amministrazioni

Conclusioni

Bibliografia

Ringraziamenti

Introduzione

Questa tesi ambisce ad approfondire e comprendere le conseguenze di alcune scelte, operate dal legislatore italiano, in merito all'obbligo di associazione dei servizi comunali (L. 7 aprile 2014, n. 56 - Legge Delrio). La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è stata creata con lo scopo di superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli comuni per l'ottimizzazione della spesa e per il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi. L'ordinamento prevede la possibilità di esercitare in forma associata le funzioni locali attraverso due strumenti: la convenzione e l'unione di comuni.

Gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni per svolgere in modo coordinato determinate funzioni e servizi. In alternativa, due o più comuni possono costituire un'unione, un ente locale dotato di statuto e di organi rappresentativi propri, per l'esercizio stabile di funzioni e servizi. L'ordinamento prevede due tipologie di esercizio in forma associata tramite unione di comuni o convenzione: quella obbligatoria, per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali e quella facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni. Le regioni hanno il compito di individuare i livelli territoriali ottimali di esercizio associato di funzioni comunali, di promuovere e favorire l'associazionismo. Anche lo Stato prevede delle disposizioni incentivanti sotto forma di contributi e di agevolazioni in materia di rispetto del patto di stabilità interno. Gli incentivi sono destinati sia ai comuni che stipulano convenzioni o che formano unioni di comuni, sia a quelli che nascono da fusioni di comuni. La fusione di due o più comuni, con l'istituzione di un nuovo comune, costituisce la forma più compiuta di semplificazione e razionalizzazione della realtà dei piccoli comuni. Anche le fusioni di comuni godono di incentivi statali.

Obiettivo della seguente tesi è, in questo contesto, cercare di comprendere quanto le scelte implementate dalle amministrazioni locali siano frutto di una riflessione strategica, guidata da capacità di programmazione e gestione, così come dalla consapevolezza del valore aggiunto che specifiche soluzioni o partnership, con altri attori pubblici o privati, possono generare.

Capitolo 1 – Le forme associative del T.U.E.L.

1.1 - Cosa si intende per forma associativa

La legge che ha introdotto le forme associative tra i comuni è la Legge n. 142/1990 che ha per la prima volta disciplinato l'associazionismo comunale in termini volontari. Le norme successive, come il Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. 267/2000), hanno poi consolidato questa disciplina Unico degli Enti Locali raccogliendo e disciplinando la materia, tuttora contenuta nel Capo V del Titolo II, definendo i principali modelli di gestione associata come l'Unione di Comuni (art. 32) e la Convenzione (art. 30).

Le forme associative previste dal T.U.E.L. (Testo Unico degli Enti Locali) sono principalmente convenzioni (art. 30) e unioni di comuni (art. 32) per la gestione associata di funzioni e servizi, a cui si aggiungono i consorzi (art. 31) che costituiscono un nuovo ente autonomo. Altre forme includono gli accordi di programma (art. 34) e l'esercizio coordinato di funzioni definito a livello regionale (art. 24).

In particolare, per Convenzione (Art. 30 T.U.E.L.) si intende un accordo tra due o più Comuni per gestire insieme funzioni e servizi determinati. Ha natura di contratto e disciplina le modalità operative e gli obblighi reciproci. Non si crea un nuovo ente, ma si stabilisce una collaborazione coordinata.

Per Consorzio (Art. 31 T.U.E.L.) si intende, invece, un ente strumentale creato per la gestione associata di uno o più servizi e funzioni. Ha una propria personalità giuridica, organi e personale, come un'azienda speciale. Le sue attività sono disciplinate da una convenzione e da uno statuto, che ne definiscono gli organi (presidente, assemblea, consiglio di amministrazione).

L'Unione di Comuni (Art. 32 T.U.E.L.) è un nuovo ente locale dotato di autonomia giuridica, creato da più Comuni. È una forma più strutturata rispetto alla convenzione, con organi e personale propri. La stessa prevede un presidente, una giunta e un consiglio, eletti dai Comuni associati.

Esistono poi altre forme associative, ovvero gli accordi di programma (Art. 34 T.U.E.L.); questi sono strumenti di coordinamento e consultazione tra enti locali per la realizzazione di opere pubbliche.

Da ultimo è previsto l'esercizio associato di funzioni definite a livello regionale (Art. 24 T.U.E.L.). In particolare, le Regioni possono definire ambiti per l'esercizio coordinato di funzioni (es. pianificazione territoriale, ambiente, servizi a rete) attraverso forme associative.

Successivamente, la legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. 'legge Delrio') ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. Nel fare ciò, la legge ha definito "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane sia le province.

La Legge 56/2014, nota come "Legge Delrio", ha avuto un impatto significativo sull'assetto istituzionale italiano, ridefinendo il ruolo delle Province e introducendo le Città metropolitane, con conseguenze dirette e indirette per i Comuni.

Con il depotenziamento delle Province, molte delle loro funzioni (come la gestione dell'edilizia scolastica e la programmazione della rete scolastica, o parte della gestione delle strade provinciali) sono state riassegnate alle Regioni o trasferite ai Comuni, richiedendo un riassetto organizzativo e finanziario a livello locale.

La legge ha fornito una disciplina specifica e un forte impulso per l'esercizio associato delle funzioni comunali attraverso le Unioni e le fusioni di Comuni, nell'ottica di una maggiore efficienza gestionale,

specialmente per i comuni più piccoli, prevedendo un incentivo alle Unioni e Fusioni di Comuni:

La legge Delrio ha introdotto modifiche alla disciplina elettorale comunale per i Comuni.

Ha inoltre stabilito una soglia minima del 40% per la rappresentanza di genere nelle giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti. Per i Comuni fino a 3.000 abitanti, ha consentito da ultimo stabilito un numero massimo di tre mandati consecutivi per il sindaco (prima il limite era di due, con alcune eccezioni).

In sintesi, la legge Delrio ha mirato a razionalizzare il sistema degli enti locali, ponendo i Comuni al centro di un sistema di area vasta riorganizzato, con maggiori responsabilità dirette o associate.

Come più sopra evidenziato, quindi, i principali tipi di associazionismo comunale previsti dalla legge italiana, in particolare dal Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), sono la Convenzione e l'Unione di Comuni. Esiste anche l'istituto del Consorzio e, sebbene non sia una forma di associazionismo in senso stretto ma un'aggregazione, la Fusione di Comuni, rispetto alla quale è opportuno spendere qualche considerazione. Quando si parla di Fusione di Comuni, in effetti, non si tratta di una forma di associazionismo, bensì di un processo che porta all'estinzione dei Comuni preesistenti e alla creazione di un unico nuovo Comune. È un'opzione incentivata per i Comuni di piccole dimensioni, poiché garantisce maggiori sinergie ed economie di scala a lungo termine, spesso accompagnata da specifici incentivi finanziari statali e regionali.

Il Percorso istituzionale della fusione di uno o più comuni prevede diverse fasi:

I consigli comunali o gli altri soggetti ai quali compete l'iniziativa legislativa, la quale trova riferimento all'art. 20 della legge regionale statutaria 17 aprile 2012 n. 1, a cui rinvia l'art. 4, della legge regionale n. 25/1992, provvedono alla predisposizione di un progetto di legge per

procedere con la fusione dei Comuni. Una volta effettuato questo passaggio viene richiesto un Giudizio di meritevolezza del Consiglio Regionale o il parere della commissione consiliare competente nei casi previsti dall'art. 5, comma 1, della legge n.25/1992 ai fini dell'ulteriore prosecuzione del procedimento legislativo. La commissione consiliare competente deve recepire il parere dei consigli comunali interessati e svolgere ogni atto istruttorio, in base al quale formulare una relazione al Consiglio, con lo scopo che questo possa decidere circa l'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale a fondamento della proposta legislativa.

Qualora i consigli comunali non esprimano il parere entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della richiesta, si prescinde dallo stesso.

Di conseguenza la Giunta regionale delibera, sull'indizione del referendum, la definizione del quesito e gli ambiti territoriali della consultazione. Dopo lo svolgimento del referendum e la presa d'atto dei risultati, se favorevoli, il Consiglio Regionale approva la legge di fusione degli enti, che precede l'elezione degli organi comunali e la stesura del nuovo statuto dell'ente creato.

Le criticità collegate a questa nuova entità deriveranno dalla necessità di assicurare alle comunità di origine adeguate forme di decentramento degli uffici e/o dei servizi in base allo stato dei luoghi e alle esigenze delle popolazioni interessate.

Per meglio delineare i provvedimenti amministrativi che devono essere assunti per arrivare alla fusione di due o più Enti Locali, procediamo all'analisi delle singole fasi propedeutiche alla definizione del processo di che trattasi.

La fase iniziale:

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA, ai sensi dell'art. 4 della Legge n. 25/1992 spetta ai soggetti definiti dall'art.20 dello Statuto ovvero:

- Giunta regionale;
- Consigliere regionale;
- Consiglio delle autonomie locali (CAL);
- Consiglio provinciale;
- Consiglio comune capoluogo di provincia o Città metropolitana;
- Consigli comunali in misura non inferiore a 10 o che raggiungono una popolazione di almeno 20.000 abitanti;
- Il Popolo che esercita l'iniziativa legislativa mediante presentazione di progetti, sottoscritti da almeno 7000 elettori.

Quando uno o più Comuni, anche nel loro insieme, non acquisiscono titolo all'esercizio del potere di iniziativa legislativa comunale, i relativi Consigli possono presentare le loro richieste di variazione alla Giunta regionale, che, entro sessanta giorni, trasmette al Consiglio regionale il corrispondente disegno di legge che viene chiamato ad esprimere o meno il proprio giudizio di meritevolezza, dandone comunicazione motivata alla competente commissione consiliare.

La commissione consiliare competente deve recepire il parere dei consigli comunali interessati e svolgere ogni atto istruttorio, in base al quale fornire una relazione al Consiglio, al fine di ottenere un giudizio di merito circa l'esistenza dei requisiti formali, delle ragioni civiche o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale a fondamento della proposta legislativa.

Come già anticipato, qualora i consigli comunali non esprimano il parere entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della richiesta, si procede comunque.

Accanto all'ordinario giudizio di meritevolezza come appena descritto, la legge regionale n. 25/1992, all'art. 5, comma 1, ora prevede che "La Giunta regionale, previo parere della competente commissione consiliare, che si pronuncia entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta decorsi i quali si prescinde, individua le popolazioni interessate ai sensi dell'articolo 6, delibera il referendum consultivo delle popolazioni e il relativo quesito, qualora il progetto di legge presentato al Consiglio regionale sia conforme al programma regionale oppure nell'ipotesi in cui, ricorrendo una delle condizioni di cui alle lettere a), b) e c) del presente comma, il progetto di legge riguardi l'iniziativa di fusione tra:

- a) comuni contigui che abbiano approvato, con deliberazioni assunte all'unanimità dei consiglieri votanti, l'iniziativa di fusione;
- b) comuni che sono parte della stessa unione di comuni da almeno tre anni;
- c) comuni che esercitano da almeno cinque anni forme di esercizio associato di funzioni e di servizi dalle unioni di comuni".

Fase del REFERENDUM:

Quando il progetto di legge acquisisce un giudizio favorevole di meritevolezza da parte del Consiglio regionale (o il parere della competente commissione consiliare nei casi previsti) la Giunta regionale delibera il referendum consultivo delle popolazioni interessate e il relativo quesito.

La popolazione è chiamata a dare un voto su questa scelta; il risultato di esso influirà sulla decisione che la Giunta Regionale assumerà in merito.

La fase finale è composta dal provvedimento legislativo di fusione e i vari adempimenti successivi.

Con la deliberazione della Legge Regionale di istituzione del nuovo Comune devono essere garantite alle comunità di origine forme di decentramento degli uffici e/o dei servizi adeguate in base allo stato dei luoghi e alle esigenze delle popolazioni interessate.

La legge regionale deve determinare l'ambito territoriale del nuovo Comune e stabilisce le linee guida di massima per la definizione degli aspetti finanziari e patrimoniali derivanti dalla fusione dei Comuni.

L'amministrazione regionale al fine di agevolare i Comuni istituiti a seguito del positivo esito del referendum, ha stipulato accordi con i vari Enti interessati, per sostenerli nel compimento di alcuni adempimenti post fusione, necessari per far funzionare la macchina comunale al servizio dei cittadini del nuovo Ente.

1.2 - Associazionismo comunale, tra obbligo ed opportunità

La Corte costituzionale, con la sentenza n.33 del 2019 ha affermato che la disposizione che impone ai comuni con meno di 5.000 abitanti di amministrare in forma associata le funzioni fondamentali è incostituzionale là dove non consente agli enti di dimostrare che, in quella forma non sono attuabili economie di scala o miglioramenti nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento (sent. 33/2019).

Secondo la Corte, l'obbligo imposto ai Comuni genera un'eccessiva rigidità perché dovrebbe essere applicato anche in tutti quei casi in cui:

a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati;

b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta il coinvolgimento di altri Comuni non in situazione di prossimità;

c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni (per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari fattori antropici, dispersione territoriale e isolamento) non consente di raggiungere gli obiettivi normativi.

Successivamente alla pubblicazione della citata sentenza della Corte costituzionale, il 6 luglio 2020 è stato avviato un gruppo di studio per la modifica dell'ordinamento degli enti locali nominato dal Ministro dell'interno, anche in vista dell'elaborazione di uno specifico disegno di legge delega in materia. Nel progetto di riforma, quello che era un obbligo viene sostituito dalla previsione della facoltà di esercitare le funzioni fondamentali in via associata.

La legge n. 56 del 2014 di riforma degli enti locali, oltre a designare le città metropolitane e a ridefinire profondamente il sistema delle province, ha modificato in modo notevole anche la disciplina sulle unioni e sulle fusioni di comuni. L'istituto dell'unione di comuni è stato semplificato con l'introduzione di una forma speciale di unione, ossia l'unione per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni comunali. Altre disposizioni intervengono poi in materia di organizzazione interna, di status delle amministrazioni locali e di funzioni delle unioni di comuni. Sono, inoltre, stabilite diverse misure agevolative e organizzative per la fusione di comuni volte, da un lato, a salvaguardare la specificità dei comuni che si sono fusi e dall'altro a mantenere anche nel nuovo comune le eventuali norme di maggior beneficio e gli incentivi di cui godono i comuni oggetto della fusione. Vengono poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per fissare i punti per concretizzare e agevolare il passaggio dalla vecchia

alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci.

Viene introdotto un nuovo procedimento di fusione di comuni per incorporazione: si prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato.

La legge n. 56 del 2014 ha mantenuto ferme le due tipologie di unione pronosticate già in precedenza: quella facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni, e quella obbligatoria per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni. Ad entrambe si applicano le modalità definite dall'art. 32 del TUEL (decreto legislativo n. 267 del 2000). Per le unioni obbligatorie è stato stabilito un ulteriore limite demografico minimo necessario per l'istituzione dell'unione fissato in 3.000 abitanti qualora si tratti di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane (almeno tre comuni). Lo Stato e le regioni, secondo le proprie competenze, possono inoltre attribuire alcune funzioni provinciali anche alle unioni di comuni.

L'obbligo di esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni è stato previsto (dal decreto-legge n. 78 del 2010) con la seguente scadenza temporale:

- entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali
- entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali
- entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27.

La legge sui piccoli comuni (L. 158/2017, art. 13) ha stabilito che i comuni che svolgono obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani debbono esercitare in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche, ad esempio, quelle derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea. È, inoltre, funzione fondamentale dei comuni l'esecuzione, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza (D.Lgs. 1/2018, Codice della protezione civile, art. 12, co. 1). Un'altra serie di modifiche apportate dalla legge n. 56 del 2014 ha riguardato l'organizzazione interna delle unioni: viene disciplinata dallo statuto la definizione del numero dei componenti del consiglio dell'unione, modificando l'art. 32 del TUEL che ne stabiliva il numero massimo nella stessa misura di quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente. Le modalità di composizione del consiglio devono così garantire non solamente la rappresentanza delle minoranze, ma quella di ogni comune: in pratica ogni comune dovrà avere almeno un proprio rappresentante nel consiglio dell'unione. Inoltre, viene specificato che lo statuto deve indicare le modalità di funzionamento degli organi e la disciplina dei rapporti tra gli organi medesimi.

