

Il paradigma è cambiato. Basta osservare i tre assi del Next Generation UE, sui quali si fonda il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): transizione ecologica, transizione digitale e inclusione sociale. Sono concetti che richiamano l'improrogabile necessità di modificare nel profondo il modello di sviluppo dominante, segnato dalla finanziarizzazione dell'economia e dall'impoverimento della sfera pubblica (lavoro, servizi, qualità della vita). Per l'ampliamento dei diritti fondamentali e il contrasto della disuguaglianza sociale, la dimensione locale gioca un ruolo cruciale. Nel mondo globale, in cui siamo tutti collegati (e il virus, più di ogni altra cosa, ce lo ha drammaticamente ricordato), il multilateralismo pacifico e la composizione attiva di interessi, che va costruita con un lavoro tenace, hanno bisogno della dimensione locale per ridurre la distanza tra governanti e governati, che erode i fondamenti stessi delle democrazie.

Scritti di: Romano Astolfo, Massimo Balducci, Chiara Bergonzini, Giovanni Bertin, Monica Billio, Silvia Bolgherini, Paolo Brambilla, Vinicio Brigante, Vania Brino, Valeria Bucci, Noemi Ilaria Buonsante, Federico Caldura, Stefano Campostrini, Giuseppe Canossi, Marcello Degni, Ewald Eisenberg, Giancarlo Ferrara, Andrea Ferri, Giaime Gabrielli, Giampiero Maria Gallo, Alessandro Grassi, Raffaele Lagravinese, Eleonora Laurenza, Giocondo Leonardi, Donato Letterio, Eleonora Luciani, Vanessa Manzetti, Edoardo Meneghelli, Giacomo Menegus, Patrizia Messina, Leo Fulvio Minervini, Andrea Morgia, Maria Teresa Nardo, Silvia Pellizzari, Francesca Petrina, Francesco Porcelli, Stefania Porchia, Pasquale Puppo, Giuliano Resce, Pier Marco Rosa Salva, Chiara Scapinello, Sonia Sirtori, Claudia Tubertini, Matteo Turrin, Carlo Vermiglio, Annalisa Vinella, Maristella Zantedeschi.

Marcello Degni

Consigliere della Corte dei Conti. Economista, esperto di finanza pubblica e di procedure di bilancio, dirige il master di pubblica amministrazione e svolge attività accademica nell'Università Ca' Foscari Venezia. È stato Consigliere Parlamentare del Senato, ha collaborato con la Commissione tecnica della spesa pubblica (Tesoro) e con l'Unità di valutazione finanziaria, presso il Quirinale. Per Castelveccchi, oltre ad aver curato le edizioni precedenti del Rapporto, ha pubblicato: con Paolo De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico* (2017); *Il vincolo stupido: Europa e Italia nella crisi dell'euro* (nuova edizione 2019); *La voragine: inghiottiti dal debito pubblico* (2012); con Pasquale Ferro, *Il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche* (2016).

IV Rapporto **Ca' Foscari** sui comuni

20
21

IV Rapporto **Ca' Foscari** sui comuni

20
21

La risposta
dei comuni
alla crisi
pandemica

A cura di
Marcello Degni



Cover design: BRUNO APOSTOLI

ISBN 978-88-3290-599-1



9 788832 905991 >

€ 75,00

CASTELVECCHI

三

Le ricerche che hanno portato alla realizzazione di alcuni dei contributi qui pubblicati hanno ricevuto sostegni e collaborazioni da diversi enti/organizzazioni. In particolare il Centro GSI ha avuto supporti incondizionati da parte di: SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Fondazione Farmafactoring, IFEL-ANCI, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'Interno



I edizione: settembre 2021

© 2021 Lit Edizioni s.a.s.

Tutti i diritti riservati

Castelvecchi è un marchio di Lit Edizioni s.a.s.

Via Isonzo 34, 00198 Roma

Tel. 06.8412007

info@castelvecchieditore.com

www.castelvecchieditore.com

ristampa

anno

8 7 6 5 4 3 2 1

2021 2022 2023 2024



Università
Ca' Foscari
Venezia

Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021

La risposta dei comuni alla crisi pandemica

A cura di Marcello Degni

Scritti di

Romano Astolfo, Massimo Balducci, Chiara Bergonzini,
Giovanni Bertin, Monica Billio, Silvia Bolgherini, Paolo Brambilla,
Vinicio Brigante, Vania Brino, Valeria Bucci, Noemi Ilaria Buonsante,
Federico Caldura, Stefano Campostrini, Giuseppe Canossi,
Marcello Degni, Ewald Eisenberg, Giancarlo Ferrara, Andrea Ferri,
Giaime Gabrielli, Giampiero Maria Gallo, Alessandro Grassi,
Raffaele Lagravinese, Eleonora Laurenza, Giocondo Leonardi,
Donato Letterio, Eleonora Luciani, Vanessa Manzetti,
Edoardo Meneghelli, Giacomo Menegus, Patrizia Messina,
Leo Fulvio Minervini, Andrea Morgia, Maria Teresa Nardo,
Silvia Pellizzari, Francesca Petrina, Francesco Porcelli,
Stefania Porchia, Pasquale Pupo, Giuliano Resce,
Pier Marco Rosa Salva, Chiara Scapinello, Sonia Sirtori,
Claudia Tubertini, Matteo Turrin, Carlo Vermiglio,
Annalisa Vinella, Maristella Zantedeschi

C A S T E L V E C C H I

Indice

Prefazione <i>Antonio Decaro</i>	9
Introduzione: le sfide per i comuni e le “gambe” per sostenerle <i>Stefano Campostrini, Marcello Degni, Andrea Ferri</i>	11
PARTE PRIMA: L’IMPATTO DELLA PANDEMIA	
1. Dalla dichiarazione dello stato di emergenza alla legge di bilancio per il 2021: l’impatto normativo sui comuni <i>Eleonora Luciani</i>	21
2. Il “rimbalzo” dopo il vaccino: quali prospettive per i comuni? <i>Andrea Ferri</i>	66
PARTE SECONDA: LA DIMENSIONE “OTTIMA” DEL COMUNE	
Una premessa <i>Stefano Campostrini, Marcello Degni</i>	85
1. Dimensione dei comuni e capacità di investimento <i>Francesca Petrina</i>	93
2. Fusioni di comuni e affluenza alle urne: la (contro)tendenza in Italia <i>Silvia Bolgberini</i>	114
3. L’esperienza di una regione a statuto speciale: il FVG <i>Pier Marco Rosa Salva</i>	134
4. Oltre la dimensione “ottima” del Comune Comuni e aree urbane funzionali, tra adeguatezza istituzionale e identità <i>Patrizia Messina</i>	158

5. Come rendere virtuose le Unioni di comuni <i>Giuseppe Canossa</i>	171
6. Il governo locale alla ricerca di sé stesso tra dimensioni e funzioni <i>Massimo Balducci</i>	176
7. La “dimensione ottima” comunale e la differenziazione nella legislazione statale e regionale <i>Claudia Tubertini</i>	190
8. Il Consiglio d’Europa e le autonomie locali: la risposta alla crisi pandemica <i>Sonia Sirtori</i>	205
9. La cooperazione intercomunale in Germania <i>Ewald Eisenberg</i>	229

PARTE TERZA: IL COMUNE COME “REGISTA” DEL WELFARE POLICENTRICO

1. Un mondo in rapido cambiamento: alcuni elementi di scenario con cui i comuni italiani devono confrontarsi. I numeri del cambiamento <i>Stefano Campostrini</i>	243
2. Il cambiamento dei sistemi di welfare: un processo continuo <i>Giovanni Bertin</i>	266
3. Gli ambiti territoriali sociali, tra gestioni associate e welfare plurale <i>Stefania Porchia, Maristella Zantedeschi</i>	287
4. Il settore sociosanitario: un’area grigia tra comuni e sanità <i>Marcello Degni</i>	303
5. Ipab e comuni: storia ed evoluzione, anche in tempo di pandemia <i>Giocondo Leonardi</i>	327
6. Per un uso dei nudge nella “attività sociale” dei Comuni <i>Paolo Brambilla</i>	363
7. Gli strumenti giuridici per una gestione innovativa dei servizi sociali <i>Silvia Pellizzari</i>	381
8. Diritti fondamentali e vincoli finanziari dei comuni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale <i>Chiara Bergonzini, Giacomo Menegus</i>	408

