

RIVISTA DI DIRITTO, AMMINISTRAZIONE E FINANZA PUBBLICA- FINPA

Rivista semestrale - ISSN 3103-5701

Fascicolo 1 - gennaio 2026



FinPA
Osservatorio
Amministrazione
e Finanza Pubblica

La *Rivista di diritto, amministrazione e finanza pubblica - FinPA* (ISSN 3103-5701) è stata fondata nel 2025, nell'ambito dell'Osservatorio Amministrazione e Finanza Pubblica-FinPA.

Direttrice: Elisa D'Alterio

Comitato direttivo: Bernardo Giorgio Mattarella, Hilde Caroli Casavola, Elena di Carpegna Brivio

Comitato scientifico: Camilla Buzzacchi, Giovanna Colombini, Federico C. Castillo Blanco, Thomas Perroud, Yseult Marique, Mirko Maldonado-Meléndez, Mariolina Elia Antonio, Federico Fabbrini, Alberto Zito, Edoardo Giardino

Coordinamento della redazione: Salvatore Randazzo (Caporedattore), Anna Paiano, Patrizio Rubecchini, Antonio Mandara, Agostino Sola, Silvia Pignatelli

Redazione: Thomas Mazzotta, Daniele Avitabile, Federico Rasi, Damiano Carmelo Paternò, Ignazio Spadaro, Caterina Cossiga, Anna Fulvia Mestolo

Sede della Rivista c.o. Dipartimento di Giurisprudenza Via Crociferi, 91, 95124 Catania (CT).

e-mail: info@osservatorio-finpa.it

Sito web: www.osservatorio-finpa.it

Avviso agli autori

Gli Autori della Rivista possono trasmettere tramite e-mail all'indirizzo info@osservatorio-finpa.it i loro elaborati in formato “.doc” redatti secondo il vademecum disponibile al seguente link: <https://www.osservatorio-finpa.it/rivista-diritto-amministrazione-e-finanza-pubblica-finpa/istruzione-per-gli-autori/>

ISSN 3103-5701

La struttura della Rivista di diritto, amministrazione e finanza pubblica - FinPA

La Rivista FinPA si compone di tre sezioni principali:

1. *Articoli e saggi*

Questa sezione ospita scritti su temi di diritto pubblico, amministrativo, finanziario, tributario e, più in generale, su argomenti relativi all'amministrazione e alla finanza pubblica.

2. *Dentro la Pubblica Amministrazione*

In questa sezione vengono pubblicati scritti di taglio tecnico, dedicati all'analisi di esperienze specifiche, prassi interne e questioni operative che riguardano il funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

3. *Le Voci di FinPA*

Questa sezione raccoglie una selezione di contributi provenienti dall'Osservatorio FinPA, scelti per il loro particolare rilievo.

Sommario

Fascicolo n. 1/2026

Editoriale

Elisa D'Alterio, *Diritto, amministrazione e finanza pubblica: editoriale*.....4

Articoli

Giovanna Colombini, *Pubblica amministrazione e finanza pubblica: un rapporto in divenire*.....7

Maria Cristina Cavallaro, *Gli spazi e il ruolo dell'amministrazione pubblica: il problema dell'amministrazione difensiva*.....16

Andrea Mondini, *La governance europea della spesa pubblica dopo la riforma del patto di stabilità e crescita*.....24

Francesco Gangi Chiodo, *Governance multilivello e coesione: il ruolo di Regioni ed enti locali nella programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione in sinergia con il PNRR*39

Berardino Zoina, *Finanziare la sanità tra risorse ordinarie e PNRR*.....51

Dentro la Pubblica Amministrazione

Rita Pellegrino, *Intelligenza artificiale e sistema penitenziario: sicurezza, diritti e governance tra automazione e complessità detentiva*.....68

Alessandra Piconese, *Sostenibilità finanziaria e autoconsumo di energia: la partecipazione degli enti locali alle comunità energetiche rinnovabili*.....79

Erika Zappavigna, *Il PNRR come stress test della finanza pubblica multilivello: l'esempio della Valle d'Aosta*.....90

Daniele Piccarreta, Marco Ranuzzini, Andrea Vaccari, Stefano Tripi, *Controlli interni e servizi pubblici locali a rilevanza economica: oltre l'adempimento, per la governance della qualità dei servizi e verso il valore pubblico*.....97

Lilla Laperuta, <i>La dimensione dell'autonomia finanziaria dell'ente comunale alla luce del neocodificato modello sociale della disabilità e dell'ingresso di nuovi «formanti» del diritto</i>	110
---	-----

Le voci di FinPA

Salvatore Randazzo e Silvia Pignatelli, <i>Governance economica e difesa europea: un nuovo esercizio di integrazione oltre i trattati</i> , per <i>Dietro le Quinte</i> n. 4/2025.....	122
--	-----

Damiano Carmelo Paternò e Caterina Cossiga, <i>I “tagli” lineari alla spesa pubblica nell'esperienza normativa italiana</i> , per <i>Dietro le Quinte</i> n. 3/2025.....	128
--	-----

Anna Paiano, <i>Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione e nella gestione delle risorse del PNRR: il caso degli asili nido</i> , per <i>I Brevi di FinPA</i>	133
--	-----

Agostino Sola, <i>Patti di collaborazione e finanza pubblica</i> , per <i>I Brevi di FinPA</i>	139
--	-----

Anna Fulvia Mestolo, <i>Finanza comportamentale e politiche formative nella Pubblica amministrazione: impatto sulla finanza pubblica</i> , per <i>I Brevi di FinPA</i>	142
--	-----

<i>Un'intervista: Rita Perez</i>	149
--	-----

DIRITTO, AMMINISTRAZIONE E FINANZA PUBBLICA:**EDITORIALE***di Elisa D'Alterio¹*

Il rapporto tra diritto, amministrazione e finanza pubblica può essere considerato sotto molteplici punti di vista. Vi è lo studio del diritto della finanza pubblica – una volta, il riferimento era alla contabilità pubblica e, prima ancora, alla contabilità di Stato –, che considera il potere di definire le entrate e le spese pubbliche (c.d. *power of the purse*), i modi di esercizio, i soggetti che esprimono e attuano il potere, l'organizzazione complessiva e più in generale la governance economico-finanziaria, la disciplina sovranazionale, nazionale, substatale, le procedure, gli strumenti, i destinatari. Vi è poi lo studio della dimensione economica e finanziaria delle pubbliche amministrazioni, quella dimensione che Vittorio Bachelet definiva della “imprenditorialità” nel settore pubblico, caratterizzata non soltanto dalle molteplici forme di intervento dello Stato nell'economia e dalle politiche e azioni volte alla razionalizzazione dei processi di industrializzazione e sviluppo nel territorio nazionale, ma anche dai nuovi modi di funzionare delle pubbliche amministrazioni, nelle attività, nell'organizzazione del lavoro, nel rapporto con i privati e la società nel suo complesso. Gli stessi studi di diritto pubblico e amministrativo, del resto, sono incentrati sul rapporto tra piano giuridico, dimensione vivente della pubblica amministrazione, definizione e gestione delle risorse che ne consentono l'operatività.

Sul rapporto tra diritto, amministrazione e finanza pubblica incidono molteplici aspetti.

Vi incidono le decisioni dei giudici, nei diversi ambiti, in modo molto significativo. Estesa è la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha esaminato diverse questioni proprio alla luce di un tale rapporto: dal coordinamento della finanza pubblica nei vari livelli alla natura e valore dei bilanci pubblici, dal perimetro delle materie di contabilità pubblica ai riflessi dei vincoli dell'Unione europea, dalla tutela dei diritti fondamentali in quanto diritti finanziariamente condizionati alla capacità delle amministrazioni di tutelarli, dalla configurazione del potere fiscale ai caratteri degli strumenti di imposizione, dalla individuazione dei confini di poteri e contro-poteri, ad esempio in tema di controlli e giurisdizione contabile, all'evoluzione delle misure di garanzia e delle forme di democrazia.

Vi incidono poi fattori geopolitici di natura sovranazionale e globale. Lo scoppio di guerre, lo scioglimento di trattati internazionali, la trasformazione di alleanze tra gli Stati, l'evoluzione dei mercati e dei pesi politici delle differenti forze economiche hanno una incidenza sempre più immediata, influenzando, ad esempio, le scelte e le politiche pubbliche, i contenuti degli atti di programmazione e pianificazione, la configurazione della spesa pubblica.

Vi incidono gli uomini, l'ambiente e le macchine. Si pensi all'evoluzione della società e agli andamenti dei processi migratori in rapporto alle consistenze demografiche, che riflettono il proprio peso nel governo delle scelte e dei mezzi finanziari di ogni Stato. Rispetto all'ambiente, le interconnessioni sono sempre più forti: non solo perché scelte e mezzi finanziari devono tener conto degli impatti sull'interesse alla tutela ambientale (ormai il principio del *do no significant harm* (DNSH) permea la valutazione finanziaria di ogni progetto e investimento pubblico) ma gli stessi strumenti di finanza pubblica divengono un modo per tutelare l'interesse stesso, basti pensare agli interventi correlati alla c.d. transizione verde o ecologica previsti nella programmazione europea e nazionale.

La tecnologia, infine, attraverso le cangianti manifestazioni del progresso in questo ambito, trasforma continuamente le modalità con cui le istituzioni pubbliche definiscono e gestiscono le

¹ Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Catania.

risorse (dai tempi della meccanizzazione e dei primi sistemi informatici e banche dati a quelli attuali dell'intelligenza artificiale, andando sempre oltre).

In tal senso, gli studi sul rapporto tra diritto, amministrazione e finanza pubblica hanno una natura trasversale, investendo molteplici settori e interessandosi di svariate dinamiche. Non solo, ma tali studi, pur riguardando prevalentemente la dimensione giuridica (in quanto, nell'oggetto vi è, in primo luogo, il diritto), non possono trascurare i diversi approcci che interessano questo rapporto, quali soprattutto quelli economico, storico, politologico, sociologico. La riflessione va alle questioni, non ai settori. Lo studioso applica il metodo in suo possesso per svolgere le sue analisi. In questa prospettiva, la *Rivista Diritto Amministrazione e Finanza Pubblica*, di cui questo primo fascicolo del 2026 segna la nascita, è il pensatoio, inteso come luogo in cui prende forma l'attività del pensiero intorno alle questioni, guardando alla realtà e meno alle nuvole².

² Il termine è una traduzione tratta da "Le Nuvole" di Aristofane, anche se nell'opera l'espressione è usata con stile comico e un po' beffardo, definendo la casa di Socrate, attraverso uno dei personaggi, "un pensatoio d'anime sapienti".

Articoli

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E FINANZA PUBBLICA: UN RAPPORTO IN DIVENIRE*di Giovanna Colombini¹***Abstract**

The relationship between public administration and public finance has deep roots, evolving also due to the impact of national and European constraints. Budget law today regulates not only the formation, management and reporting of budgets, but also aspects such as public contracts, assets, controls and fiscal responsibility. The pandemic and the Next Generation EU programme have intensified these interrelationships, introducing two new features: the disbursement of resources subject to compliance with the reforms and objectives of the PNRR (National Recovery and Resilience Plan), and the use of European bonds, which, while favouring subsidised financing, require rigour in their implementation.

This highlights the need for a more efficient public administration, also in light of the shortage of qualified personnel. Domestically, the new Stability Pact confirms the constraints on debt and deficit, imposing multi-year repayment plans and bringing spending review back to the fore, with possible repercussions on social rights. The growing focus on transparency of accounts and reform towards economic and financial accounting, with implications for democratic control, is also significant.

The Court of Auditors continues to play a central role through preventive, subsequent and collaborative controls, albeit with recent downsizing with regard to concurrent control over the PNRR. However, the administrations, the Government and Parliament should take effective measures to comply with the timetable.

Il rapporto tra pubblica amministrazione e finanza pubblica ha radici profonde ed è evoluto anche per l'incidenza dei vincoli nazionali ed europei. Il diritto del bilancio oggi regola non solo la formazione, gestione e rendicontazione dei bilanci, ma anche aspetti come i contratti pubblici, il patrimonio, i controlli e la responsabilità erariale. La pandemia e il programma Next Generation EU hanno intensificato queste interrelazioni, introducendo due novità: l'erogazione delle risorse subordinata al rispetto di riforme e obiettivi del PNRR, e il ricorso ai bond europei, che, pur favorendo finanziamenti agevolati, richiedono rigore nell'attuazione.

Ciò evidenzia la necessità di una pubblica amministrazione più efficiente, anche alla luce delle carenze di personale qualificato. Sul piano interno, il nuovo Patto di stabilità conferma i vincoli su debito e deficit, imponendo piani pluriennali di rientro e riportando in primo piano la spending review, con possibili ricadute sui diritti sociali. Assume rilievo anche la crescente attenzione alla trasparenza dei conti e alla riforma verso la contabilità economico-patrimoniale, con implicazioni sul controllo democratico.

Le funzioni della Corte dei conti mantengono un ruolo centrale attraverso controlli preventivi, successivi e collaborativi, seppur con recenti ridimensionamenti riguardo al controllo concomitante sul PNRR. Tuttavia, le amministrazioni, il Governo e il Parlamento dovrebbero adottare misure efficaci per rispettare i cronoprogrammi ed evitare ripercussioni finanziarie per il Paese.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il rapporto tra diritto del bilancio, prestazioni sociali delle amministrazioni pubbliche e principio di trasparenza dei conti pubblici. – 3. I controlli della Corte dei conti sulle amministrazioni pubbliche a garanzia degli equilibri di finanza pubblica.

¹ Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Pisa.

1. *Premessa* - Il rapporto tra pubblica amministrazione e finanza pubblica è un rapporto che nasce da lontano e che si è modificato nel tempo in relazione agli aspetti finanziari nazionali ed europei.

Rimanendo alla dimensione nazionale, si deve dar atto che sin dalle origini della legislazione di contabilità pubblica, il diritto del bilancio (così oggi si definisce il corpus normativo nazionale e sovranazionale che regola la finanza pubblica) si è collocato nell'ambito di un sistema giuridico di principi e di regole che interessano l'attività concreta dell'amministrazione riferita non soltanto agli atti ed ai fatti finanziari dello Stato e degli enti pubblici che riguardano la fase di elaborazione, gestione e rendicontazione dei bilanci, ma anche ad altri aspetti, quali l'attività contrattuale, l'amministrazione del patrimonio pubblico, il sistema dei controlli interni ed esterni alle amministrazioni, le responsabilità erariali dei funzionari pubblici.

Non potendo trattare tutti questi argomenti che segnano le interrelazioni tra finanza pubblica e agire delle amministrazioni pubbliche, mi limiterò a fare alcune considerazioni su aspetti a mio avviso particolarmente rilevanti, non senza considerare che l'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia, ha amplificato queste interrelazioni, in seguito al programma europeo *Next generation EU*, con il quale la Commissione ha inteso prevedere uno strumento di ripresa e rilancio economico dell'Unione europea per sanare le perdite causate dalla pandemia e per rilanciare l'economia, mettendo a disposizione degli Stati 750 miliardi di euro (a prezzi correnti nel 2018) di cui il 90% del totale delle risorse messe a disposizione dal Dispositivo *Recovery and resilience facility* in prestiti e in sovvenzioni, e il restante 10% da altri programmi.

Ebbene, questa massa ingente di risorse segna due differenze importanti rispetto al passato che incidono sulle amministrazioni.

La prima riguarda l'innovazione rispetto alle regole tipiche dei fondi strutturali basate sulla rendicontazione *costi-rimborsi*, nel senso che l'erogazione di queste risorse da parte della Commissione è subordinata all'impegno degli Stati membri ad effettuare importanti riforme (*milestone*) e obiettivi (*target*) inseriti nei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) secondo una precisa scansione temporale, presentata dagli Stati e approvata dalla Commissione. Il che richiede una efficienza delle amministrazioni pubbliche ed una professionalità del personale amministrativo e tecnico che, purtroppo, in Italia, dopo anni di blocco della spesa di personale, non c'è, e se c'è, è presente in misura non adeguata agli sforzi richiesti dalla realizzazione del PNRR.²

La seconda riguarda il finanziamento che, innovando ai meccanismi tradizionali, si è strutturato attraverso il ricorso ai *bond* europei vale a dire ad emissioni di titoli di debito pubblico europeo, che permettono un accesso al credito a tassi di interesse inferiori rispetto a quelli normalmente applicati sui mercati, proprio perché garantiti in comune da tutti i paesi dell'Unione. Un aspetto questo, positivo, che tuttavia comporta che, a fronte di una parte dei finanziamenti a fondo perduto, ci sia una buona parte a debito e questo, per quanto a tassi agevolati, deve essere comunque restituito. Ragione per la quale, trattandosi di un Programma (*Next Generation EU*) e di un Dispositivo basati sul raggiungimento dei *milestone* e dei *target* secondo un cronoprogramma, l'erogazione delle risorse da parte della Commissione è subordinato al rispetto dei tempi prestabiliti.

E che il nesso tra realizzazione del risultato in tempi certi e finanziamento (questa è la vera novità per le amministrazioni) sia l'*idem sentire* del legislatore riguardo all'agire delle amministrazioni pubbliche, lo dimostra non soltanto l'introduzione, nel nuovo codice dei contratti pubblici, del principio di risultato, ma anche il recente ulteriore inasprimento delle misure sanzionatorie nei confronti dei soggetti attuatori inadempienti rispetto all'obbligo di rendere disponibile ovvero aggiornare sul sistema informatico ReGiS il cronoprogramma procedurale e finanziario per gli interventi previsti dal PNRR (cfr. artt. 1 e 2 del d.l. 2 marzo 2024, n. 19).

Ebbene su questa premessa meritano di essere presi in considerazione alcuni aspetti che

² Cfr. L. Lorenzoni (a cura di), *Continuità e discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

contraddistinguono il rapporto tra amministrazione e finanza pubblica e che possono ricondursi al “rapporto tra diritto del bilancio, prestazioni sociali delle amministrazioni pubbliche e principio di trasparenza dei conti pubblici “da un lato ed al “sistema dei controlli della Corte dei conti sulle attività delle amministrazioni pubbliche a garanzia degli equilibri di finanza pubblica” dall’altro

2. *Rapporto tra diritto del bilancio, prestazioni sociali delle amministrazioni pubbliche e principio di trasparenza dei conti pubblici* - Venendo al primo aspetto, in tempi relativamente recenti la Corte costituzionale, muovendo dalle regole di finanza pubblica, è intervenuta a sostenere che il bilancio è un *bene pubblico* e che il diritto del bilancio deve misurarsi con la tutela dei diritti, superando quella visione ragionieristica e statica del mito del pareggio, a favore del principio dinamico dell’equilibrio di bilancio quale enunciato dalla riforma costituzionale del 2012³.