Si prevede che il presidente dell'unione si avvalga obbligatoriamente del segretario comunale di uno dei comuni (comma 105).

Diverse disposizioni hanno riguardato le funzioni delle unioni di comuni. Una prima serie di norme (comma 110) riguarda le modalità di esercizio in forma associata di alcune funzioni in materia di controllo interno comprese quelle di prevenzione della corruzione introdotte dalla c.d. legge Severino (L. 190/2012) e dai relativi decreti delegati. In particolare, si

prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile della trasparenza siano svolte in forma associata per tutti i comuni dell'unione con la designazione di un unico funzionario per ciascuna delle due funzioni. Si dispone, inoltre, che le funzioni di revisione contabile possono essere demandate ad un revisore unico per le unioni formate da comuni che non superano complessivamente i 10.000 abitanti e, per le altre, da un collegio di revisori, mentre le funzioni di valutazione e controllo di gestione possono essere conferite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento. Sempre in materia di funzioni delle unioni è stato previsto: l'attribuzione al presidente dell'unione delle funzioni di polizia locale, laddove queste siano state conferite all'unione (comma 111); l'esercizio della funzione di protezione civile, sul territorio dei comuni che abbiano assegnato all'unione tale funzione fondamentale, limitatamente ai compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza e le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre, al verificarsi di situazioni di emergenza, rimangono in capo al sindaco dei singoli comuni dell'unione in qualità di autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite, nonché gli interventi necessari, dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale (comma 112); il riconoscimento che, nel caso di unioni a cui siano state conferite le funzioni di polizia municipale, la disciplina vigente relativa alle funzioni di polizia giudiziaria si intende riferita al territorio dell'unione (comma 113). In materia di personale è stato previsto che, in caso di trasferimento di dipendenti dal comune all'unione, le risorse già quantificate dal comune e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, convergono nelle risorse dell'unione (comma 114).

Una norma di chiusura ha disposto l'estensione alle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle disposizioni normative relative ai piccoli comuni (comma 115).

Analizziamo quali aspetti positivi derivino ai Comuni a seguito del procedimento di fusione.

Misure agevolative per la fusione di comuni sono state previste in modo particolare dalla legge 56/2014 (commi 116 e seguenti). In primo luogo, si stabilisce che nei comuni sorti a seguito della fusione di più comuni lo statuto del nuovo comune possa prevedere "forme particolari di collegamento" tra l'ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai comuni originari (comma 116). Una misura accelerativa del procedimento di adozione dello statuto prevede che i comuni che abbiano avviato il procedimento di fusione, possano, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, definirne lo statuto che deve essere approvato secondo un testo conforme da parte di tutti i consigli comunali; tale statuto "provvisorio" entra in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del comune frutto della fusione. Inoltre, si prevede che sia lo statuto del nuovo comune, e non più la legge regionale che lo istituisce, a contenere misure adeguate per assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (comma 117).

Si prevedono poi le seguenti ulteriori misure agevolative: le norme di maggior favore previste per comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di comuni continuano ad applicarsi anche al nuovo comune frutto della fusione di comuni con meno di 5.000 abitanti (comma 118); il nuovo comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei comuni originari, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino possibili ulteriori spazi di

indebitamento (comma 119); l'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, previsto per i comuni con meno di 5.000 abitanti, viene attenuato e in alcuni casi derogato in caso di fusione. In particolare: la legge regionale può fissare una diversa decorrenza dell'obbligo o rimodularne i contenuti; in ogni caso, in assenza di legge regionale, i comuni derivanti dalla fusione con popolazione di almeno 3.000 abitanti (2.000 se montani) sono esentati dall'obbligo per la durata di un mandato elettorale (comma 121) e l'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro favore; inoltre, il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali (comma 128). Vengono poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci; anche in questo caso l'obiettivo è di agevolarne la fusione. In particolare si prevede che: i sindaci dei comuni che si fondono collaborano con il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo comune; in particolare i sindaci, riuniti in comitato consultivo, esprimono parere sullo schema di bilancio e in materia di varianti urbanistiche (comma 120); gli incarichi esterni eventualmente attribuiti ai consiglieri comunali dei comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori (comma 122); le risorse destinate ai singoli comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale, previste dal contratto collettivo di lavoro del comparto e autonomie locali del 1° aprile 1999, sono trasferite in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione (comma 123); tutti gli atti, compresi bilanci, dei comuni oggetto della fusione restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune

(comma 124, lett. a); i revisori dei conti decadono al momento dell'istituzione del nuovo comune; fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile le funzioni sono svolte dall'organo di revisione in carica nel comune più popoloso (comma 124, lett. b); al nuovo comune si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'estinto comune di maggiore dimensione demografica fino all'approvazione del nuovo statuto (comma 124, lett. c); il bilancio di previsione del nuovo comune deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, fatta salva l'eventuale proroga disposta con decreto del Ministro dell'interno (comma 125, lett. a); ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziata nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente (comma 125, lett. b); il nuovo comune approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali (comma 125, lett. c); ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma della popolazione dei comuni estinti (comma 126); l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune (comma 127); i codici di avviamento postale dei comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo comune (comma 129). Di particolare rilievo, l'introduzione da parte della legge 56/2014 di una nuova modalità di fusione di comuni, ossia della fusione per "incorporazione", da parte di un comune incorporante, di un comune contiguo "incorporato". Fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del TUEL (l'incorporazione è disposta con legge regionale e si procede a referendum tra le popolazioni interessate), il nuovo procedimento prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato. A tutela di

quest'ultimo si prevede che lo statuto del comune incorporante sia integrato da adeguate misure di partecipazione e di decentramento (comma 130).

1.3 - Illustrazione di problematiche concrete

La Fusione di Comuni, in crescita negli ultimi anni anche in Italia rappresenta la forma più strutturata di associazionismo comunale. È opportuno comprendere quali siano i punti di forza della Fusione e quali, invece, i suoi aspetti più problematici, indagando in particolare non solo i profili relativi ai risultati perseguiti dalla Fusione, ma anche alcune delle sue dinamiche processuali.

Per meglio delineare quanto esposto nei paragrafi precedenti e ricondurre i riferimenti normativi nonché i concetti astratti alla realtà dei fatti, prendiamo spunto da un'analisi condotta da Luca Testoni e Flavio Spalla, e pubblicata nel 2021 dalla Fondazione Giandomenico Romagnosi.¹

A tutto il 2021, nella Provincia di Como si sono, infatti, compiute ben nove Fusioni di Comuni: si tratta della Provincia lombarda con più accorpamenti, seguita da quella di Mantova (cinque Fusioni) e da quella di Lecco (quattro Fusioni).

Anche computando in generale il numero di referendum aventi come fine la nascita di un nuovo Comune fuso, questa Provincia detiene un ruolo dominante in Lombardia, avendone svolti quindici (con un tasso di approvazione del 60%), più del doppio di quelli votati nella Provincia di Mantova, che segue con sette referendum.

¹ Testoni, L., Spalla, F. *Le fusioni di Comuni nella Provincia di Como: un'indagine*, Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi 6-2021, Fondazione Giandomenico Romagnosi, Pavia, 2021

L'indagine si è svolta, nei mesi estivi del 2020, attraverso un questionario diviso in due macrosezioni, la prima relativa all'iter di Fusione e la seconda concernente il periodo successivo alla Fusione stessa, somministrato ai Sindaci dei Comuni fusi in Provincia di Como con il fine di comprendere quali fossero stati gli esiti dei processi di accorpamento attuati, anche in relazione alle loro forme di svolgimento.

Nel dettaglio, i nove Comuni istituiti tramite Fusione sono stati: San Siro (2002), Gravedona ed Uniti (2011), Bellagio (2014), Colverde (2014), Tremezzina (2014), Alta Valle Intelvi (2017), San Fermo della Battaglia (2017), Centro Valle Intelvi (2018), Solbiate con Cagno (2019).

Analizzando le risposte dei Sindaci emergono dati perlopiù concordanti, in altri casi parzialmente discordanti.

Iniziando dai dati relativi al processo di Fusione, emerge il fatto che tutti gli attuali Sindaci dei nove Comuni fusi sono stati a suo tempo tra i promotori della Fusione. Le risposte confermano che permane un sostanziale parere favorevole alle Fusioni anche successivamente alla nuova elezione a Sindaco.

Inoltre, gli atteggiamenti dei Sindaci mostrano che la volontà di promuovere una Fusione rappresenta una scelta coraggiosa, che porta spesso a divisioni non soltanto tra maggioranza ed opposizione, ma anche all'interno delle liste di maggioranza stesse: in ben quattro casi su nove, dunque quasi la metà, almeno una delle maggioranze coinvolte nella Fusione si è, infatti, divisa sul tema. Di conseguenza, com'è prevedibile, variano anche le posizioni tenute sul tema dalle liste di minoranza. Ciò nonostante, le forme di resistenza risultano essere minori di quanto si possa ritenere, dal momento che non si registrano casi nei quali tutte le liste di minoranza coinvolte si sono esplicitamente espresse con un voto contrario all'accorpamento e, addirittura, in due casi esse sono state tutte favorevoli alla Fusione.

In due delle Fusioni studiate tutte le liste di minoranza si sono astenute; nei restanti casi esse hanno invece espresso posizioni tra loro diverse.

In aggiunta, nella totalità dei casi studiati, il nome del nuovo Comune è stato scelto per mezzo di un referendum allegato al quesito relativo alla Fusione: ciò è andato dunque certamente nella direzione di un più ampio coinvolgimento della popolazione, consultata direttamente anche sul nome del proprio nuovo Comune, specificando che il numero dei nomi proposti è stato alquanto consistente e variegato.

È fondamentale intendere quale sia la durata temporale del processo di Fusione: ciò indica per l'appunto la sua maggiore o minore difficoltà di svolgimento, elemento che può favorire o meno la scelta da parte dei Sindaci di intraprendere questo percorso. Anche su questo punto i dati rilevati sono tendenzialmente positivi: in sei dei nove casi studiati il processo di Fusione ha avuto una durata, dal momento dell'approvazione del referendum, di non più di sei mesi, impiegando addirittura, in quattro casi, un tempo inferiore a tre mesi. Ad ogni modo, il processo di Fusione non ha mai richiesto più di un anno: ciò mostra chiaramente come l'iter di accorpamento, pur presentando saltuari ostacoli, sia tuttavia tendenzialmente lineare.

I dati rilevati mostrano come il passaggio attraverso un'Unione di Comuni rappresenti una tappa tutt'altro che obbligata: si evince, infatti, come in un solo caso su nove i Comuni poi fusi fossero già parte di un'Unione di Comuni.

Si tratta, tra l'altro, di una Fusione, composta da quattro Comuni, nella quale solo tre erano parte dell'Unione al momento della Fusione; il quarto aveva abbandonato l'Unione di Comuni tre anni prima.

Il fatto che la maggior parte dei Comuni successivamente fusi non siano stati parte di un'Unione non significa, tuttavia, che non intrattenessero già tra loro relazioni strette: in ben otto delle nove Fusioni, considerando nel computo anche il sopra citato caso del Comune uscito dall'Unione, gli enti

erano già tra loro in Convenzione per la gestione di determinati servizi. In ben sei degli otto casi in cui i Comuni agivano tra loro in Convenzione, essi lo facevano relativamente ai servizi sociali, seguiti da vigilanza e servizio rifiuti in cinque casi, protezione civile in quattro, servizi scolastici e depurazione in tre; seguono infine, saltuariamente, altri settori gestiti in Convenzione in singoli casi.

Durante l'attività di gestione del referendum, può essere che si costituiscano dei comitati a favore o contro lo svolgimento dello stesso e, in particolare, la presenza di comitati a favore del sì al referendum, per la verità tendenzialmente rari poiché tale ruolo viene già di per sé svolto dagli amministratori pubblici, può indubbiamente favorire l'esito positivo di tale referendum.

Trattando l'analisi di referendum approvati, nonostante la presenza di comitati contrari, si registra il lavoro compiuto dagli amministratori pubblici nel convincere i cittadini dei vantaggi derivanti dall'accorpamento. Analizzando i dati, emerge comunque uno scarso interesse al tema della Fusione da parte dei cittadini dimostrato dal fatto che i comitati del sì sono stati presenti solamente in due casi su nove, e i comitati del no, solitamente ben più diffusi, si siano attivati soltanto in tre casi.

Data l'enorme importanza del lavoro esercitato dai Sindaci e dai componenti delle Giunte comunali, affinché il referendum abbia successo è fondamentale lo svolgimento di incontri e dibattiti pubblici con l'obiettivo di illustrare e motivare i cittadini a favore della Fusione. In tutti i nove casi studiati, questi dibattiti sono stati svolti, tra l'altro, come sottolineato dai Sindaci, anche in quantità elevata.

Passando all'analisi dei dati concernenti il periodo successivo alla Fusione, fondamentali per comprendere se essa abbia effettivamente portato a risultati positivi, notiamo che in nessun caso si è assistito ad un aumento del numero di dipendenti: in tre casi il personale comunale è

rimasto stabile, in sei esso è invece diminuito con un conseguente risparmio della spesa pubblica. È bene sottolineare, tuttavia, come nella maggior parte dei casi si sia trattato di mancate sostituzioni in seguito a pensionamenti.

I principali cambiamenti si sono rilevati nei diversi settori di competenza comunale, rispetto ai quali alcuni servizi hanno ottenuto miglioramenti e altri peggioramenti in termini di attività e personale assegnato.

Infatti, l'elemento inconfutabile più critico, presente in ben cinque casi, è rappresentato dalla riorganizzazione del personale comunale. Ciò mostra una decisa resistenza al cambiamento da parte della classe amministrativa, contraria ad accettare il nuovo assetto organizzativo. A tale criticità segue poi quella relativa alla gestione di un territorio più ampio, presente in due casi; sebbene tale problematica sia certamente specifica, legata alla morfologia del territorio, essa non deve tuttavia essere sottovalutata. Seguono infine, in singoli e differenti casi, il problema della riduzione dell'orario di apertura di alcuni ex municipi e la presenza di difficoltà legate ad aspetti burocratici della Fusione. Si è, inoltre, provato a comprendere in quale direzione sia stato diretto il mutamento dei rapporti del Comune con altri enti, con riferimento alla loro quantità e qualità. Notiamo un aumento dei rapporti in particolare con la Regione, con gli altri Comuni e con la Comunità Montana: essi aumentano in tre casi con Regione e Comuni ed in due casi con la Comunità Montana, riguardo alla quale il dato percentuale risulta ugualmente rilevante essendo membri della Comunità Montana solamente sei dei nove Comuni studiati.

I Comuni hanno prodotto una diminuzione dei rapporti con altri enti soltanto raramente ed in modo saltuario: soltanto in singoli casi sono diminuiti i rapporti con Comunità Montana, Provincia, Ats e Agenzia del Territorio. Sul lato qualitativo notiamo, invece, un miglioramento, in particolare, dei rapporti con la Regione, anche grazie alla maggiore

rilevanza che un Comune più grande riesce ad assumere; tali rapporti migliorano in cinque casi.

Seguono, i rapporti con altri Comuni e con la Provincia, in quattro casi. Per contro, spiccano peggiori rapporti con l'Ats, in particolare in due casi, compensati, tuttavia, da altri due casi di miglioramento.

I dati migliori riguardano i finanziamenti: essi aumentano in tutti i nove Comuni fusi. Più incerto è il dato relativo alle spese generali le quali, pur diminuendo in cinque casi e rimanendo stabili in uno, aumentano presso tre Fusioni: si tratta, tuttavia, di spese dovute all'utilizzo dei maggiori avanzi di bilancio.

Si segnala, come nota sicuramente positiva a vantaggio delle popolazioni coinvolte dal processo di fusione che, in quattro delle nove Fusioni in esame, sono state attuate aggregazioni di singole associazioni che facevano capo ai preesistenti Comuni: in tre casi associazioni culturali ed associazioni di protezione civile, in due associazioni sportive ed, infine, un'associazione di anziani.