9. L'architettura composita della disciplina sul lavoro nelle amministrazioni comunali: gli itinerari della ricerca <i>Vania Brino</i>	432
10. Le risorse umane nel comune digitale <i>Matteo Turrin</i>	444
11. Il ruolo dei comuni nella transizione digitale <i>Annalisa Vinella, Leo Fulvio Minervini</i>	498

PARTE QUARTA: I COMUNI E L'ANALISI QUANTITATIVA

1. Qualche riflessione sull'uso di tecniche di analisi dati: dal Machine Learning alle metodologie statistico-econometriche per dati comunali <i>Monica Billio, Giampiero Gallo</i>	529
2. Prime riflessioni dell'effetto della pandemia sulla finanza comunale in Italia <i>Francesco Porcelli</i>	568
3. Prevedere i dissesti dei comuni: un approccio Machine Learning <i>Raffaele Lagravinese, Giuliano Resce</i>	589
4. La Bdap e i dati finanziari degli enti locali: nuove possibilità analitiche e alcune criticità <i>Federico Caldura, Alessandro Grassi</i>	596
5. Quanto conta la differenza di genere nell'amministrazione comunale? <i>Valeria Bucci, Giancarlo Ferrara, Giuliano Resce</i>	609
6. Gestione e Integrazione dei dati aperti per l'analisi quantitativa e il policy making locale <i>Eleonora Laurenza</i>	618

PARTE QUINTA: LA CRITICITÀ FINANZIARIA

1. Le criticità finanziarie dei comuni nel 2020 <i>Marcello Degni, Giaime Gabrielli, Edoardo Meneghelli, Andrea Morgia</i>	645
2. Le aree interne come risorsa <i>Romano Astolfo, Noemi Ilaria Buonsante</i>	858

3. Le origini delle crisi finanziarie nei comuni calabresi <i>Maria Teresa Nardo, Pasquale Pupo</i>	900
4. La criticità finanziaria dei comuni siciliani <i>Donato Letterio, Carlo Vermiglio</i>	929
5. Il dissesto consapevole e programmato. Osservazioni critiche (e giuridiche) su un rapporto fin troppo osmotico nel contesto territoriale della Regione Campania <i>Vinicio Brigante, Vanessa Manzetti</i>	945
6. Il testo commentato di una ipotesi di riforma del Titolo VIII <i>Paolo Brambilla, Stefano Campostrini, Marcello Degni, Per Marco Rosa Salva, Chiara Scapinello</i>	974
Bibliografia	1007
Indice tabelle, grafici e figure	1059
Indice dei nomi	1067
Indice analitico	1080
Sigle e abbreviazioni	1081
Indice dei Comuni	1086
Gli autori	1089

6. Il governo locale alla ricerca di sé stesso tra dimensioni e funzioni

Massimo Balducci

1. Lo scenario

A partire dagli anni '70 e nel corso degli anni '80 un po' in tutto il mondo occidentale e in maniera particolare in Europa si assiste ad una ondata di decentramento. Decentramento che è stato cavalcato dalle élites politiche come risultato di processi di democratizzazione e di valorizzazione delle identità culturali locali. In effetti questa ondata di decentramento è dovuta principalmente alla evoluzione delle funzioni svolte dallo Stato. Stato che passa da una vocazione puramente regolatrice (in cui era chiamato a garantire sostanzialmente la legalità e l'ordine pubblico) ad una vocazione di tipo funzionale (in cui, oltre a garantire la legalità e l'ordine pubblico, deve fornire servizi e gestire infrastrutture). Le funzioni dello Stato, quindi, aumentano al punto che tutte queste funzioni non possono essere coordinate dal centro che, altrimenti, sarebbe diventato una sorta di "collo di bottiglia" che avrebbe finito per bloccare l'erogazione dei servizi¹.

Nel 1996 ho avuto l'onore di essere chiamato a fare la presentazione introduttiva alla Conferenza promossa a Copenhagen dal Consiglio d'Europa per celebrare il decimo anniversario dell'entrata in vigore della "Carta Europea dell'Autonomia Locale"². In questa occasione il Segretario del Senato Francese Alain Delcamp ed il sottoscritto hanno messo in evidenza che il decentramento di funzioni verso la periferia non avrebbe mancato di richiedere un rimescolamento degli enti locali per far sì che tali enti potessero avere le dimensioni e le risorse necessarie per far fronte ai nuovi compiti.

Un dato per dare un'idea della problematica: il 31 dicembre 1976 il comune di Scandicci in provincia di Firenze aveva 5 dipendenti. Dopo il trasferimento di competenze determinato dal DPR 616/1976 (il così detto decreto Gianni-

1 Cfr M. Balducci *Etat fonctionnel et décentralisation: leçons à tirer de l'expérience italienne*, Bruxelles, Story, 1987; i concetti di stato regolatore e stato funzionale vengono messi a punto per la prima volta in questo lavoro.

2 Cfr. gli atti del convegno editi dalla *Publishing House* del Consiglio d'Europa (1997); la Carta è stata ratificata dall'Italia con la legge 437 del 1989; la legge di riforma delle autonomie locali nr. 142 del 1990 fu in effetti realizzata per rispondere alla necessità di messa in conformità della nostra legislazione con i principi della Carta sulla spinta dell'allora Ministro dell'Interno Scalfaro.

ni) lo stesso comune di Scandicci arrivò in pochissimi mesi ad avere 800 dipendenti, dovuti al trasferimento dai ministeri le cui funzioni erano state catapultate al comune.

In questo stesso periodo si segnalano i primi tentativi di affrontare il problema dell'adeguatezza delle strutture periferiche locali a far fronte alla valanga di compiti che sono stati scaricati su tali enti in tempi abbastanza ristretti. Qui va segnalato lo sforzo di attivare processi di associazione tra i comuni con la creazione delle associazioni intercomunali e, in alcune regioni, dei consorzi sanitari (prodromi delle unità sanitarie locali USL, perno della riforma sanitaria del 1978 con la legge 833).

La maggior parte degli adeguamenti organizzativi ha riguardato, comunque, non tanto il trasferimento di personale dai ministeri agli enti locali né i tentativi di sviluppare associazioni e consorzi, quanto lo svilupparsi di enti partecipati dai comuni (sopra tutto i piccoli comuni), consorzi, società partecipate etc. Si è arrivati a contare in Italia ca. 11.000 di questi enti.

2. Dalla necessità di ingegneria istituzionale alle misure miranti a realizzare risparmi

Nessuno sembra rendersi conto che il livello di governo intermedio tra comune e regione avesse bisogno di un intervento di ingegneria istituzionale. Ci si sollazza solamente con discussioni vuote sul fatto se la creazione delle regioni non dovesse comportare l'abolizione delle province. Dibattito questo che si dissolve nel nulla con il consolidarsi della Regione, consolidamento che si concretizza prima con la presa del controllo diretto della sanità grazie alla legge 502 del 1992 (da questo momento in poi il budget delle regioni italiane è assorbito per qualcosa tra l'85% e il 90% dalle spese sanitarie) e poi con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001.

Il problema di dare una qualche strutturazione al livello di governo colloca tra il comune e la regione viene ripreso, in maniera inconsapevole, nel 2010. Con la legge 30 luglio 2010, nr. 122, riguardante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", in particolare con il comma 28 dell'art.14, si impone l'obbligo ai comuni con popolazione fino a 5000 abitanti di gestire in forma associata le cosiddette funzioni fondamentali stabilite dalla legge nr. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale).

Per i comuni, le funzioni, ed i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono le seguenti:

- a. funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ulti-

mo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

- b. funzioni di polizia locale;
- c. funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- d. funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e. funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f. funzioni del settore sociale.