Così operando la Corte ha saldato finanza pubblica e diritti in una prospettiva rivolta anche alle generazioni future. Tuttavia, la recente riforma del Patto di stabilità, nella formula rinegoziata, non aiuta a rendere effettiva la prospettiva tracciata dalla Corte costituzionale. Infatti, il nuovo Patto non diverge di molto dal vecchio per quanto riguarda il vincolo numerico, avendo mantenuto il rapporto debito/Pil al 60% e deficit/Pil al 3%, ma ha innovato sugli aspetti inerenti alla procedura per una riduzione «graduale, realistica, duratura del debito pubblico». Una riforma, dunque, che comporta per l’Italia, la presentazione di un Piano fiscale strutturale pluriennale con cui, sulla base della traiettoria di riferimento preparata dalla UE, il Governo italiano sarà tenuto a portare il debito “su un sentiero di riduzione”, con una correzione media annua intorno allo 0,6% del Pil, da adottare ogni anno, per sette anni, vale a dire con una manovra di bilancio di circa dieci/dodici miliardi da destinare all’abbattimento del debito. Quanto al deficit arrivato al 7,4%, la Commissione con la relazione presentata al Consiglio, nel giugno 2024 ha aperto formalmente la procedura di infrazione per deficit eccessivo dell’Italia e di altri sei paesi (Belgio, Francia, Ungheria, Malta, Polonia, Slovacchia).⁴

La situazione che dunque si va a delineare, tra debito elevato e deficit eccessivo, ha fatto ritornare di grande attualità la *spending review*, vale a dire una riduzione ragionata della spesa pubblica, anche se c’è da sperare che questa volta la c.d. *spending review* non si risolva, come è accaduto in passato, in tagli lineari ed indiscriminati alla spesa pubblica.

E che si vada nella direzione della *spending review*, lo conferma l’art. 9, comma 8 del d.l. 6 novembre 2021, n. 152 che, in attuazione del Milestone M1C1-102 del PNRR “*Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica*”, perfettamente in sintonia con la *ratio* ispiratrice del nuovo Patto di stabilità, ha istituito presso il Mef, Dipartimento della RGS, un “Comitato scientifico” per la *spending review*, presieduto dal Ragioniere generale dello Stato e composto da dirigenti da questo delegati e da quelli di volta in volta competenti in relazione alla materia trattata, da un rappresentante della segreteria tecnica del MEF, un rappresentante dell’Istat, uno della Banca d’Italia e uno della Corte dei conti, al fine di rafforzare le attività e gli strumenti di analisi e di monitoraggio della spesa pubblica e dei processi di revisione e di valutazione della spesa nelle amministrazioni statali.

Di qui la rilevanza per le amministrazioni pubbliche del ciclo di programmazione di bilancio orientato al medio-lungo periodo, nonché della pianificazione pluriennale delle politiche, degli obiettivi

³ Cfr. Corte cost., 20 luglio 2016, n. 184. Per commenti in merito alla riforma costituzionale si rinvia a M. Luciani, *L’equilibrio di bilancio e principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV. (a cura di), *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2014; L. Antonini, *La Corte costituzionale a difesa dell’autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l’equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018; A. Saitta, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica ed intergenerazionale*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 216 ss.; M. Bergo, *Pareggio di bilancio “all’italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma più silenziosa degli ultimi tempi*, in *federalismi.it*, marzo 2013. Per un quadro della giurisprudenza costituzionale sul processo evolutivo della finanza pubblica dopo la riforma costituzionale del 2012 con particolare riguardo al *welfare state*, si rinvia a G. Colombini (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, nonché a L. Azzena, *Diritti sociali e finanza pubblica*, in L. Lorenzoni (a cura di), *Continuità e discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico*, cit., pp.35 ss.

⁴ O. Chessa, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Diritto e Conti*, n. 2, 2024.

e delle risorse, nel percorso di rientro dal debito e dal deficit.⁵ Resta, ovviamente, tutta da chiarire come la prospettiva di *spending review* possa coordinarsi con la protezione a livello costituzionale della garanzia delle prestazioni sociali, enucleata nella disposizione costituzionale «garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale», dato che il rientro dal debito e dal deficit, secondo le nuove regole del Patto, si inserisce su di una situazione che già da diversi anni registra una riduzione progressiva dei finanziamenti al servizio sanitario nazionale, all'istruzione, alla ricerca, ai trasporti pubblici, agli enti locali⁶.

Pertanto, stando alla situazione attuale, l'effetto prevedibile del “sentiero di riduzione del debito” pare essere quello di non consentire alle amministrazioni pubbliche di poter soddisfare appieno quei diritti c.d. sensibili, a riprova, purtroppo, che l'affermazione costituzionale di un diritto ed il riconoscimento del suo carattere fondamentale ed incompressibile da parte della Corte costituzionale non è sufficiente per renderlo effettivo.

Collegata al processo avviato di *spending review* è la trasparenza dei conti pubblici quale corollario del principio di buon andamento.

Infatti, mentre si chiede alle amministrazioni pubbliche di rendere visibile e controllabile all'esterno la propria attività amministrativa, non altrettanta attenzione viene riservata alla *trasparenza nella gestione* delle risorse ed alla loro rappresentazione nei conti pubblici.

A venire in rilievo, al riguardo, è il fatto che la Commissione ha dato mandato ad Eurostat di elaborare principi contabili armonizzati validi e vincolanti per tutte le entità della pubblica amministrazione, costituendo un gruppo di lavoro affiancato da rappresentanti del mondo imprenditoriale, da istituti privati indipendenti, che dovrebbe impegnarsi a predisporre principi contabili europei (EPSAS) basati su quelli IPSAS già esistenti per il settore privato, con l'obiettivo di rendere i bilanci degli Stati membri confrontabili e aggregabili.

Ora, premesso che le finalità che perseguono i bilanci pubblici sono ben diverse da quelle che perseguono i bilanci privati, va considerato che, al fine del consolidamento dei bilanci delle amministrazioni pubbliche secondo il sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC2010, i nostri conti pubblici nazionali sono già il risultato di un'operazione di “riclassificazione” in base ad uno standard contabile internazionale *accrual*, per cui c'è da capire, in attuazione dei principi contabili europei EPSAS, come a livello italiano si intenda procedere. A venire in rilievo al riguardo è l'art. 9, commi 14, 15, 16 del d.l. n. 152/2021, che ha introdotto al punto 1.15 del Piano di ripresa e resilienza (PNRR) la riforma denominata “*Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual*”, allineandosi pertanto al percorso avviato dalla Commissione europea. La qual cosa impone ovviamente una riforma dell'attuale sistema di contabilità finanziaria (rafforzata). Va tuttavia tenuto presente che la scelta a suo tempo effettuata dal legislatore di introdurre la contabilità finanziaria invece di quella economico-patrimoniale non è stata una scelta casuale ma è stata la risposta all'esigenza di consentire alla collettività di verificare democraticamente, attraverso il raffronto tra bilancio di previsione autorizzato dalle assemblee elettive (Parlamento, Consigli regionali e locali) e il conto consuntivo, come le entrate prelevate alla collettività, si siano tradotte nella realizzazione di politiche pubbliche rispondenti ai bisogni dei cittadini. La competenza finanziaria travalica, dunque, il profilo strettamente tecnico-contabile per essere espressione politica del controllo democratico, tant'è che laddove si sono applicati in modo pedissequo i paradigmi della contabilità aziendale (ASL), la Corte costituzionale è dovuta intervenire a chiarire che i bilanci devono essere strumentali ad una rappresentazione calibrata sulla peculiarità della gestione e del servizio pubblico erogato dato che il

⁵ Cfr. L. Mercati, *PLAO e programmazione finanziaria nell'ente locale: le complessità di una necessaria integrazione*, in *Diritto e Conti*, n. 2, 2024.

⁶ Sul difficile rapporto tra *welfare state* e regole di finanza pubblica si rinvia a V. Manzetti, *Lo stato sociale tra regole di finanza pubblica e nuovi modelli di welfare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024. Per un quadro della situazione finanziaria degli enti locali, si rinvia alle analisi svolte nei vari Rapporti Ca' Foscari sui comuni. In particolare, per una analisi dei rischi finanziari e delle riforme possibili si rinvia a M. Degni (a cura di), *VII Rapporto Ca' Foscari sui Comuni italiani*, Roma, Castelvecchi editore, 2024.

sistema sanitario non è un'azienda privata⁷.

Resta il fatto che tale riforma, rientrando tra i *milestone* del PNRR, deve essere attuata entro il 2026, e la struttura tecnica indipendente istituita presso la RGS “*Standard Setter Board*”, sotto l'indirizzo del Comitato direttivo, sta lavorando al fine di contemperare le esigenze tecniche contabili tipiche della contabilità *accrual* con le esigenze di controllo democratico da parte delle assemblee elettive. Un aiuto in questo senso potrebbe venire dalla esperienza fatta con l'armonizzazione dei sistemi contabili dei bilanci degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai sensi del d.lg. 23 giugno 2011, n. 118.⁸

3. *I controlli della Corte dei conti sulle amministrazioni pubbliche a garanzia degli equilibri di finanza pubblica* - Venendo ai controlli della Corte dei conti sulle amministrazioni pubbliche, sembra più appropriato parlare di un sistema, nel senso che i controlli enunciati dall'art. 100, comma 2 Cost. «controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinari», pur essendo diversificati nelle modalità di esercizio, formano tutti insieme un sistema che ha alla base un comune denominatore: quello di salvaguardare la legittimità e la regolarità delle gestioni pubbliche nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica. L'art. 100, comma 2 Cost., chiude questa elencazione disponendo che la Corte dei conti riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito, con ciò riconoscendone il ruolo di ausiliarità⁹.

Ebbene il dubbio, a suo tempo sorto, che il “referto” si dovesse identificare nel controllo successivo sulla gestione è stato oggi superato, nel senso che il controllo successivo sia sulla gestione del bilancio dello Stato che degli enti del settore pubblico si configura come funzione concettualmente autonoma in quanto si svolge in una logica di programmazione dell'esame dei fatti di gestione ed è indirizzata ad accertarne la legittimità e regolarità nonché la conformità ai principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico. Ebbene, rinviando ad altra occasione una riflessione sulle particolari e complesse problematiche che interessano il c.d. giudizio di parifica quale peculiare espressione di un controllo espletato, secondo le formalità contenziose, sul rendiconto generale dello Stato alla presenza del Procuratore generale della Corte dei conti, nonché sui rendiconti generali delle regioni alla presenza dei Procuratori regionali della Corte dei conti, e rimanendo al tema del rapporto tra controllo e amministrazioni, a venire in rilievo è il controllo svolto dalla Sezione centrale della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni statali. Infatti, attraverso tale forma di controllo, è possibile, da parte della Sezione, individuare e segnalare le criticità, le irregolarità nonché le patologie che si sono verificate nel corso della gestione da parte delle amministrazioni facenti capo ai vari Ministeri, il tutto al fine di stimolare le amministrazioni stesse ad adottare misure di autocorrezione nel rispetto del principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost. In una parola si tratta di un controllo che si pone, nei rispetti delle amministrazioni controllate, in termini collaborativi e non interdittivi. Un esempio di questo approccio è dato dalla recentissima delibera Corte dei conti, sez. centrale, 13 maggio 2024, n. 62, nella quale si analizzano le segnalazioni inviate dagli Organismi indipendenti di Valutazione (OIV) nel quadro della “amministrazione di risultato”. Ebbene nella delibera si evidenziano, ministero per ministero, una serie di carenze quali l'assenza di un adeguato sistema di controllo di gestione, l'omesso aggiornamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, il mancato rispetto dei criteri di valutazione partecipativa, l'assenza di una adeguata attenzione al c.d. bilancio di genere, insomma una serie di considerazioni che vanno ad interessare il ciclo di gestione della *performance* nonché il rapporto tra gli

⁷ Cfr. Corte cost., 21 luglio 2020, n.157, nonché C. Buzzacchi, *Corte costituzionale: il sistema sanitario non è un'azienda privata, la salute non è subordinata all'equilibrio finanziario*, in *Diritto e Conti*, luglio, 2020.

⁸ M.T. Polito, *Riflessioni critiche sulle proposte di modifica del sistema di contabilità degli enti locali*, in M. Degni, (a cura di), *VII Rapporto Ca' Foscari dei Comuni*, cit.; E. Cinque, R. Civitillo, P. Ricci, *La riforma accrual nei sistemi di contabilità pubblica*, in *Diritto e Conti*, n.1, 2024.

⁹ Per un quadro esaustivo delle varie forme di controllo sull'uso delle risorse pubbliche da parte delle amministrazioni si rinvia a E. D'Alterio, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, 2015. Con riferimento ai controlli svolti dalla Corte dei conti si rinvia a G. Colombini, *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 3-4, 2015.

obiettivi che l'amministrazione si è data e la programmazione economico-finanziaria e di bilancio. Il tutto enucleato in una serie di "raccomandazioni". Così la Sezione, dopo aver raccomandato agli OIV la puntuale trasmissione degli esiti del processo di validazione, *raccomanda* alle amministrazioni centrali il rigoroso rispetto degli adempimenti del ciclo di gestione della *performance*, la fissazione di obiettivi e indicatori di *performance* adeguati, nonché raccomanda agli Organi di indirizzo politico-amministrativo, l'accurato espletamento delle procedure selettive pubbliche, per concludere con una raccomandazione al Dipartimento della funzione pubblica perché espliciti il prudente esercizio dell'attività di indirizzo e verifica dell'operato degli OIV.

Perché questa puntualizzazione? Perché rispetto alle raccomandazioni con finalità collaborative tipiche del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni statali, il controllo di legittimità e regolarità finanziaria espletato dalle Sezioni regionali sui bilanci degli enti locali se ne differenzia formalmente e sostanzialmente e questo ovviamente incide nei rapporti con le amministrazioni controllate. Infatti tale controllo guarda alla gestione del bilancio del singolo ente nel suo divenire, e in questo suo svolgersi può risolversi anche in effetti interdittivi come il blocco dei programmi di spesa, la non approvazione del piano di riequilibrio, la decisione di dissesto guidato ecc. tutte situazioni che si traducono per le amministrazioni locali in una serie di vincoli sia alla spesa corrente che di investimento ed i cui effetti implicano non soltanto responsabilità politiche ma anche responsabilità erariali, con ricadute penalizzanti per le collettività amministrate. E sono proprio i possibili effetti interdittivi di questa forma di controllo che hanno portato il legislatore a prevedere, nel codice di giustizia contabile, la possibilità per l'amministrazione locale o per i soggetti che si ritengono lesi nei loro interessi dall'esito della deliberazione della Sezione regionale di controllo, di ricorrere al giudizio ad istanza di parte innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti¹⁰.

A chiusura di queste brevi riflessioni sul controllo della Corte dei conti in relazione all'agire delle amministrazioni pubbliche, meritano attenzione anche due aspetti del controllo, quello del rapporto tra controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ed esenzione della colpa grave in caso di danno derivante dall'adozione di un atto che ha superato il vaglio del controllo di legittimità (visto e registrazione), e quello del rapporto tra controllo "concomitante" della Corte su piani, programmi e progetti finanziati con i fondi del PNRR, PNC.

Ebbene, per quanto riguarda il controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo e delle amministrazioni statali, questo ha come oggetto provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri, atti del Presidente del Consiglio dei ministri, atti dei ministri, tra i quali rientrano la definizione di piante organiche, il conferimento di incarichi dirigenziali, le direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa, gli atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie, i provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare, nonché i decreti di approvazione di contratti attivi e di contratti passivi, questi ultimi se di importo superiore ad una certa soglia calcolata sulla base della normativa europea e dunque delle recenti modifiche disposte dal regolamento delegato della Commissione europea in materia di appalti pubblici del 15 novembre 2023 (reg. (UE) n. 2023/2495).

Come è noto, tale controllo non partecipa della struttura dell'atto ma si inserisce come fase integrativa dell'efficacia, per cui una volta avuto il visto e la registrazione l'atto produce i suoi effetti. In caso di rifiuto assoluto di visto, l'atto amministrativo di adozione di spesa non vale come titolo giuridico e la spesa

¹⁰ Sui giudizi ad istanza di parte innanzi alla Corte dei conti il codice di giustizia contabile (d.lg. 26 agosto 2016, n. 174, come modificato dal d.lg. 7 ottobre 2019, n. 114), prevede sia l'art. 11 innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione ed in unico grado nei casi indicati dalla norma, sia l'art. 172, innanzi alle sezioni giurisdizionali territorialmente competenti nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato. Cfr. P. Della Ventura, *I giudizi ad istanza di parte*, in E.F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, pp. 859 ss.; P. Santoro, *I giudizi nelle materie di contabilità pubblica*, *ibidem*, pp. 681 ss.

può essere riconosciuta sotto il profilo contabile come riconoscimento di debito lasciando aperta la configurazione di eventuali responsabilità erariali.

Ebbene eccettuato il caso estremo del rifiuto di visto, il legislatore, superando nel 2009 il criterio dell'indifferenza, secondo il quale, in caso di danni derivanti da atti che avevano superato il visto di legittimità, il funzionario che li aveva adottati era comunque perseguibile davanti al giudice contabile per responsabilità erariale, ha introdotto l'esenzione dalla colpa grave e dunque dalla responsabilità erariale del funzionario, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo, nel caso in cui dall'atto controllato ed adottato sia derivato un danno all'amministrazione (art.17, comma 30-quater d.l. 1 luglio 2009, n.78). In tal modo si è introdotta una esenzione dalla responsabilità erariale ancorata al rapporto di fiducia che deve sussistere tra amministrazione, dipendente pubblico ed esito del controllo della Corte dei conti, il tutto nella prospettiva del superamento dell'amministrazione difensiva.

Sin qui *nulla quaestio*. Il problema, tuttavia, si pone dal momento che nella recente proposta di riforma della Corte dei conti, sia alla Camera che al Senato (A.C. n. 1621, ed A.S. n. 1457) si è eliminato «limitatamente ai profili presi in considerazione», in quanto, secondo la Relazione illustrativa, «i profili considerati in sede di controllo sono difficilmente individuabili, tenuto conto che la registrazione non si estrinseca in un documento contenente le relative motivazioni». È evidente che se tale modifica permane, c'è il rischio che si possa configurare una esenzione generalizzata della colpa grave e dunque della responsabilità erariale anche per i danni derivanti da aspetti non emersi nel corso del controllo preventivo di legittimità dell'atto visto e registrato. Modifica, questa, che non metterebbe di certo al riparo l'amministrazione «dagli amministratori infedeli e incapaci». Quanto, infine, al controllo concomitante ex art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n.76 e PNRR, si può soltanto dire che questo è stato il frutto di un equivoco interpretativo da parte della Corte dei conti.

Infatti, l'art. 22 del d.l. n. 76/2020 si riferisce al controllo concomitante ex art. 11 della legge n. 15/2009 su piani programmi progetti di rilevante interesse economico ed è finalizzato a far emergere la responsabilità dirigenziale. L'art. 22, dunque, non fa alcun riferimento al PNRR, mentre l'art. 7 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (per intendersi il decreto sulla governance PNRR) riferendosi al controllo sul PNRR, fa, invece, espresso riferimento al controllo della Corte dei conti previsto dall'art. 3, comma 4 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, vale a dire il controllo successivo sulla gestione. Ebbene, nonostante questo esplicito richiamo al controllo previsto dall'art. 3, comma 4. della l. n. 20/1994, la Corte dei conti, presumibilmente indotta dal riferimento nell'art. 22 del d.l. n. 76/2020 ai «piani, programmi, progetti, finalizzati allo sviluppo economico», ha ritenuto di applicare tale norma, istituendo, con deliberazione del Consiglio di presidenza, Corte dei conti, 10 novembre 2021, n. 272, un Collegio del controllo concomitante all'interno della Sezione centrale per il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni statali, controllo, come sappiamo, che non ha effetti interdittivi.