La Fusione di Comuni può avere un impatto diretto, più o meno ampio, su alcuni aspetti amministrativi della vita del cittadino che può talvolta trovarsi in difficoltà per certificazioni anagrafiche, domande, istanze, residenza, codice fiscale, licenze, ecc.

Si è, dunque, chiesto agli amministratori locali se, in seguito a tali cambiamenti, i cittadini abbiano vissuto situazioni di incertezza. La risposta è stata affermativa in cinque casi di cui, tuttavia, quattro in quantità moderata.

In aggiunta a quanto sopra delineato, si segnalano altri pregi considerevoli: la Fusione non ostacola, infatti, la prosecuzione dei gemellaggi, che vengono per l'appunto riconfermati, né tantomeno permangono elementi

di incertezza da parte dei cittadini riguardo il nuovo assetto amministrativo che, laddove presenti, sono tuttavia destinati ad esaurirsi. La riconferma, o successiva nomina, a Sindaco di chi ha proposto la Fusione è un ulteriore elemento che mostra implicitamente il gradimento della Fusione da parte dei cittadini.

E per concludere si riporta che gli svantaggi sono limitati in quanto l'unico vero elemento critico risulta essere, come già sopra esposto, la riorganizzazione del personale comunale, relativamente alla quale è determinante la capacità del Sindaco e della Giunta di saper intervenire in modo efficace di fronte a forme di resistenza.

Capitolo 2 - Il contesto normativo Nazionale ed Europeo

2.1 - Patto di stabilità interno

Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) nasce nella seconda metà degli anni '90 come naturale evoluzione e rafforzamento dei criteri di convergenza del Trattato di Maastricht (1992), con l'obiettivo di garantire finanze pubbliche sane tra i paesi aderenti all'Unione Economica e Monetaria (UEM). Il suo concepimento, avvenuto nel 1995-1996 e adottato formalmente ad Amsterdam nel giugno 1997, rispondeva alla necessità di vincolare i paesi, in particolare quelli ad alto debito, a una disciplina di bilancio duratura, anche dopo l'adozione dell'euro.

In sintesi, negli anni '90 il Patto ha funzionato in Italia come una terapia d'urto necessaria, ma dolorosa, per evitare il default, trasformando una situazione di finanza pubblica insostenibile in una gestione orientata, seppur con fatica, alla sostenibilità, evidenziando che l'investimento senza stabilità ordinaria produce solo ulteriore debito.

Il Patto di stabilità interno, introdotto dall'art. 28 della Legge 448/1998, viene definito come un istituto volto a disciplinare il concorso degli enti locali e regionali alla politica di risanamento dei conti pubblici. Gli enti territoriali vengono considerati soggetti attivi della politica economica nazionale assumendo le medesime responsabilità in vista dell'ottenimento di un obiettivo comune, il quale viene regolato dal sistema di norme e principi di finanza pubblica inquadrato per l'esigenza di rispettare gli accordi tra il nostro paese e gli altri dell'UE.

Il Patto di stabilità interno si integra, giocoforza, con l'associazionismo degli enti locali nella prospettiva dell'economicità pubblica.

Il Patto di stabilità interno si inserisce nel sistema di regole volto al coordinamento della finanza pubblica, con l'obiettivo di garantire la sostenibilità dei conti pubblici e il rispetto degli equilibri di bilancio complessivi. Nell'ambito dell'economia pubblica, tali vincoli assumono rilievo non solo per i loro effetti macroeconomici, ma anche per le conseguenze che producono sulle scelte allocative degli enti locali, incidendo sulla composizione della spesa e sulle modalità di erogazione dei servizi pubblici a livello territoriale.

L'introduzione del Patto di stabilità interno ha comportato una riduzione degli spazi di autonomia finanziaria degli enti locali, imponendo limiti stringenti alla dinamica della spesa e alla capacità di ricorso all'indebitamento. In particolare, la necessità di rispettare obiettivi di saldo prefissati ha spesso determinato una maggiore rigidità nella gestione finanziaria, inducendo gli enti a privilegiare il contenimento della spesa corrente rispetto al finanziamento di nuovi investimenti. Tale fenomeno risulta particolarmente rilevante nei comuni di minori dimensioni, nei quali la struttura dei costi è caratterizzata da una quota significativa di costi fissi e da una limitata capacità di assorbire shock finanziari.

Dal punto di vista dell'economia pubblica, questa dinamica può incidere negativamente sulla funzione allocativa della spesa pubblica locale. La compressione degli investimenti, infatti, rischia di compromettere la capacità degli enti di fornire beni pubblici locali in modo efficiente e di rispondere ai bisogni delle comunità amministrare, con possibili effetti anche sulla crescita economica dei territori. L'applicazione uniforme dei vincoli di bilancio a realtà territoriali eterogenee può inoltre accentuare le disparità tra enti, penalizzando in misura maggiore quelli con minore capacità amministrativa e finanziaria.

Il Patto di stabilità interno è stato superato dall'introduzione del principio del pareggio di bilancio degli enti territoriali, in attuazione della riforma dell'articolo 81 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. Questo passaggio ha segnato una discontinuità rilevante nel sistema delle regole di finanza pubblica, sostituendo un insieme di vincoli puntuali con una regola generale fondata sull'equilibrio complessivo tra entrate e spese. Il pareggio di bilancio diventa così il riferimento centrale per la valutazione della sostenibilità delle politiche di bilancio degli enti locali.

Dal punto di vista teorico, il passaggio dal Patto di stabilità interno al vincolo del pareggio di bilancio comporta una ridefinizione del vincolo di bilancio in senso strutturale. Mentre il Patto imponeva limiti specifici, spesso percepiti come esterni al processo decisionale degli enti, il pareggio di bilancio integra il vincolo direttamente all'interno della programmazione finanziaria. Gli enti locali sono pertanto chiamati a garantire nel tempo l'equilibrio tra entrate finali e spese finali, rendendo il vincolo di bilancio un elemento permanente delle scelte di politica economica locale.

Dal punto di vista dell'economia pubblica, il vincolo del pareggio di bilancio incide direttamente sulla funzione allocativa degli enti locali. La necessità di assicurare l'equilibrio finanziario può limitare la capacità degli enti di rispondere in modo efficiente ai bisogni delle comunità amministrative, soprattutto nei territori caratterizzati da una base imponibile ridotta e da una minore capacità amministrativa. L'applicazione uniforme del vincolo a enti eterogenei solleva pertanto interrogativi in merito all'equità del sistema di coordinamento della finanza pubblica e alla sostenibilità delle politiche locali nel medio-lungo periodo.

In tale contesto, l'associazionismo tra enti locali assume un ruolo rilevante come strumento di riorganizzazione istituzionale e gestionale. Le forme di gestione associata delle funzioni e dei servizi pubblici locali consentono agli enti di superare le inefficienze legate alla frammentazione amministrativa, favorendo una più razionale combinazione delle risorse disponibili. Attraverso la cooperazione intercomunale, gli enti possono condividere strutture organizzative, personale e competenze, migliorando l'efficienza tecnica nella produzione dei servizi pubblici.

Dal punto di vista economico, l'associazionismo permette di conseguire economie di scala e di scopo, riducendo i costi medi di erogazione dei servizi e incidendo positivamente sulla struttura della spesa pubblica locale. In particolare, la gestione associata contribuisce al contenimento della spesa corrente, liberando risorse che possono essere destinate ad altri impieghi, tra cui il finanziamento degli investimenti. In questo senso, l'associazionismo ha consentito di attenuare gli effetti restrittivi del Patto di stabilità interno, negli anni in cui era in vigore, migliorando la capacità degli enti di rispettare i vincoli di bilancio senza compromettere la qualità dei servizi offerti. Lo stesso può essere interpretato come un meccanismo di adattamento ai vincoli di finanza pubblica, in grado di migliorare l'efficienza allocativa delle risorse a livello locale. Esso consente di dirottare la spesa verso utilizzi più produttivi e di ridurre le distorsioni generate dall'applicazione di regole finanziarie rigide, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica. Al contempo, la cooperazione tra enti locali può favorire una maggiore omogeneità nell'erogazione dei servizi pubblici sul territorio, riducendo le disparità tra enti di diversa dimensione.

In questo contesto, l'associazionismo tra enti locali emerge come una possibile strategia di adattamento al rafforzamento del vincolo di bilancio imposto dal regime del pareggio. Le forme associative, quali le unioni di

comuni e le convenzioni per la gestione associata dei servizi, consentono agli enti di sfruttare economie di scala e di scopo, favorendo una riduzione dei costi unitari di produzione dei servizi pubblici locali. Attraverso la condivisione di risorse finanziarie, umane e organizzative, l'associazionismo può contribuire ad attenuare gli effetti restrittivi del vincolo di bilancio, preservando al contempo la capacità degli enti di svolgere le proprie funzioni fondamentali.

Sotto il regime del pareggio di bilancio, l'associazionismo assume dunque un ruolo che va oltre la dimensione meramente organizzativa, configurandosi come uno strumento di natura economico-finanziaria. Esso può essere interpretato come una risposta razionale degli enti locali a un contesto regolatorio caratterizzato da vincoli stringenti, nel quale la cooperazione interistituzionale rappresenta una leva per conciliare il rispetto degli equilibri di bilancio con il mantenimento di adeguati livelli di offerta dei servizi pubblici. In questa prospettiva, l'analisi dell'associazionismo degli enti locali si inserisce pienamente nel quadro teorico dell'economia pubblica, costituendo un passaggio chiave per valutare le modalità attraverso cui gli enti locali reagiscono al rafforzamento del vincolo di bilancio.

2.2 - Patto di stabilità e crescita

Il Patto di stabilità e crescita rappresenta lo strumento di coordinamento delle politiche di bilancio all'interno dell'Unione Europea. È stato presentato ed istituito alla fine degli anni '90, con lo scopo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri, imponendo limiti al debito pubblico e al disavanzo con l'obiettivo di preservare la stabilità macroeconomica dell'Europa.

Nell'ambito dell'economia pubblica, il Patto di stabilità e crescita può essere interpretato come un insieme di principi fiscali al di sopra delle norme nazionali volte a diminuire e frenare i comportamenti opportunistici da parte degli Stati e a ridurre il rischio di esternalità negative nate a seguito dell'utilizzo di politiche di bilancio molto espansive.

Attraverso il coordinamento delle politiche fiscali, il Patto punta a garantire la coerenza tra le scelte nazionali sulla finanza pubblica e gli obiettivi di stabilità di tutta l'Unione.

La sua applicazione ha inciso in modo rilevante sulle politiche di bilancio delle varie nazioni influenzando anche il sistema di finanza pubblica decentrata.

I vincoli imposti dall'UE, pur teoricamente e formalmente riferiti agli Stati all'interno di essa, si riflettono sui livelli di governo subnazionali, come i due citati nel paragrafo precedente, ovvero il Patto di stabilità interno e il vincolo di bilancio. In questo senso le norme europee rappresentano il quadro alle quali le politiche di bilancio degli enti territoriali devono riferirsi.

La nazione che in primis ha spinto per l'introduzione del patto è stata la Germania, a causa del timore che la moneta unica potesse venire indebolita da eventuali politiche fiscali inadeguate da parte degli altri Stati membri (i cosiddetti "*free riders*").

Il PSC, infatti, stabilì l'obbligo di mantenere il *rapporto deficit/PIL* sotto il 3% e definì la necessità di una riduzione del debito pubblico, ancorandolo verso il 60% del PIL.

Passando all'analisi del contesto italiano, nella metà degli anni '90, l'Italia viveva una situazione finanziaria drammatica, con un *rapporto debito/PIL* che superava il 120% e il rischio concreto di default o di esclusione dall'euro.

L'accettazione delle norme previste dal Patto in Italia fu vista e interpretata come una necessità urgente e indispensabile per non rimanere isolati in Europa.

Da qui l'introduzione di politiche fiscali e, tra le prime, la famosa "*eurotassa*" e i duri tagli della fine degli anni '90, che non si distinsero certo per raffinatezza, ma per assoluta urgenza. Il governo aveva uno spazio di manovra ridottissimo, imponendo una "*gestione ordinaria*" orientata esclusivamente al risanamento dei conti.

Il 1992 rappresenta il punto di svolta fondamentale.

A seguito di speculazioni finanziarie e dell'uscita della lira dallo SME (16 settembre 1992), il Governo Amato, nel corso del 1992, mise in atto manovre di emergenza, quali:

- La manovra "*lacrime e sangue*"² che rappresentò una delle più pesanti manovre finanziarie della storia repubblicana, con oltre 90mila miliardi di lire di correzione (prelievi forzosi sui conti correnti, aumento delle tasse, tagli alla spesa pubblica).

² *Manovra economica, varata dal Governo Amato*

- Abolizione della scala mobile con eliminazione del meccanismo di indicizzazione automatica dei salari all'inflazione, fondamentale per frenare la rincorsa prezzi-salari.

Negli anni successivi, per rispettare il limite del 3% del rapporto deficit/PIL previsto da Maastricht, furono introdotte manovre strutturali:

- Programmazione di attività di dismissione di aziende pubbliche (es. IRI, Enel, Credito Italiano) ai fini di ridurre il debito pubblico e implementare l'efficienza produttiva.
- Riforma delle pensioni (Riforma Amato 1992 e Dini 1995) con innalzamento della soglia di età pensionabile, passando dal sistema retributivo a quello contributivo (in modo graduale) e armonizzando le gestioni previdenziali per ridurre la spesa sociale.
- Riduzione del deficit attraverso la riduzione della spesa pubblica primaria, che passò infatti dal 46% al 41% del PIL tra il 1994 e il 1996.
- Aumento della pressione fiscale anche con inserimento di nuove di nuove imposte dirette e indirette (es. istituzione dell'ICI - Imposta Comunale sugli Immobili).

Con l'introduzione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) nel 1997, l'Italia si impegnò a mantenere il pareggio o l'avanzo di bilancio nel medio periodo e a evitare deficit eccessivi.

- La "tassa per l'Europa": Manovra aggiuntiva per garantire l'ingresso nell'euro.
- Avanzo Primario: Per gran parte degli anni '90, l'Italia registrò un consistente avanzo primario (differenza tra entrate e uscite al netto degli interessi sul debito), necessario per stabilizzare e poi ridurre il debito pubblico/PIL, che, come suddetto, superava il 120%.

Queste manovre, nonostante le difficoltà del paese, favorirono l'ingresso dell'Italia nell'Euro. Tra le conseguenze negative di tali manovre, abbiamo assistito ad una stagnazione dei redditi reali e a un importante rallentamento della produttività, tenuto conto della situazione di alta disoccupazione del periodo storico.

Il PSC è stato percepito per anni come un rigido "vincolo esterno" imposto da Bruxelles, limitante la sovranità nazionale e la capacità di spesa pubblica, specialmente per gli investimenti.

Successivamente, il principio del Patto fu esteso a livello locale (Patto di Stabilità Interno), imponendo anche a Comuni e Regioni, a partire dagli anni 2000, un rigoroso accantonamento di risorse, spesso interpretato come un ostacolo agli investimenti pubblici locali.

Quanto delineato evidenzia il problema della finanza pubblica italiana.

Se la responsabilità della mancanza di investimenti veniva attribuita ai vincoli imposti dal Patto, il contesto italiano ha dimostrato che per finanziare investimenti non basta "fare deficit", ma è necessario liberare risorse attraverso una corretta gestione ordinaria. Una gestione ordinaria debole (alta spesa corrente, inefficienze amministrative) consuma infatti le risorse necessarie. Il Patto, sebbene rigido, mirava a imporre un'ordinaria amministrazione virtuosa, fondamentale per generare, nel lungo periodo, quel disavanzo primario in grado di finanziare investimenti strutturali.

Nel corso degli anni, il Patto di stabilità e crescita è stato oggetto di successive revisioni, con il fine di incrementare la flessibilità e rafforzare l'efficacia.

Le riforme sopraggiunte hanno introdotto un maggiore orientamento al medio periodo e una diversificazione degli obiettivi in base alle caratteristiche dei singoli Stati e delle condizioni macroeconomiche di essi. Nonostante tutti gli adattamenti, il Patto continua a limitare le politiche nazionali e indirettamente quelle locali.