Qui vale la pena innanzi tutto notare che molte di queste funzioni in effetti avevano già trovato una sorta di dimensioni in grado di garantire le economie di scala attraverso le esternalizzazioni, segnatamente nel settore dei trasporti, della raccolta dei rifiuti e nel settore sociale (con l'esternalizzazione a cooperative sociali).

È poi opportuno fare alcune considerazioni di tipo quantitativo.

I comuni in Italia sono ca. 8.000 il 70% dei quali non supera i 5.000 abitanti e il 57% dei quali ha una popolazione inferiore a 3.000. In prospettiva comparata si tratta di comuni la cui dimensione media è di ca. 8.000 abitanti, la più vasta in Europa insieme a quella dei comuni tedeschi. In Germania questa dimensione fu raggiunta con una serie di riforme nel 1972. In Italia la dimensione media di 8.000 abitanti fu raggiunta nel 1934 con la riforma del governo locale realizzata dal regime fascista. Non va dimenticato che in Francia, dove ci sono ben 34.968 comuni, quello della gestione associata o della fusione dei comuni non è un problema all'ordine del giorno.

In effetti l'ordinamento prevede la possibilità di esercitare in forma associata le funzioni locali attraverso due strumenti:

- la convenzione;
- l'unione di comuni.

Gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni per svolgere in modo coordinato determinati funzioni e servizi. In alternativa, due o più comuni possono costituire una unione, vero e proprio ente locale dotato di statuto e di organi rappresentativi propri, per l'esercizio stabile di funzioni e servizi.

Sono previste due tipologie di esercizio in forma associata tramite unione di comuni o convenzione: 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.

Le regioni hanno il compito di individuare i livelli territoriali ottimali di esercizio associato di funzioni comunali, di promuovere e favorire l'associazionismo. Disposizioni incentivanti sono previste anche da parte dello Stato nella forma di contributi e di agevolazioni. Gli incentivi sono destinati sia ai comuni che

stipulano convenzioni o che formano unioni di comuni, sia a quelli che danno vita a fusioni di comuni.

La fusione di uno 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.

L’obbligo di esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni è stato previsto (dal decreto-legge nr. 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.

Tali termini sono stati fino ad oggi sempre prorogati: prima al 31 dicembre 2015 (DL 192/2014, art. 4, co. 6-bis), poi al 31 dicembre 2016 (DL 210/2015, art. 4, co. 4), quindi al 31 dicembre 2017 (DL 244/2016, art. 5, co. 6), al 31 dicembre 2018 (legge di bilancio 2018), al 30 giugno 2019 (art. 1, comma 2-bis, DL 91/2018), quindi al 31 dicembre 2019 (art. 11-*bis*, comma 1, DL 135/2018), al 31 dicembre 2020 (DL nr. 8/2020) e da ultimo al 31 dicembre 2021 (DL nr. 183/2020 art. 2, comma 3).

La legge sui piccoli comuni (L. 158/2017, art. 13), ha, tra l’altro, previsto che i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani debbono svolgere 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 derivanti dai fondi strutturali dell’Unione europea.

Su questa progressione nell’esercizio obbligatorio di funzioni si abbatte però la Corte costituzionale che ha affermato, con la sentenza 33/2019, che la disposizione che impone ai comuni con meno di 5.000 abitanti di gestire in forma associata le funzioni fondamentali è incostituzionale là dove non consente ai comuni di dimostrare che, in quella forma, non sono realizzabili economie di scala o miglioramenti nell’erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento. Secondo la Corte, l’obbligo imposto ai Comuni sconta un’eccessiva rigidità perché dovrebbe essere applicato anche in tutti quei casi in cui:

- i. non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati;
- ii. esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta il coinvolgimento di altri Comuni non in situazione di prossimità;
- iii. 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.

Va qui rimarcato che la sentenza della Corte costituzionale fa riferimento esplicito alla Carta Europea delle Autonomie Locali.

Va qui notato che l'aumento dimensionale non porta con sé automaticamente e necessariamente un aumento di efficienza e, quindi, delle economie. L'incremento dimensionale porta un incremento di efficienza solo se si accompagna con un cambio di passo organizzativo. Mentre piccole dimensioni non richiedono meccanismi organizzativi sofisticati le dimensioni medie e soprattutto quelle grandi richiedono una strumentazione organizzativa sviluppata. In assenza di questa strumentazione, il passaggio da una dimensione piccola (nel caso italiano si tratta il più delle volte di una dimensione micro, laddove i comuni con meno di 3.000 abitanti contano di solito su di una dimensione intorno ai 10 addetti, massimo 15) ad una dimensione media comporta una serie di disfunzioni che superano di gran lunga qualunque ipotetico effetto positivo.

Non va dimenticato da ultimo il problema del governo del passaggio da più comuni ad una realtà consistente in una rete di comuni o in un unico comune. Ci sono una serie di passaggi che dovrebbero essere realizzati prima di procedere all'amalgama. Rammentiamo qui i principali:

- armonizzazione dei contratti integrativi,
- armonizzazione delle norme sulle posizioni organizzative,
- armonizzazione del piano dei conti,
- armonizzazione del piano della performance,
- armonizzazione dei contratti con le ditte che gestiscono i servizi esternalizzati,
- armonizzazione del sistema informatico
- armonizzazione dell'ordinamento degli uffici
- armonizzazione della gestione delle strutture edilizie
- armonizzazione della gestione degli automezzi.

Il tutto andrebbe opportunamente organizzato in uno studio di fattibilità. Altrimenti la decisione di gestire in maniera associata delle funzioni o di realizzare una unione di comuni o, a maggior ragione, di fondersi in un unico comune è destinata a determinare per diversi lunghi e penosi anni una situazione di caos organizzativo e di tensioni tra i dipendenti dei comuni amalgamati, caos organizzativo e tensioni che si trasformano in altrettanti disservizi.

Anziché mettere a disposizione delle risorse a fondo perduto per incentivare i comuni a unirsi o fondersi, lo Stato e le Regioni farebbero molto meglio a mettere a disposizione risorse adeguate per realizzare questi studi di fattibilità. Tali risorse dovrebbero essere messe a disposizione non solo per le unioni e le fusioni (opzioni volontarie) ma anche e sopra tutto per la realizzazione delle gestioni associate che, prima dell'intervento della Corte costituzionale, risultavano essere obbligatorie.

3. Le province e le riforme del Ministro Delrio

Con la legge nr. 56 del 2014 la situazione si complica ulteriormente. Questa legge, nota come “legge Delrio”, si interseca con la vicenda delle gestioni associate e della fusione dei comuni. Tale legge, in effetti, dà sostanza giuridica ad una serie di aspettative dell’opinione pubblica in termini di semplificazione, razionalizzazione e risparmi. La legge 56 del 2014 si inserisce nello scenario determinato dalla lettera firmata nell’estate del 2011 da Trichet e da Draghi (il governatore in carica della BCE e il governatore in pectore) in cui si dà all’Italia, tra i vari compiti, quello di abolire le province.

Tale legge:

- si propone di preparare il terreno a quella che avrebbe dovuto essere una prossima abolizione delle province da realizzarsi con una riforma costituzionale (riforma poi abortita); le province, in attesa della riforma costituzionale che non verrà, rimpiazzano i consigli eletti con un consiglio formato dai sindaci dei comuni afferenti, il presidente della Provincia è eletto da questo consiglio
- crea le città metropolitane identificate in province il cui capoluogo raggiunga certe dimensioni
- ribadisce la necessità di potenziare le gestioni associate cui trasferisce una serie di competenze provinciali.