Ed inizialmente le prime deliberazioni del Collegio hanno avuto una connotazione prevalentemente collaborativa. Successivamente però le raccomandazioni ed i rilievi di criticità denunciati dal Collegio, con la richiesta di accertamenti *istruttori*, hanno assunto una connotazione, almeno sotto il profilo del *drafting*, di stampo para-giurisdizionale nei confronti della amministrazione e del Ministro, di volta in volta interessati, per i ritardi riscontrati nell'attuazione del PNRR. Aspetti che sono sfociati, come è noto, nella approvazione di un emendamento in sede di conversione del decreto legge (d.l. n.44/2023), che ha eliminato il controllo suddetto «per tutti i piani, programmi, progetti PNRR e PNC», con la motivazione che «le eccessive richieste istruttorie avanzate dal Collegio, nel contraddittorio con l'amministrazione controllata, potevano causare ritardi che avrebbero potuto, a loro volta, mettere a rischio la realizzazione dei programmi e dei progetti finanziati dal PNRR e dal PNC»¹¹. Ora a parte la

¹¹ Accanto al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), è stato previsto anche un Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR, e per questo sottoposto anch'esso ad un monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato. Al riguardo si rinvia alla Circolare del 5

discutibilità di una motivazione del genere resta il fatto che l'esclusione del controllo concomitante ex art. 22 sul PNRR e sul PNC disposta dal d.l. 22 aprile 2023, n. 44, non solo non ha precluso alla Corte dei conti di svolgere il controllo sulla gestione del PNRR e del PNC, ma tale controllo deve svolgersi secondo quanto disposto dall'art. 7 del d.l. n. 77/2021, vale a dire nei termini previsti dall'art. 3, comma 4, l. n. 20/1994. Articolo che peraltro prevede sia l'eventualità che tale controllo possa svolgersi anche «in corso di esercizio, sia che tale controllo riguardi un esame dei costi e dei tempi dell'azione amministrativa in rapporto ai risultati e agli obiettivi previsti o attesi da piani e programmi di spesa».

È dunque un controllo che, a ben vedere, pur non avendo né un carattere concomitante né un effetto prescrittivo, ha comunque un'ampia portata sul piano della responsabilizzazione delle amministrazioni statali, posto che consente alla Corte dei conti, nella relazione da presentare al parlamento, di evidenziare (seppur *ex post*) la capacità dell'amministrazione a realizzare i progetti nei tempi prestabiliti dal PNRR nel rispetto del principio di buon andamento dell'azione amministrativa quale sancito dall'art. 97 Cost.

Quanto alle amministrazioni locali, è rilevante riscontrare che la limitazione disposta dal legislatore, riferendosi soltanto al controllo concomitante ex art. 22 del d.l. n. 76/2020, non è andata a toccare il controllo di legittimità e regolarità finanziaria svolto dalle Sezioni regionali di controllo sui bilanci degli enti locali ai sensi del d.l. n. 174/2012, né tanto meno il controllo sulla gestione dei fondi europei gestiti dagli enti locali disposto dall'art. 3, comma 4, l. n. 20/1994. Controlli, che rimangono pertanto tutti in piedi.

Perché questa puntualizzazione? Per la ragione che essendo le amministrazioni locali i maggiori utilizzatori dei fondi europei per le politiche di coesione economica, sociale e territoriale, nonché i soggetti attuatori di molti progetti PNRR, c'è da capire quale controllo residui al Collegio del controllo concomitante.

Ebbene, le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, nella delibera di programmazione dei controlli per il 2024, essendo il Collegio oramai costituito, ne hanno dovuto ritagliare un'area di competenza circoscrivendone l'ambito di azione alle amministrazioni centrali dello Stato e stabilendo che il Collegio prenderà in esame, secondo un approccio *collaborativo*, i piani, progetti, programmi nell'ambito del Fondo sviluppo e coesione, Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) gestiti dalle amministrazioni centrali dello Stato in raccordo con la Sezione affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti. Si tratta, dunque, di una formulazione che sottende un controllo concomitante collaborativo esplicabile attraverso "raccomandazioni" riferite soltanto a quei programmi rientranti nella competenza delle amministrazioni centrali e dunque entro un ambito ben preciso che segna, di fatto, un ridimensionamento delle attività di controllo del Collegio.

A questo ridimensionamento si deve aggiungere che il legislatore, nell'introdurre "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*" (d.l. n. 19/2024), ha rafforzato ulteriormente il ruolo di monitoraggio della Struttura di Missione PNRR come modificata dall'art. 2 d.l. n. 13/2023, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, previa intesa, dell'Ispettorato della RGS, circa l'adempimento da parte dei soggetti attuatori dei *milestone* e *target*.

Dunque, un assetto organizzativo tutto spostato sul piano politico e sul supporto tecnico della RGS (Unità di audit e piattaforma ReGiS), ove il controllo esterno della Corte dei conti finisce per essere incasellato nel controllo successivo sulla gestione nei termini e nelle modalità previste dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994.

Una *deminutio*? evidentemente *sì*, se paragonata al controllo concomitante come era stato concepito, *no*, se si considera che la esclusione del controllo concomitante sul PNRR non preclude affatto che la Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, comma 4 della legge n. 20/1994, possa svolgere anche controlli in corso di esercizio sul PNRR, ai fini della relazione semestrale al parlamento, come pure possa segnalare,

dicembre 2022, n. 40 della RGS e alle linee guida allegate, nelle quali si precisa dettagliatamente le modalità di monitoraggio interno svolto dalla RGS.

come è accaduto nell'inaugurazione dell'anno giudiziario per il 2024, i gravi ritardi nella realizzazione del PNRR. Ritardi che potrebbero mettere in forse l'erogazione delle successive rate da parte della Commissione europea, specie se si considera che la modifica apportata al PNRR (approvata dalla Commissione alla fine del mese di novembre 2023) ha spostato in avanti molti dei *milestone* e dei *target* del PNRR, concentrandoli sulle ultime rate.

Non resta, pertanto che auspicare che Governo e Parlamento facciano tesoro di queste raccomandazioni e che le amministrazioni mettano in atto misure di autocorrezione rispetto alle criticità segnalate, al fine di rispettare il cronoprogramma previsto dal PNRR. Diversamente, ci saranno pesanti conseguenze negative sul piano finanziario non solo per le amministrazioni pubbliche ma anche, e soprattutto, per l'intera collettività¹².

¹² Cfr. G. Colombini -V. Manzetti, *Il PNRR: dalle modifiche della governance e del Piano all'epilogo del controllo concomitante: luci ed ombre*, in L. Lorenzoni (a cura di), cit., pp.489 ss.

GLI SPAZI E IL RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA: IL PROBLEMA DELL'AMMINISTRAZIONE DIFENSIVA

di Maria Cristina Cavallaro¹

Abstract

This article analyses the phenomenon of defensive bureaucracy. This phenomenon is encouraged by increasing regulatory complexity and the overestimated expansion of areas of responsibility. The consequences are significant: direct costs, procedural delays and, above all, a weakening of the administration's decision-making capacity, which ends up pursuing the protection of civil servants rather than the public interest.

Defensive bureaucracy is part of a broader trend of decision avoidance, which is also evident in practices such as the excessive use of external tenders or automated decisions based on algorithms, which reduce the administration's scope for independent decision-making. To counteract these dynamics, the legislator has intervened by amending the rules on abuse of office, leading to its repeal in 2024, and by limiting financial liability. These measures were subsequently confirmed by the Constitutional Court. The new Public Contracts Code also introduces the principle of trust, aimed at enhancing the autonomy and responsibility of civil servants. However, there are still risks of a loss of accountability. Training, regulatory clarity and penalties for inaction could encourage informed decisions that are in the public interest.

Il contributo analizza il fenomeno della burocrazia difensiva. Questo fenomeno è favorito dalla crescente complessità normativa e dall'ampliamento sovrastimato delle aree di responsabilità. Le conseguenze sono rilevanti: costi diretti, rallentamenti procedurali e, soprattutto, un indebolimento della capacità decisionale dell'amministrazione, che finisce per perseguire la tutela del funzionario più che l'interesse pubblico.

La burocrazia difensiva si inserisce in un quadro più ampio di fuga dalla decisione, visibile anche in prassi come l'eccessivo ricorso ai bandi esterni o alle decisioni automatizzate tramite algoritmi, che riducono gli spazi di scelta autonoma dell'amministrazione. Per contrastare tali dinamiche, il legislatore è intervenuto modificando la disciplina dell'abuso d'ufficio, fino alla sua abrogazione nel 2024, e limitando la responsabilità erariale. Queste misure sono state confermate in seguito dalla Corte costituzionale. Il nuovo Codice dei contratti pubblici introduce inoltre il principio di fiducia, volto a valorizzare autonomia e responsabilità del funzionario. Restano però rischi di deresponsabilizzazione. La formazione, la chiarezza normativa e le sanzioni per l'inerzia potrebbero favorire decisioni consapevoli e orientate all'interesse pubblico.

SOMMARIO: 1. Il fenomeno. – 2. I rischi: la fuga dalla decisione amministrativa. – 3. I rimedi: fiducia nell'amministrazione?

1. *Il fenomeno* – La locuzione “burocrazia difensiva” o “amministrazione difensiva” può tradursi in quell'eccesso di passaggi amministrativi effettuati dai singoli funzionari, che hanno delle ricadute anche nelle attività degli apparati nel loro complesso, attraverso i quali si vuole evitare il rischio delle responsabilità amministrative e penali conseguenti alla decisione da assumere.

Il fenomeno è assai antico e al tempo stesso assai moderno.

È antico, nella misura in cui da sempre il funzionario amministrativo ha avuto il timore di misurarsi con le proprie responsabilità, ma al tempo stesso è moderno perché sicuramente negli

¹ Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Palermo.

ultimi anni ha assunto dimensioni e intensità rilevanti.

Tale sensibile incremento è legato a diversi fattori e produce un impatto significativo sulla qualità complessiva dell'azione amministrativa.

In primo luogo, assai spesso è la complessità del quadro normativo, che si traduce assai spesso in una incertezza normativa, che induce il funzionario ad assumere atteggiamenti difensivi, al fine di scongiurare il rischio di incorrere in forme di responsabilità. E, per conseguenza, ulteriore fattore di crescita del fenomeno è la progressiva estensione dell'area di responsabilità da parte del giudice, per lo più contabile, ma anche penale, che incide anche sulla misura e sulla tipologia del danno che il funzionario può essere chiamato a risarcire, dovendosi fare riferimento non solo a un danno di tipo economico, ma anche al danno reputazionale, «collegato all'eco mediatica di una eventuale condanna»².

A proposito della correlazione tra l'incremento del fenomeno della amministrazione difensiva e l'acuirsi delle relative responsabilità, è possibile riprendere la nozione di c.d. rischio amministrativo, ampiamente esaminata dalla dottrina (A. Barone, *Il diritto del rischio*, Milano 2006): nel caso specifico va precisato, che, da un lato, i dipendenti pubblici tendono a sottrarsi al "rischio" della decisione, per sfuggire alle relative responsabilità; al contempo, essi hanno una percezione del "rischio" delle responsabilità correlate alla decisione, che spesso è più elevata di quanto non sia in realtà³.

Gli effetti distorsivi della burocrazia difensiva sono misurabili in termini di costi, alcuni dei quali sono immediatamente percepibili: ad esempio i costi delle polizze assicurative, nonostante il disfavore del legislatore per la stipula di polizze assicurative, che tutelino il funzionario dalla responsabilità amministrativa (art. 3, comma 59, l. 24 dicembre 2007, n. 244, secondo cui «è nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile»).

Ci sono poi i costi conseguenti al ritardo con cui viene assunta la decisione, che possono comportare a cascata un aggravio ulteriore dei tempi di altre decisioni.

Ma soprattutto non va sottovalutato il costo complessivo, sistemico, in termini di tutela dell'interesse pubblico, conseguente alla scelta dell'amministrazione in funzione difensiva: in tal caso, il parallelo con la nozione di "medicina difensiva" ne evidenzia i profili maggiormente distorsivi. In altri termini, nella "medicina difensiva", come la dottrina non ha mancato di evidenziare, la continua prescrizione di farmaci ed esami diagnostici da parte del medico rischia di ridurre la prestazione sanitaria al tentativo dell'operatore sanitario di essere esonerato da ogni forma di responsabilità, piuttosto che alla necessità di tutelare e garantire il diritto alla salute del paziente⁴. Allo stesso modo, l'intera attività amministrativa rischia di risolversi nel tentativo dei funzionari di prevenire ed evitare responsabilità, piuttosto che essere funzionale a garantire l'interesse pubblico.

Con la conseguenza che la decisione, assunta all'esito di un atteggiamento difensivo del funzionario, può anche essere una decisione legittima (anzi il più delle volte lo è, proprio perché si è accuratamente studiato il modo per renderla inattaccabile); ma rischia di non essere una decisione utile, in termini di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, proprio perché, lungi dall'essere orientata alla miglior cura dell'interesse pubblico, è dettata dalla necessità di sottrarsi all'eventuale responsabilità.

2. *I rischi: la fuga dalla decisione amministrativa* – Il costo più elevato dell'amministrazione difensiva rischia, così, di ricadere sulla comunità degli amministratori, nella misura in cui la finalità dell'azione

² AA.VV., *Burocrazia difensiva: cause, indicatori e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, p. 1295.

³ F. Follieri, *Politica, burocrazia e buon andamento*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2021.

⁴ G. Bottino, *La burocrazia difensiva e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Anal. Giur. Ec.*, 2020, p. 117.

amministrativa non è volta a garantire l'interesse pubblico, ma a "difendere" preventivamente il dipendente pubblico da eventuali forme di responsabilità.

In tal senso, i rischi legati all'amministrazione difensiva vanno letti in una prospettiva più ampia, di sistema, rispetto alla quale l'evidenza più preoccupante è legata un indebolimento costante e significativo del ruolo dell'amministrazione pubblica.

Da questo punto di vista sono molteplici i fenomeni e le prassi, ma anche gli interventi normativi, che rischiano di impoverire l'amministrazione pubblica, riducendone gli spazi di decisione e generando una vera e propria "fuga dalla decisione".

Solo per fare qualche esempio, che meriterebbe senz'altro ben più ampia considerazione, ma che qui ha il solo scopo di sollecitare una riflessione, un fenomeno ormai diffuso nell'esperienza delle amministrazioni pubbliche è quello delle attività finanziate attraverso l'adesione ai bandi di matrice europea, ma non solo.

Si tratta di un'ipotesi che per certi versi costituisce una cospicua fonte di finanziamento dell'attività amministrativa, ma che implica una valutazione diversa che il soggetto pubblico è chiamato a compiere in ordine all'azione da svolgere. Nel senso che non si guarda a una esigenza specifica dell'amministrazione, da tradursi in interesse pubblico da perseguire, ma si coglie un'opportunità di sviluppo, nell'aderire a un progetto ideato e confezionato in altra sede. Così, nei bandi di finanziamento europei e nazionali, si individuano a monte degli ambiti di investimento, si invitano poi i soggetti interessati a formulare delle proposte progettuali, le quali, se ritenute meritevoli, potranno essere finanziate. Si tratta di un approccio inverso, rispetto a quello tradizionale: l'amministrazione non individua le politiche da attuare, in ragione delle esigenze della comunità territoriale amministrata e, dunque, dell'interesse pubblico da perseguire, stanziando i fondi necessari per assicurare l'intervento; al contrario, si orienta nella cura di un interesse e cerca di cogliere le necessità del territorio, in funzione delle opportunità di finanziamento, contenute nei bandi di diversa provenienza. Così, per fare un esempio, un'amministrazione comunale, pur avendo la necessità di intervenire sulla stabilità degli edifici scolastici, si ritrova a dover progettare e poi realizzare l'ampliamento delle piste ciclabili⁵.

È possibile, poi, riportare l'esempio del ricorso sempre più massiccio a forme di automazione della decisione amministrativa, attraverso l'uso di algoritmi e/o sistemi di intelligenza artificiale: anche in tal caso, si tratta di uno strumento che può avere indubbi vantaggi in termini di efficienza amministrativa, ma può altresì generare ulteriori forme di fuga dalla decisione. Se cioè l'algoritmo, da intendersi come «sequenza finita di passi elementari che portano alla risoluzione di un problema»⁶, può essere considerato alla stregua di una regola tecnica su cui si fonda la conseguente decisione amministrativa, è pur vero che la sua stessa definizione, che evoca la più nota nozione di procedimento amministrativo, consente di ammettere che l'esito della procedura automatizzata in cui si sostanzia l'algoritmo possa sovrapporsi e/o sostituirsi alla decisione finale. Circostanza, questa, che può verificarsi o perché il risultato della procedura automatizzata condiziona inevitabilmente la conseguente decisione dell'amministrazione, ovvero perché l'amministrazione, anche per ragioni di "convenienza pratica", sceglie di far propri, per intero, gli esiti dell'algoritmo⁷.

L'amministrazione difensiva si colloca in questo scenario.

Essa costituisce uno dei fattori che concorre ad accentuare il fenomeno di una amministrazione che, mossa dall'esigenza di sfuggire alle proprie responsabilità, tende a non prendere decisioni, rinunciando alla finalità propria che è quella della miglior cura dell'interesse pubblico. E, dunque, ancora una volta siamo di fronte a un processo di fuga dalla decisione amministrativa.

Sul punto, è necessario chiarire sin da subito il punto di vista considerato e le implicazioni

⁵ M.C. Cavallaro, *La cultura nel PNRR e la cultura del PNRR: alcune considerazioni*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2023.

⁶ P. Ferragina - F. Luccio, *Il pensiero computazionale. Dagli algoritmi al coding*, Bologna, 2017, p. 10.

⁷ M.C. Cavallaro – G. Smorto, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *federalismi.it*, 2019.

dell'amministrazione difensiva: perché, se per un verso, uno dei fattori più rilevanti del fenomeno in esame è l'aumento percepito dell'area di responsabilità, cui si collegano le eventuali sanzioni, per altro verso è necessario fugare ogni dubbio da un possibile equivoco. Nel senso che, collegare l'eccesso di burocrazia difensiva all'aumento delle forme e dei casi di responsabilità non significa immaginare un'amministrazione che, con i suoi funzionari, sia immune da ogni forma di responsabilità, anche perché ciò sarebbe contrario al principio di responsabilità di cui all'art. 28. Cost.

Ma non c'è dubbio che il nostro sistema vive delle contraddizioni evidenti, sottolineate anche dalla Corte costituzionale, laddove ha osservato come certi orientamenti della giurisprudenza penale, volti a esercitare un penetrante sindacato sulle scelte dell'amministrazione pubblica abbiano prodotto sensibili effetti in termini di perdita di efficienza dell'azione amministrativa (Corte cost., 18 gennaio 2022, n. 8).