2.2.1 - Come il Patto di stabilità e crescita e i vincoli della finanza pubblica hanno influenzato l'organizzazione degli Enti Locali.

Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC), tornato in vigore con le nuove regole europee dal 2024 e applicato pienamente dal 2025, influenza in modo determinante l'organizzazione dei Comuni italiani, in quanto impone una maggiore rigidità finanziaria e allo stesso tempo delinea elementi di flessibilità basati sul virtuosismo gestionale.

In particolare, osserviamo i seguenti principali effetti sull'organizzazione e gestione dei comuni:

- **Riduzione Spesa Corrente (2025-2029):** La manovra 2025 prevede accantonamenti obbligatori a carico degli enti locali per contribuire alla finanza pubblica, pari a 140 milioni di euro nel 2025, che saliranno a 490 milioni nel 2029. A seguito di questa disposizione i comuni devono provvedere a una razionalizzazione strutturale della spesa corrente e dei costi amministrativi.
- **Assunzioni e Personale:** I comuni virtuosi, che rispettano i vincoli di bilancio, dal 2025 hanno maggiori possibilità di assumere personale, mentre gli enti in disavanzo o in situazioni di riequilibrio, esclusi dai contributi, potrebbero trovarsi di fronte a blocchi assunzionali.
- **Pianificazione Investimenti:** Il nuovo quadro di governance economica impone una pianificazione pluriennale.

I comuni devono incentivare i propri uffici tecnici e finanziari a individuare cronoprogrammi il più possibile attendibili, ponendo particolare attenzione agli investimenti sostenibili e al rispetto del PNRR, spesso in correlazione con i vincoli del Patto.

- **Esclusioni e Premialità:** Gli enti in dissesto, o in procedura di riequilibrio finanziario al 1° gennaio 2025, non sono obbligati a concorrere alla finanza pubblica.
- **Responsabilizzazione Amministrativa:** La normativa incide molto sul ruolo dei revisori dei conti e dei responsabili finanziari nell'ambito della programmazione finanziaria, imponendo accuratezza nella gestione di entrate e spese per evitare sanzioni.

In breve, l'organizzazione dei comuni si sposta verso un modello di "management" finanziario rigoroso, dove la gestione interna deve garantire equilibri di bilancio che permettano di accedere agli spazi di spesa per investimenti e assunzioni.

Il sistema dei controlli esterni si inserisce in questo contesto quale strumento essenziale per garantire la regolarità della gestione finanziaria delle risorse degli enti locali.

Infatti, come le imprese anche le amministrazioni pubbliche sono soggette a controlli da parte di un Ente esterno, in particolare dalla Corte dei Conti.

L'art. 100 della Costituzione rende noto che il controllo esterno avviene in via preventiva o successiva, a seconda dei casi, ai fini di una verifica di legittimità degli atti assunti rispetto alla compatibilità della spesa con le previsioni di bilancio, della gestione del bilancio e del patrimonio e viene altresì esteso al regolare e corretto funzionamento dei sistemi interni di controllo.

Per delineare il campo d'azione dei controlli esterni, bisogna sottolineare che il controllo sugli atti coinvolge, ad eccezione dei decreti legge e dei decreti legislativi, gli atti del Governo, con lo scopo di verificare che i medesimi siano conformi all'indirizzo legislativo in materia di spesa pubblica; il controllo di gestione, invece, è un controllo di tipo consuntivo, volto ad "operare ex post il confronto tra la situazione effettivamente realizzata con l'attività amministrativa e la situazione ipotizzata dal legislatore come obiettivo da realizzare."³.

Tale controllo si estende, relativamente ai profili economico-finanziari, anche agli enti pubblici partecipati o sovvenzionati dallo Stato, sottoposti a verifica a norma del menzionato articolo 100 della Costituzione.

Come avrà modo di evincersi nel prosieguo, le verifiche di tipo gestionale hanno progressivamente assunto un ruolo sempre più centrale nell'ambito dell'attività di controllo, in luogo delle verifiche sugli atti il cui spettro applicativo è andato via via a ridursi.

Per comprendere il ruolo dei controlli esterni nel sistema di coordinamento della finanza pubblica locale, è necessario soffermarsi sulla natura giuridica delle funzioni di controllo attribuite alla Corte dei conti, così come delineate dalla giurisprudenza costituzionale. In tale ricostruzione, la Corte dei conti è qualificata come un organo dello Stato-comunità, caratterizzato da una posizione di terzietà rispetto all'apparato amministrativo e da indipendenza rispetto al Governo, chiamato a svolgere una funzione di garanzia dell'equilibrio complessivo dei conti pubblici. I controlli esercitati non assumono, salvo il caso di inesistenza del potere di controllo, carattere immediatamente lesivo dell'autonomia degli enti territoriali, ma si configurano come strumenti di verifica e di indirizzo, i cui esiti sono destinati a essere recepiti nell'ambito dei processi decisionali

³ *Sentenza 335/1995, Corte Costituzionale.*

delle amministrazioni controllate. In questa prospettiva, il controllo esterno si inserisce come componente strutturale della governance finanziaria multilivello, affiancando il vincolo del pareggio di bilancio e contribuendo a rafforzare la disciplina fiscale senza sostituirsi alla responsabilità degli amministratori locali. Tale assetto appare coerente con un modello di coordinamento fondato su regole generali e meccanismi di monitoraggio, volto a promuovere comportamenti finanziari sostenibili, a ridurre i rischi di azzardo morale e a preservare, seppur entro margini limitati, l'autonomia decisionale degli enti locali.

Di conseguenza, la funzione che la Corte svolge risulta affine all'attività giurisdizionale, differenziandosi da quella amministrativa, in quanto esse permette di verificare la legittimità degli atti rispetto al diritto oggettivo, escludendo valutazioni non strettamente giuridiche.

A prescindere dalla tipologia di controllo, la Corte dei Conti non ha la possibilità di sollevare questioni pregiudiziali davanti alla Corte di Giustizia dell'UE.

La ragione del perché esistono i controlli contabili esterni la si ritrova nell'esigenza di assicurare, tramite una magistratura indipendente, il rispetto dei vincoli europei.

Così facendo, ovvero rispettando le regole finanziarie stabilite a livello europeo mentre si svolgono gli obblighi internazionali, nel rispetto della tutela pubblica locale, i controlli esterni servono a garantire la concretizzazione del decentramento amministrativo e del principio autonomistico, come espresso dall' Art. 5 della Costituzione. Le funzioni di controllo si sono potenziate a seguito della riduzione di importanza dei controlli sugli atti a vantaggio di quelli gestionali, insieme a una necessaria rielaborazione dogmatica dei concetti di controllo. Ciò

porta alla distinzione tra controlli conformativi, ovvero controlli funzionali allo scambio della scelta da parte dell'amministrazione con l'organo di controllo che, tramite il diniego di visto, ha il potere di bloccare il perfezionamento dell'atto e i controlli integrativi che consentono di correggere/aggiustare eventuali errori contabili di economicità, come dettato dalla *L. 241/1990*.

Con il fine di istituire il principio della sana gestione finanziaria, aspetto fondamentale per l'esecuzione del bilancio dell'UE, è stata istituita la Corte dei conti europea, in primis con il *Trattato di Bruxelles* nel 1957, diventata istituzione con il *Trattato di Maastricht*; la stessa verifica i dati delle entrate e di tutte le spese dell'Unione e di ogni altro organo creato dall'UE, in modo che questo esame non sia omesso da parte dall'atto costitutivo dell'organo, come dettato *dall'art. 287 del Trattato di Lisbona*.

Nel quadro delineato dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Corte dei Conti europea è chiamata a svolgere un controllo che si articola su due livelli strettamente connessi. Da un lato, essa verifica la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese dell'Unione ("*lawful and regular manner*"), accertando che le risorse siano acquisite e utilizzate in conformità alle disposizioni normative; dall'altro, è tenuta a valutare il rispetto del principio di sana gestione finanziaria ("*sound financial management*"). Il controllo assume pertanto una duplice dimensione: formale, in quanto volto alla verifica della conformità giuridica, e sostanziale, in quanto orientato a valutare la qualità della gestione delle risorse pubbliche.

Tale impostazione si coordina con le disposizioni del Trattato che impegnano l'Unione e gli Stati membri a garantire finanze pubbliche sane e condizioni monetarie stabili, nonché con il principio secondo cui il bilancio deve essere eseguito nel rispetto della sana gestione finanziaria.

Il controllo esercitato dalla Corte europea si inserisce quindi in un sistema più ampio di governance economica, nel quale stabilità finanziaria, disciplina di bilancio ed efficienza nell'uso delle risorse costituiscono obiettivi strutturali e interdipendenti.

I poteri attribuiti alla Corte europea – che comprendono l'accesso alla documentazione contabile e amministrativa, ai sistemi informatici di gestione e la cooperazione con le autorità nazionali – garantiscono che l'attività di audit non si esaurisca in una verifica meramente documentale, ma si estenda ai processi organizzativi e ai sistemi amministrativi nel loro complesso. La nozione di sana gestione finanziaria richiama infatti una concezione performativa dell'azione pubblica: non solo rispetto delle regole, ma anche capacità di impiegare le risorse secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità. In questa prospettiva, la valutazione si concentra sul rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti, con particolare attenzione alla qualità dei servizi resi alla collettività.

Appare opportuno citare, a questo proposito, l'Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 e il regolamento dell'Unione Europea del 18 luglio 2018, n. 1046.

In particolare, l'Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 ha definito tempi e modi della programmazione finanziaria, strutturata per rubrica, settore e linea di bilancio, nonché distinta tra la legislazione in vigore e le proposte legislative pendenti, prevedendo altresì specifici obblighi informativi in capo alla Commissione Europea rispetto al Parlamento e al Consiglio.

Il regolamento dell'Unione Europea del 18 luglio 2018, n. 1046, invece, il quale contiene altresì i principi contabili applicabili al bilancio dell'Unione, ha previsto che, come «sana gestione finanziaria», si intenda la gestione del bilancio secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia, specificando, ulteriormente, che il principio di sana gestione finanziaria guida la formazione e l'esecuzione del bilancio.

Sostanzialmente si presume che le risorse stanziare debbano essere messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate nonché al prezzo migliore, rispettando il miglior rapporto possibile tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi: tali obiettivi, in particolare, dovranno essere specifici, misurabili, attuabili, pertinenti e temporalmente definiti.

Questo modello di controllo, maturato in ambito europeo, si riflette, come spiegato anticipatamente, nell'ordinamento interno attraverso il ruolo attribuito alla Corte dei Conti italiana, chiamata a verificare il rispetto degli equilibri di bilancio e la sostenibilità finanziaria degli enti territoriali. In particolare, nel contesto del pareggio di bilancio e del rafforzamento delle regole di coordinamento della finanza pubblica, la funzione di controllo assume una dimensione sistemica: essa non si limita alla verifica della regolarità contabile, ma si estende alla valutazione della tenuta complessiva dei bilanci locali e della coerenza delle scelte di spesa con gli obiettivi di stabilità finanziaria.

Dal punto di vista dell'economia pubblica, tale assetto contribuisce a ridurre i rischi di comportamenti opportunistici a livello sub-statale e a rafforzare la credibilità dell'intero sistema di regole fiscali. Il controllo esterno opera come meccanismo di disciplina indiretta, incentivando gli

enti territoriali ad adottare scelte finanziarie sostenibili nel medio-lungo periodo. In questo modo, il principio europeo di sana gestione finanziaria si traduce, a livello nazionale e locale, in strumenti di monitoraggio che incidono concretamente sull'organizzazione e sulla gestione delle risorse degli enti, orientandone le decisioni verso modelli più efficienti e coerenti con il vincolo di bilancio.

Nell'ordinamento italiano, la Corte dei conti riveste un ruolo centrale di controllo e di stimolo al miglioramento delle amministrazioni pubbliche, potendo richiedere alle amministrazioni e agli organi di controllo interno ogni documento o informazione necessaria, nonché effettuare ispezioni e accertamenti diretti. Sebbene il principio di sana gestione finanziaria sia definito in maniera dettagliata a livello europeo, con indicazioni precise sul corretto utilizzo dei fondi, sulla prevenzione di frodi, corruzione e conflitti di interesse, in Italia esso non è esplicitamente disciplinato nella normativa primaria. La sua declinazione avviene invece attraverso *il principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.)* e attraverso *i criteri di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa*, che orientano la gestione delle risorse pubbliche verso la massimizzazione dei risultati e la minimizzazione degli sprechi. Questi criteri, integrati anche nella *legge 241/1990*, rappresentano strumenti concreti per migliorare la performance degli apparati pubblici e garantire un utilizzo razionale delle risorse della collettività.

Il principio si concretizza in diverse dimensioni operative: la programmazione e il monitoraggio della spesa pubblica, il rispetto dei principi di integrità, unità e universalità del bilancio, l'istituzione della banca dati delle amministrazioni pubbliche, l'adozione della contabilità integrata finanziaria, economico-patrimoniale e gli strumenti di analisi

della spesa pubblica, volti a valutare l'efficacia e l'efficienza delle misure adottate. Anche la normativa più recente richiama il principio di sana gestione finanziaria, come nel caso della legge 178/2020 relativa al PNRR, della legge 131/2003 per gli enti locali e della legge 266/2005 per l'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione. In questo modo, il controllo della Corte dei conti non si limita alla verifica della regolarità formale degli atti, ma si estende alla qualità complessiva della gestione, rafforzando la disciplina fiscale e garantendo che le risorse pubbliche siano impiegate in maniera efficace, efficiente ed economica, in linea con gli obiettivi di stabilità e trasparenza del sistema di bilancio nazionale.

Il miglioramento e la maggior rigidità delle regole della finanza pubblica, a partire proprio dal Patto di stabilità e crescita europeo seguito a livello nazionale dal patto di stabilità interno e successivamente dal vincolo del pareggio di bilancio, ha condizionato in modo rilevante il lato gestionale e organizzativo degli Enti locali.

Il rapporto tra associazionismo degli enti locali, pareggio di bilancio e Patto di stabilità europeo è strutturale e condizionante, specialmente alla luce delle nuove regole di governance economica europea entrate in vigore nel 2024. L'associazionismo (unioni di comuni, gestioni associate, convenzioni) è lo strumento fondamentale per coniugare l'obbligo di pareggio di bilancio, imposto dai vincoli europei sul debito nazionale, con la necessità di mantenere e migliorare i servizi ai cittadini.

I punti chiave del rapporto nel contesto attuale (2025-2026) sono, in particolare rappresentati da:

1. Nuovo Patto di Stabilità e Crescita Europeo (PSC)

Il nuovo patto, operativo dal 2024, introduce una riduzione progressiva del debito e del deficit, con piani di aggiustamento pluriennali.

I vincoli europei non riguardano solo lo Stato centrale, ma si riflettono sugli enti locali attraverso obiettivi di finanza pubblica (ex Patto di Stabilità Interno).

Il nuovo quadro crea preoccupazione negli enti locali per una possibile "stretta" sui bilanci (spending review) tra il 2025 e il 2026, spingendo gli enti verso una maggiore efficienza operativa.

2. Pareggio di Bilancio e Vincoli Locali

Il pareggio di bilancio (art. 81 Cost.) impone agli enti territoriali, come specificato nel paragrafo precedente, in sintonia con la normativa europea, di non generare disavanzi (saldo non negativo tra entrate e spese finali).

Ai comuni e alle province è richiesto un contributo al contenimento della spesa pubblica, che per il 2025 ammonta a 140 milioni di euro, aumentando negli anni successivi (290 milioni per il 2026-2028).

L'indebitamento è limitato (es. art. 204 TUEL) e monitorato dalla Corte dei Conti per garantire la sostenibilità finanziaria.

3. L'Associazionismo come Soluzione e Risposta

L'associazionismo tra enti locali (es. Unioni di Comuni, gestioni associate) è la strategia principale per affrontare i vincoli di bilancio senza tagliare i servizi, grazie a diverse leve:

- la gestione associata di funzioni e servizi, che consente di ridurre i costi unitari (personale, tecnologie, appalti), fondamentale per rispettare i vincoli europei;
- l'associazionismo, incentivato con contributi statali specifici (es. oltre 5 milioni assegnati nel 2025);
- l'accorpamento delle strutture burocratiche, con l'intento di migliorare la capacità fiscale e la gestione delle entrate (riducendo l'evasione locale).