Qui vanno notate quattro cose:

- i. la confusione nella identificazione delle città metropolitane; per la legge Delrio la città metropolitana si sovrappone alla provincia là dove nella provincia esista un capoluogo particolarmente importante; nel resto d’Europa la città metropolitana non è altro che lo strumento di coordinamento di quella che i sociologi urbani definiscono come “conurbazione”, cioè realtà urbane afferenti amministrativamente a più comuni ma i cui centri abitati urbani confinano reciprocamente risultando di fatto fusi; a seguito della legge 56 del 2014 risulta che due città contigue come Pisa e Livorno non fanno parte di una unica città metropolitana anche se sono una unica conurbazione mentre Empoli e Borgo San Lorenzo fanno parte della stessa città metropolitana anche se sono separate da una settantina di chilometri di aree inabitate;
- ii. le così dette città metropolitane usualmente sono dei semplici uffici di coordinamento e non corrispondono ad entità amministrative dotate di personalità giuridica;
- iii. vanno qui citate le varie riforme promosse dal Ministro Madia miranti a favorire la chiusura degli enti partecipati, senza rendersi conto che tali

- enti erano per lo più stati creati per far fronte (senza riuscirci) a problemi per i quali i singoli comuni non erano abbastanza equipaggiati;
- iv. lo spazio tra il comune e la regione continua a sfuggire all'attenzione del legislatore; gli ambiti territoriali ottimali relativi al ciclo delle acque, quelli relativi alla gestione dei rifiuti, i distretti sanitari e aziende sanitarie stanno ad evidenziare una carenza di schemi organizzativi per il governo di questo spazio.

4. Alla ricerca di una risposta: gli spunti dell'analisi comparata³

Gli interventi del legislatore a partire dalla legge 122 del 2010 sino alle disposizioni del DL 135 del 2018 passando attraverso la legge 56 del 2014 hanno creato sin qui solo disastri. Il livello di governo tra il comune e la regione ha bisogno disperato e urgente di essere strutturato. Non si può continuare a improvvisare risposte ispirate a slogan popolari quanto vacui, quale è lo slogan delle economie di scala o lo slogan di sopprimere enti inutili quali le province e i consorzi di comuni. È tempo di procedere alla ricerca di un assetto stabile di questo livello di governo. Tale assetto va innanzi tutto progettato. Poi andranno individuate le tappe per passare dal disastro attuale (*ist-Zustand*) al modello verso cui si sarà eventualmente deciso di voler tendere (*soll-Zustand*).

Nella ricerca di questo “modello a tendere” pensiamo che possa risultarci di aiuto una seppur sommaria analisi comparata. Qui di seguito ci propiniamo di raffrontare il caso tedesco con il caso francese. Questa scelta è dovuta a due motivi di fondo:

- la Francia (modello napoleonico) è il punto di riferimento cui si sono ispirati i paesi latini e la Germania (modello bismarckiano) è il punto di riferimento cui si sono ispirati i paesi germanici e i paesi mitteleuropei
- il Regno Unito in effetti ha realizzato, con la Thatcher, un modello che ha tutta l'aria di essere un compromesso tra il modello francese e quello tedesco.

Di fatto, quindi, il caso francese e il caso tedesco sembrano essere i due casi idealtipici cui far riferimento se si intende ricercare spunti per delineare un modello di governo equilibrato e stabile da collocare tra il livello regionale e quello comunale.

Nei paragrafi che seguono presenteremo una descrizione, seppur rapida, esauriente dei due casi. Qui va evidenziato innanzi tutto che i due casi si diffe-

³ Questo paragrafo è tratto da M. Balducci, E. Eisenberg, R. Herzog, *La provincia tra regione e organismi di cooperazione comunale: spunti di analisi comparata*, in «Nuova Antologia», Firenze, Polistampa, ottobre-dicembre 2019

renziano alla base su di un punto cruciale. Nel caso francese (come del resto in quello italiano) la prefettura coincide territorialmente con la provincia. In Germania la prefettura (*Regierungspraesidium*) è sempre stata separata dal livello di autogoverno (*Landeskreis*).

In Francia come in Italia la Prefettura è nata esclusivamente come presenza dello Stato sul territorio. Solo dopo la Seconda guerra mondiale in Francia e in Italia alla prefettura è stato accoppiato un livello di governo appartenente alla democrazia locale, cioè una provincia consistente in un Consiglio e in Presidente eletti. Questo sviluppo è da ricondursi al fatto che nell'immediato dopoguerra i prefetti venivano percepiti in Francia così come in Italia come funzionari che avevano piegato il loro ufficio alle politiche del regime fascista in Italia e dell'occupante nazista in Germania. È simbolicamente significativo che, ancor oggi, alle riunioni del Consiglio Provinciale in Francia partecipa il prefetto. Come pure è significativo che la prima competenza trasferita dall'autorità prefettizia alla gestione della Provincia in Italia sia stata la competenza sugli ospedali psichiatrici che si pensava fossero stati usati durante il ventennio come strumento, occulto ma efficace, di soppressione del dissenso. Del resto, ancora oggi in molti casi in Italia la Provincia continua ad avere la sua sede nello stesso edificio dove ha la sua sede la prefettura.

Fatta questa precisazione possiamo ora ad una rapida presentazione del caso tedesco e del caso francese.

4.1 Il *Landeskreis* (circondario/distretto) tedesco

In Germania a partire dal XVIII secolo si è affermato il concetto che non soltanto le realtà urbane avessero il diritto ad una qualità di vita alta ma che tale diritto dovesse essere garantito anche alle realtà territoriali extraurbane di tipo rurale. Queste realtà territoriali rurali sono state articolate a partire dal XIX secolo in *Kreise* (distretti/circondari).

Oggi lo strumento del Kreis si trova in tutti i Länder tedeschi che non siano delle Città Stato (Berlino, Amburgo, Brema).

Lo status, l'organizzazione, le funzioni e il funzionamento del *Kreis* o del *Landkreis* sono definiti dalla normativa regionale relativa alla collettività locale cioè nel *Kreisordnung* (regolamento del distretto) o nel *Landkreisordnung* (regolamento del distretto del Land) di ciascun *Land*. Il *Kreis* è una collettività locale dotata di personalità giuridica autonoma, separata da quella dei comuni che ingloba. L'esercizio delle funzioni proprie del *Kreis* (si tratta di funzioni per le quali il singolo comune non ha le competenze manageriali e risorse finanziarie adeguate) si presenta, dal punto di vista dell'analisi funzionale, come una sorta di modalità di cooperazione intercomunale obbligatoria.

I Comuni che si trovano nell'ambito di un *Kreis* non sono liberi di decidere se aderire o meno al *Kreis*. È la legge del *Land* che ha istituito i *Kreise* che stabilisce quale comune fa parte eventualmente di quale *Kreis*. Sul piano finanziario, il *Kreis* si finanzia in gran parte attraverso i contributi finanziari obbligatori dei comuni che si trovano sul suo territorio. Di converso il *Kreis* svolge, sostituendosi ai comuni, le funzioni sovra-comunali per le quali ogni comune all'interno del *Kreis* preso singolarmente non avrebbe né le competenze manageriali né la forza finanziaria necessarie. Il *Kreis* e i comuni che ne sono membri – ciascuno per proprio conto – sono delle comunità locali indipendenti dotate di organi di governo rappresentativi eletti direttamente dalla popolazione. Non esiste alcun rapporto di sotto-sovra-ordinazione gerarchica tra questi due enti. Queste due istituzioni, ad ogni buon conto, operano in un rapporto di stretta collaborazione su un piano di parità in vista della realizzazione delle funzioni pubbliche locali.