Analogo effetto distorsivo può essere colto con riguardo ad alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile, ad esempio nella materia del sistema di controllo interno e della valutazione dei dirigenti. Non sono poche le pronunce della Corte dei conti che hanno ritenuto responsabili per danno erariale i componenti degli OIV, nell'ipotesi in cui hanno consentito il riconoscimento di premi che invece non dovevano essere assegnati, ad esempio perché gli obiettivi erano troppo generici (Corte dei conti, sez. Sicilia, 19 aprile 2018, n. 355). Per cui, assai spesso, gli Organismi di valutazione qui, come in altri casi, si trovano di fronte a un'alternativa non facile, che oscilla tra la decisione di negare l'indennità di risultato ed esporsi al contenzioso con il dirigente, ovvero, al contrario, riconoscere il premio assumendo però il rischio di una responsabilità erariale. Con evidente frustrazione del ruolo stesso degli Organismi di valutazione, che la stessa legge qualifica come "indipendenti" e, quindi, al pari delle sezioni di controllo della Corte dei conti, sono preposti all'esercizio di un controllo sulla performance dell'ente e, invece, finiscono con l'essere sottoposti essi stessi al controllo, e dunque all'azione di responsabilità, della Corte dei conti⁸.

In termini complessivi, poi, il rischio di incorrere in potenziali forme di responsabilità genera, sicuramente, un atteggiamento difensivo, che probabilmente spesso è ingiustificato; ma al tempo stesso l'eccesso di burocrazia difensiva, se per un verso tende a confezionare una decisione legittima e potenzialmente inattaccabile non sempre in funzione della miglior cura dell'interesse pubblico, per altro verso non riduce né esclude, a sua volta, la fonte di responsabilità per il funzionario.

3. I rimedi: fiducia nell'amministrazione? – Il fenomeno, così sommariamente inquadrato, ha sollecitato alcuni interventi normativi.

Tra questi, merita un richiamo l'evoluzione della disciplina dell'abuso d'ufficio, che è poi culminata nell'abrogazione della fattispecie incriminatrice, ad opera della l. 9 agosto 2024, n. 114, proprio allo scopo di contenere gli effetti distorsivi della burocrazia difensiva; e altrettanto interessante è la disciplina in tema di responsabilità amministrativa, che in tempo di pandemia si è tradotta in una serie di previsioni, per lo più contenute nel d.l. 16 luglio 2020, n. 76, c.d. decreto semplificazioni, volte a limitare le forme di responsabilità del funzionario, sempre in una prospettiva di contenimento del fenomeno della paura della firma.

Su entrambi gli interventi legislativi appena richiamati può essere utile soffermarsi, anche per riprendere le pronunce della Corte costituzionale sugli argomenti in esame.

Il reato di abuso d'ufficio ha conosciuto alterne vicende. In un primo momento (a far data cioè dal codice Rocco, ma sostanzialmente fino alla riforma degli anni Novanta, con l. 26 aprile 1990, n. 86), la sua previsione, contenuta nell'art. 323 c.p. rispondeva a una logica di tipo per lo più repressivo: per cui, anche a discapito di una più puntuale definizione della fattispecie, l'intento

⁸ E. D'Alterio, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: «dove nascono i problemi»*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2019, p. 681.

prevalente era quello di sanzionare condotte clientelari o riconducibili a vario titolo a forme di affarismo o anche prevaricazione poste in essere dai dipendenti della amministrazione. Diversa prospettiva si coglie negli interventi più recenti, a partire dalla l. 16 luglio 1997, n. 234, che ha introdotto elementi volti a tipizzare la fattispecie incriminatrice (come la necessaria sussistenza di un ingiusto vantaggio patrimoniale per l'autore del fatto delittuoso), ma soprattutto nel d.l. n. 76/2020. Quest'ultimo, nella prospettiva di ridurre il sindacato del giudice penale e l'area della responsabilità del dipendente pubblico, ha modificato la fattispecie di reato, escludendo la responsabilità nell'ipotesi in cui l'attività del decisore sia connotata da margini di discrezionalità (prevedendo testualmente che la responsabilità sussiste in caso di «violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità»).

Con ciò manifestando una evidente contraddizione rispetto al passato.

La dottrina, in vero, già da tempo ha osservato come l'ampiezza del potere discrezionale possa incidere sulla prevenzione del malaffare all'interno dell'amministrazione: nel senso che quanto più ampio è l'ambito della discrezionalità amministrativa, tanto maggiore potrà essere la possibilità per la stessa amministrazione di cedere alle sollecitazioni del privato "corruttore", o di esercitare delle pressioni su potenziali "concussi". Gran parte delle analisi condotte sul tema della corruzione evidenziano come uno dei fattori che ne favoriscono lo sviluppo e la diffusione sia l'elevato grado di discrezionalità di cui gode il decisore pubblico, che «dispone del potere di erogare e controllare il flusso degli investimenti», nonché in generale «l'opacità dei processi decisionali nel settore pubblico» e l'assenza di una qualsiasi forma «rendicontabilità nell'esercizio del potere pubblico»⁹. Ad esempio, se si guarda alla modifica introdotta dalla l. 6 novembre 2012, n. 190 c.d. legge anticorruzione, si è ulteriormente ridotta la c.d. discrezionalità nell'*an* della decisione, per cui l'amministrazione non può rimanere inerte dinnanzi ad un'istanza del privato, pur se ritenuta manifestamente infondata, ma deve comunque pronunciarsi con un provvedimento espresso.

Dunque, se, fino a un certo momento storico, l'estensione della discrezionalità amministrativa è stata ritenuta foriera di forme di distorsione del processo decisionale del soggetto pubblico, al contrario gli interventi normativi più recenti si segnalano per il tentativo di rilanciare la scelta discrezionale dell'amministrazione fino a escludere che nell'esercizio della discrezionalità il funzionario potesse incorrere nel reato di abuso d'ufficio. Ma, delle due l'una: o l'ampiezza della discrezionalità amministrativa amplifica il rischio di fenomeni corruttivi nell'amministrazione, esponendo alle relative responsabilità l'autore della scelta; ovvero la stessa discrezionalità non genera momenti opachi nel processo decisionale e dunque l'autore della decisione può essere esonerato da responsabilità penale per abuso d'ufficio, nel caso in cui nella decisione medesima siano apprezzabili significativi «margini di discrezionalità».

Questa seconda via sembra essere quella percorsa dal legislatore, sia per quanto fin qui visto con la modifica dell'art. 323 c.p. ad opera del d.l. 76/2020, sia soprattutto con la riforma introdotta dalla l. 114/2024 che ha poi definitivamente abrogato l'art. 323 c.p.: si tratta di una scelta che, con tutta evidenza, intende affrontare le connessioni con il fenomeno della burocrazia difensiva, e dunque tende a limitare l'operatività della responsabilità penale per rilanciare l'azione amministrativa.

Nella stessa direzione sembra muoversi anche la Corte costituzionale, che con due note pronunce ha confermato la legittimità costituzionale delle disposizioni richiamate, mostrando di condividere la scelta inaugurata dal legislatore.

In primo luogo, con la sentenza n. 8/2022, che si è pronunciata sulle modifiche introdotte dal d.l. n. 76 del 2020, sottolineando come, per effetto di un orientamento giurisprudenziale, idoneo «a

⁹ A. Vannucci, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, in B.G. Mattarella, M. Pellisero (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino 2013, p. 40.

riaprire ampi scenari di controllo del giudice penale sull'attività amministrativa discrezionale», si siano registrati «significativi riflessi negativi in termini di perdita di efficienza e di rallentamento dell'azione amministrativa, specie nei procedimenti più delicati».

Successivamente con la sentenza Corte cost., 3 luglio 2025, n. 95, che ha dichiarato la non fondatezza e l'inaammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della norma che ha disposto l'abrogazione del reato di abuso. In tal caso, la Corte, riprendendo i contenuti della stessa sentenza n. 8/2022, osserva come «ogni scelta di criminalizzazione presenta ovvi vantaggi, in termini di più energica tutela degli interessi lesi dalla condotta che si voglia sottoporre a sanzione penale», ma anche «una nutrita serie di svantaggi, quanto alla sua sicura incidenza sui diritti fondamentali dei destinatari del precetto», nonché ai suoi effetti collaterali a danno di altri interessi collettivi, in particolare «con riferimento ai rischi di “burocrazia difensiva” connessi all'incriminazione dell'abuso d'ufficio».

La prospettiva di rilanciare la scelta discrezionale dell'amministrazione può essere colta anche nel nuovo codice appalti, adottato con il d.lg. 31 marzo 2023, n. 36, il cui art. 2 ha introdotto il principio di fiducia, con una formulazione che tende a valorizzare «l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici», attraverso la «reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici».

Per altro verso, il riferimento al codice appalti, in generale, e al principio di fiducia, in particolare, consente di soffermarsi sulla seconda tipologia di interventi normativi che provano a contenere il fenomeno della burocrazia difensiva, cioè quello della limitazione delle forme di responsabilità erariale dei dipendenti pubblici, nell'intento di superare la paura della firma.

In realtà, prima dell'intervento contenuto nell'art. 2 del codice appalti, il legislatore aveva già manifestato l'intento di contenere le ipotesi della responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici nello stesso d.l. n. 76/2020, che, come s'è visto, aveva anche riformulato l'ambito della responsabilità penale in caso di abuso d'ufficio.

Più precisamente, l'art. 21 del richiamato decreto semplificazioni, da un lato, ha introdotto la nozione del c.d. dolo erariale, modificando l'art. 1 della l. n. 20/1994 e prevedendo che «la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso». Ma soprattutto, nella prospettiva di rilanciare il ruolo dell'amministrazione per la ripresa delle attività economiche, fortemente sacrificate durante il periodo della pandemia, la stessa disposizione ha previsto che, sia pure per un arco di tempo limitato, e cioè fino al 30 aprile 2025 (poi prorogato al 31 dicembre 2025), la responsabilità dei dipendenti pubblici debba essere limitata ai soli casi in cui il danno sia conseguenza «della condotta del soggetto agente», «da lui dolosamente voluta»: con ciò esonerando da responsabilità il funzionario che agisca con colpa, anche grave, tranne che lo stesso danno non sia conseguenza di «omissione o inerzia del soggetto agente».

Come già sottolineato, l'intento del legislatore avrebbe dovuto essere quello di favorire una più celere definizione del processo decisionale dell'amministrazione, nella prospettiva di rilanciare i diversi settori dell'economia del Paese, gravemente colpiti dal periodo pandemico: dunque l'esonero da responsabilità erariale in caso di negligenza del decisore avrebbe trovato la propria giustificazione nell'esigenza di superare la “paura della firma”, che avrebbe potuto porre un freno all'azione amministrativa.

Anche su tale previsione è intervenuta la Corte costituzionale. E anche in tal caso, il giudice delle leggi osserva come «l'ampia discrezionalità», da esercitarsi all'interno di un quadro istituzionale e normativo sempre più complesso e articolato costituisce una componente essenziale e caratterizzante della amministrazione di risultato, «sempre più ampiamente investita del compito di scegliere, nell'ambito della cornice legislativa, i mezzi di azione ritenuti più appropriati, di ponderare i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti dalla decisione amministrativa, di legare insieme in un disegno unitario differenti atti e provvedimenti, e di assicurare l'efficienza».

In questo contesto, la necessità di operare la scelta, entro il termine del procedimento, «in un

ambito non più integralmente tracciato dalla legge, accresce inevitabilmente la possibilità di errori da parte dell'agente pubblico, ingenerando il rischio della sua inazione». Soprattutto, osserva la Corte, «non possono non essere tenuti in considerazione i costanti tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni», che inevitabilmente si riverberano nella qualità della funzione amministrativa, esponendo concretamente il dipendente pubblico al rischio di commettere un errore «che potrebbe essere qualificato in sede di responsabilità amministrativa come frutto di grave negligenza».

Di fronte a tutte queste evidenze, che mettono in luce quella che la Corte definisce “la fatica dell'amministrare”, la disciplina provvisoria che individua nel dolo l'unico elemento soggettivo della responsabilità amministrativa può essere ritenuta «non irragionevole», poiché temporalmente limitata e, dunque, «avuto riguardo a un contesto particolare che richieda tale limitazione al fine di assicurare la maggiore efficacia dell'attività amministrativa». Sul punto, deve osservarsi, inoltre, che già da qualche tempo è stato presentato un disegno di legge che intende riformare le funzioni della Corte dei conti e la responsabilità amministrativa. Si tratta del d.d.l. C. 1621, c.d. d.d.l. Foti, in parte modificato in Senato, recante “Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20” in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti: il progetto di riforma tende a declinare in termini più puntuali la colpa grave, in caso di responsabilità amministrativa, qualificandola come “violazione manifesta” o come “travisamento del fatto”, ed escludendo la stessa al ricorrere di talune evenienze, come l'avvenuto controllo preventivo di legittimità su un atto, laddove il danno consegua alla sua emanazione, ovvero nel caso in cui sia evidente il “riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti”, riprendendo così una formula già utilizzata, come meglio si vedrà, nel Codice appalti. Secondo un certo orientamento formulato in sede di commento alla sentenza Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, la Corte avrebbe anticipato una sorta di “avallo” della legittimità costituzionale del d.d.l. di riforma della responsabilità amministrativa, suggerendo altresì alcuni contenuti che poi appunto sono stati inseriti in sede di presentazione al Senato¹⁰.

In effetti, nella sentenza richiamata, la Corte si collega al già menzionato principio di fiducia, che, osserva la Corte, «a riprova della stretta correlazione che esiste tra modello di amministrazione pubblica e regime della responsabilità amministrativa», riduce «la quota di rischio a carico del dipendente pubblico», attraverso una forma «tipizzazione della colpa grave», ai fini della responsabilità amministrativa.

In termini più precisi, ai sensi terzo comma dell'art. 2 del codice appalti, «costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa», la cui conoscenza e osservanza fanno parte del patrimonio di competenze dell'agente pubblico, in relazione al caso concreto. Con l'ulteriore previsione che «non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti».

In altre parole, seguendo il ragionamento della Corte costituzionale, il principio di fiducia contenuto nell'art. 2 del codice appalti può essere assunto come un rimedio utile a contrastare il fenomeno della burocrazia difensiva, soprattutto nella parte in cui, riferendosi all'eventuale responsabilità amministrativa conseguente alle attività svolte, vengono tipizzate le ipotesi di colpa grave del funzionario, in senso positivo e negativo. Per usare le parole della Corte, il principio di fiducia costituirebbe un nuovo punto di equilibrio «nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico».

Giova però mettere in luce alcuni aspetti problematici del principio di fiducia, così articolato. Rispetto alla legge n. 20/1994, la Corte costituzionale aveva colto il punto di equilibrio tra «il rischio

¹⁰ Cfr., in argomento, V. Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo “scudo erariale” è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare “la fatica dell'amministrare”, che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C. 1621*, in Riv. Corte conti, 2024, n. 4, che definisce “pungolatoria” tale tipologia di sentenza.

dell'attività che deve rimanere a carico dell'apparato e quello che incombe al dipendente, di modo che la prospettiva della responsabilità sia ragione di stimolo e non di disincentivo» (Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371).

Diversa prospettiva si coglie negli interventi legislativi prima richiamati e nell'art. 2 del nuovo codice appalti. Il modello dell'art. 2 tende, infatti, a creare una sorta di “ombrello protettivo” per il funzionario, che si rifugia negli orientamenti giurisprudenziali, e rischia di sollecitare quelle ragioni di “convenienza pratica”, che orientano il funzionario nel far propri, per intero, gli esiti di un algoritmo nelle decisioni automatizzate. In tal caso, il funzionario farebbe propri gli esiti della giurisprudenza e dunque, anche in tal caso, il rischio di una fuga dalla decisione appare concreto.

Con ciò si tradisce anche lo stesso intento del legislatore, che nel medesimo art. 2 ha delineato il principio di fiducia, da intendersi proprio come fiducia nel funzionario e nell'amministrazione nel suo complesso, al fine di favorire e valorizzare «l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici»: al contrario, il risultato complessivo della disposizione sembra tradurre il principio di fiducia in una fiducia incondizionata, o quasi, nei confronti della giurisprudenza¹¹. E c'è da chiedersi, se non ci sia una possibile sovrapposizione del giudice rispetto alla decisione amministrativa, nel senso che gli orientamenti della giurisprudenza rischiano di prevalere di fronte alla valutazione dell'interesse pubblico. Con ulteriore riduzione degli spazi dell'amministrazione pubblica.

Probabilmente, invece, potrebbe essere utile prevedere, come incentivo ad agire, forme di sanzioni correlate a condotte omissive o inerti, che potrebbero contenere le forme di burocrazia difensiva che si manifestano nella inazione, ossia nella mancata decisione: cosicché, il funzionario potrebbe essere chiamato a bilanciare i potenziali rischi della decisione, con quelli di un atteggiamento difensivo che lo spinge all'inazione (Aa.Vv., «*Burocrazia difensiva*», cit.).

Così come da più parti è avvertita l'esigenza di assicurare una più elevata formazione e qualità dei funzionari amministrativi (S. Cassese, *Amministrare la nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Mondadori, Milano, 2023), anche come antidoto all'atteggiamento difensivo, che induce alla fuga dalla decisione: la competenza di chi agisce consente di assumere una decisione consapevole, che tenga in adeguata considerazione gli eventuali rischi ad essa correlati, ma che assume la cura dell'interesse pubblico come priorità.

Il che indurrebbe anche a una riconsiderazione del principio di fiducia, affinché lo stesso, al di là delle scelte legislative, possa effettivamente indurre a riporre affidamento nella necessaria autonomia decisionale dei funzionari pubblici, per contenere le spinte verso l'inazione e dunque per contenere il fenomeno della fuga dalla decisione.

¹¹ R. Ursi, *La “trappola della fiducia” nel codice dei contratti pubblici*, in *Studi sui principi generali del codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2024.

LA GOVERNANCE EUROPEA DELLA SPESA PUBBLICA DOPO LA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

di Andrea Mondini¹

Abstract

Starting in 2020, the new European financing instruments (RRF and NGEU) and the 2024 reform of the financial governance of the Stability and Growth Pact have had a profound impact on the definition of national public spending. The reform introduces “net primary expenditure” as a key indicator, linking it to binding multi-year paths set out in the Structural Budget Plans. While claiming national ownership of spending decisions, the system gives the Commission a decisive role, thanks in part to the debt sustainability analysis and the definition of reference trajectories, effectively limiting the autonomy of states, especially those with high debt.

On the other hand, the spending review identified through the multi-year programming required by the SGP can only work if accompanied by a stable process of expenditure analysis and review. Recent innovations aim to strengthen the contribution of administrations and introduce common methodologies. The prospects for reform highlight the central role of the MEF and provide for greater parliamentary involvement, but integration between spending review, European planning, and control of tax expenditures remains weak.

A partire dal 2020, i nuovi strumenti europei di finanziamento (RRF e NGEU) e la riforma della governance finanziaria del 2024 del Patto di stabilità e crescita hanno inciso profondamente sulla definizione della spesa pubblica nazionale. La riforma introduce la “spesa primaria netta” come indicatore centrale associandola a percorsi pluriennali vincolanti elaborati nei Piani strutturali di bilancio. Pur rivendicando la titolarità nazionale delle decisioni di spesa, il sistema attribuisce alla Commissione un ruolo determinante grazie anche alla debt sustainability analysis e alla definizione delle traiettorie di riferimento, limitando in concreto l'autonomia degli Stati, specialmente quelli ad alto debito.