4. Il Quadro 2025-2026

La Conferenza Stato-Città nel 2025-2026 definisce i criteri di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale, tenendo conto delle nuove capacità fiscali e dei vincoli del nuovo Patto.

Per gli enti in situazioni di dissesto o in riequilibrio finanziario alla data del 1° gennaio 2025, sono previste regole di contribuzione differenziate (esclusione o limitazione del contributo) e di monitoraggio: le gestioni associate continuano a essere oggetto di analisi per valutare se la spinta associativa riesca davvero a generare i risparmi attesi dalla normativa.

In sintesi, l'associazionismo è lo strumento operativo che permette agli enti locali di soddisfare il vincolo di pareggio di bilancio (imposto dal PSC) attraverso la razionalizzazione della spesa, in un contesto che altrimenti vedrebbe una forte riduzione della capacità di investimento locale.

Dall'avvento del vincolo del pareggio di bilancio, l'associazionismo ha una valenza che va oltre all'organizzazione, concretizzandosi come mezzo di adeguamento agli obblighi economico-finanziari.

Dal punto di vista dell'economia pubblica, la cooperazione tra comuni può essere vista come una strategia razionale con lo scopo di preservare risorse per investimenti futuri (capacità allocativa dei comuni) nonostante la presenza di vincoli stringenti, permettendo di rimanere all'interno dei livelli adeguati di offerta dei servizi senza intaccare la sostenibilità finanziaria, ragion per cui l'associazionismo rappresenta uno dei modi principali, con il quale i comuni reagiscono alle restrizioni di finanza pubblica derivanti dall'Unione Europea.

Capitolo 3 - PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)

3.1 - Cos'è il PNRR

Il PNRR, ovvero il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁴, denominato “Italia Domani”, è stato un intervento strategico voluto dal governo italiano per poter reagire alla crisi sociale ed economica scaturita a causa della pandemia COVID-19.

In seguito allo scoppio della pandemia COVID-19 nel 2020, l'Unione Europea ha messo in atto un programma di rilancio economico chiamato NEXT GENERATION EU (NGEU), ovvero ha destinato 750 miliardi di euro al sostenimento dei Paesi membri per aiutarli nella loro ripresa economica e favorire la transizione verso l'economia verde e digitale.

Il nostro paese è stato uno dei più colpiti dal Virus, ragion per cui ha ricevuto, in primis 191,5 miliardi di euro, i quali sono successivamente saliti a 194,4, suddivisi per 71,8 miliardi in sovvenzioni, i restanti 122,6 miliardi sotto forma di prestiti.

Il piano, attraverso il quale il governo ha espresso l'intenzione dell'utilizzo di questi fondi è, come suddetto, ITALIA DOMANI.


All'interno di esso è previsto che ciascun investimento e/o ciascuna riforma debbano rispettare traguardi e obiettivi, i primi rappresentano il completamento delle fasi essenziali dell'attuazione, sia a livello di procedura sia a livello fisico, delle misure, come ad esempio la piena operatività dei sistemi informativi o il completamento dei lavori, i secondi sono degli indicatori che designano il risultato dell'intervento, oppure l'impatto delle politiche pubbliche.


Il governo italiano può richiedere le rate di pagamento all'Unione Europea solo dopo aver raggiunto i target e le milestone previste.


⁴ Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri


3.2 - Obiettivi e funzionamento del Piano

Il piano prevede 7 “missioni” al suo interno:

 **M1:** Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo

 **M2:** Rivoluzione verde e transizione ecologica

 **M3:** Infrastrutture per una mobilità sostenibile

 **M4:** Istruzione e ricerca

 **M5:** Coesione e inclusione

 **M6:** Salute

 **M7:** REPowerEU

La *Missione 1* si suddivide a sua volta in 3 tematiche differenti:

- *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*, questa fase ha lo scopo di migliorare l’efficienza e la sicurezza della Pubblica Amministrazione attraverso la digitalizzazione dei servizi, l’utilizzo di nuove tecnologie e la continua formazione del personale operante nel settore con l’obiettivo di rendere il tutto semplificato, accessibile e trasparente per le imprese e i cittadini. Relativamente a questa tematica il piano prevede, il rafforzamento delle infrastrutture digitali aiutando le PA alla migrazione al cloud, aumentando l’offerta di servizi per il cittadino in via digitale, la riforma dei processi di acquisto di servizi ITC.
- *Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo*, all’interno di questo stadio, si è provveduto a fornire la banda ultra-larga e connessioni veloci in tutto il territorio nazionale,

mirando a portare la connettività a 1Gbps sulla rete fissa a circa 8,5 milioni di famiglie, a 9000 edifici scolastici che ancora ne erano privi e assicurare connettività adeguata allo svolgimento delle mansioni presso i 12.000 punti nei quali viene erogato il Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Inoltre, è stato attuato un Piano Italia 5G per il potenziamento della connettività mobile in aree inefficienti nell'allocazione delle risorse.

- *Turismo e cultura 4.0*, per rilanciare questi due settori si è provveduto a mettere in pratica interventi di valorizzazione di siti storici e culturali, in modo da attrarre più persone, rendendoli più sicuri e accessibili. Gli interventi non sono stati mobilitati solo per i siti più turistici ma anche per quelli meno di tendenza. Inoltre, sono state prese misure per una riqualificazione ambientale sostenibile per quanto riguarda strutture e servizi turistici, facendo leva sulle nuove tecnologie eliminando così barriere architettoniche, culturali e cognitive, in ogni luogo culturale (es. musei, aree e parchi archeologici...)

La *Missione 2*, chiamata *Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica*, tratta le tematiche dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, dell'efficienza a livello energetico degli edifici, della mobilità sostenibile, delle risorse idriche e dell'inquinamento con il fine di potenziare la sostenibilità economica e garantire una transizione uniforme verso una società che abbia un impatto pari a zero a livello ambientale.

Viene suddivisa in 4 macro-gruppi:

- *Agricoltura sostenibile ed economia circolare*: si tratta di un'evoluzione del settore agroalimentare, che mira alla riduzione dell'impatto ambientale e alla trasformazione degli scarti in risorse.

In particolare, si utilizzano pratiche rigenerative per migliorare la qualità del suolo e ridurre l'utilizzo di additivi chimici preservando la biodiversità favorendo la rigenerazione del suolo; gli scarti zootecnici e gli scarti agricoli vengono trasformati in fertilizzanti organici e/o biogas; viene inoltre ridotto l'utilizzo dell'acqua.

- *Transizione energetica e mobilità sostenibile*: lo scopo di questa fase è di limitare il riscaldamento globale puntando su energie rinnovabile, efficienza energetica degli edifici, ridurre le emissioni all'interno del settore dei trasporti, il quale sta adottando soluzioni sostenibili utilizzando mezzi elettrici, ibridi oppure carburanti alternativi riducendo di molte le emissioni, allo stesso modo anche all'interno delle infrastrutture c'è una transizione verso l'elettrico o ibrido per il trasporto pubblico abbattendo le emissioni nelle città.

- *Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici* diminuendo i consumi e le emissioni di CO₂ attraverso cappotti termici, nuove caldaie/pompe di calore e infissi, adozione del fotovoltaico rendendo gli immobili più sostenibili.

- *Tutela del territorio e della risorsa idrica* attraverso interventi di prevenzione e di ripristino a fronte di rischi idrogeologici unendo la salvaguardia delle aree verdi e delle biodiversità oltre a misure volte all'eliminazione dell'inquinamento del terreno e delle acque garantendo maggior disponibilità idriche.

La *Missione 3*, ovvero "*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*", mette in campo una serie di investimenti con lo scopo di sviluppare una rete di infrastrutture di trasporto moderne, digitali, interconnesse e sostenibili, che sia in grado di aumentare l'elettrificazione dei trasporti e migliorare la competitività del Paese, soprattutto al Sud.

Si divide in 2 diversi investimenti:

- *Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure*; la maggior parte dei fondi sono destinati all'ammodernamento e al potenziamento della rete ferroviaria. All'interno del Piano è previsto il perfezionamento e l'ultimazione dei principali assi ferroviari, l'integrazione fra l'alta velocità e le reti ferroviarie regionali e per finire rendere più sicura tutta la rete ferroviaria. Lo scopo principale è di rafforzare il trasporto di merci e persone attraverso i treni, aumentando la connettività e la capacità della ferrovia italiana, migliorando la qualità dei servizi che collegano le reti nazionali con quelle regionali.
- *Intermodalità logistica integrata*; i restanti fondi sono riservati agli interventi di digitalizzazione dei sistemi logistici, inclusi quelli aeroportuali, attraverso i quali, i settori logistici potranno rinnovarsi e aggiornarsi, grazie all'utilizzo di soluzioni tecnologiche innovative studiate per l'efficienza di tutto il sistema logistico e per la riduzione dell'impatto sull'ambiente.

Molti investimenti per la sicurezza stradale, la resistenza di ponti e viadotti contro problemi climatici/sismici, saranno realizzati in correlazione con questa missione, adottando soluzioni derivanti dall'innovazione tecnologica con un adattamento ai vari cambiamenti climatici. Inoltre, per lo sviluppo della produttività, capacità e della competitività, saranno finanziate operazioni destinate al miglioramento del sistema portuale; anche in questo caso si punta soprattutto al raggiungimento dello scopo della riduzione delle emissioni inquinanti.

La *Missione 4, Istruzione e Ricerca*, è molto determinante per un'economia basata sulla conoscenza perché gli investimenti fatti in tali ambiti, oltre ai risvolti benefici sulla crescita, definiti dai fattori indispensabili dell'economia, sono incisivi anche per l'inclusione e l'equità.

I progetti proposti sono volti al rafforzamento del sistema educativo durante tutto il percorso di istruzione.

I progetti che formano questa missione sono:

- *Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione dagli asili nido alle Università*: prevede interventi riguardanti il miglioramento qualitativo e l'ampliamento dei servizi di istruzione, partendo da una maggior offerta di asili nido, scuole materne, servizi di cura ed educazione per la prima infanzia oltre a interventi mirati al potenziamento e all'ammodernamento delle infrastrutture scolastiche, ad esempio la creazione di aule didattiche di nuova concezione (MULTIMEDIALI).

Il piano, oltre alla ristrutturazione degli edifici scolastici, punta sui processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti.

- *Dalla ricerca all'impresa*: obiettivo principe è lo sviluppo della professione all'interno dell'istruzione rafforzando il settore della ricerca per proseguire la corsa verso il trasferimento tecnologico.

La *pandemia* ha evidenziato i divari territoriali, di genere e di reddito che caratterizzano il nostro paese, facendo emergere che per far sì che l'Italia si riprenda in modo solido è necessario che i benefici della crescita siano condivisi.

Per i suddetti motivi la *Missione 5* mira a evitare la creazione di nuove diseguaglianze dovute alla crisi e a fronteggiare i problemi presenti già prima della *pandemia*, con l'obiettivo di facilitare l'accesso al mercato lavorativo, anche tramite la formazione rafforzando le politiche attive del lavoro favorendo l'inclusione sociale.

La *Missione 5* mira a questi 3 aspetti:

- *DigPolitiche per il lavoro*: prevede la revisione e il miglioramento delle politiche per il lavoro, per poter permettere più occupabilità ai lavoratori, alzando il livello delle abilità lavorative tramite la formazione con l'obiettivo di potenziare le politiche attive del mercato del lavoro e della formazione professionale. Vengono introdotte misure favorevoli all'imprenditorialità femminile e un sistema di certificazione della parità di genere incentivando le aziende ad adeguare le proprie politiche aziendali riducendo la disparità di genere.

Tutto questo con lo scopo di aumentare il tasso di occupazione, ridurre la difficoltà delle aziende nel trovare dipendenti con determinate competenze e soft skills e aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani, in un contesto di investimento anche sulla formazione continua degli occupati.

- sono state designate risorse volte alle infrastrutture sociali funzionali, a sostegno delle famiglie, dei minori e alle persone con difficoltà e/o disabilità. (*Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*)
- *Interventi speciali per la coesione territoriale*, investendo in infrastrutture per le Zone Economiche Speciali, riqualificazione delle zone urbane più vulnerabili e interventi di potenziamento dell'edilizia residenziale pubblica.

La *Missione 6* riguarda un settore problematico, causa la *Pandemia COVID-19*, ovvero la *Salute*.

La missione ha come obiettivi la cura del sistema sanitario nazionale e il potenziamento della capacità di prevenzione, garantendo ai cittadini cure nei modi e tempi adeguati e la promozione di nuove tecnologie in ambito medico.

I due investimenti di cui è composta sono:

- *Reti di prossimità, strutture e telemedicina per assistenza sanitaria territoriale*, mirato al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali, al rafforzamento dell'assistenza a domicilio garantendo anche alle persone più in difficoltà di accedere all'assistenza sanitaria, all'integrazione di tutti i servizi socio-sanitari e allo sviluppo della telemedicina.
- *Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN)*, sono stati delineati progetti per ammodernare gli ospedali a livello tecnologico, acquistare nuove attrezzature e ristrutturare le infrastrutture ospedaliere, ad esempio con l'adeguamento sismico degli edifici; inoltre, come sopra anticipato, grazie allo sviluppo delle tecnologie e della telemedicina, si potrà completare e diffondere il Fascicolo Sanitario Elettronico, si investirà sulla ricerca scientifica a favore del trasferimento tecnologico, rafforzando le competenze del personale del Servizio Sanitario Nazionale con corsi di formazione mirati.

L'ultima ma non meno importante è la *Missione 7, REPowerEU*, introdotta a seguito della crisi energetica scaturita dalla Guerra in Ucraina che ha costretto l'Europa a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, in particolare modo quelli provenienti dalla Russia. In aggiunta l'Europa e, tramite il PNRR, anche l'Italia, puntano a velocizzare e migliorare la transizione, lo sviluppo e l'utilizzo delle energie rinnovabili, diversificando l'approvvigionamento elettrico per garantire e consolidare la sicurezza energetica.

3.3 - Come sono coinvolti gli EELL

Per quanto concerne il diretto coinvolgimento degli enti locali il PNRR non lo esplicita mai all'interno del Piano anche se si fa riferimento alle diverse articolazioni territoriali dello Stato, a partire dalle Regioni. Questo viene evidenziato e riportato anche nel D.l. n. 77/2021 che cita: *“Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal Pnrr provvedono le amministrazioni centrali, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali”*,⁵ di conseguenza, il coinvolgimento degli enti locali non riguarda solo i comuni, province e regioni ma anche altri organi territoriali, ad esempio i consorzi di bonifica.

Nell'ambito del PNRR l'Ente Locale (es: Comune) viene inquadrato, nell'assetto di Governance previsto, quale potenziale Soggetto Attuatore degli interventi finanziati con la responsabilità di:

- Avvio delle attività di progetto finanziato;
- Individuazione attraverso procedure di affidamento alla selezione di realizzatori/fornitori/professionisti/ ecc.;

⁵ Art. 9, comma 1 decreto-legge 77/2021

- Avanzamento finanziario, fisico e procedurale delle attività di progetto;
- Raggiungimento di eventuali milestone e target di competenza;
- Predisposizione di apposite domande di rimborso /rendicontazioni all'Amministrazione Responsabile Monitoraggio costante del progetto e relativi avanzamenti;
- Controlli ordinari amministrativi e contabili (incluso DNSH e tagging ove pertinenti);
- Chiusura progetto nei tempi previsti

La partecipazione in qualità di destinatari di risorse per la realizzazione di progetti specifici che contribuiscono a perseguire obiettivi strategici definiti a livello di PNRR la cui responsabilità è in capo ad Amministrazioni centrali, avviene mediante la partecipazione alle specifiche procedure di chiamata (bandi/avvisi) attivate dai Ministeri responsabili.

Il soggetto attuatore individuato (ente beneficiario) deve formalmente assumere l'impegno di rispettare gli obblighi derivanti dall'inclusione del progetto nel PNRR sottoscrivendo una nota di accettazione del finanziamento/atto di adesione o una apposita convenzione.