Ci sono 294 *Kreise* nella Repubblica Federale Tedesca (a fronte di ca. 130 *Regierungspraesidien* cioè Prefetture). L'insieme dei *Kreise* copre una superficie di ca. il 96% del territorio federale nel quale risiede il 68% della popolazione totale (83 milioni di abitanti). La popolazione della maggior parte dei *Kreise* oscilla tra i 100.000 e i 400.000 abitanti. Le grandi città tedesche con più di 100.000 abitanti non fanno parte di un *Kreis*. A seconda dei codici comunali dei vari *Länder* tali città sono dei Distretti Urbani o dei Distretti Metropolitani e in essi lo status di comune viene accoppiato allo status *Kreis*. Un Distretto urbano viene denominato *Stadtkreis* (Distretto Cittadino) nella Germania Meridionale o *kreisfreie Stadt* (città libera da Distretto) nella Germania Settentrionale. Queste due espressioni vogliono dire letteralmente e rispettivamente «città assimilata ad un Distretto» e «città che non fa parte di un distretto». Nelle 107 città di questa seconda categoria vivono circa 25 milioni di abitanti. Queste città hanno risorse adeguate, in termini di organizzazione, risorse umane e risorse finanziarie, per far fronte all'insieme dei compiti delle collettività locali e della prestazione dei servizi di prossimità necessari ai loro abitanti e, quindi, non hanno bisogno di duplicarsi in un secondo livello di governo locale.

Le funzioni del *Kreis* sono elencate nella legge con poche differenze tra un *Land* ed un altro *Land*. Queste funzioni possono essere classificate come segue.

a) *Funzioni "al di sopra di quelle locali"*

I codici dei *Kreise* dei singoli *Länder* conferiscono al *Kreis* innanzi tutto, tra le funzioni da svolgere, le funzioni dette «al di sopra di quelle locali». Si tratta di funzioni che competono ad ogni *Kreis*. I comuni situati all'interno del *Kreis* non possono occuparsi di queste funzioni. Si tratta ad esempio della costruzione e della manutenzione delle strade intercomunali e degli ospedali di Distretto, dello smaltimento dei rifiuti, dell'istituzione di centri di coordinamento dei servizi di trasporto d'urgenza e del coordinamento in caso di catastrofi. Nel sotto-

re della cultura i *Kreise* gestiscono le università popolari, le scuole di musica, le biblioteche itineranti e le mediateche. Lo sviluppo economico è parimenti uno dei settori di attività più rilevanti. In qualità di garanti, i *Kreise* sono responsabili delle casse di risparmio che sono chiamate a fornire alla popolazione e ai commercianti del Distretto servizi finanziari e prestiti a costi contenuti. La maggior parte di queste funzioni sono conferite ai *Kreise* dalla legge. Si tratta dunque di funzioni obbligatorie. In questi casi i *Kreise* non hanno la facoltà di decidere se svolgere o meno queste funzioni; essi possono solo decidere come svolgerle.

b) *Funzioni di perequazione tra i diversi comuni*

I *Kreise* hanno parimenti una funzione di riequilibrio e perequazione tra le condizioni di vita dei diversi comuni del loro territorio. Si deve alle sovvenzioni finanziarie offerte dal *Kreis*, se molti dei progetti dei piccoli comuni, che sono di solito finanziariamente più deboli degli altri comuni, possono essere realizzati (funzione di perequazione). In altre situazioni, il *Kreis* può intervenire in maniera integrativa nella fornitura di servizi comunali alla popolazione nel caso in cui le risorse finanziarie dei comuni più piccoli non siano sufficienti. Grazie a questa funzione di perequazione e integrativa, il *Kreis* garantisce ai suoi abitanti una gamma di servizi locali paragonabile a quelli disponibili nelle aree metropolitane.

c) *Funzioni obbligatorie e funzioni facoltative*

La maggior parte delle funzioni di competenza del *Kreis* sono conferite dalla legge. In questo caso si tratta di funzioni obbligatorie. Si tratta, ad esempio, dell'assistenza sociale locale, della protezione della gioventù, del controllo sulle attività edilizie e del rilascio dei permessi di circolazione.

I *Kreise* hanno il compito di garantire la manutenzione di alcuni edifici ed impianti, tra i quali vanno citate le scuole professionali. Le funzioni facoltative sono relative a quei campi di intervento miranti a migliorare la qualità della vita degli abitanti del *Kreis*, quali la manutenzione dei monumenti storici, lo sport, il volontariato, la creazione ed il sostegno delle istituzioni culturali e sociali, i centri per la gioventù etc.

Va da ultimo notato che in tutta la Germania Federale (83 milioni di abitanti) non si contano più di 1.000 enti partecipati. In Italia (ca. 60 milioni di abitanti), a seconda delle stime, andiamo dai 18.000 agli 11.000 enti partecipati. In Germania l'esternalizzazione a enti non *in house* è praticamente sconosciuta. In Italia buona parte dei servizi sociali e socio-sanitari, i servizi di catering sono esternalizzati a ditte non *in house*.

4.2 Le comunità urbane in Francia

In Francia ci sono 34.968 comuni, 101 dipartimenti (province) e 18 regioni.

Attualmente in Francia esistono anche 1.254 enti sovra-comunali dotati di potere impositivo e 9.465 enti di collaborazione intercomunale privi di potere impositivo.

Degli enti dotati di potere impositivo, 997 comunità di comuni, 222 agglomerazioni di comuni, 14 comunità urbane, 21 città metropolitane.

È interessante vedere rapidamente come si è arrivati a questa situazione e come il numero di enti partecipati (definiti come “sindacati di comuni”) sia precipitato da più di 22.000 a ca. 12.000 in poco tempo.

Istituito da una legge del 22 dicembre 1789, il Dipartimento è l'istituzione pubblica francese più vecchia ed una delle più stabili visto che pochi sono stati i cambiamenti apportati. Il regime giuridico e finanziario del Dipartimento è sostanzialmente uniforme con sole poche eccezioni relative ai dipartimenti d'oltremare. La sua caratteristica principale, caratteristica che giustifica la sua posizione centrale nell'ambito dell'organizzazione politico-amministrativa francese, consiste nel fatto che si tratta di una istituzione a doppia faccia. Da una parte, sin dall'origine, il dipartimento rappresenta il pilastro di una amministrazione statale potente attraverso il quale si è realizzata l'unificazione nazionale e la centralizzazione del potere. Da un'altra parte, il dipartimento è anche una collettività locale i cui poteri e la cui autonomia sono stati rinforzati progressivamente (segnatamente nel 1834, 1871, 1946).

L'autonomia piena è stata consacrata nel 1982, con l'attribuzione del potere esecutivo al Presidente del Consiglio di Dipartimento togliendolo al Prefetto con la conseguente separazione dell'amministrazione statale da quella dell'autonomia locale. Rilevanti trasferimenti di competenze, impianti e servizi sono stati realizzati dallo Stato a partire dal 1982 e, in particolare, dal 2004.

Laddove per molto tempo i dipartimenti sono stati le sole amministrazioni collocate tra il governo centrale ed i comuni, ora essi si trovano in una tenaglia schiacciati tra le regioni e le istituzioni intercomunali sempre più potenti.

Il dipartimento, nelle sue due forme di ente deconcentrato dello Stato e di ente dell'autonomia locale, ha giocato un ruolo importante nei confronti dei comuni e delle strutture intercomunali, ai quali ha dato nel passato sia un sostegno finanziario considerevole sia supporto tecnico e professionale. Il prefetto ha spesso attinto al bilancio della prefettura per integrare le sovvenzioni statali ai comuni. I Consiglieri Dipartimentali, eletti nei cantoni e, quindi, vicini ai sindaci e spesso essi stessi sindaci, hanno rappresentato dei legami efficaci tra i comuni e il dipartimento. A partire dal 1960 questi aiuti hanno permesso lo sviluppo di organismi intercomunali funzionalmente specializzati (denominati sindacati di comuni, il cui numero è arrivato a ben 18.000), che hanno permesso

la modernizzazione e lo sviluppo dei servizi pubblici locali: acqua, risanamento urbano, raccolta e smaltimento dei rifiuti, trasporti scolastici, viabilità, gestione delle zone industriali e commerciali etc. Questi finanziamenti dipartimentali, integrati da aiuti regionali, hanno anche permesso la moltiplicazione della strumentazione tecnica a disposizione dei vari comuni, talvolta in maniera esagerata e discutibile.