D'altra parte, la spending review prevista attraverso la programmazione pluriennale richiesta dal PSC può funzionare solo se accompagnata da un processo stabile di analisi e revisione della spesa. Le recenti innovazioni mirano a rafforzare il contributo delle amministrazioni e a introdurre metodologie comuni. Le prospettive di riforma mettono in risalto il ruolo centrale del MEF e prevedono un maggiore coinvolgimento parlamentare, ma resta debole l'integrazione tra spending review, programmazione europea e controllo delle tax expenditures.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ruolo della spesa nel PSC riformato. – 3. La titolarità politica della decisione di spesa. – 4. La *spending review* come attività di rilevanza euro-unitaria. – 4.1. Il modello italiano. – 4.2. Le prospettive di riforma. – 5. Governance della spesa e *tax expenditures*.

1. *Introduzione.* – Com'è noto, dal 2020 in avanti l'azione di finanziamento dell'UE con *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e *Next Generation EU* (NGEU) ha fortemente condizionato la spesa pubblica degli Stati nazionali beneficiari, non solo sul piano delle politiche fiscali, ma anche della conformazione del diritto amministrativo e contabile (procedure di programmazione, gestione e controllo), come mai in precedenza avvenuto nell'esperienza dell'erogazione dei fondi strutturali. Successivamente, nel 2024, la riforma delle *fiscal rules* del Patto di stabilità e crescita (PSC) ha posto la spesa primaria al centro della disciplina della programmazione macroeconomica nazionale e del coordinamento sovranazionale delle politiche fiscali e di bilancio.

¹ Professore associato di diritto tributario presso l'Università degli Studi di Bologna

L'interrogativo, quindi, è se e in che misura stia emergendo un vero e proprio «dispositivo europeo» di *governance* della spesa pubblica nazionale, più o meno condizionato dalla presenza coeva di un finanziamento unionale. Fermo restando che non sussiste alcuna esplicita competenza dell'UE a regolare, in via diretta e del tutto autonoma, quantità e qualità della spesa degli stati membri, tuttavia, al di là dei poteri attribuiti, occorre chiedersi quali effetti produca la legislazione unionale, capaci di vincolare in concreto sul piano giuridico, e non soltanto di indirizzare sul piano politico, tanto l'adozione quanto l'esecuzione delle decisioni di spesa dei governi nazionali. In questo breve saggio si prenderanno in considerazione, in particolare, la nuova disciplina europea della spesa pubblica primaria e la sua potenziale incidenza sul processo nazionale di *spending review* e su forme di «spesa indiretta» come le *tax expenditures*. L'esigenza di un maggiore efficientamento della spesa è stata posta, recentemente, tra gli obiettivi del PNRR italiano e occorre chiedersi se essa non sia implicitamente sottesa anche al buon funzionamento delle nuove *fiscal rules* del PSC.

2. *Il ruolo della spesa nel PSC riformato.* – In estrema sintesi, tra le principali novità della riforma del PSC² merita di essere segnalato il fatto che, almeno *prima facie*, risulta superato il modello di coordinamento delle politiche fiscali e di bilancio che era stato configurato nel 2005³ e poi rafforzato nel 2011⁴ e che era incentrato sulla fissazione, ridefinizione e «negoiazione» annuale, da parte di ogni stato membro, di un obiettivo di medio termine triennale (OMT), corrispondente al valore dell'indicatore costituito dal rapporto tra saldo strutturale e PIL.

L'ambizione dichiarata è quella di disporre, per la *governance* unionale delle politiche nazionali, di un nuovo indicatore unico e semplificato, basato su una grandezza macroeconomica e finanziaria osservabile, idoneo a supportare percorsi personalizzati, progressivi ma effettivi di riduzione del debito pubblico e al contempo capace di indirizzare le politiche di bilancio in senso anticiclico e non prociclico. La stessa Commissione ha riconosciuto che, nel corso degli anni, l'OMT si era rivelato inadeguato rispetto a queste finalità.

Il nuovo indicatore macroeconomico introdotto è la *spesa primaria complessiva netta*. Essa include solo le spese, correnti e in conto capitale, che sono riconducibili alle funzioni e servizi amministrativi sotto il diretto controllo politico del governo. Pertanto, ne rimangono escluse le spese per gli oneri del servizio del debito e per il rimborso delle passività finanziarie. Inoltre, in essa non vengono in ogni caso conteggiate: la componente ciclica di spesa connessa ai sussidi di disoccupazione; gli incrementi di spesa coperti da manovre discrezionali sulle entrate; quelli per misure straordinarie e temporanee; le spese sostenute con finanziamenti europei o co-finanziamenti nazionali a programmi europei.

Il nuovo braccio preventivo del PSC, reg. (UE) n. 2024/1263, dispone che ai paesi, come l'Italia, che hanno un debito pubblico sopra il valore soglia stabilito dal diritto primario (sessanta per cento del PIL), la Commissione comunica una «traiettoria di riferimento della spesa primaria netta» che copre di regola un «periodo di aggiustamento di bilancio» di durata variabile, da minimo quattro anni a massimo sette, in caso di proroga. La proroga può essere concessa se lo stato si impegna a effettuare riforme e investimenti «verificabili e temporalmente definiti», che stimolino la crescita, «favoriscano la sostenibilità di bilancio, affrontino le priorità comuni dell'Unione, diano seguito alle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti nel quadro del semestre europeo», attuino «le priorità di investimento specifiche per paese» e siano altresì coerenti con gli impegni inclusi nei PNRR (considerando n. 31 e n. 32).

² Per un'approfondita trattazione M. Bordignon, G. Pisauro, *La riforma del governo della politica fiscale in Europa*, in *ASTRID Rassegna*, 2025, n. 5, pp. 1 ss.

³ Reg. (CE) n. 2005/1055 e n. 2005/1056.

⁴ *Six pack*, composto da reg. (UE) n. 2011/1177, dir. (UE) n. 2011/85, reg. (UE) n. 2011/1173, n. 2011/1174, n. 2011/1175 e n. 2011/1176.

La traiettoria è personalizzata ed è basata su una valutazione di rischio specifica per ogni paese. La sua comunicazione stimola un preventivo *dialogo tecnico* tra Commissione e stato e guida quest'ultimo nella formulazione di una propria proposta di *percorso* pluriennale della spesa all'interno di un periodico e più articolato *Piano strutturale di bilancio nazionale a medio termine* (PSB), di durata pari alla legislatura nazionale, da quattro a cinque anni. Il PSB dev'essere valutato dalla Commissione e approvato dal Consiglio per diventare efficace e vincolante nei confronti dello stato membro interessato.

Traiettoria e percorso della spesa primaria netta devono risultare funzionali a raggiungere determinati obiettivi di riduzione del debito. A tal fine rilevano le proiezioni ottenute dalla *debt sustainability analysis* (DSA) svolta dalla Commissione sulla base di metodologie econometriche e statistiche che sono rese pubbliche preventivamente ogni anno nel *debt sustainability monitor* e sono ridiscusse periodicamente in un apposito *working group* creato nell'ambito del Comitato economico-finanziario.

Il percorso della spesa deve risultare tale da assicurare, in base alla DSA, alcuni risultati macrofinanziari. Innanzi tutto, entro la fine del periodo di aggiustamento, a politiche invariate e a legislazione vigente (proiezione tendenziale) il rapporto debito/PIL deve ridursi sotto al sessanta per cento oppure risultare avviato su un percorso progressivamente discendente, in modo che appaia plausibile raggiungere il valore soglia previsto dal TFUE in un arco di tempo ragionevole. La Commissione tiene conto degli «scenari deterministici del quadro di proiezione del debito pubblico a medio termine» e valuta se, in base a tali proiezioni e simulazioni, comprensivi di scenari di *stress* e *shock* economici, appaia una probabilità almeno del settanta per cento che il rapporto debito/PIL non risulti aumentato, a partire dal quinto anno successivo alla fine del periodo di aggiustamento di bilancio delineato nel PSB e fino al decimo anno. Il rischio di una mancata riduzione del rapporto debito/PIL è considerato di livello basso se è pari o inferiore al trenta per cento. Il percorso di spesa è valutato tanto più plausibile quanto più la stima proiettiva del rischio indica valori bassi. Ovviamente, se lo stato membro già rispettava la regola del debito, nel medio termine il rapporto debito/PIL deve mantenersi a un livello prudentemente inferiore al valore soglia. Anche il rapporto *deficit* nominale/PIL deve risultare inferiore al tre per cento entro la fine del periodo di aggiustamento e, nel medio termine, deve tendenzialmente mantenersi al di sotto della soglia. Inoltre, lo sforzo di risanamento deve risultare ripartito su tutto il periodo di aggiustamento.

La spesa pluriennale viene quindi messa al centro del nuovo modello di coordinamento preventivo. Prima il «timone» era rappresentato da un metodo di programmazione formalmente triennale ma di fatto *annuale* a «scorrimento» pluriennale, incentrato sul saldo strutturale. Questa grandezza di sintesi del bilancio è considerata di tipo «non osservabile», in quanto va rideterminata, a partire dal saldo netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, basandosi sul preventivo calcolo dell'*output gap*, il differenziale tra il PIL potenziale e il PIL nominale del paese, la cui misurazione è oggetto di accese discussioni in letteratura economica. Inoltre, il saldo strutturale riflette comunque l'incidenza di spese che sono fuori dal controllo politico diretto del governo, come la spesa per gli interessi.

Dopo la riforma, invece, il metodo di programmazione è diventato autenticamente *pluriennale*. Le istituzioni nazionali, al momento della presentazione del PSB, si devono impegnare ad uno sforzo anticipato di definizione quantomeno della cornice complessiva delle politiche di spesa pubblica per l'intera legislatura nazionale. Inoltre, per ogni annualità rientrante nel periodo di aggiustamento di bilancio dev'essere fissato un limite percentuale di crescita della spesa primaria nominale rispetto all'anno precedente (si tratta della spesa tendenziale, cioè a legislazione vigente e a politiche invariate). Il limite è vincolante e il tasso medio di crescita nell'intero periodo di riferimento deve risultare compatibile con l'obiettivo di riduzione del debito, tenuto conto delle variabili macroeconomiche relative a ciascun paese membro.

La nozione di spesa primaria netta, anche se rimanda a una grandezza macro-finanziaria che è determinata neutralizzando alcune limitate componenti cicliche, *una tantum* o non-strutturali e, quindi, è solo in parte osservabile, è certamente meno artificiosa dell'OMT e dunque «meglio» osservabile, ha una connessione più immediata con i dati di contabilità nazionale e possiede una maggiore significatività per il decisore politico.

Nonostante questa apparente rivoluzione copernicana, il saldo strutturale, con tutte le sue criticità di determinazione, trasparenza e comprensibilità, non è tuttavia uscito di scena⁵. Si consideri infatti che i limiti di crescita della spesa per ogni annualità di bilancio vengono di fatto determinati in funzione del miglioramento del *saldo primario strutturale* che ci si prefigge di raggiungere affinché, nel periodo di aggiustamento, il debito tenda a ridursi in rapporto al PIL. Inoltre, i criteri di salvaguardia stabiliti dagli articoli 7 e 8 del nuovo braccio preventivo fissano dei *minimum benchmark* uguali per tutti e non «personalizzabili», collegandoli a valori del saldo strutturale e del rapporto debito/PIL. Essi prescrivono da un lato che traiettoria e percorso della spesa siano costruiti in modo che l'aggiustamento di bilancio conduca lo stato ad avere, e mantenere nel tempo, un saldo strutturale di bilancio non inferiore a una data soglia, che offra garanzie rispetto al rischio di *shock* economici. Rispetto al passato la soglia è stata indubbiamente mitigata: il *deficit* strutturale ammissibile è pari massimo all'1,5 per cento del PIL e la correzione annua richiesta (del solo saldo primario strutturale) è pari allo 0,4 per cento o allo 0,25 per cento del PIL, secondo che l'aggiustamento di bilancio duri quattro o sette anni. Dall'altro, è richiesto anche un ritmo minimo di riduzione media del rapporto debito/PIL di almeno un punto percentuale all'anno finché detto rapporto supera il novanta per cento e, successivamente, di almeno mezzo punto⁶.

Dunque, anche se la spesa primaria netta non è, almeno formalmente, sensibile alle variazioni del PIL e del ciclo economico e l'indicatore non è rapportato direttamente al PIL – e pertanto non dovrebbe in sé favorire la prociclicità delle decisioni di politica fiscale – tuttavia il ruolo che il saldo strutturale e gli altri indicatori rapportati al PIL rivestono nella DSA potrebbe comunque contribuire a orientare le politiche economiche dei paesi ultra-indebitati verso l'*austerity*, in caso di scenari macroeconomici tendenzialmente sfavorevoli nel medio/lungo periodo.

Completano il quadro delle regole poste a presidio del rispetto del percorso di spesa la disciplina delle revisioni del PSB e la disciplina degli scostamenti dal percorso. Le revisioni sono possibili in limitati casi e sono soggette ad approvazione delle istituzioni europee: o come conseguenza di un mutamento della compagine politica del governo o di una fine anticipata della legislatura nazionale, oppure in caso di «circostanze oggettive che impediscono l'attuazione del piano strutturale di bilancio». In quest'ultimo caso, però, la revisione non può essere chiesta nei dodici mesi precedenti la naturale scadenza del PSB originario. Quindi è evidente come, a differenza di quanto avvenuto nell'applicazione dell'OMT, la programmazione iniziale del percorso della spesa non potrà essere sistematicamente rimessa in discussione dal governo ad ogni manovra finanziaria annuale. Inoltre, la revisione del PSB si dovrà comunque basare su una nuova traiettoria di riferimento proposta dalla Commissione, che deve tenere conto degli aggiustamenti che lo stato ha o non ha già realizzato, e in ogni caso essa «non comporta lo slittamento dello sforzo di aggiustamento di bilancio alla fine del periodo né porta di norma a una riduzione di tale sforzo». In caso di revisione, inoltre, non è garantito che continui ad applicarsi la proroga del periodo di aggiustamento per le riforme concessa con l'approvazione del PSB originario.

La disciplina degli scostamenti dal percorso di spesa prevede due scenari. Il primo è di carattere eccezionale e implica una verifica preventiva e una decisione autorizzatoria delle istituzioni europee. Il Consiglio su proposta della Commissione può attivare *erga omnes*, cioè in maniera non selettiva, la *clausola di salvaguardia generale* (art. 25), con l'effetto di sospendere l'applicazione del PSC in presenza

⁵ A. Zanardi, *Piano strutturale di bilancio: resta una visione di corto respiro*, in *lavoce.info*, on-line, 10 ottobre 2024.

⁶ Ai paesi sottoposti a procedura contro i disavanzi eccessivi sulla base del reg. (CE) n. 1997/1467, questa regola è tuttavia applicabile solo dopo la chiusura della suddetta procedura.

di una grave congiuntura economica negativa che deve verificarsi o nell'intera eurozona o nell'Unione nel suo complesso. Ciò comporta la legittimazione delle deviazioni della spesa nazionale dal percorso programmato. La *clausola di salvaguardia nazionale* (art. 26) può invece essere attivata su richiesta di un paese membro, previa raccomandazione della Commissione, nel caso in cui «circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello stato» abbiano «rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche». In entrambe le fattispecie, comunque, la deviazione dal percorso di spesa non deve compromettere la sostenibilità di bilancio nel medio termine. Le deviazioni sono di regola consentite per un anno e sono prorogabili di anno in anno, anche per più volte consecutive.

Sono possibili anche deviazioni della spesa annuali di carattere per così dire congiunturale, sottoposte al monitoraggio da parte della Commissione ma in uno scenario che non richiede una preventiva autorizzazione. Gli incrementi annuali della spesa, che comportino uno sfioramento rispetto al tasso di crescita programmato, o viceversa i decrementi di spesa che comportino una crescita inferiore a quella programmata, entrambi espressi in percentuale del PIL, sono annotati in un apposito conto di controllo, rispettivamente come «debiti» e come «crediti» annuali. La loro sommatoria fornisce un saldo cumulato, che viene azzerato solo quando viene presentato un nuovo PSB. Se il risultato di questo conto di controllo eccede determinate soglie di tolleranza, ciò può determinare l'eventuale avvio della procedura contro i disavanzi eccessivi, sotto l'egida dell'art. 126 TFUE e del reg. (CE) n. 1997/1497. Infatti, le condizioni stabilite per ritenere uno stato in disavanzo eccessivo sono oggi le seguenti: il rapporto tra debito complessivo e PIL supera il valore di riferimento (sessanta per cento); il saldo nominale di bilancio non risulta almeno prossimo al pareggio; il conto di controllo della spesa presenta deviazioni superiori allo 0,3 per cento del PIL su base annua o allo 0,6 per cento del PIL complessivamente, sommando le deviazioni cumulate negli anni.

In dottrina⁷ è già stato ampiamente evidenziato come molti obiettivi originari della riforma, che rimangono scolpiti nei «considerando» dei nuovi regolamenti, non possano in verità dirsi in tutto o in parte «centrati», a causa dei compromessi raggiunti durante la fase di negoziazione politica, i quali hanno apportato numerose modifiche alla proposta iniziale della Commissione. In sintesi si segnalano le seguenti criticità: i *minimum benchmark* uniformi e non negoziabili contraddicono il principio di personalizzazione del ritmo di riduzione del debito; la rilevanza tuttora attribuita ai criteri del saldo netto e del saldo primario (nelle varianti nominale e strutturale) contraddice l'obiettivo di semplificazione delle *fiscal rules* nonché l'approccio «olistico» basato su un indicatore unico; l'insensibilità della spesa primaria netta al ciclo economico è solo parziale (viene sterilizzata solo la componente ciclica connessa ai sussidi di disoccupazione); in ogni caso dietro alla regola della spesa, e dietro ai *minimum benchmark*, tende a riemergere la regola del saldo strutturale e quindi, seppure attenuato, l'obiettivo dell'avanzo di bilancio in rapporto al PIL (quantomeno di quello primario ma, in prospettiva, anche di quello nominale).

In conseguenza di queste ultime notazioni, si può affermare che il rischio di politiche procicliche di *austerità*, in caso di crisi, non è eliminato in radice. Si tenga anche conto che eventuali misure di spesa con finalità anticongiunturali, diverse dagli stabilizzatori automatici contro la disoccupazione, sono necessariamente destinate a incidere sulla crescita della spesa primaria, a meno

⁷ Senza pretesa di completezza, per una rassegna panoramica delle principali criticità si vedano: A. Boitani, R. Tamborini, *Nuove regole fiscali europee: ascensore per il declino?*, in *Menabò Etica Economia*, rivista on-line, 2024, n. 209, 13 febbraio 2024; M. Bordignon, G. Pisauro, *La riforma del governo*, cit., pp. 39 ss.; O. Chessa, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2024, II, pp. 53 ss.; E. De Simone, A. Palumbo, *Dalla stabilità alla crescita? Una riflessione sulla proposta della Commissione europea di revisione delle regole fiscali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2023, I, pp. 133 ss.; A. Francescangeli, G. Gioia, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much ado about (almost) nothing?*, in *Diritti comparati*, rivista on-line, 27 maggio 2024; A. Guazzarotti, *Il nuovo patto di stabilità e(de)crescita: dietro l'austerità programmata il ritorno della finanza privata?*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2024, pp. 441 ss.; F. Salmoni, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *Consulta online*, 2024, I, pp. 838 ss.

che non siano configurate come di breve durata e come *one-off and temporary measures*, dunque mai pluriennali né suscettibili di proroga.