Gli Enti Locali sono destinatari di interventi del PNRR localizzati sui rispettivi territori. In questi casi si tratta di interventi che, di norma, fanno parte della programmazione strategica definita a livello nazionale e/o regionale, secondo procedure e modalità stabilite nell'ambito dei singoli settori. In relazione al settore specifico di riferimento, la definizione di tali interventi tiene conto delle istanze delle Amministrazioni e delle collettività locali nell'ambito di specifici tavoli di concertazione.

Elemento fondamentale per il funzionamento del sistema di monitoraggio è che tutti gli atti, fin dall'origine (assegnazione), devono riportare il CUP oggetto di finanziamento. Inoltre, tutte le iniziative, anche locali, sugli

interventi finanziati devono riportare il riferimento all'iniziativa "*Next GenerationEU*" ed il logo dell'Unione Europea, nonché il riferimento alla Missione, Componente, Investimento e Sub Investimento. Ai fini dell'audit e controllo (*art. 22, Regolamento UE 2021/241*) è stabilito l'obbligo di raccogliere categorie standardizzate di dati, a partire dal nome del destinatario finale dei fondi e dell'appaltatore/ subappaltatore.

Tutte le misure del PNRR devono soddisfare il principio di "*non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali*" (DNSH), con riferimento al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili indicato *all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852*. Nella fase di predisposizione, la conformità DNSH è illustrata per ogni singola misura tramite delle schede di auto-valutazione standardizzate. Nella fase attuativa, è necessario dimostrare che il DNSH è effettivamente rispettato in sede, sia di rendicontazione, sia di verifica e controllo della spesa. Per assicurare il DSNH, le Amministrazioni titolari di interventi del PNRR indirizzano, a monte del processo, gli interventi in maniera che essi siano conformi inserendo gli opportuni richiami e indicazioni specifiche nell'ambito degli atti programmatici di propria competenza, tramite per esempio l'adozione di liste di esclusione e/o criteri di selezione utili negli avvisi per il finanziamento di progetti; adottano criteri conformi nelle gare di appalto per assicurare una progettazione e realizzazione adeguata; raccolgono le informazioni necessarie per la rendicontazione di ogni singola milestone e target, il rispetto delle condizioni collegate al principio del DSNH e la documentazione necessaria per eventuali controlli.

Gli EELL devono garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, tenendoli separati da fondi ordinari, rendicontare il rispetto delle milestone e dei target da raggiungere per ottenere i fondi.

Le aree di intervento in cui opereranno sono:

- Sociale: asili nido, scuole delle finanzia, servizi sociali e disabilità.
- Infrastrutture: rigenerazione urbana, edilizia scolastica e ospedaliera, mobilità sostenibile.
- Digitale: transizione digitale dei vari servizi offerti dal comune (es. ANPR, pagamenti elettronici, applicazioni ...)
- Economia circolare: gestione dei rifiuti migliorando la raccolta differenziata e il riciclo.

Sono state previste disposizioni di semplificazione contabile a favore degli Enti Locali. In particolare, l'art. 15, commi 3 e 4, del D. L. n. 77/2021 prevede che *“3. Gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 utilizzano le risorse ricevute per l'attuazione del PNRR e del PNC che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. e, cioè, non ricadono nei limiti per l'utilizzo delle somme vincolate e accantonate, in caso di risultati di amministrazione negativi; 4. Gli enti di cui al comma 3 possono accertare le entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti.”*, semplificando e riducendo i tempi per l'utilizzo delle risorse; in aggiunta *“Gli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio o gestione provvisoria sono autorizzati, per gli anni dal 2021 al 2026, a iscrivere in bilancio i relativi finanziamenti di derivazione statale ed europea per investimenti mediante apposita variazione, in deroga a quanto previsto dall'art.163 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al D. Lgs. n.267 del 18 agosto 2000, e dall'allegato 4/2 annesso al D. Lgs. n.118 del 23 giugno 2011.”* anche in questo caso semplificando e riducendo i tempi per l'utilizzo delle risorse.

In caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti, anche avvalendosi di società di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate. Fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie può promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento nei riguardi di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, città metropolitane, province e comuni, anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3.4 - Problematiche all'interno degli enti più piccoli

I fondi del *PNRR* stanno producendo effetti contrastanti nei piccoli comuni italiani perché se da un lato rappresentano un'opportunità storica di rilancio e riqualificazione, dall'altro evidenziano le fragilità strutturali e burocratiche degli enti locali di piccole dimensioni.

Analizzando il comportamento degli enti di minori dimensioni, si evince che i piccoli comuni mostrano una notevole capacità di assorbimento, con un impiego di fondi che in alcuni casi supera il 40% per gli enti sotto i mille abitanti.

In particolare, si possono sintetizzare i seguenti principali "riverberi" che i fondi di che trattasi producono sulle attività gestionali degli enti locali:

- Per quanto riguarda gli investimenti in infrastrutture il *PNRR* agisce come un moltiplicatore, sostenendo interventi di rigenerazione urbana, riqualificazione di centri storici, miglioramento dell'edilizia scolastica e creazione di parcheggi.
- Relativamente alla *Transizione Energetica e Digitale* molti progetti si concentrano sullo sviluppo di *Comunità Energetiche Rinnovabili (CER)* e l'installazione di impianti fotovoltaici.
- Con riguardo al contrasto allo spopolamento i fondi mirano a migliorare la qualità della vita (servizi, asili nido, riqualificazione), rendendo i piccoli centri più attrattivi.
- Evidenza particolare va data infine ai Finanziamenti "pro capite" poiché, nonostante le dimensioni, ai piccoli comuni sono state assegnate risorse consistenti. Si pensi che si stima una spesa pro capite rilevante (circa 443 euro) in molte piccole realtà.

Se i Fondi Pnrr da un lato rappresentano una grande opportunità di sviluppo degli enti, soprattutto di quelli di piccole dimensioni con bilanci a volte “ingessati”, dall’altro non sempre hanno potuto determinare l’effetto teoricamente realizzabile a causa di diversi fattori:

- Carenza di Personale Tecnico adeguato per progettare, bandire e rendicontare le opere, portando alcuni sindaci a restituire i fondi o a rinunciare a progetti (es. edilizia scolastica).
- Difficoltà di utilizzo della Piattaforma Regis legate alle difficoltà operative nel caricamento delle pratiche sulla piattaforma di monitoraggio.
- Rischio Dissesto e Debiti: L'Uncem (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) ha lanciato allarmi sul rischio di indebitamento per i piccoli comuni che intraprendono grandi opere senza garanzie sulla copertura completa o sui tempi. In effetti tanti comuni hanno dovuto ricorrere alle anticipazioni di cassa per sopperire ai ritardi nelle somministrazioni della liquidità da parte del governo centrale. Questo ha creato numerosi problemi sia in termini di rispetto delle tempistiche di conclusione degli interventi sia in termini di rispetto delle scadenze di pagamento, rispetto alle quali i comuni hanno doveri ben precisi.
- Scadenze Rigide: Le "*piccole opere*" (non finanziate direttamente dal *PNRR* ma dai fondi nazionali di accompagnamento) avevano scadenze perentorie al 31 dicembre 2025, pena la revoca del contributo.

Il 2024 è stato il vero banco di prova per la trasformazione dei progetti in cantieri operativi.

Il governo ha stanziato fondi specifici per il "*Fondo per copertura oneri assunzione personale Pnrr*" per i comuni sotto i 5.000 abitanti.

Per il 2025-2026, è stata prevista un'anticipazione di fondi fino a 25 milioni di euro per i comuni sotto i 1.000 abitanti per sostenere le spese di gestione.

In breve, i piccoli comuni si sono trovati a dover utilizzare le risorse acquisite tramite il *PNRR*, entro l'anno 2026, andando contro alle difficoltà sopra specificate.

Da un'intervista che ho effettuato recentemente alla Sindaca dott.ssa Alba Resemini in carica durante il periodo Covid presso il comune di San Martino in Strada, il comune demograficamente più piccolo (meno di 1.000 abitanti) della *Prima Zona Rossa d'Italia*, ho potuto verificare concretamente le problematiche di cui ho trattato nei paragrafi precedenti. Trattandosi della prima zona Rossa, i dipendenti del Comune sin da subito non hanno potuto garantire la loro presenza presso gli uffici comunali generando grandi difficoltà operative. L'allora Sindaca, grazie anche al supporto della Giunta, di alcuni consiglieri e del gruppo di volontari civici dalla stessa costituito, è riuscita a far fronte sia alle necessità delle aziende del posto sia a quelle della popolazione, costretta a muoversi solo se necessario e all'interno dei confini militari istituiti per delimitare la Zona Rossa.

Sottolineo altresì che con il primo Conto del Bilancio approvato dalla Giunta Resemini nel 2020, è stato riconosciuto un importante disavanzo di Bilancio con conseguenti manovre di ridefinizione delle spese e di politiche tributarie pluriennali necessarie per portare il Bilancio in pareggio.

A seguito degli interventi normativi statali e regionali effettuati per rilanciare l'economia nazionale e locale, nonostante le scarse risorse professionali del Comune, si sono aperte opportunità di investimenti, di valorizzazione del territorio e di implemento del patrimonio comunale che l'Ente ha saputo sfruttare.

In effetti questo Comune, grazie all'intraprendenza della compagine amministrativa che lo guidava, nonostante l'assenza di progetti concreti nel cassetto (a causa della mancanza di risorse), è risultato assegnatario nel 2020 di *950.000,00 euro di contributi statali*, confluiti poi nel *PNRR*. Tali fondi sono stati destinati in parte alla realizzazione della prima pista ciclabile del comune e in parte al completamento della scuola dell'infanzia tramite creazione di uno spazio polifunzionale antisismico. Dopo il trasferimento da parte del *Ministero* di una quota di acconto che è servita *all'Ente* per la progettazione e la cantierizzazione dei lavori, i restanti fondi, confluiti nel frattempo nel *PNRR*, hanno poi tardato ad arrivare costringendo *l'Ente* a ricorrere a una corposa anticipazione di cassa. Poiché anche questa forma di liquidità è legata ai valori delle *Entrate* comunali, trattandosi di un *Bilancio* assolutamente "*essenziale*", questo Comune ha comunque avuto difficoltà nell'onorare le fatture emesse dai fornitori.

In particolare, le regole previste per il "*Limite Ordinario*" (*Art. 222 TUEL*) fissano ai 3/12 delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli delle entrate del bilancio, il limite massimo dell'anticipazione di tesoreria. È stata poi emanata una deroga (*Normativa 2021*), spesso prorogata, che ha consentito la possibilità di elevare il limite fino a 5/12 delle entrate (invece di 3/12) applicata per favorire la liquidità degli enti. Ma questo intervento, nel caso specifico del Comune in questione non ha generato grandi effetti positivi.

Preciso che tale strumento serve a sopperire a problemi di liquidità temporanea, ma non costituisce debito dell'ente pur essendo un'operazione non gratuita (prevede interessi a carico).

Evidenzio che le norme della contabilità pubblica prevedono l'utilizzo dei fondi vincolati, in caso di emergenza di cassa, rendendo possibile l'utilizzo di entrate a specifica destinazione (vincolate), purché venga garantito il reintegro e contabilizzato secondo i principi del *D.Lgs. 118/2011*.

Paradossalmente, in questo caso, invece, si è obbligato un Ente a ricorrere all'anticipazione di cassa per sopperire al mancato introito delle somme vincolate. Tale situazione, oltre al mancato rispetto dei termini di pagamento previsti dalla Legge, ha comportato un fermo nei lavori, con conseguenze pesanti per l'Ente ma soprattutto per i costruttori. Una manovra che avrebbe dovuto rilanciare l'economia locale si è dimostrata dannosa in tal senso. A poco sono valsi gli interventi presso la Prefettura Locale e i solleciti mossi ai fini di sbloccare le risorse. L'impatto è indubbiamente stato negativo, tanto è che la pista ciclabile è stata inaugurata nel 2024 mentre la sala polifunzionale a oggi non è stata completamente realizzata.

3.5 - Come l'associazionismo dei comuni può aiutare al superamento degli ostacoli

L'associazionismo tra comuni, attraverso strumenti quali le Unioni di comuni, le convenzioni e le altre forme di aggregazione territoriale, costituisce una leva strategica per fronteggiare le criticità strutturali che caratterizzano l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) a livello locale.

Nel nostro paese, gli enti comunali si trovano ad amministrare una quota rilevante degli investimenti del Piano, scontrandosi con problematiche dovute alla mancanza di personale a livello organizzativo, alla

frammentazione istituzionali rendendo complicato il rispetto degli obiettivi imposti dal programma europeo sia a livello temporale sia a livello procedurale.

In particolar modo, la cooperazione tra comuni permette di superare questi ostacoli che interessano soprattutto gli enti più piccoli che presentano difficoltà nel rispettare le procedure richieste.

La costituzione di strutture condivise o uffici unici dedicati al PNRR permette di condividere le conoscenze e competenze del personale, rafforzando la capacità di amministrazione di casistiche complesse riducendo ritardi o inadempimenti.

Inoltre, l'aggregazione territoriale permette di proporre e gestire progetti su un'area più vasta in molti ambiti, ad esempio la rigenerazione urbana, la mobilità sostenibile e la digitalizzazione, che a livello finanziario per i singoli comuni sarebbero stati di difficile accesso.

Un ulteriore aspetto a favore dell'associazionismo fa riferimento al miglioramento delle risorse amministrative e finanziarie. La condivisione delle spese di progettazione, gestione e rendicontazione permette di ridurre i costi fissi dell'attuazione dei progetti, consentendo la liberazione di risorse che possono essere destinate direttamente agli interventi.

E per finire, la gestione associata facilita tutto il ciclo dell'investimento pubblico, dalla presentazione del progetto alla rendicontazione finale, migliorando la capacità di monitoraggio dei milestone e dei target, facilitando l'utilizzo delle piattaforme di gestione e controllo del PNRR.

In quest'ottica, la cooperazione intercomunale oltre a rappresentare una soluzione a livello organizzativo, si configura altresì come uno strumento di rafforzamento strutturale della capacità amministrativa negli Enti Locali.

In breve, l'associazionismo trasforma la frammentazione istituzionale in un punto di forza, garantendo che anche i piccoli enti possano attuare i progetti del PNRR in modo efficiente.

Capitolo 4 – Gli effetti dell’evoluzione della normativa sugli enti locali di piccole dimensioni

4.1 - Impatto sulla struttura organizzativa

L’evoluzione della normativa nazionale ed europea ha influito molto sulla struttura organizzativa dei comuni di piccole dimensioni, generando un cambiamento al modello tradizionale degli enti locali. Se in passato il comune veniva concepito come presidio amministrativo, con il compito di gestire direttamente i servizi fondamentali e avere un rapporto con la comunità, oggi si configura come un terminale operativo di processi normativi e procedurali rigidi e complessi definiti da livelli di governo di livello superiori.

Questo cambiamento non è stato affiancato, in molti casi, da un adeguamento proporzionale dell’organico né dal rafforzamento delle competenze esterne, generando problemi organizzativi significativi.

La *multifunzionalità forzata* è un effetto di questo processo. Nei comuni con un personale ridotto, una persona si trova a dover gestire adempimenti diversi tra loro. L’accumularsi di compiti eterogenei riduce la possibilità di specializzazione aumentando il rischio di errori e di responsabilità amministrativa, rallentando l’azione pubblica.

A questo si aggiunge la crescita della complessità procedurale che deriva dalla disciplina dei contratti pubblici a seguito dei programmi di investimento finanziati con risorse europee. Le norme richiedono delle competenze tecniche e specifiche, figurabili da delle certificazioni, per ciascuna fase del processo. Nei piccoli comuni, per la maggior parte delle volte, mancano figure competenti, oppure molte volte sono condivise fra più enti.

La figura che assume un ruolo centrale di garanzia della legalità e di coordinamento dovrebbe essere il *Segretario comunale*.

Anche le politiche di incentivazione dell'associazionismo intercomunale hanno un impatto sulla struttura organizzativa. Pur permettendo di superare i vincoli derivanti dal numero ridotto di personale e di conseguire economie di scala, la gestione associata cambia la distribuzione interna delle competenze.