Una legge del 12 luglio 1999, accompagnata da incentivi finanziari significativi, ha determinato l'affermazione delle *comunità urbane*, istituzioni di cooperazione intercomunale a competenza generale a differenza dei sindacati di comuni. Alcune leggi emanate nel 2010 e nel 2015 hanno definito dei limiti dimensionali in modo da ridurre il numero e di allargare l'ambito territoriale delle *comunità urbane*. La totalità dei comuni francesi è oramai inserita in queste istituzioni il cui numero sembra essere quasi ottimale. Queste potenti collettività, dotate di rilevanti risorse finanziarie e umane, assicurano tra l'altro una significativa redistribuzione di risorse tra i propri membri.

Il dipartimento perde il suo carattere di “fratello maggiore dei piccoli comuni”. Parallelamente molti sindacati intercomunali funzionalmente specializzati (equivalenti funzionali dei nostri consorzi e/o enti partecipati) sono stati assorbiti dalle comunità di comuni e il loro numero diminuisce pesantemente. In effetti si passa da ca. 18.000 di tali enti a poco più di 1.000.

L'ente «Métropole» (città metropolitana) è comparsa nella legislazione con la legge del 16/12/2010 dedicata alla riforma delle collettività locali, legge modificata il 27/01/2014, che mira a modernizzare l'azione pubblica a livello territoriale e che consolida l'istituzione «Métropole». La *métropole* è un ente di cooperazione intercomunale che ha formalmente lo status di ente di diritto pubblico, dotato di poteri significativi e di un solido sistema finanziario; la legge conferisce direttamente alla metropoli competenze che di solito sono del dipartimento (autotrasporto, strade, distretti industriali e commerciali). Può avere competenze ulteriori su base di accordi convenzionali (assistenza sociale, scuole medie superiori, sviluppo economico etc.). La metropoli può inoltre ricevere competenze dalla Regione e dallo Stato.

Rispetto al caso tedesco riassunto in precedenza vanno fatte tre considerazioni:

- la collaborazione intercomunale nel *Landeskreis* (distretto/circondario) è obbligatoria per legge per tutte quelle attività che nel nostro gergo possiamo definire come industriali; a fronte di questo stretto vincolo i *Kreise* non hanno un potere impositivo proprio ma dipendono dalle risorse trasferite loro dai comuni membri;
- in Francia la collaborazione non è forzata per legge ma tutta una serie di proventi fiscali possono essere pretesi solo dalle organizzazioni intercomunali;

- né in Francia né in Germania ci si preoccupa dei piccoli comuni e non si pensa di forzare i comuni a fondersi; il comune viene visto nei due paesi come il punto di contatto tra cittadini e lo Stato (la Repubblica come amano dire in Francia); il contatto in questi due paesi non avviene attraverso i partiti politici ma attraverso l'istituzione comunale.

5. Dimensioni e funzioni

Il raffronto tra il caso francese e quello tedesco può aiutarci a trovare una chiave interpretativa della difficoltà italiana a trovare una soluzione stabile per il livello di governo che si colloca tra comune e provincia.

Innanzitutto, ci aiuta a capire che il problema non è la dimensione ottimale del comune né l'utilità/inutilità della provincia.

In Francia e in Germania la dimensione comunale non è messa in discussione. La dimensione comunale rappresenta il momento in cui il cittadino si identifica con la comunità nazionale e il momento in cui il cittadino entra in contatto con un certo grado di fiducia con lo Stato/la Repubblica.

In Germania la dimensione della Prefettura non è messa in discussione. In Francia la dimensione del dipartimento/provincia è messa in discussione per quanto riguarda l'aspetto "livello del governo locale", livello del decentramento non per quanto riguarda l'aspetto organo periferico dell'amministrazione statale "deconcentrata". Anche in Italia, la sciagurata legge Delrio si proponeva lo scopo di preparare il terreno per l'abolizione delle province intese come livello del governo locale lasciando indisturbate le prefetture intese come livello del governo centrale deconcentrato.

Il caso della Francia e della Germania dovrebbero aiutarci a capire che il problema delle dimensioni del comune e della scissione della prefettura dalla provincia vanno visti in un'ottica integrata.

La domanda che dobbiamo ora porci è: quale è la chiave dell'integrazione di queste due problematiche? La risposta che il raffronto tra il caso francese e quello tedesco sembra suggerirci è la "specificità funzionale".

La funzione del controllo dello Stato sul territorio e sulle autonomie locali (la dimensione delle prefetture francesi e italiane e dei *Regierungspraesidien* tedeschi) resta soddisfacente là dove si trova ora. Qui va rapidamente rammentato che la suddivisione del territorio in province ricalca la suddivisione in arcivescovadi della chiesa cristiana la quale, a sua volta, ricalcava la suddivisione territoriale delle province dell'Impero romano. La suddivisione territoriale dell'Impero romano rispondeva alla logica del controllo del territorio: tra la città capoluogo e il confine della provincia doveva intercorrere una distanza tale da poter essere percorsa nelle due direzioni (andata e ritorno) in una giornata a cavallo.

Gli autori

Romano Astolfo, componente del Comitato di gestione del Centro “*Governance & Social Innovation*” della Fondazione Università Ca’ Foscari; esperto di ricerca e valutazione delle politiche pubbliche in particolare nel settore del welfare; docente al Master di II livello in Pubblica Amministrazione di Fondazione Università Ca’ Foscari.

Massimo Balducci, ha diviso la sua attività tra ricerca accademica, formazione e consulenza di organizzazioni pubbliche e private. Già full professor di Organization Theory allo European Institute of Public Administration di Maastricht e docente di auditing e controlling al “Cesare Alfieri” di Firenze, docente stabile di European Public Management alla Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA) di Roma. È stato vicepresidente dello European Network of Training Organizations for Regional and Local authorities (ENTO). Collabora con il Consiglio d’Europa, lo United Nations Development Program e la Banca mondiale a vari programmi di assistenza a pubbliche amministrazioni.

Chiara Bergonzini, ricercatrice TD in Diritto costituzionale all’Università di Macerata; studia, con particolare attenzione alla tutela dei diritti, i bilanci pubblici e le procedure di bilancio, su cui è autrice di numerosi saggi e della monografia *Parlamento e decisioni di bilancio* (2014); ha curato il volume *Costituzione e bilancio* (2019). È membro del Comitato scientifico della Rivista *Diritto&Conti - Bilancio, Comunità, Persona* (dirittoeconti.it) e della redazione di *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*.

Giovanni Bertin, professore ordinario di sociologia, coordinatore del corso di laurea in Governance delle organizzazioni pubbliche, membro dei gruppi di ricerca Welfare Responsabile ed ESTE (*European Student Transitions to Employment*). È autore di numerose pubblicazioni sulla comparazione dei sistemi di welfare, sui processi di *governance* e la valutazione delle politiche pubbliche.

Monica Billio, professoressa Ordinaria di Econometria al Dipartimento di Economia dell’Università Ca’ Foscari di Venezia e Fellow dell’Institut Louis Bachelier (Parigi) e del Leibniz Institute SAFE (Francoforte). Ha coordinato e coordina numerosi progetti di ricerca finanziati, tra gli altri, dalla Commissione Europea, dalla Banca Europea degli Investimenti, dalla Banca Mondiale e dal Ministero dell’Università e della Ricerca della Repubblica Italiana. Autrice di più di 160 pubblicazioni, la sua attività di ricerca si svolge principalmente nel campo dell’econometria della finanza con riguardo alla misurazione e gestione del rischio, all’analisi delle crisi finanziarie e della stabilità del sistema finanziario e negli ultimi anni di finanza sostenibile e dei modi in cui la finanza può interagire con la cura dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Silvia Bolgherini, professoressa Associata di Scienza Politica presso l'Università di Perugia. È stata Senior Researcher all'Istituto di Federalismo comparato dell'Eurac Research di Bolzano/Bozen. Ha tenuto corsi presso la Scuola Nazionale di Pubblica amministrazione. È autrice di numerose pubblicazioni nazionali e internazionali su temi del governo locale e del riordino territoriale.

Paolo Brambilla, avvocato e dottore di ricerca presso l'Università Ca' Foscari di Venezia, nonché Cultore di diritto pubblico e di diritto amministrativo presso la medesima Università.