Altra criticità riguarda la coerenza dell'obiettivo di sostenere gli investimenti e le riforme: le regole attuali indirizzano gli Stati a potenziare questi comparti di spesa soltanto indirettamente, garantendo un allungamento del periodo di aggiustamento di bilancio e la riduzione del ritmo di correzione del *deficit* strutturale primario. La disciplina del PSC non sostiene direttamente le politiche di investimento, come avrebbe invece potuto fare, ad esempio, prevedendo per le spese in conto capitale un tasso di crescita programmato differenziato, o stabilendo che il maggiore indebitamento contratto per finanziare determinati investimenti – dando priorità a quelli coerenti con le *country specific recommendations* (CSR) e con gli obiettivi dell'agenda politica europea – possa avere tempistiche di rientro diversificate o non vada conteggiato ai fini del rispetto del valore-soglia del debito. Anche il fatto che la DSA della Commissione sia basata su un calcolo del PIL potenziale di lungo periodo che non tiene però conto dei possibili effetti delle riforme che pure lo stato si è impegnato a realizzare⁸, costituisce un aspetto contraddittorio che non agevola gli investimenti. È certamente vero che le spese anche soltanto cofinanziate dall'UE possono essere escluse dal calcolo della spesa primaria netta e quindi potrebbero crescere anche oltre il tasso programmato, ma la mancanza di una progettualità futura europea rivolta sostenere gli investimenti nazionali in *deficit spending*, analoga a quella che ha sostenuto RFF e NGEU, rende attualmente questa previsione scarsamente significativa⁹.

3. *La titolarità politica della decisione di spesa.* – La riserva di titolarità politica degli stati (*ownership*), per quanto riguarda appunto la determinazione del percorso di spesa, è indicata nei «considerando» dei regolamenti come un aspetto caratterizzante il nuovo sistema di *governance* economica¹⁰. Formalmente, infatti, gli stati non sono obbligati ad accettare la traiettoria di spesa inizialmente comunicata dalla Commissione e possono modificarla o articolarla diversamente. Possono proporre un percorso più elevato, a condizione di fornire «argomentazioni economiche solide e basate su dati che spieghino la differenza», ed elaborano propri piani di riforme e investimenti, con l'effetto di poter modulare su un orizzonte pluriennale più lungo il periodo di aggiustamento di bilancio. Se il modello di *ownership* a cui, con tutta evidenza, si ispira la programmazione anticipata delle politiche di spesa richiama quello dei piani di ripresa e resilienza¹¹, pur tuttavia in questo caso non sono previsti quei dispositivi di controllo sovranazionale e quegli obblighi di rendicontazione analitica che caratterizzano l'attuazione del PNRR. Quindi è vero che i governi assumono, con i propri PSB, un impegno giuridico a realizzare le riforme e gli investimenti preannunciati, ma appaiono comunque meno vincolati e più autonomi rispetto al modello adottato con il PNRR. Ciò, del resto, è coerente con la logica di coordinamento preventivo delle politiche fiscali nazionali, ben diversa dalla logica di controllo sottesa alla gestione e poi alla rendicontazione di un finanziamento proveniente dal bilancio unionale.

Inoltre, per gli stati ad alto debito la traiettoria di riferimento della spesa si limita a individuare dei complessivi tetti massimi, annuali e cumulati, ma nulla può imporre, nello specifico, con riguardo

⁸ M. Bordinon, G. Pisauro, *La riforma del governo*, cit., p. 24.

⁹ L'eccezione è rappresentata dall'incentivazione degli investimenti in tecnologie militari e di sicurezza attuata con il programma *Europe Defence – Readiness 2030*, autorizzato dalla decisione del Consiglio del 6 marzo 2025. I paesi membri sono stati sollecitati a chiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale per incrementare la spesa militare dal 2025 fino al 2028, a certe condizioni e sotto la supervisione dell'UE, e giustificare così un temporaneo scostamento dal percorso di spesa programmato, ogni anno entro massimo l'1,5 per cento del PIL. Con il programma SAFE è stato istituito inoltre uno strumento finanziario, alimentato dall'emissione di *eurobond* fino a centocinquanta miliardi di euro, per erogare prestiti agli stati e sostenerne i piani di investimento nel settore della difesa.

¹⁰ Sul tema A. Francescangeli, *Le problematiche democratiche di un indirizzo politico europeo «condizionato»*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, n. 3, pp. 37 ss.

¹¹ C. Fasone, N. Lupo, *Learning from the euro crisis: A new method of government for the European Union's economic policy coordination after the pandemic*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2024, pp. 882 ss.

ai singoli programmi di spesa e alla loro composizione qualitativa. Anche i PSB finora presentati appaiono spesso contenere indicazioni generiche e non troppo dettagliate, per quanto riguarda l'articolazione delle spese e soprattutto le relative coperture finanziarie. Ed è altresì vero che formalmente non viene imposto alcun obbligo di pareggio strutturale, dal momento che «la traiettoria di riferimento assicura il proseguimento dell'aggiustamento di bilancio, ove necessario, finché lo stato membro interessato non raggiunge un livello di *disavanzo*» strutturale, rispetto al PIL, che fornisca un sufficiente «margine di resilienza», fissato attualmente, come si è detto, a non oltre l'1,5 per cento. Pertanto, addirittura un limitato *deficit spending* strutturale non sembrerebbe precluso, almeno *prima facie*.

Tuttavia, dalla complessiva disciplina del braccio preventivo del PSC e dalla sua prima applicazione emerge una struttura di *governance* che, attraverso la formulazione di indirizzi, limiti quantitativi e vincoli qualitativi proiettati su un medio/lungo periodo, in materia di spesa non pare in verità lasciare ai decisori nazionali spazi di libertà e autonomia poi così ampi¹².

Dal punto di vista qualitativo, infatti, nei PSB i governi devono attenersi alle CSR, programmare interventi per rimuovere eventuali squilibri macroeconomici individuati ai sensi del reg. (UE) n. 2011/1176, proporre riforme e investimenti che contribuiscano a realizzare le priorità politiche comuni dell'UE (transizione equa, verde e digitale; resilienza sociale ed economica; sicurezza energetica; sviluppo di capacità di difesa). Se per certi aspetti può trattarsi di indirizzi relativamente generici, le CSR possono anche rivelarsi più analitiche e raccomandare agli stati di adottare misure determinate. La programmazione delle spese deve inoltre essere coerente ed eventualmente complementare rispetto ai finanziamenti europei per la politica di coesione e al PNRR. In questo contesto è evidente che il baricentro della decisione sui contenuti sostanziali della politica di spesa nazionale tende, lentamente ma progressivamente, a spostarsi verso le istituzioni dell'UE.

Dal punto di vista quantitativo, il PSC pone una serie di vincoli diretti o indiretti alla libertà degli stati di «innovare» la propria spesa pubblica. La flessibilità basata su eventi eccezionali richiede comunque che, prima, sia formalizzata un'apposita richiesta a Commissione e Consiglio, i quali devono valutarla e autorizzarla. Al di fuori degli scostamenti di bilancio autorizzati, nuove spese sono praticabili soltanto se coperte da nuove entrate discrezionali, escluse le maggiori entrate tributarie tendenziali, cioè derivanti dal gettito superiore alle previsioni a legislazione vigente. Può fornire un margine di manovra, seppure limitato, lo sfruttamento della «contabilità» del conto di controllo del percorso di spesa: se in un dato anno la spesa primaria complessiva cresce in misura inferiore al tasso di crescita programmato, il «credito» contabilizzato può consentire, nell'anno successivo di incrementare la spesa oltre il limite annuale previsto, entro il margine tollerato dello 0,3 per cento del PIL, senza che ciò faccia avviare una procedura di disavanzo eccessivo.

È vero che nella nuova legislazione non è stata riproposta quella disposizione del «vecchio» PSC che obbligava i paesi ad alto debito a mantenere il tasso di crescita della spesa *sempre inferiore* al tasso di crescita potenziale dell'economia nazionale. Tuttavia, la DSA della Commissione fornisce di regola un tasso di crescita della spesa che, al limite, è allineato e mai superiore a quello del PIL potenziale, perché altrimenti la sostenibilità del debito sarebbe a rischio. Se invece la DSA indica come necessaria una correzione del saldo primario, la spesa dovrà crescere a livelli inferiori rispetto al PIL potenziale¹³.

Per uno stato ultra-indebitato, in questo contesto regolativo anche la spesa per interessi esercita indirettamente un forte condizionamento sulla spesa primaria, erodendone i margini di espansione. Si suppone che la traiettoria di riferimento della spesa, elaborata in forza della DSA, debba individuare un tasso massimo di crescita che tenga conto dell'esigenza di realizzare un saldo primario, quantomeno strutturale, tale da poter assorbire quanto più possibile la spesa per interessi.

¹² Sul punto si v. anche F. Medico, *La riforma delle regole fiscali europee: la nuova austerità (selettiva) e il (non) ritorno dello Stato?*, in *Dir. pub.*, 2025, pp. 41 ss.

¹³ M. Bordignon, G. Pisauro, *La riforma del governo*, cit. 5, pp. 22 ss.

Il pareggio di bilancio rimane dunque un obiettivo che, seppure differito nel tempo, continua a condizionare le politiche fiscali in modo significativo. È vero che le regole di salvaguardia operano *ex ante*, nel senso che condizionano la fissazione iniziale del percorso di spesa ma non obbligano a modificarlo, se negli anni successivi il miglioramento del rapporto debito/PIL o del saldo primario strutturale dovesse risultare inferiore ai *minimum benchmark*. Tuttavia, è evidente che, se non si vuole incorrere in una procedura per disavanzo eccessivo qualora il *deficit* nominale non sia prossimo al pareggio e tenda verso il superamento del valore-soglia, quanto più è elevata l'incidenza della spesa per interessi sul saldo netto di bilancio tanto più deve ridursi la spesa primaria, specie quella corrente, indipendentemente dai tetti massimi previsti dal percorso programmato. Oppure devono aumentare le entrate tributarie strutturali. Si tratta di soluzioni che, in presenza di fasi macroeconomiche avverse, potrebbero contribuire a produrre effetti prociclici depressivi dell'economia. Ciò, dipenderà, in ultima analisi, dall'ampiezza con cui sarà intesa e applicata la flessibilità insita nelle clausole di salvaguardia generale e nazionale.

È vero, dunque, che la titolarità della decisione nazionale di spesa è formalmente preservata dal fatto che al c.d. «vincolo estemo» al bilancio sembra sostituirsi un «auto-vincolo» formulato direttamente dallo stato membro, soggetto a condizioni (come nella logica del PNRR)¹⁴. Ma l'esperienza delle prime valutazioni dei PSB da parte di Commissione e Consiglio, tra il 2024 e il 2025, ha messo bene in luce, come era stato preconizzato in dottrina¹⁵, che ogniquale volta il percorso di spesa proposto da uno stato non si conformi in misura rilevante alla DSA della Commissione e alla sua traiettoria, quest'ultima è tendenzialmente destinata a prevalere.

Infatti, se il PSB dello stato membro non supera il vaglio della Commissione (ad esempio perché stando alla DSA il percorso di spesa non garantisce in modo plausibile che il disavanzo o il debito si riducano o non aumentino entro la fine del periodo di aggiustamento e almeno nei successivi dieci anni), il Consiglio raccomanda di ripresentare entro i termini un PSB riveduto. Ma se lo stato non accetta la richiesta di revisione del piano, o se la revisione non ottiene comunque l'assenso della Commissione, il Consiglio raccomanda allora allo Stato di adottare «di regola» (*as a rule*) l'originaria traiettoria di riferimento della spesa indicata dalla Commissione. È quindi del tutto possibile che i tetti massimi della spesa «suggeriti» dalla Commissione risultino *de facto* «imposti» allo stato che non si allinea alla DSA. Si consideri, poi, che può risultare difficile per un governo nazionale rimettere significativamente in discussione, sulla base di teorie macroeconomiche alternative, il modello previsionale ed econometrico utilizzato dalla Commissione, il quale potrebbe dunque essere accettato tendenzialmente in modo passivo, per evitare di subire in seguito l'apertura di una procedura contro i disavanzi eccessivi¹⁶.

Ciò, in effetti, è quanto si è verificato ad esempio per i Paesi Bassi, quindi uno dei c.d. paesi frugali e fiscalmente virtuosi, nel 2023 con un *deficit* pari allo 0,4 per cento del PIL e un debito pari al quarantacinque per cento circa. Tuttavia, il percorso di spesa indicato nel PSB olandese è stato l'unico ad essere respinto dall'UE nel 2024. Il governo olandese proponeva una politica di *deficit spending*, senza comunque mai giungere a superare, nei quattro anni coperti dal PSB, i limiti del tre per cento del PIL per il disavanzo e del sessanta per cento per il debito. Secondo le proiezioni della DSA della Commissione, tuttavia, il percorso di spesa proposto, a legislazione vigente e a politiche invariate, avrebbe portato il debito a superare il settanta per cento del PIL nel medio/lungo termine, entro dieci anni dalla fine del periodo di aggiustamento fiscale (nel 2038). Ciò ha determinato il parere negativo della Commissione, a cui il Consiglio si è prontamente adeguato (in forza del principio *comply or explain*). Alla fine il governo olandese, pur riaffermando che la Commissione non

¹⁴ Sull'idea di auto-vincolo si v. diffusamente L. Bartolucci, *Una nuova forma di «auto-vincolo» all'esame del parlamento: il «Piano strutturale di bilancio di medio termine»*, in *Quad. cost.*, 2025, pp. 97 ss.

¹⁵ A. Sciortino, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *federalismi.it*, editoriale del 24 gennaio 2024.

¹⁶ O. Chessa, *Il nuovo Patto*, cit., 60; A. Guazzarotti, *Il nuovo patto*, cit., 447 ss.

deteneva poteri coercitivi nei suoi confronti, ha rinunciato alla possibilità di rivedere il PSB e ha scelto di allinearsi alla traiettoria della spesa basata sulla DSA.

Tutto ciò dimostra che, per effetto dei nuovi dispositivi di *governance*, programmare politiche in *deficit spending* può essere precluso persino a quei paesi che già rispettano i criteri di Maastricht. Per questo motivo, potrebbero non essere né infondati né eccessivi i dubbi dottrinali in merito alla forzatura, se non addirittura alla violazione, del riparto di competenze delineato negli artt. 121 e 126 del TFUE¹⁷.

4. *La spending review come attività di rilevanza euro-unitaria.* – Ci si domanda, a questo punto, se l'articolato processo di programmazione della spesa, caratterizzato dalla predisposizione del PSB e dal suo monitoraggio pluriennale nell'ambito del nuovo semestre europeo, possa essere interpretato come la parte apicale di un più ampio e complesso processo generale di *spending review* che ogni stato sarebbe chiamato a svolgere nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche.

La credibilità e la plausibilità di una programmazione anticipata della spesa primaria, capace al contempo di condurre a invertire effettivamente la dinamica del debito e a sostenere la crescita economica attraverso gli investimenti, non può non essere legata a doppio filo a un'attenta e puntuale attività di analisi, valutazione e revisione della spesa stessa. Individuare preventivamente le inefficienze sia allocative sia tecniche dei programmi di spesa a legislazione vigente e dei loro processi di gestione, nonché adottare idonee iniziative per rimuoverle, dovrebbero costituire passaggi necessari e nient'affatto secondari della programmazione richiesta dal PSC. Nel momento in cui il governo, pur mantenendo la propria *ownership* sulla spesa, deve negoziare con la Commissione il volume massimo proprio della spesa tendenziale, non può trascurare l'esigenza di razionalizzarla e di farlo all'interno del ciclo politico di programmazione del bilancio.

In altre parole, se «l'auto-vincolo» a limitare la crescita della spesa, per favorire la sostenibilità del debito, non servisse a promuovere un processo permanente di *spending review*, che possa funzionare anche da «cinghia di trasmissione» della programmazione europea per i vari livelli di governo, esso rischierebbe di tradursi semplicemente in una riduzione generalizzata e trasversale degli stanziamenti di spesa a bilancio. Ne uscirebbe una decisione sulla spesa tutta «in negativo», che comprime indiscriminatamente tutte le politiche pubbliche o, al limite, è proiettata solo a individuare le priorità di spesa da sacrificare e non quelle da supportare e finanziare (al netto di quelle di investimento).

A nostro avviso, la proposizione della traiettoria della spesa da parte della Commissione può assumere le caratteristiche di quella fase di indirizzo *top-down* che, nelle esperienze di molti Paesi OCSE, avvia e indirizza normalmente il processo di *spending review*¹⁸. Al tempo stesso, in questa fase potrebbe già emergere ed essere valorizzato, attraverso il ruolo del governo, l'apporto *bottom-up* che proviene dalle amministrazioni pubbliche, in termini di *know-how* relativo a criticità, esigenze e potenzialità di efficientamento della spesa. L'impegno di limitazione della crescita che lo stato si assume con il PSB e con la sua attuazione pluriennale è tanto più sostenibile quanto più la pratica e la cultura della revisione della spesa sono diffuse e strutturate nelle amministrazioni nazionali e il processo di revisione funziona a regime in modo permanente e continuativo coinvolgendo il decisore politico (parlamento compreso).

4.1. *Il modello italiano.* – In questa prospettiva il modello italiano di *spending review*, a nostro parere, è andato finora in una direzione sostanzialmente giusta, per quanto ancora insufficiente, tenendo anche conto che negli anni più recenti, almeno prima della riforma del PSC, la sua concreta

¹⁷ A. Sciortino, *La sostenibilità*, cit., *passim*; M. Bordignon, G. Pisauro, *La riforma del governo*, cit., 21.

¹⁸ Cfr. OECD, *Country fact sheets 2023. Spending reviews*, in www.oecd.org.

attuazione è stata di fatto parziale e limitata.

Da circa dieci anni il modello normativo italiano di *spending review* non risponde più a logiche né di occasionalità (analisi della spesa parcellizzata e svolta su iniziativa interna di singole amministrazioni) né di straordinarietà (analisi ampia ma affidata ad appositi commissari tecnici *ad acta* di nomina politica)¹⁹. Dal 2016, la *spending review* è diventata un momento qualificante interno allo stesso processo «politico-amministrativo» di adozione della decisione di bilancio ed è stata infatti integrata nella procedura periodica di formazione del bilancio previsionale, con l'art. 22 bis della legge generale di contabilità e finanza pubblica, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

Ogni anno, ma con un orizzonte di programmazione triennale, sulla base dei complessivi risparmi di spesa indicati negli atti di indirizzo politico condivisi con le camere (fino al 2023 si trattava del Documento di economia e finanza, DEF, e della relativa Nota di aggiornamento, NADEF), un apposito d.p.c.m. entro il 31 maggio ripartisce tra i singoli ministeri gli obiettivi di spesa a legislazione vigente, nella forma di riduzioni di autorizzazioni di spesa (al netto comunque di eventuali rifinanziamenti e incrementi collegati a nuove iniziative legislative in coerenza con le priorità politiche del governo) e di obiettivi di risparmio da conseguire, espressi in termini di minore indebitamento netto. Vanno ovviamente privilegiate le riduzioni di spese correnti e di quelle in conto capitale che hanno un minor impatto sulla crescita economica (comunque nei limiti del trenta per cento dell'obiettivo di risparmio di spesa). Dalla riduzione sono di regola escluse le spese relative ai progetti PNRR, ai piani di sostegno agli investimenti delle imprese per la «transizione» (digitale, energetica e industriale, ecc.) e alla ricostruzione a seguito di calamità naturali. Al termine del ciclo di programmazione, alla fine dell'anno, la legge di bilancio attua le riduzioni, indicando analiticamente per ogni ministero missioni e programmi definanziati, e quantifica e impone in via definitiva gli obiettivi di risparmio da conseguire. Il sistema di successivo monitoraggio annuale, in merito all'effettività e all'efficacia del contenimento della spesa, si basa su accordi interministeriali tra i singoli ministri e il MEF.