Molti processi gestionali e decisionali vengono delegati a enti sovracomunali, con il rischio che il singolo comune perda l'autonomia di progettazione e organizzazione diventando un ufficio per il cittadino e non più un centro di gestione e governo delle politiche territoriali.

La digitalizzazione della PA, spinta anche dai regolamenti europei, rappresenta un'ulteriore fonte di pressione organizzativa. L'utilizzo di sistemi di identità digitale, pagamenti elettronici, notifiche telematiche e piattaforme di gestione integrate comporta, oltre agli investimenti tecnologici, a rivedere i flussi di lavori interni. In assenza di strutture informatiche dedicate i piccoli comuni devono dipendere da fornitori esterni con effetti sull'autonomia gestionale e il controllo dei processi.

Non ultimo, i vincoli alle assunzioni e le limitazioni alla spesa di personale hanno condizionato la capacità di attrarre e trattenere persone qualificate.

Questo ci porta ad un elevato turnover e ad avere difficoltà nel consolidare competenze specialistiche generando problemi a livello organizzativo impedendo di costruire competenze interne durature.

Nel complesso, la struttura organizzativa dei piccoli comuni non si è ampliata in termini quantitativi, ma si è intensificata sotto il profilo della complessità procedurale e relazionale. L'ente locale di minori dimensioni non opera più come unità amministrativa isolata, bensì come nodo di una rete multilivello che implica interazioni continue con amministrazioni centrali, autorità indipendenti e istituzioni europee. L'aumento degli obblighi informativi, dei controlli e delle procedure di rendicontazione ha trasformato profondamente la fisionomia dell'azione amministrativa

locale, imponendo standard organizzativi e competenze tecniche sempre più sofisticate.

In questa prospettiva, l'adeguamento organizzativo non si esaurisce in un problema meramente amministrativo, ma si traduce in una questione di sostenibilità istituzionale, nella quale l'autonomia decisionale degli enti locali è chiamata a confrontarsi con i vincoli derivanti dal coordinamento e dalla disciplina della finanza pubblica. La tenuta dell'autonomia locale non dipende più soltanto dalla distribuzione formale delle competenze, ma dalla capacità concreta degli enti di dotarsi di strutture adeguate, di competenze specialistiche e di modelli organizzativi coerenti con l'intensificarsi delle regole fiscali e dei meccanismi di controllo.

4.2 - Impatto sulla situazione economico-finanziaria

Sul piano economico i piccoli comuni si trovano a sostenere costi fissi legati all'adeguamento normativo. Tali oneri, incidono maggiormente sui comuni di piccole dimensioni rispetto agli enti con base demografica e fiscale più ampia, portando ad un aumento delle spese di funzionamento incidendo molto sul totale delle spese correnti. L'assenza di economie di scala accentua il divario strutturale tra enti, rendendo più oneroso il rispetto degli standard imposti dal legislatore.

Dal punto di vista finanziario, l'introduzione del principio del pareggio di bilancio e il rafforzamento dei controlli esterni hanno contribuito a rendere più complessi e rigidi i bilanci comunali. La stabilità finanziaria, unita ai vincoli su assunzioni e debito, riduce la capacità di pianificare investimenti in autonomia e di rispondere prontamente agli shock esterni. Nei comuni più piccoli, avendo delle entrate limitate, le rigidità imposte possono ridurre la capacità di investimento o addirittura provocare ritardi su interventi infrastrutturali dovute alla mancanza di capitale per poter portare avanti i lavori. Inoltre, come già anticipato nei capitoli precedenti,

l'aumento della complessità a livello procedurale per avere accesso a fondi europei e/o nazionali, ad esempio *PNRR*, comporta costi di progettazione e rendicontazione che a livello di bilancio hanno un'incidenza anticipata rispetto all'erogazione dei fondi, aumentando l'esposizione a rischi finanziari in caso di ritardi o di non raggiungimento degli obiettivi. In assenza di adeguate risorse tecniche interne, i costi associati possono compromettere la redditività dei bandi e determinare criticità nell'esecuzione, con conseguenti ripercussioni sugli equilibri finanziari. La regolamentazione multilivello ha imposto una progressiva standardizzazione dei comportamenti finanziari degli enti locali. Se da un lato ciò ha ridotto le differenze formali, dall'altro ha accentuato le asimmetrie sostanziali legate alla dimensione organizzativa. Di conseguenza, i piccoli comuni devono adempiere agli stessi obblighi degli enti più grandi pur disponendo di risorse umane e finanziarie nettamente inferiori. Questo scenario incrementa la vulnerabilità economico-finanziaria, compromettendo la sostenibilità a lungo termine e la capacità di adottare politiche autonome di sviluppo territoriale.

Per completezza di informazioni, è bene dare evidenza a un altro paradosso che nell'ambito dell'attribuzione dei fondi *PNRR*, si è sviluppato con riferimento alla transizione digitale nei cosiddetti "Pa Digitale 2026"⁶.

PA digitale 2026 è la piattaforma del Dipartimento per la trasformazione digitale, finanziata dal *PNRR*, che permette a Comuni e PA di richiedere fondi per la digitalizzazione, rendicontare progetti e accedere a servizi come cloud, App IO e SPID. Offre finanziamenti in modalità voucher per l'adozione rapida di soluzioni standard.

⁶ PA digitale 2026, Le risorse per una PA protagonista della transizione digitale, Dipartimento per la trasformazione digitale.

I Fondi sono stati dedicati a 22.353 PA su tutto il territorio nazionale e assegnati in ordine di prenotazione con l'erogazione in modalità voucher. Non si è reso necessario infatti presentare progetti, ma ogni PA in base a tipologia, dimensione e necessità ha chiesto e ricevuto un finanziamento predefinito.

I fondi sono stati assegnati come somme fisse (voucher) in base alla dimensione e tipologia dell'ente (es. Comuni) e non è stata prevista la rendicontazione delle singole fatture, ma la dimostrazione del risultato raggiunto, l'attivazione del servizio o la conformità tecnica tramite asseverazione.

In questa fase, gli Enti di piccole dimensioni che, o grazie all'intraprendenza degli amministratori e dei dipendenti o alla gestione in forma associata dei servizi, hanno evitato di ricorrere a onerose prestazioni consulenziali esterne, hanno potuto beneficiare dei risparmi di spesa derivanti dalla differenza tra i contributi ottenuti e le spese sostenute. Questa situazione di conseguente miglioramento del pareggio di bilancio "avrebbe" potuto essere utilizzata per porre in essere politiche di defiscalizzazione a vantaggio della collettività. Poi sulla concreta attuazione, pochi Enti Locali hanno operato in questa direzione a causa del continuo aumento dei costi gestionali che accomuna la maggior parte degli Enti Locali, soprattutto se non associati.

Per la sostenibilità economica, oltre che gestionale, le forme di cooperazione tra enti locali rivestono un ruolo cruciale. Attraverso l'associazionismo, è possibile ottimizzare i costi fissi legati agli adeguamenti normativi, ottenere economie di scala e migliorare la capacità di reperire risorse esterne (vedi fondi PNRR), superando i limiti della frammentazione istituzionale. La cooperazione si conferma quindi uno strumento fondamentale per riequilibrare la gestione finanziaria e

preservare l'operatività dei comuni di minori dimensioni in un contesto di vincoli stringenti.

4.3 - Impatto sull'erogazione dei servizi alla cittadinanza

L'evoluzione della normativa ha prodotto effetti rilevanti non soltanto sul piano organizzativo, finanziario e amministrativo, ma anche sulla capacità degli enti di garantire un'erogazione efficace e continuativa dei servizi alla cittadinanza. In particolare, i comuni di piccole dimensioni risultano maggiormente esposti agli effetti di tali trasformazioni, in quanto caratterizzati da strutture amministrative ridotte e da una disponibilità limitata di risorse finanziarie e competenze professionali.

L'introduzione di vincoli sempre più stringenti in materia di finanza pubblica, derivanti sia dall'ordinamento europeo sia dalla legislazione nazionale, ha progressivamente modificato il contesto entro il quale gli enti locali sono chiamati a operare. Il rafforzamento delle regole di equilibrio di bilancio e dei meccanismi di controllo sulla gestione delle risorse pubbliche ha comportato un incremento significativo degli obblighi procedurali e informativi a carico delle amministrazioni locali. In tale quadro, i comuni sono chiamati a rispettare numerosi adempimenti connessi alla programmazione finanziaria, alla gestione del bilancio e alla rendicontazione della spesa pubblica, con la conseguenza che una quota crescente delle risorse amministrative viene assorbita da attività di carattere procedurale piuttosto che dalla gestione diretta dei servizi alla collettività.

Nei comuni di minori dimensioni, tale situazione può incidere in modo particolarmente significativo sulla capacità amministrativa dell'ente. Le strutture organizzative ridotte e la limitata disponibilità di personale qualificato rendono infatti più complesso affrontare la crescente complessità normativa e gestionale che caratterizza l'azione

amministrativa contemporanea. Pertanto, l'amministrazione locale può trovarsi a operare in condizioni di crescente pressione organizzativa, con possibili ripercussioni sulla qualità e sull'efficacia dei servizi pubblici offerti ai cittadini.

Dal punto di vista economico, tali dinamiche si inseriscono nel più ampio dibattito relativo all'efficienza dei sistemi di governo locale e alla dimensione ottimale degli enti territoriali. La letteratura sul federalismo fiscale ha infatti evidenziato come la capacità degli enti locali di fornire servizi pubblici efficienti dipenda anche dalla dimensione organizzativa e dalla possibilità di conseguire economie di scala nella produzione dei servizi. In particolare, è stato sottolineato come la frammentazione istituzionale possa generare inefficienze quando gli enti territoriali operano al di sotto della dimensione minima efficiente necessaria per la gestione di determinate funzioni pubbliche⁷.

Nel contesto italiano, caratterizzato dalla presenza di numerosi comuni di piccole dimensioni, tale problematica assume una rilevanza particolare. Molti servizi pubblici locali, soprattutto quelli con un elevato contenuto tecnologico o organizzativo – come i servizi digitali, i sistemi informativi, la gestione dei rifiuti o alcune politiche sociali – richiedono infatti competenze tecniche e strutture organizzative che difficilmente possono essere sostenute da enti dotati di risorse amministrative limitate.

Anche al fine di risolvere tali criticità, il legislatore nazionale ha progressivamente incentivato le forme di cooperazione istituzionale tra enti locali, promuovendo strumenti di gestione associata delle funzioni e dei servizi, come ampiamente descritto nel capitolo 3 del presente elaborato.

⁷ W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

L'associazionismo tra comuni rappresenta pertanto uno strumento fondamentale per superare le criticità derivanti dalla frammentazione amministrativa e dalla limitata capacità organizzativa dei piccoli enti. Attraverso la gestione associata delle funzioni e dei servizi, gli enti locali possono condividere risorse professionali, competenze tecniche e strutture amministrative, conseguendo economie di scala e migliorando l'efficienza complessiva dell'azione amministrativa.

Il ruolo della cooperazione intercomunale assume un'importanza ancora maggiore nel contesto delle politiche pubbliche europee più recenti, come dimostrato dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). L'implementazione degli interventi previsti dal piano richiede infatti un elevato livello di capacità amministrativa, competenze tecniche specialistiche e una gestione accurata delle procedure di monitoraggio e rendicontazione delle risorse finanziarie. Tuttavia, la struttura organizzativa dei piccoli comuni spesso non dispone delle risorse necessarie per affrontare autonomamente tali attività.

In questo contesto, la cooperazione tra enti locali rappresenta un fattore decisivo per rafforzare la capacità amministrativa territoriale. Attraverso l'associazionismo intercomunale è infatti possibile costituire uffici tecnici condivisi, strutture di supporto alla progettazione e unità amministrative dedicate alla gestione dei finanziamenti europei e alla rendicontazione dei progetti. Inoltre, molti degli interventi previsti dal PNRR presentano una dimensione territoriale che supera i confini amministrativi del singolo comune; di conseguenza, la cooperazione tra enti locali consente di sviluppare progetti di area vasta maggiormente coerenti con le esigenze del territorio e più efficaci dal punto di vista economico e gestionale ⁸.

⁸ D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in Legge 29 luglio 2021, n. 108, recante governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e misure di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali.

Nel complesso, l'evoluzione della normativa multilivello e l'introduzione di nuove politiche di investimento pubblico hanno trasformato profondamente il ruolo degli enti locali di piccole dimensioni all'interno del sistema di governance territoriale. La capacità di assicurare servizi adeguati alla cittadinanza non dipende più soltanto dalla disponibilità di risorse finanziarie, ma anche dalla capacità degli enti di operare all'interno di reti istituzionali più ampie e di sviluppare forme di cooperazione territoriale in grado di rafforzare l'efficienza e la sostenibilità dell'azione pubblica a livello locale.

Capitolo 5 - ITALIAE, Nuove formule organizzative per i territori

5.1 - Cos'è ITALIAE

Il programma *ITALIAE* rappresenta un'iniziativa strategica promossa dal *Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, finalizzata al rafforzamento della capacità amministrativa degli enti locali, con particolare riferimento ai comuni di piccole dimensioni⁹. Esso si colloca nel contesto delle politiche pubbliche volte ad affrontare alcune criticità strutturali del sistema amministrativo locale, tra cui la limitata disponibilità di personale qualificato, la crescente complessità del quadro normativo e l'elevata frammentazione territoriale, fattori che incidono negativamente sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione amministrativa¹⁰.

In tale prospettiva, il programma promuove la diffusione di modelli organizzativi innovativi basati sulla cooperazione intercomunale, incentivando il ricorso a strumenti quali le unioni di comuni, le convenzioni per la gestione associata delle funzioni e i processi di fusione. Tali forme di integrazione istituzionale consentono di condividere risorse umane e competenze tecniche, di razionalizzare i processi amministrativi e di conseguire economie di scala nella produzione dei servizi pubblici, contribuendo al miglioramento della qualità e della continuità delle prestazioni erogate ai cittadini¹¹.

Parallelamente, *ITALIAE* favorisce la costruzione di reti territoriali in grado di affrontare interventi di maggiore complessità, sostenendo gli enti

⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie, Programma *ITALIAE* – Nuove formule organizzative per i territori.

¹⁰ Ivi, sezione “Contesto e finalità”.

¹¹ Ivi, sezione “Obiettivi del programma”.

locali nelle attività di progettazione, gestione e rendicontazione degli investimenti pubblici, anche in coerenza con gli indirizzi della programmazione nazionale ed europea. In tal senso, l’iniziativa si configura come uno strumento di policy orientato alla modernizzazione della governance locale e alla riduzione degli effetti negativi della frammentazione amministrativa, rafforzando al contempo la sostenibilità organizzativa e istituzionale degli enti coinvolti¹².

Nel complesso, il programma contribuisce a consolidare la capacità dei comuni, in particolare di quelli di minori dimensioni, di partecipare in modo efficace a programmi di investimento pubblico e di rispondere con maggiore efficienza alle esigenze della collettività, configurandosi come una leva di innovazione amministrativa e di coordinamento territoriale¹³.

5.2 - Come interviene per affiancare le Pubbliche Amministrazioni

In continuità con quanto evidenziato nel paragrafo precedente, il programma *ITALIAE* non si limita a promuovere modelli organizzativi innovativi, ma interviene in modo concreto nell’affiancamento delle pubbliche amministrazioni locali, supportandole nei processi di rafforzamento amministrativo e di riorganizzazione istituzionale. In particolare, l’iniziativa si configura come uno strumento operativo di accompagnamento, volto a sostenere gli enti territoriali nell’analisi delle proprie criticità organizzative e nella definizione di soluzioni coerenti con il quadro normativo e finanziario di riferimento. Tale attività si realizza attraverso servizi di assistenza tecnica qualificata, che accompagnano le amministrazioni sia nella fase di progettazione sia in quella di attuazione

¹² Ivi, sezione “Attività e linee di intervento”.

¹³ Ivi, sezione “Risultati attesi e impatti”.

delle forme di cooperazione intercomunale e dei processi di riorganizzazione amministrativa.