Vinicio Brigante, è ricercatore di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II". È stato *visiting researcher* presso l'Universidad de la República di Montevideo, la Jiao Tong University di Shanghai e la Kobe University di Kobe. È autore del volume "*Evolving pathways of administrative decisions*", Napoli (2019).

Vania Brino, professoressa associata di diritto del lavoro presso l'Università Ca' Foscari, coordinatrice del Master in Diritto del lavoro e della previdenza sociale. È autrice di due monografie e di numerosi contributi scientifici in materia di diritto del lavoro, con particolare attenzione ai profili di diritto internazionale e comparato. Collabora con diverse riviste scientifiche.

Valeria Bucci, Economista presso il Centro Studi di SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. e assistant editor della collana SOSE-Working Papers. I principali interessi di ricerca sono tassazione, finanza pubblica, politica economica, gender gap. Autrice di articoli pubblicati su riviste internazionali, tra cui The Journal of Economic Surveys, International Tax and Public Finance, e Finanzarchiv/Public Finance Analysis.

Noemi Ilaria Buonsante, assegnista di ricerca in tema di innovazione sociale e digitale presso l'Università Ca' Foscari, laureata in Economia e gestione delle aziende, collabora con il centro "Governance & Social Innovation". Principali interessi di ricerca: processi di innovazione sociale ed ambientale nel pubblico e nel privato.

Federico Caldura, borsista di ricerca presso il Dipartimento di Economia all'Università Ca' Foscari in cui collabora con il Centro Governance&Social Innovation. Ha studiato a Trieste e Venezia.

Stefano Campostrini, professore Ordinario di Statistica Sociale e Direttore del Centro "*Governance & Social Innovation*" e dello *Yunus Social Business Centre* all'Università Ca' Foscari di Venezia. *Adjunct Professor* alla School of Public Health dell'Università di Adelaide. Autore di più di 160 pubblicazioni, ha collaborato con numerosi centri internazionali sui temi della Promozione della Salute, Valutazione, Innovazione Sociale e *Governance* dei Servizi Pubblici.

Giuseppe Canossi, libero professionista, consulente in management e disciplina del lavoro pubblico. Già dirigente di amministrazioni locali. Esperto ANCI/IFEL, membro del gruppo tecnico nazionale del Comitato di Settore Funzioni Locali. Autore di pubblicazioni in mate-

ria. Formatore del Ministero dell'Interno (ex SSPAL). Valutatore iscritto nell'elenco nazionale degli OIV.

Ewald Eisenberg, è professore emerito di diritto pubblico e scienza dell'amministrazione all'Università di Scienze Applicate di Kehl in Germania. Dirige il Competence Centre for Public Management and Development Cooperation e ha diretto l'Euro-Institute for cross border studies di Kehl-Strasbourg. Ha più di 35 anni di esperienza professionale come esperto e ricercatore sui temi del governo locale, decentralizzazione e politiche di sviluppo locale.

Giancarlo Ferrara, responsabile del Centro Studi di SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A., riconosciuto come Ente di ricerca da parte dell'Ufficio statistico della Commissione Europea (Eurostat). Membro della Commissione degli Esperti ISA e Editor della collana dei SOSE-Working Papers. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Statistica presso l'Università degli Studi di Palermo e i principali temi di ricerca riguardano la produttività e l'efficienza delle imprese e degli enti locali.

Andrea Ferri, responsabile Finanza locale dell'Anci, dirige il Dipartimento Finanza locale dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL-Fondazione Anci). Esperto nella gestione e riscossione delle imposte locali, ha collaborato all'attuazione delle principali norme sul federalismo fiscale, alla riforma della contabilità e alla determinazione delle risorse destinate ai Comuni italiani. È membro di commissioni e gruppi di lavoro inter-istituzionali, tra cui l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Giaime Gabrielli, lavora nell'ufficio Studi e Analisi di Lazio Innova, società della Regione Lazio. *Data manager* ed esperto in *data mining*. Cultore della materia presso il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia. Consulente senior presso Fondazione Etica. Principali interessi di ricerca l'economia pubblica, lo sviluppo economico territoriale e la contabilità pubblica.

Giampiero Maria Gallo, formatosi negli USA con un Ph.D. in Economics alla University of Pennsylvania, è stato Professore Ordinario di Econometria e Presidente della Società Italiana di Econometria. Svolge ricerca in ambito della modellazione di fenomeni economici con particolare riguardo ai metodi di previsione e analisi della volatilità sui mercati finanziari (collaborazioni con Premi Nobel Economia Engle e Granger). È stato Visiting Professor alla UC - San Diego, EUI, NYU, Université de Paris-I Panthéon-Sorbonne, UNC - Chapel Hill, INSEE-CREST - Parigi; Research fellow al Project Link (Nazioni Unite), Visiting Fellow al Central Planning Bureau (NL), e al Département d'économetrie all'Université de Genève. Dal 2017 è Consigliere della Corte dei conti.

Alessandro Grassi, assegnista di ricerca in statistica sociale presso il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia, sta approfondendo da alcuni anni tematiche legate alla pubblica amministrazione e al settore giustizia. Collabora con il Centro Governance & Social Innovation.

Raffaele Lagravinese, ricercatore in Economia Politica presso il Dipartimento di Economia e Finanza, Università di Bari "A. Moro". Principali interessi di ricerca la finanza locale, le disuguaglianze territoriali e le politiche di sviluppo urbano e regionale.

Eleonora Laurenza, ingegnere della conoscenza e Ph.D in Applied Statistics. È Digital Manager e ricercatrice presso la Banca d'Italia e la Financial Intelligence Unit per l'Italia. Si è occupata di progetti di data management, e successivamente di data-driven innovation. È BEST Scholar della Fulbright di cui è ora senior advisor e mentor. I suoi interessi di ricerca spaziano nell'ambito dell'intelligenza artificiale e in particolare riguardano la rappresentazione della conoscenza, le basi di dati e i sistemi tecnico-economici complessi.

Giocondo Leonardi, direttore generale dell'IPAB Opere Riunite Buon Pastore di Venezia. Dal 2010 al 2018 è stato direttore generale dell'Istituto Serafico di Assisi, centro sanitario di eccellenza accreditato con il SSR e in precedenza direttore della Caritas diocesana di Assisi e Delegato regionale delle Caritas dell'Umbria.

Donato Letterio, ricercatore a tempo determinato Senior di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università degli Studi di Messina. Avvocato e Consigliere di Amministrazione di società pubbliche. Componente del comitato di redazione della rivista Diritto Pubblico dell'Economia.

Eleonora Luciani, laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Ferrara, ha successivamente conseguito il diploma di Master di II livello in Pubblica Amministrazione dell'Università Ca' Foscari di Venezia. Attualmente è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari Venezia e collaboratrice del Centro Governance & Social Innovation presso la Fondazione Università Ca' Foscari. Si occupa di approfondimento, analisi e sviluppo di tematiche connesse alla Pubblica Amministrazione locale. Svolge anche attività legate alla gestione di percorsi formativi per la Pubblica Amministrazione, quali il master di II livello in Pubblica Amministrazione dell'Università Ca' Foscari.

Vanessa Manzetti, ricercatore di tipo B di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Pisa. Principali interessi di ricerca: Diritto Pubblico, Diritto contabile pubblico e Diritto amministrativo. In particolare, i suoi interessi si incentrano sul principio di sussidiarietà, sulla finanza pubblica europea, nazionale e locale, sulla democrazia partecipativa e deliberativa, sull'intervento pubblico in economia.

Edoardo Meneghelli, laureato in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Trento, ha conseguito il diploma di Master Universitario di II livello in Pubblica amministrazione presso Ca' Foscari Challenge School. Attualmente assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia, si occupa di analisi delle criticità finanziarie degli enti locali.