La procedura dell'art. 22 bis è stata applicata, la prima volta, per il triennio 2018-2020. Poi dal 2019 fino al 2022 non è stata più implementata, complice anche l'emergenza pandemica, ed è ripresa con la legge di bilancio per il triennio 2023-2025. Dal 2018 al 2025 sono stati complessivamente programmati importanti risparmi di spesa, pari a oltre sette miliardi di euro. Si stima però che i risultati a consuntivo siano stati inferiori, perché le prime esperienze applicative della procedura non sono state pienamente efficienti, stando alle analisi compiute da diversi valutatori istituzionali, con particolare riguardo alle esperienze «pilota» di alcuni ministeri (giustizia e salute)²⁰.

Nella prima realizzazione di questa *spending review* «politica» sembra avere prevalso, nella fase *top-down*, l'imposizione di riduzioni di spesa non sufficientemente ponderate e consistenti in meri tagli lineari e indiscriminati a tutti gli stanziamenti. Inoltre, si è tendenzialmente affermata una concezione «riduttiva» della revisione della spesa, limitata al contenimento delle dinamiche inerziali di crescita interne alle burocrazie e preoccupata soprattutto di frenare la mai sopita tendenza delle amministrazioni ad applicare il criterio della spesa storica incrementale nel momento in cui sono chiamate a elaborare le previsioni di spesa e a chiedere le relative autorizzazioni. Le amministrazioni, d'altro canto, hanno inizialmente fornito uno scarso contributo nella fase di *bottom-up* della revisione. Le proposte di razionalizzazione della spesa avanzate dalle dirigenze hanno riguardato per lo più la rimodulazione o il definanziamento di fattori legislativi o sono state incentrate sulla «diminuzione» della spesa per capitoli a legislazione vigente, seguendo una logica puramente contabilistica. Scarse sono state le proposte di innovazione dei programmi di spesa, in coerenza con nuove priorità politiche,

¹⁹ F. Mostacci, M. Montella, *Nuovo approccio per una spending review efficace*, in *lavoce.info*, 26 ottobre 2023.

²⁰ In particolare dalle esperienze degli anni più recenti sono emerse diverse criticità, secondo quanto riportato in un'audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati il 13 marzo 2019 (consultabile su www.upbilancio.it) e secondo quanto illustrato dalla Ragioneria generale dello stato (RGS) in un *report* di valutazione del 15 marzo 2023, «La revisione della spesa del bilancio dello Stato: valutazione dell'efficacia delle prassi del Ministero della salute e del Ministero della giustizia» (consultabile su www.rgs.mef.gov.it).

e sembrano mancate tanto un'analisi dei bisogni quanto una valutazione di impatto delle misure proposte, in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei processi di allocazione delle risorse. Più in generale, il livello informativo dei dati trasmessi dalle singole amministrazioni al MEF è risultato nel complesso di scarsa qualità. Criticità e mancanze sono state individuate anche in relazione all'allineamento tra la revisione della spesa e le responsabilità dirigenziali, alle tempistiche – inadeguate rispetto alla complessità del processo – e infine al coordinamento con la procedura di costruzione del nuovo bilancio di previsione annuale, pressoché assente.

Va aggiunto, però, che dal 2023 in avanti ha iniziato a essere implementato un approccio diverso, nella consapevolezza che le amministrazioni devono diventare più «protagoniste» del processo di *spending review*. La revisione della spesa è oggetto di un obiettivo nell'ambito del PNRR, per cui sono state assunte ulteriori iniziative per rafforzare il processo²¹. Innanzi tutto, la RGS ha pubblicato per la prima volta apposite «linee guida» per supportare le amministrazioni nel formulare e attuare gli interventi adeguati agli obiettivi. È stato inoltre costituito presso il MEF un *Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa*, al quale partecipano RGS, ISTAT, Banca d'Italia, Corte dei conti ed esperti accademici. Il Comitato ha funzioni di indirizzo e programmazione delle attività di *spending review* e supporta la definizione della proposta annuale del MEF sugli obiettivi di spesa. Ogni ministero è chiamato a elaborare annualmente un *piano triennale di analisi e valutazione della spesa*, il quale deve prevedere degli specifici «progetti di valutazione», che devono consentire di individuare i programmi o i «contesti di spesa» da sottoporre a verifica analitica (affidandosi a valutatori reclutati *ad hoc*), le criticità da affrontare e le azioni da intraprendere per migliorare l'allocazione delle risorse, al fine di rendere le politiche adottate sempre più efficaci e i servizi più efficienti e favorire gli stessi processi di revisione e di allocazione della spesa. Il Comitato, alla fine del 2023, ha fornito i criteri e le metodologie per la definizione dei processi e delle attività di analisi e valutazione a cui deve attenersi ogni ministero. Dopo un anno di sperimentazione i ministeri hanno presentato i piani triennali 2025-2027.

Almeno in linea di principio, dunque, sono state gettate le basi affinché le amministrazioni centrali siano meglio guidate e «instradate» in un percorso di auto-organizzazione, attraverso il quale sono chiamate a costruire un processo interno di auto-analisi e auto-valutazione della spesa, ritmato da scadenze interne ben precise di monitoraggio e di coordinamento con il MEF e la RGS. In questo modo dovrebbero essere incentivate a meglio contribuire alla revisione nella fase *bottom-up*, senza la quale la fase *top-down* rischia di ridursi semplicemente alla proverbiale «mannaia» sui conti pubblici, senza un'efficace responsabilizzazione dei centri di spesa. Nonostante siano state stanziare risorse per reclutare *team* di revisori e valutatori anche tra il personale già in servizio, la sfida «sociologica» è che questo processo non finisca per essere percepito, all'interno delle amministrazioni, come un mero aggravamento di formalità e di oneri procedurali, con l'effetto perverso di ostacolare anziché promuovere l'evoluzione di differenti mentalità e cultura amministrativa dei centri di spesa.

4.2. *Le prospettive di riforma.* – La fase di transizione legislativa, in attesa della riforma della l. n. 196/2009, rende però il quadro futuro ancora incerto. La prima bozza del testo normativo circolata a metà del 2025 contiene una riformulazione della disciplina che, per quanto costituisca uno schema ancora provvisorio, appare molto generica se paragonata al vigente art. 22 bis. La bozza (art. 36 e art. 5) prevede che «al fine di migliorare la capacità di programmazione finanziaria e l'efficace gestione delle risorse pubbliche», ogni anno entro il 15 marzo il MEF, attenendosi agli indirizzi della Presidenza del Consiglio e (solo) sentiti i ministri interessati, dovrà adottare un complessivo e unitario *Piano triennale di analisi e valutazione della spesa* per tutte le amministrazioni centrali, che verrà poi trasmesso alle camere. Queste dovranno sviluppare, anche in forma congiunta e attraverso le proprie commissioni finanze e bilancio, «analisi delle misure finalizzate al miglioramento della

²¹ Riforma R1.13, Milestone M1C1-102, ex art. 9, comma 8, d.l. 6 novembre 2021, n. 152.

valutazione della spesa e della definizione dei parametri di valutazione dei risultati», nell'ambito dell'attività e dei poteri di controllo parlamentari sulla finanza pubblica.

Il piano indicherà le aree di spesa oggetto di analisi e valutazione, i soggetti responsabili e le strutture delle singole amministrazioni incaricate delle relative attività, nonché i tempi previsti per il loro completamento. Sarà la RGS a fornire le indicazioni metodologiche e assicurare il necessario supporto tecnico. Per ciascuna area di spesa oggetto di analisi sarà sempre il MEF, sulla base delle evidenze prodotte dalle attività di valutazione e delle informazioni fornite dai ministri competenti, a informare poi il Consiglio dei ministri, al fine di determinare gli interventi specifici da inserire nel d.d.l. di bilancio. Entro il 30 giugno successivo a ciascuna annualità del triennio coperto dalla programmazione, il MEF dovrà predisporre una relazione sullo stato di attuazione del piano e sull'adozione delle azioni di riforma attuate dai ministeri e allegarla, a fini conoscitivi, al rendiconto generale dello stato.

In questa riformulazione del modello di *spending review*, con tutta evidenza ancora incompleto, colpiscono alcuni elementi. Appare innanzi tutto chiaro l'intento di potenziare ulteriormente in capo al MEF il ruolo di «censore» o di facilitatore della spesa di competenza degli altri ministeri, agendo come *longa manus* della Presidenza del Consiglio. Il MEF consoliderebbe la funzione di struttura primaria di organizzazione/impulso/coordinamento in materia, mediante la RGS, con la predisposizione di un piano triennale accentrato e globale per tutte le amministrazioni statali. Viene meno il riferimento alla metodica di monitoraggio attraverso accordi interministeriali «tra pari», mentre il MEF acquisirebbe e razionalizzerebbe a livello centrale le proposte di revisione formulate dai singoli ministeri, al fine poi di introdurre nel d.d.l. di bilancio interventi per riduzioni e risparmi di spesa.

In secondo luogo, appare innovativo e del tutto opportuno il coinvolgimento del parlamento, anche se ancora in una veste meramente informativa e con poteri di controllo sul processo di revisione della spesa vaghi e non incisivi. Va considerato che uno degli elementi che può inficiare la *spending review* è, da sempre, la difficoltà di razionalizzare la spesa a fronte delle istanze delle forze politiche presenti nell'assemblea elettiva. Quest'ultima infatti ben può, durante la sessione di bilancio, contribuire a sovvertire l'impostazione dell'allocazione della spesa che emerge dal d.d.l. governativo. Le camere in passato non sono mai state vincolate in modo puntuale dall'approvazione del DEF o della NADEF, atti di indirizzo politico a cui non è mai stato attribuito alcun carattere giuridicamente vincolante per l'organo detentore della sovranità popolare, neppure alla luce della parte «europea» del loro contenuto (programma di stabilità). Dopo la riforma del PSC, l'anticipazione di una programmazione dei tetti di spesa annuali e delle riforme puntuale e *vincolante* per lo stato, in occasione dell'approvazione del PSB, può contribuire a responsabilizzare maggiormente anche il parlamento sul versante *quantitativo* della spesa. Ma per evitare che il potere di emendamento parlamentare al d.d.l. di bilancio possa essere esercitato in modo incoerente rispetto agli obiettivi della *spending review*, vanificando gli sforzi sul versante *qualitativo* della spesa, è assolutamente necessario che la disciplina di tale processo sia costruita in modo da coinvolgere e responsabilizzare anche le camere nel perseguimento di questi obiettivi. Il rischio, altrimenti, è che la legge di bilancio annuale, che «esce» dalla negoziazione tra governo e parlamento e tra le differenti forze politiche, affianchi alla ponderata riduzione di certi comparti di spesa, funzionale a incrementare l'efficienza dell'intero processo di spesa, nuovi interventi unicamente finalizzati al consenso elettorale e produttivi di ulteriori inefficienze (le ricorrenti, ancorché in linea di principio vietate, misure micro-settoriali, spesso veicolate attraverso il maxiemendamento governativo come concessione a talune istanze politiche).

Anche anticipare a marzo l'avvio del processo di *spending review* appare opportuno per realizzare un migliore coordinamento con le scadenze del semestre europeo. Dal punto di vista temporale, invece, è più dubbia l'utilità di posticipare la verifica dello stato di attuazione del piano triennale al

momento di presentazione del rendiconto, nel mese di giugno, dopo il semestre europeo²². Senza poter approfondire in questa sede la questione, anche questo *timing* sembra però indicare l'intenzione di posticipare in via definitiva dalla primavera all'autunno la fase in cui il governo formula concretamente l'indirizzo politico programmatico *annuale* del bilancio e delinea la manovra per l'anno successivo, anche per ciò che concerne gli interventi di spesa, sia quelli da attuare per far fronte alla congiuntura economica sia quelli che, proprio per dar corso al processo di revisione, appaiono necessari per ridurre sprechi e ottimizzare le risorse.

Infatti, tralasciando il PSB nell'anno della sua adozione o della sua revisione, sarà il nuovo *Documento programmatico di finanza pubblica* (DPFP), sostitutivo della NADEF, da presentarsi di regola all'inizio di ottobre, il primo atto in cui il governo indicherà gli obiettivi di politica economica e il quadro programmatico macroeconomico e di finanza pubblica per gli anni successivi, articolerà le misure da adottare nell'ambito della manovra annuale e quantificherà i relativi effetti finanziari. Poco tempo prima della presentazione del Documento programmatico di bilancio (DPB) e del d.d.l. di bilancio, il DPFP renderà il parlamento informato e partecipe circa gli interventi di spesa del governo nell'ambito dell'attuazione annuale del PSB. Il nuovo Documento di finanza pubblica (DFP), che va a sostituire il precedente DEF nel mese di aprile, avrà ad oggetto essenzialmente la relazione sull'attuazione del PSB e illustrerà il quadro macroeconomico e finanziario esclusivamente *tendenziale*.

In conclusione, a nostro avviso, sarebbe importante «saldare» adeguatamente i processi interni di *spending review* con le procedure di programmazione anticipata della spesa e di monitoraggio successivo richieste dal nuovo PSC, dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo – senza nascondersi che potrà risultare assai difficile allinearli e coordinarli efficacemente, anche nelle tempistiche di svolgimento, in assenza di una disciplina europea esplicita sul punto²³. Per questo appare ancora troppo scarsa la rilevanza attribuita alla revisione della spesa nell'attuale schema di riforma della legge generale di contabilità e finanza pubblica, perché la *spending review* interna non viene configurata in modo tale da acquisire una valenza euro-unitaria e da essere esplicitamente funzionalizzata a supportare e integrare il nuovo modello di *governance* europea della spesa e del debito.

5. *Governance della spesa e tax expenditures*. – Infine, ci si può domandare se l'introduzione di limiti pluriennali vincolanti alla crescita della spesa primaria, con le nuove *fiscal rules*, possa avere l'effetto di indurre i governi ad incrementare le forme di spesa indiretta, mediante le *tax expenditures*.

Le spese fiscali sono, com'è noto, minori entrate tributarie a bilancio, non accidentali ma «programmate» dalla legge, come effetto di eterogenee tecniche riduttive o compensative dei debiti d'imposta. Non sono però configurabili, dal punto di vista del diritto tributario, come un insieme sistematico ed omogeneo di istituti giuridici²⁴. Nell'esperienza italiana, in base all'impostazione seguita dalla Commissione per le spese fiscali istituita presso il MEF, di cui all'art. 1, co. 4, d.lg. 24 settembre 2015, n. 160, esse vengono tendenzialmente identificate con quelle agevolazioni tributarie

²² Nell'attuale modello dell'art. 22 bis, invece, ogni ministero deve inviare al Presidente del Consiglio e al MEF la relazione che illustra e motiva il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati negli accordi di monitoraggio entro il primo marzo, affinché le relazioni possano essere allegate al DEF.

²³ La dir. (UE) n. 2011/85 è volta ad armonizzare le disposizioni, procedure, norme e istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio dell'amministrazione pubblica. Sebbene alcune sue disposizioni possano essere riferite, in via generica, anche alla *spending review* (rientrando astrattamente, ad esempio, nei «dispositivi di monitoraggio e analisi indipendenti intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio»), essa tuttavia non pone uno specifico obbligo, in capo ai paesi membri, di introdurre procedure di analisi e revisione per efficientare programmazione e gestione della spesa e di integrarle in modo permanente e continuativo all'interno dello stesso processo di bilancio nazionale.

²⁴ L. Del Federico, *Profili attuali in tema di crediti d'imposta: poliformismo, funzione sovvenzionale, tutele e finanziarizzazione*, in *Riv. dir. trib.*, 2022, I, pp. 201 ss.; A. Uricchio, T. Calculli, *Le spese fiscali: tra prospettive di codificazione e controllo sulla spesa pubblica*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2024, I, pp. 3 ss.

che esprimono una natura derogatoria e non sistemica rispetto alla disciplina base del tributo, assunta come *benchmark*. Non si tratta sempre e necessariamente di forme di spesa indiretta, cioè di de-tassazioni sostituibili con l'erogazione di sovvenzioni. L'art. 11 bis della l. 31 dicembre 2009, n. 196 contempla fattispecie come l'applicazione di aliquote ridotte, imposte sostitutive, esenzioni, esclusioni, detrazioni d'imposta o deduzioni dall'imponibile, oltre ai veri e propri crediti d'imposta di carattere sovvenzionale, che non alterano la determinazione del tributo ma agiscono unicamente sul suo adempimento, mediante l'istituto della compensazione fiscale ex art. 17 d.lg. 9 luglio 1997, n. 241.

Nell'ottica ampia che riteniamo vada adottata trattando in generale della *governance* europea della spesa, ci atteniamo tuttavia a una nozione molto più estesa di spesa fiscale, comprensiva tanto dei crediti di imposta e delle agevolazioni derogatorie quanto di quelle detrazioni dall'i.r.pe.f. (ad esempio per i carichi familiari o per il lavoro dipendente) le quali, pur essendo tradizionalmente escluse dalle *tax expenditures* – perché considerate «strutturali», in quanto tecniche di determinazione della capacità contributiva ed espressione del principio di personalità dell'imposta, applicabili a numero molto elevato di contribuenti – possono però essere facilmente sostituite con erogazioni dirette, com'è avvenuto, ad esempio, con l'assegno unico universale che dal 2022 ha sostituito le detrazioni per i figli minori fiscalmente a carico.

È noto che le spese fiscali sono fortemente avversate dalla letteratura giuridica ed economica²⁵, perché sollevano problemi di opacità e di controllabilità, tendono a essere distorsive della scala di progressività dell'imposta, inficiano l'equità orizzontale, hanno effetti discriminatori e, per talune categorie di spese, anche regressivi. Inoltre, la possibilità per il contribuente di auto-applicarsi direttamente e senza un controllo preventivo numerose agevolazioni, in sede di dichiarazione tributaria o di riscossione spontanea, amplifica i fenomeni di evasione fiscale. La loro eliminazione è quindi tendenzialmente auspicata dalla dottrina e pure dalla stessa Commissione ministeriale incaricata di censirle, al fine di «ripulire» il sistema positivo dei tributi soprattutto di «incrostazioni» connesse all'assolvimento di funzioni totalmente extrafiscali, che non si giustificano affatto nell'ottica di una migliore determinazione della capacità contributiva personale e del funzionamento ottimale della tassazione.

In quest'ottica, dunque, un'ulteriore indiscriminata proliferazione di spese fiscali, al fine di «aggirare» i limiti alla crescita della spesa primaria, appare difficilmente praticabile sotto il profilo politico, anche perché sono le stesse CSR a indicare la necessità di una revisione e riduzione delle *tax expenditures* in quei sistemi tributari, come quello italiano, in cui risultano in numero molto elevato. Al tempo stesso, tuttavia, sempre sotto il profilo politico appare chimerica anche la possibilità di eliminarle radicalmente. Infatti, le *tax expenditures* appaiono al legislatore tributario irrinunciabili per opportunità, flessibilità e *appeal* elettorale.