Il supporto offerto dal programma si articola, inoltre, nella predisposizione e diffusione di strumenti metodologici, linee guida operative e modelli organizzativi replicabili, volti a facilitare l'adozione di soluzioni efficienti e sostenibili. A ciò si affiancano interventi di formazione e capacity building destinati al personale degli enti locali, finalizzati al rafforzamento delle competenze tecniche, gestionali e amministrative, con particolare attenzione alle aree maggiormente esposte alla complessità normativa e procedurale. In questo senso, *ITALIAE* contribuisce a colmare i gap di competenze e a ridurre le difficoltà operative che caratterizzano, in misura più accentuata, i comuni di minori dimensioni.

ITALIAE, nel dettaglio:

- si propone di individuare mappe e ambiti territoriali adeguati all'associazionismo istituzionale, raccoglie, processa e rende disponibili in open data le informazioni sullo stato dell'associazionismo locale in Italia;
- produce studi, analisi e report sulla situazione e sulle prospettive di riordino territoriale sotto diverse dimensioni;
- sostiene le Regioni nell'ambito delle discipline normative, dei programmi e finanziamenti relativi alle proprie politiche di riordino territoriale;
- supporta le Regioni stesse, nell'ambito di eventuali processi di revisione di tali discipline e programmi;
- offre supporto alla costituzione, allo sviluppo e al potenziamento delle diverse forme di cooperazione tra enti territoriali, nel perseguimento di nuovi ambiti di efficienza scalare, con preferenza per il modello dell'Unione di Comuni, di cui all'art. 32 del TUEL.

Agisce, a tal fine, sia al livello dell'assetto istituzionale delle conseguenti forme di cooperazione intercomunale, sia al livello profondo del change management degli uffici, puntando alla creazione di efficaci e innovative forme di gestione degli stessi;

- incentiva, nelle realtà intercomunali che aderiscono al progetto, lo sviluppo tecnologico e il riuso di strumenti condivisi, nonché la modernizzazione delle modalità di gestione delle funzioni trasversali, quali quelle di gestione del personale e della finanza, del controllo di gestione e della modernizzazione delle pratiche di gestione ordinaria;
- testa nuove modalità di ripartizione delle funzioni e dei servizi tra comuni e rispetto alla provincia, attraverso specifici cantieri adattati alle diverse realtà territoriali, utilizzando le modalità previste dall'ordinamento;
- sostiene la finalizzazione delle operazioni puntuali di riassetto all'adozione di modalità strategiche di programmazione, finalizzate anche allo sviluppo economico dei territori, con particolare riferimento al modello delle green community, di cui alla legge n. 221 del 2015;
- sviluppa percorsi tematici di particolare rilevanza per la modernizzazione degli enti locali, con particolare riferimento agli strumenti di trasparenza e anticorruzione, alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e alla cooperazione transfrontaliera e transnazionale europea degli enti territoriali;
- promuove l'appoggio a qualificate partnership per il perseguimento delle proprie finalità, puntando su realtà istituzionali, professionali, di ricerca e di rappresentanza, che condividano la propria vision e le modalità di svolgimento delle proprie attività.

Sotto un profilo più ampio, il programma svolge una funzione di facilitazione e coordinamento istituzionale, favorendo la creazione di reti territoriali e la condivisione di esperienze tra amministrazioni, anche attraverso la diffusione di buone pratiche e l'attivazione di percorsi di apprendimento collettivo. Tale dimensione collaborativa consente di superare logiche di isolamento amministrativo, promuovendo una maggiore integrazione tra enti e una più efficiente gestione delle funzioni pubbliche.

L'affiancamento fornito da *ITALIAE* si rivela particolarmente rilevante anche in relazione alla crescente complessità dei vincoli di finanza pubblica e alla necessità di gestire programmi di investimento articolati, rispetto ai quali gli enti locali, soprattutto di piccola dimensione, incontrano difficoltà significative.

In questa prospettiva, l'azione del programma contribuisce non solo al miglioramento della capacità amministrativa degli enti, ma anche al rafforzamento complessivo della qualità dell'azione pubblica, favorendo una gestione più efficiente, trasparente e orientata ai risultati. Ne deriva un impatto positivo sulla capacità delle amministrazioni locali di rispondere in modo adeguato ai bisogni della collettività, consolidando al contempo modelli organizzativi più resilienti e coerenti con le trasformazioni in atto nel sistema della finanza pubblica e della governance territoriale.

Conclusioni

L'analisi svolta consente di affermare che l'associazionismo tra enti locali costituisce oggi una delle direttrici più rilevanti attraverso cui leggere le trasformazioni del governo locale italiano. Esso nasce dall'esigenza di rispondere a un contesto profondamente mutato, segnato da vincoli finanziari più stringenti, da una crescente complessità normativa e amministrativa e da una progressiva emersione dei limiti strutturali che caratterizzano, in particolare, i comuni di minori dimensioni. In tale scenario, la cooperazione intercomunale non può essere considerata un fenomeno accessorio, né una soluzione meramente organizzativa, ma deve essere interpretata come una possibile modalità di ricomposizione della frammentazione istituzionale e di rafforzamento della capacità amministrativa locale.

L'associazionismo può rappresentare una risposta particolarmente efficace laddove i singoli enti soffrono di carenza di personale, insufficienza di competenze tecniche e difficoltà nel sostenere in autonomia i costi organizzativi delle funzioni fondamentali. La gestione associata consente infatti di condividere risorse professionali, strutture amministrative e strumenti operativi, rendendo più sostenibile l'esercizio delle funzioni pubbliche e favorendo, almeno in linea teorica, il conseguimento di economie di scala e di scopo. Tuttavia, perché tali benefici si realizzino concretamente, è necessario che l'associazionismo non resti confinato a

una logica formale o difensiva, ma si traduca in un reale processo di integrazione amministrativa.

Proprio per questo motivo, esso non può essere letto soltanto come un'opportunità economico-finanziaria.

Più profondamente, l'associazionismo si presenta come una possibile leva di innovazione istituzionale, capace di incidere sulla qualità della governance locale e sulla sostenibilità nel tempo dell'azione amministrativa. In tale prospettiva si colloca il programma ITALIAE, promosso dal Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie, che sostiene nuove formule organizzative per i territori, accompagna processi di riordino, associazionismo e rafforzamento amministrativo, e mette a disposizione attività di analisi, supporto e strumenti operativi per gli enti locali. In questo senso, ITALIAE può essere considerato non solo come un programma di supporto tecnico, ma come il segnale di una possibile svolta nell'approccio istituzionale al tema, fondata sull'idea che la cooperazione tra enti locali debba essere accompagnata, incentivata e resa concretamente praticabile.

Resta, tuttavia, il nodo delle profonde differenze territoriali che attraversano il Paese. Il dualismo tra Nord e Sud continua, infatti, a riflettersi anche sulla capacità amministrativa degli enti locali e sulle condizioni di contesto entro cui maturano i processi associativi. Nei territori più fragili, e in particolare nel Mezzogiorno, il minore spessore organizzativo delle amministrazioni, la più debole capacità progettuale e gestionale e la persistenza di criticità strutturali rendono più complessa la costruzione di modelli cooperativi stabili; allo stesso tempo, proprio in questi contesti l'associazionismo potrebbe esprimere la sua utilità maggiore, consentendo di aggregare risorse e competenze altrimenti troppo esigue per sostenere da sole il peso delle funzioni amministrative.

Un segnale importante in questa direzione proviene anche dalla stagione della digitalizzazione amministrativa, accelerata negli ultimi anni e rafforzata dalle riforme collegate al PNRR. La realizzazione di infrastrutture informative condivise dimostra infatti che la logica della cooperazione tra enti può tradursi in risultati concreti e misurabili. Emblematico è il caso dell'ANPR, nella quale, come comunicato dal Ministero dell'interno nel gennaio 2022, sono confluiti tutti i comuni italiani, con i dati di circa 67 milioni di cittadini, rendendo possibile una più ampia interoperabilità amministrativa e una semplificazione dell'accesso ai servizi. Benché non coincida con l'associazionismo in senso stretto, tale esperienza dimostra che la condivisione di banche dati, procedure e strumenti comuni può ridurre la frammentazione amministrativa e rafforzare l'efficienza complessiva del sistema pubblico.

Quanto descritto sinora merita una chiave di lettura concreta che si basa anche su quanto ho avvertito durante i miei confronti con i politici locali, a seguito sia dell'attività di stage che ho condotto in passato sia del percorso lavorativo che mi vede coinvolto in alcuni comuni di piccole dimensioni.

L'associazionismo infatti continua a incontrare ostacoli significativi, che non sono solo tecnici o finanziari, ma anche politici, culturali e territoriali. Tra questi, assume particolare rilievo la persistente resistenza dei sindaci e delle comunità locali ad accettare una gestione condivisa delle funzioni, resistenza che si radica nella forte valenza identitaria del comune quale presidio di prossimità e luogo della rappresentanza politica. A ciò si aggiungono la difficoltà di costruire relazioni stabili di fiducia tra enti, la disomogeneità delle strutture amministrative e la diversa capacità dei territori di sostenere percorsi di integrazione istituzionale.

Ho potuto rilevare personalmente, come anche evidenziato da IFEL e ANCI, quanto il rapporto diretto tra sindaco e comunità continui a rappresentare un elemento decisivo della legittimazione politica locale, condizionando anche la disponibilità a trasferire funzioni verso forme associative.

Il tema dell'associazionismo intercomunale rinvia dunque a una questione più ampia, che riguarda il futuro stesso del governo locale. La sfida non consiste soltanto nel ridurre i costi o nel rispettare i vincoli di finanza pubblica, ma nel costruire assetti istituzionali capaci di preservare l'autonomia locale senza rinunciare all'efficienza, alla qualità dei servizi e alla sostenibilità amministrativa. Per questa ragione, il successo dell'associazionismo dipenderà dalla capacità delle istituzioni di trasformarlo da adempimento percepito a progetto condiviso, da soluzione emergenziale a scelta strategica, da semplice sommatoria di enti a reale forma di governance territoriale. Solo se sostenuto da adeguati strumenti, da un forte accompagnamento istituzionale e da una visione di lungo periodo, esso potrà davvero rappresentare una svolta per gli enti locali e una risposta credibile alle fragilità del sistema amministrativo italiano.

BIBLIOGRAFIA

- Balassone, F. – Francese, M. (2012), “Il pareggio di bilancio in Costituzione”, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2012-0126/index.html>
- Berti, N. “L’Associazionismo comunale, tra obbligo ed opportunità. I modelli e il processo di gestione associata delle funzioni comunali”, Formazione Ifel per i comuni, 17 Febbraio 2016
- Bolgherini, S. (2011), “Local government and inter-municipal cooperation in Italy and Germany”, <https://www.researchgate.net/publication/50820603>
- Buti, M. – Carnot, N. (2018), “The reform of the Stability and Growth Pact” – VoxEU <https://cepr.org/voxeu/columns/reform-stability-and-growth-pact>
- Camera dei Deputati (Dossier e Note di lettura):
- Autonomie territoriali e finanza locale. La riforma attuata con la legge n. 56/2014
 - Autonomie territoriali e finanza locale. Le province e il riordino delle funzioni provinciali
 - Gestione associata delle funzioni comunali, unioni e fusioni di comuni, aggiornata al 29 settembre 2022
 - Il Patto di stabilità interno e l’evoluzione delle regole di finanza locale
- Commissione europea, “Stability and Growth Pact”, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en
- Senato della Repubblica (Dossier): “Documentazione che disciplina il sistema elettorale e l’applicazione della legge”

- Giuriato, L. – Gastaldi, F. (2008), The Domestic Stability Pact:
Assessment of the Italian experience and comparison with the other
EMU countries, <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/14455/>
- Ivaldi, G. – Monacelli, D. – Paziienza, M.G. – Rapallini, C. (2012),
“Patto di stabilità interno e indebitamento degli enti locali”,
<https://flore.unifi.it/handle/2158/606855>
- Ministero dell’Economia e delle Finanze – RGS (BDAP), “Le regole di
finanza pubblica degli enti territoriali”,
<https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/LeRegoleDiFinanzaPubblicaDegliEntiTerritoriali>
- Testoni, L., Spalla, F. (2021) Le fusioni di Comuni nella Provincia di
Como: un’indagine, Note della Fondazione Giandomenico
Romagnosi 6-2021, Fondazione Giandomenico Romagnosi, Pavia,
- Oates, W.E (1972), Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New
York,

Siti internet consultati

- ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani, “Il quadro normativo
delle gestioni associate e delle unioni di comuni”,
<https://www.anci.it/il-quadro-delle-unioni-e-la-principale-normativa-sulle-gestioni-associate/>
- ANCI – Fondazione IFEL, documenti su finanza locale e governance UE
<https://www.fondazioneifel.it/>
- Conferenza Stato-città ed autonomie locali, Presidenza del Consiglio dei
Ministri, <https://www.conferenzastatocitta.gov.it/>
- Corte dei conti – Relazioni sul coordinamento della finanza pubblica
<https://www.corteconti.it/>
- Governo Italiano, “PNRR: digitalizzazione, innovazione, competitività,
cultura e turismo”,

<https://www.governo.it/it/approfondimento/digitalizzazione-innovazione-competitivita-e-cultura/16701>

Governo Italiano, PNRR Salute,

<https://www.governo.it/it/approfondimento/pnrr-salute/16707>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Governo Italiano, “M5C1 (Componente C1 - “Politiche del lavoro”)",

<https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-PNRR/Pagine/M5C1>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Governo Italiano, “M5C2 (Componente C2 - “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”)" <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-PNRR/Pagine/M5C2>

Ministero dell'Università e della Ricerca, “PNRR - Misure e Componenti”, <https://www.mur.gov.it/it/pnrr/pnrr-misure-e-componenti>

Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Governo Italiano, “PNRR – RepowerEU”, <https://www.mimit.gov.it/it/pnrr/temi-pnrr/repowerEU>

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie, Programma ITALIAIE – Nuove formule organizzative per i territori, <https://www.italiaie.affariregionali.it/home/>

Regione Veneto, “Enti locali. I rapporti con gli enti del Veneto”, <https://www.regione.veneto.it/web/enti-locali/-il-percorso-della-fusione>

Normativa di riferimento

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico degli enti locali (TUEL)”

D.L. 31 maggio 2010, n. 78, “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”

Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”

Legge 7 aprile 2014, n. 56, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"

Legge 6 ottobre 2017, n. 158 (Legge Realacci): "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni"

D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in Legge 29 luglio 2021, n. 108, recante governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e misure di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali.

D. Lgs 31 marzo 2023, n. 36, “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”

Ringraziamenti

Inizio nel ringraziare il Professor Velo Francesco che ha accettato subito la proposta di essere il mio Relatore sostenendomi nella scelta della stesura della tesi e degli argomenti trattati dimostrandosi disponibile ad aiutarmi; ringrazio la Dott.ssa Resemini Alba per la sua collaborazione e contribuzione all'arricchimento di un argomento molto sensibile, da lei vissuto in qualità di Sindaco del comune di Terranova dei passerini, uno dei comuni della PRIMA ZONA ROSSA negli anni della Pandemia COVID-19;

ringrazio Alessia per avermi aiutato a superare l'ultimo esame fornendomi ripetizioni;

ringrazio Giulia e Giuseppe per le ore passate a studiare, ripassare, per aver condiviso l'ansia arrivando insieme al superamento dell'ultimo esame;

ringrazio mia mamma per avermi sostenuto sempre, anche se in questa avventura mi sono arrangiato abbastanza;

ringrazio mio fratello per avermi sempre spinto a dare il massimo e arrivare all'obiettivo;

ringrazio Giorgia, la compagna di mio fratello, perché in questo ultimo anno ha compreso l'ansia e la scaramanzia nel raccontare l'andamento degli esami, consolandomi dicendo che anche lei era così durante il suo percorso di studi;

ringrazio mio papà perché quando gli dicevo che avevo un esame la sua risposta era: "Massi Ale tu ce la fai, stai tranquillo!" trasmettendomi la sua forza e la sua serenità nell'affrontare tutte le sfide;

infine, ringrazio tutti coloro che non ho citato ma che fanno parte del percorso fino al raggiungimento del Traguardo.