Giacomo Menegus, dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali presso l'Università degli Studi di Ferrara. Attualmente è Assegnista di ricerca in Diritto

costituzionale presso l'Università degli Studi di Macerata. È stato Gastwissenschaftler presso l'Università di Heidelberg (ottobre 2016-luglio 2017). I suoi interessi di ricerca spaziano dalla giustizia costituzionale, alle autonomie territoriali, alla regolazione della sharing economy.

Patrizia Messina, professore di II fascia confermato di Scienza politica, presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi internazionali dell'Università di Padova, dove insegna Governo locale, Politiche dell'UE per lo sviluppo locale, Governance delle reti per il turismo sostenibile. Direttore del Centro interdipartimentale di Studi Regionali "Giorgio Lago" (CISR). Direttore del Master di I livello "Manager dello sviluppo locale sostenibile". Dal 2019 Coordinatore del Laboratorio UNICITY sulle relazioni tra Università e Città di Padova. Direttore scientifico della rivista "Regional Studies and Local Development -RSLD, Padova University Press. Dal 2017 è docente promotore dello spin off universitario SHERPA SRL.

Leo Fulvio Minervini, ricercatore di Scienza delle finanze presso l'Università di Macerata, Dipartimento di Economia e diritto. Ha conseguito il PhD presso l'Università di Warwick ed è stato visiting researcher presso il VTT Technical Research Centre di Oulu e la Gediminas Technical University di Vilnius. I suoi principali interessi di ricerca si rivolgono all'economia della regolazione e alla political economy dell'intervento pubblico.

Andrea Morgia, lavora nell'ufficio Fondi ESI e Assistenza Tecnica di Lazio Innova, società della Regione Lazio. *Data manager* ed esperto in *data mining*. Principali interessi di ricerca l'economia pubblica e la programmazione e attuazione dei fondi strutturali europei.

Maria Nardo, professoressa Associata di Economia Aziendale, componente del collegio dei docenti del corso di Dottorato e Direttrice Scientifica del Corso di Alta formazione post-universitario in materia di Bilancio e gestione delle risorse negli enti pubblici, presso la Scuola Superiore di Scienze delle Amministrazioni Pubbliche, Università della Calabria, Dipartimento di scienze Politiche e Sociali. Componente di comitati scientifici e editoriali, autrice di numerose pubblicazioni sui processi sostenibili di pianificazione, programmazione e controllo nelle pubbliche amministrazioni. Revisore degli enti locali.

Silvia Pellizzari, ricercatrice tipo B di Diritto amministrativo presso il Dipartimento "Facoltà di Giurisprudenza" dell'Università di Trento. Principali interessi di ricerca: Diritto amministrativo dei servizi sociali, Diritto amministrativo dell'Unione europea, Diritto del terzo settore. In particolare, i suoi interessi si incentrano sul rapporto pubblico-privato in materia di servizi pubblici, sul principio di sussidiarietà orizzontale, sull'intervento pubblico in economia e sull'influenza del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali.

Francesca Petrina, economista, ha lavorato per molti anni come esperta di spesa pubblica al Ministero dell'economia e delle finanze. Si è specializzata sui temi della programmazione e valutazione degli investimenti pubblici collaborando con diverse amministrazioni sia a livello centrale che locale; è stata componente esterno degli uffici studi di Confindustria e Cassa depositi e prestiti. Attualmente fa parte del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione del Dipartimento politiche di coesione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Francesco Porcelli, professore associato di Economia Politica presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari, la finanza pubblica locale rientra tra i suoi principali interessi di ricerca, dal 2015 al 2020 ha svolto la sua attività di economista presso *Sose – Soluzioni per il sistema economico S.p.A.* dove ha curato la costruzione dei modelli di stima dei fabbisogni standard degli enti territoriali italiani e la costruzione dei modelli di perequazione fiscale.

Stefania Porchia, statistica. Dal 1989 è ricercatrice e consulente per organizzazioni pubbliche e del privato sociale principalmente nel campo della ricerca, della valutazione, della programmazione e regolazione nei sistemi di welfare e dello sviluppo della qualità nei servizi alla persona, con particolare attenzione ai servizi rivolti al contrasto delle povertà, alla famiglia e all'infanzia.

Pasquale Pupo, avvocato e Segretario generale di enti locali. In qualità di componente di O.S.L. si è occupato delle problematiche connesse alla procedura del dissesto finanziario negli enti locali. Collabora con il Centro di Ricerca "Rapporti privatistici della P.A." presso l'Università Magna Graecia di Catanzaro, nella cui Collana ha pubblicato il volume "Dissesto finanziario degli enti locali: ambito di competenza dell'O.S.L., azioni esecutive individuali e par condicio creditorum", Napoli, ESI, 2020. È docente del Master executive "Il diritto privato della P.A.", presso la medesima Università. È altresì autore di diversi articoli apparsi su riviste giuridiche specializzate su temi inerenti al rapporto di lavoro pubblico privatizzato e di interesse delle pubbliche amministrazioni locali.

Giuliano Resce, è ricercatore in Economia Politica presso il Dipartimento di Economia dell'Università del Molise. Laurea in Scienze Politiche presso l'Università di Firenze, Dottorato in Economia presso l'Università di Roma Tre, la sua attività di ricerca si focalizza principalmente sull'equità e l'efficienza dei settori non di mercato. Ha svolto attività di ricerca per SOSE S.p.A., Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), ETH di Zurigo, Università di Firenze, Università di Portsmouth, Università di Sheffield, World Bank, IFAD, CCAFS e CIMMYT.

Pier Marco Rosa Salva, avvocato presso lo Studio Benvenuti di Venezia. Assegnista di ricerca e docente a contratto di Diritto amministrativo all'Università di Udine. Dottore di ricerca in Diritto Pubblico Comparato e dell'Unione Europea. È stato *Visiting researcher* presso l'Istituto di Studi Politici – Sciences Po di Parigi.

Chiara Scapinello, laureata con lode presso l'Università degli Studi di Trento, percorso Europeo e Transnazionale, consegue il diploma di specializzazione in professioni legali presso l'Università Statale di Milano e un master in ristrutturazione aziendale. Dopo aver svolto la pratica forense in primari studi legali internazionali, si abilita all'esercizio della professione forense presso la Corte di Appello di Milano. Attualmente è dottoranda di ricerca in Diritto, Mercato e Persona nel Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari Venezia.

Sonia Sirtori, capo della divisione sulla governance democratica, Direzione Generale Democrazia presso il Consiglio d'Europa, Strasburgo.

Claudia Tubertini, è Professoressa associata di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna, dove insegna diritto amministrativo e diritto degli enti locali nei corsi di laurea in Giurisprudenza e Scienze politiche e presso la Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica (SPISA).

Matteo Turrin, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari Venezia. Docente a contratto di Diritto del lavoro e dottore di ricerca in Diritto internazionale e diritto privato e del lavoro nell'Università degli Studi di Padova. Componente del Research Team di Labour Law Padova Group (LLPG). Autore di pubblicazioni in materia di diritto sindacale e del lavoro.

Carlo Vermiglio, professore associato di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Messina. Dottore commercialista e revisore legale dei conti. Componente del Comitato tecnico scientifico del piano di intervento "Prevenzione e gestione delle crisi finanziarie" istituito da IFEL Fondazione ANCI.

Annalisa Vinella, Professore associato di Scienza delle finanze presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" e CESifo Research Network Affiliate. È stata Jean Monnet fellow presso l'Istituto Universitario Europeo, Jemolo fellow presso l'Università di Oxford e Professeur invité presso l'Università di Caen Normandie. Ha partecipato a progetti di ricerca e iniziative scientifiche promosse dal G24 e dal Global Green Growth Institute in supporto all'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile. I suoi interessi di ricerca includono teoria degli incentivi, partenariato pubblico-privato in progetti infrastrutturali e regolamentazione dei servizi di pubblica utilità.

Maristella Zantedeschi, componente del Comitato di Gestione del Centro 'Governance & Social Innovation' della Fondazione Università Ca' Foscari. Esperta di *governance* nelle politiche pubbliche e innovazione sociale con particolare riferimento al settore del welfare e allo sviluppo sostenibile.