Dal punto di vista invece tecnico, si dovrebbe ritenere che i limiti alla crescita della spesa primaria valgano anche per i crediti d'imposta sovvenzionali, benché si tratti delle forme di *tax expenditures* preferibili perché meno distorsive del funzionamento razionale del tributo. La limitazione di spesa opera certamente quando i crediti si configurano come *payable* e pertanto, in base ai criteri di contabilizzazione del SEC2010, devono essere classificati come misure di spesa diretta ai fini della determinazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni²⁶.

²⁵ L. Carpentieri, *Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, in *Giur. imp.*, 2021, n. 1, p. 1 ss.; P. Liberati, *Elementi per una revisione del sistema tributario: Irpef, Iva e tributi locali*, in *Argomenti*, 2020, n. 17, p. 13 ss.; F. Neri, G. Turati, *Le spese fiscali in ambito Irpef: si possono modificare?*, in *Osservatorio dei conti pubblici italiani*, on-line, 14 aprile 2023; G. Melis, *Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, in *Inn. e dir.*, 2021, n. 1, pp. 1 ss.; F. Osculati, *Tax expenditures. Una giungla da riesplorare*, in *Quotidiano IPSOA*, rivista on-line, 10 maggio 2024.

²⁶ G. Savio - ISTAT, *Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia*, audizione presso V Commissione Bilancio della Camera dei deputati, 24 maggio 2023, p. 6 ss., consultabile in www.istat.it.

Possono infatti essere monetizzati mediante diverse tecniche di «finanziarizzazione», come lo sconto in fattura e la cessione del credito. Oppure la loro disciplina ne consente un utilizzo molto ampio, mediante compensazione in sede di riscossione spontanea, ad esempio conferendo al contribuente la possibilità di assolvere, nei confronti delle PA, a molteplici debiti, di diversa natura (tributi, contributi previdenziali, sanzioni, ecc.), per più annualità, nonché di riportare ad anni successivi l'eventuale eccedenza inutilizzata, o di cederla ad altri contribuenti o anche di ottenerne il rimborso dall'amministrazione.

D'altra parte, è evidente che i vincoli sul saldo nominale e il saldo strutturale di bilancio limitano la possibilità di ridurre eccessivamente e in via permanente le entrate tributarie attraverso dispositivi di agevolazione e spesa fiscale, se non compensando le riduzioni con l'introduzione di nuove entrate, discrezionali o strutturali. In ogni caso dovrebbero considerarsi preferenzialmente sostenibili solo le agevolazioni o i crediti d'imposta speciali connessi a finalità di sviluppo, investimento e innovazione, correlati quindi a obiettivi di crescita economica. Le spese fiscali classificabili come misure equivalenti alla spesa diretta, come i crediti d'imposta *payable*, potrebbero essere incrementate quando, in un dato anno, la crescita reale della spesa primaria si sia rivelata inferiore a quella programmata e si possa sfruttare anche la flessibilità, seppur limitata, del conto di controllo della spesa. Per le agevolazioni tributarie o altre misure di de-tassazione (comprese quelle con finalità anticicliche, al netto di eventuali scostamenti di bilancio autorizzati), è possibile anche fare leva sulle maggiori entrate tendenziali rispetto alle previsioni (che invece non possono essere impiegate a copertura di nuove spese primarie).

Ciò che sembra però mancare, tanto nella disciplina europea, quanto in quella italiana, è un sistema efficiente e strutturato di *spending review* anche per le spese fiscali. L'art. 14 della dir. UE n. 85/2011 si limita a prescrivere che «gli stati membri pubblicano informazioni dettagliate circa l'impatto sulle entrate del minor gettito dovuto alle spese fiscali». Il processo nazionale di analisi e revisione delle spese fiscali ha il proprio fulcro nell'attività della commissione ministeriale. Questa opera come organo tecnico e di supporto del decisore politico. Ha infatti il compito di individuare e censire le *tax expenditures* vigenti, stimarne l'impatto finanziario, valutare se integrano o duplicano eventualmente programmi diretti di spesa, se sono ancora giustificabili alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento.

Almeno fino ad oggi, la commissione è stata chiamata a fornire al governo una relazione tecnico-scientifica che dovrebbe costituire, idealmente, la base per la revisione politica delle spese fiscali. Con la NADEF il governo era tenuto a indicare gli interventi di eventuale conferma o soppressione delle agevolazioni, soprattutto per quelle introdotte da più di cinque anni. Dal momento però che la commissione presenta il suo rapporto annuale in un momento successivo, contemporaneamente alla presentazione del disegno di legge di bilancio, al quale viene allegato, il modello di revisione delle *tax expenditures* appare congegnato in modo che il governo non debba avvalersi necessariamente del rapporto nel predisporre il d.d.l. di bilancio. In questo senso si può affermare che in materia di spese fiscali l'istanza politica ha prevalso finora nettamente su quella tecnico-scientifica. La bozza di riforma della l. n. 196/2009 pare confermare questa impostazione, dal momento che la commissione ministeriale, in futuro, verrebbe chiamata a presentare la propria relazione sulle spese fiscali direttamente alle camere entro il 20 ottobre, lo stesso termine (ordinatorio) fissato per la presentazione del bilancio di previsione da parte del governo.

Considerate le interrelazioni e i condizionamenti, diretti e indiretti, che la nuova *governance* economica europea comporta anche per le spese fiscali, appare necessario implementare per queste ultime un processo efficace e trasparente di *spending review*, che dovrebbe essere integrato e coordinato nel ciclo di programmazione del bilancio e che, con tutta evidenza, non dovrebbe essere confinato e ridotto a una mera informativa all'organo parlamentare, peraltro posticipata al momento di inizio del caotico «agone» per l'approvazione della manovra.

GOVERNANCE MULTILIVELLO E COESIONE: IL RUOLO DI REGIONI ED ENTI LOCALI NELLA PROGRAMMAZIONE DEL FONDO SVILUPPO E COESIONE IN SINERGIA CON IL PNRR

di Francesco Gangi Chiodo¹

Abstract

The paper analyzes the evolution of multilevel governance in Italy in the 2021–2027 programming cycle, focusing in particular on the interactions between the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) and the Development and Cohesion Fund (FSC). The aim is to highlight how the coexistence of these instruments can generate synergies and institutional tensions at the same time, thus redefining the relations between the State, Regions and local authorities. In the second part of the contribution, a particular focus is placed on the case of the Sicilian Region, where administrative capacity is configured as a determining factor for the concrete implementation of development policies. It is argued that the increasing contractualization of interinstitutional relations and the performance-based logic, borrowed from the PNRR, are reshaping Italian regionalism. It is therefore intended to point out that the effectiveness of cohesion policies today depends less on the amount of resources and more on the administrative and organizational quality of the institutions involved.

Il contributo analizza l'evoluzione della governance multilivello in Italia nel ciclo di programmazione 2021–2027, concentrandosi in particolare sulle interazioni tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Si intende evidenziare come la coesistenza di tali strumenti possa generare al contempo sinergie e tensioni istituzionali, ridefinendo quindi i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Nella seconda parte del contributo si pone un particolare focus al caso della Regione Siciliana, dove la capacità amministrativa si configura quale fattore determinante per la concreta attuazione delle politiche di sviluppo. Si sostiene che la crescente contrattualizzazione dei rapporti interistituzionali e la logica performance-based, mutuata dal PNRR, stiano rimodellando il regionalismo italiano. Si intende, dunque, rilevare come l'efficacia delle politiche di coesione dipenda oggi meno dall'entità delle risorse e più dalla qualità amministrativa e organizzativa delle istituzioni coinvolte.

SOMMARIO: 1. Il quadro storico e normativo della coesione territoriale in Europa e in Italia. – 2. Intersezioni normative e sinergie tra PNRR, Fondi Strutturali e FSC 2021-2027 – 3. Capacità amministrativa e strategie di sviluppo territoriale nel caso della Regione Siciliana. – 4. Conclusioni.

1. *Il quadro storico e normativo della coesione territoriale in Europa e in Italia* – L'edificazione del principio di coesione quale architrave dell'ordinamento giuridico europeo rappresenta un percorso di progressiva sedimentazione concettuale, la cui traiettoria muove da una logica meramente economica e compensativa per approdare a una valenza pienamente costituzionale e territoriale. Nei Trattati istitutivi delle Comunità europee, l'esigenza di una politica regionale comunitaria non era avvertita come prioritaria; il Trattato di Roma, infatti, si limitava a riconoscere agli Stati membri la facoltà di erogare aiuti nazionali per lo sviluppo regionale, relegando la Commissione a un ruolo di mera vigilanza.²

La spinta verso una politica di coesione proattiva scaturì, quale corollario ineludibile, dal processo stesso di integrazione e dai suoi effetti centrifughi. La Conferenza di Parigi del 1972 e la susseguente istituzione, nel 1975, del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) costituirono

¹ Francesco Gangi Chiodo, dottorando di ricerca in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Palermo.

² Si v. S. Baroncelli, *Le fonti del diritto nell'UE dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona: verso un'accresciuta complessità del sistema*, Osservatorio sulle fonti, n. 3, 2008.

le prime, embrionali risposte all'esigenza di governare gli squilibri economici e sociali acuiti dall'approfondimento del mercato comune.³

Una svolta paradigmatica si ebbe con l'Atto Unico Europeo del 1986, il quale, per la prima volta, qualificò le disparità regionali non più come una mera esternalità negativa del processo di integrazione, bensì come un elemento che potesse frenare la realizzazione del mercato interno.⁴ Tale qualificazione segnò l'avvio di una trasmutazione giuridica del principio di coesione. In una prima fase, la sua funzione era eminentemente *compensativa*, volta a mitigare l'onere del Mercato unico nelle regioni più svantaggiate. Successivamente, con l'Atto Unico, essa assunse una caratura *funzionale*, divenendo un pre-requisito per l'efficienza stessa del mercato.⁵

La coesione territoriale, in tale accezione, attribuisce un valore giuridico positivo al territorio, non più considerato come mero spazio geografico, ma come attore dotato di un potenziale di sviluppo endogeno da valorizzare, legittimando così un'azione pubblica proattiva volta a uno sviluppo armonioso dell'Unione.⁶

L'approdo di questo itinerario evolutivo è la consacrazione, nel Trattato di Lisbona, della "coesione economica, sociale e territoriale" quale obiettivo fondamentale dell'Unione (art. 3 TUE; art. 174 TFUE). In questa fase, che può definirsi *costitutiva*, la coesione si sgancia dalla sua ancillarità rispetto al mercato per assurgere a fine in sé, a elemento identitario dell'ordinamento dell'Unione.⁷

Occorre, in tal senso, ricordare altresì che la trasposizione del principio di coesione in un'architettura normativa organica e operativa ha trovato il suo momento fondativo nella riforma dei Fondi Strutturali del 1988, nota come "Pacchetto Delors I". Tale riforma introdusse un approccio sistematico basato su cicli di programmazione pluriennale e su quattro principi cardinali, destinati a informare di sé l'intera politica di coesione: la concentrazione delle risorse sulle aree più svantaggiate, il partenariato con gli attori regionali e locali, l'addizionalità della spesa europea rispetto a quella nazionale e la programmazione pluriennale degli interventi.⁸ A far data dal 2000, invece, i cicli di programmazione hanno assunto una cadenza settennale, inaugurata dal pacchetto "*Agenda 2000*", concepito per preparare l'Unione al grande allargamento verso Est attraverso una razionalizzazione degli obiettivi e un rafforzamento della gestione decentrata.

L'evoluzione regolamentare dei cicli successivi (2007-2013, 2014-2020, 2021-2027) manifesta una tendenza inesorabile verso una progressiva condizionalizzazione dell'erogazione dei fondi. Se, inverso, i primi interventi del FESR si sostanziano in finanziamenti a singoli progetti nazionali con scarsa influenza europea, l'architettura successiva, disciplinata da specifici Regolamenti sulle

³ Per ciò che concerne lo sviluppo e l'evoluzione delle politiche di coesione dell'Unione europea, si v., tra gli altri, i contributi e gli studi della dottrina unionale: G. TESAURO, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie*, in A. Predieri (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea: atti del Convegno Firenze*, 12-13 maggio 1995, Milano, 1996, p. 123 ss.; P. Logroscino, *Governare le differenze*, Bari, Cacucci, 2008, pp. 1-513;

⁴ Sul tema, si v. V.M.R. Saulle, *L'armonizzazione in Europa: dal Trattato di Roma all'Atto Unico Europeo*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1989, 321 ss.; V.H.-J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *Governing Europe under a Constitution. The Hard Road from the European Treaties to a European Constitutional Treaty*, Heidelberg, Springer, 2006.

⁵ Cfr. G. Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007, p. 45; L. Carlassarre, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1995, p. 38 ss.

⁶ M. Patrin, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3, 2024.

⁷ Per una puntuale analisi e riflessione in merito al processo di evoluzione del concetto di coesione si rimanda al contributo di O. Porchia, *Titolo XVIII – Coesione economica, sociale e territoriale, artt. 174-178 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, (a cura di) A. Tizzano, Milano, Giuffrè Editore, 2014; si v. altresì G.P. Manzella, *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4, 2006.

⁸ Il Pacchetto prende il nome dal Presidente della Commissione, Jacques Delors, il quale, insieme ai Capi di Stato e di Governo adottarono un piano d'azione che consentì di «raddoppiare le risorse finanziarie dei Fondi strutturali tra il 1987 e il 1992, avviando così una prima riforma dei fondi strutturali. [...] La riforma ha introdotto, inoltre, i quattro principi fondamentali sui quali si basano i fondi strutturali, ovvero: principio della concentrazione (sulle regioni più povere), principio della partnership (partecipazione di partner regionali e locali), principio di addizionalità (la spesa Ue non deve sostituire quella nazionale), principio della programmazione (programmazione pluriennale)». Così A. De Iudicibus, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, in *Corte dei Conti*, n. 1, 2023, p. 92.

Disposizioni Comuni (RDC) – quali il reg. (UE) n. 2013/1303 per il periodo 2014-2020 e il reg. (UE) 2021/1060 per il periodo 2021-2027 – ha trasformato l'erogazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) in un processo governato da regole procedurali e sostanziali sempre più complesse. Il ciclo 2014-2020, in particolare, ha introdotto le cosiddette “condizionalità *ex ante*”⁹, veri e propri pre-requisiti normativi e strategici che gli Stati membri erano tenuti a soddisfare per poter accedere ai finanziamenti, affiancati da un “quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione” orientato al conseguimento di risultati misurabili.

Sul punto, appare utile rilevare che, proprio a partire dalla programmazione 2014/2020, la territorializzazione delle risorse ha assunto un ruolo sempre più preponderante. Tale processo si fonda su una teoria del 2009 promossa e presentata a partire dal lavoro dell'economista italiano Fabrizio Barca, redatto per conto della Commissione Europea, che rappresenta certamente uno dei principali paradigmi di riferimento per la programmazione sia dei fondi strutturali che degli investimenti europei.¹⁰ Il ciclo 2021-2027 ha ulteriormente accentuato tale logica, istituendo un nesso inscindibile tra l'efficacia dei fondi e la *governance* economica, subordinando l'erogazione delle risorse al rispetto delle raccomandazioni specifiche per Paese formulate nel quadro del Semestre Europeo e prevedendo finanche la possibilità di sospendere i pagamenti in caso di inadempienza.

Ove l'ermeneutica *place-based* elaborata da Barca costituisce l'ineludibile substrato dottrinale per una governance sensibile alle peculiarità territoriali, tale paradigma rinviene il suo naturale inveramento assiologico nelle più recenti prospettive sul completamento del Mercato Unico. È in questo alveo che si colloca il Rapporto Letta all'interno del quale, trascendendo la mera funzione perequativa, si suggerisce di elevare la politica di coesione a presidio essenziale per la composizione della dialettica tra *freedom to move* e *freedom to stay*.

Secondo tale concetto, la libertà di circolazione – qualora disgiunta dalla fattiva possibilità di permanenza – rischia di degradare in una fattispecie di migrazione coatta, determinando il depauperamento sistemico del capitale sociale nelle aree marginali. In tale prospettiva, la coesione territoriale si erge a istituto all'uopo preposto a sostanziare la libertà di restare, configurandola non già come vincolo stanziale, bensì quale *prius* logico-giuridico indispensabile affinché la mobilità si estrinsechi come opzione genuinamente libera e non quale ineluttabile necessità dettata dal divario infrastrutturale.¹¹

Per ciò che, invece, concerne l'ordinamento costituzionale italiano, si ritiene necessario ricordare che quest'ultimo possiede, sin dalla sua origine, solidi presidi normativi per le politiche di

⁹ Reg. (UE) n. 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il reg. (CE) n. 2006/1083 del Consiglio. All'art. 19, comma 1 viene enunciato: «Gli Stati membri accertano, conformemente ai rispettivi quadri istituzionali e giuridici e nell'elaborare i programmi e, se del caso, nell'accordo di partenariato, che le condizionalità *ex ante* previste nelle rispettive norme specifiche di ciascun fondo e le condizionalità *ex-ante* generali di cui alla parte II dell'allegato XI siano applicabili agli obiettivi specifici perseguiti nell'ambito delle priorità dei rispettivi programmi e che le condizionalità *ex ante* applicabili siano soddisfatte».

¹⁰ Si v. F. Barca, *An agenda for a Reformed Cohesion Policy: a Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy*, Danuta Hübner, European Commission, Bruxelles, 30 aprile 2009. Il documento pone le basi teoriche per quello che viene definito un approccio *place-based*, secondo il quale le politiche pubbliche non devono essere universalistiche, cioè ideate e progettate senza tenere conto del contesto territoriale su cui agiranno. Piuttosto, devono invece modellarsi in ragione delle diversità dei territori e delle conoscenze contestuali nei quali agiscono, andando così ad evitare l'adozione di strategie uniformi e standardizzate, ma non pienamente efficaci.

¹¹ Nel contributo si evince come dunque l'UE debba impegnarsi a continuare a garantire non solo la libertà di circolazione delle persone, ma anche a garantire una libertà di restare (*freedom to stay*): «We must strive to continue securing the free movement of people but also ensure a “freedom to stay”. Freedom to move and freedom to stay are two sides of the same coin, two mutually reinforcing pillars of European integration, and must be developed together. The Single Market should empower citizens rather than create circumstances where they feel compelled to relocate in order to thrive». Si v. E. Letta, *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity*, Report to the European Council, 2024; Id., *Molto più di un mercato. Viaggio nella nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024.

riequilibrio territoriale, radicati nel principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, e, più specificamente, nel disposto dell'art. 119, comma 5, che prevede la destinazione di risorse aggiuntive e la promozione di interventi speciali da parte dello Stato al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» e «rimuovere gli squilibri economici e sociali». Su questo impianto si è innestata la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la quale, riformando il Titolo V della Parte II della Costituzione, ha determinato una profonda innovazione del quadro dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali.¹²

Tuttavia, il nuovo disegno costituzionale, anziché delineare un sistema di leale cooperazione stabile e definito, secondo alcuni studiosi del diritto ha generato quella che può essere definita una «costituzionalizzazione del conflitto» nella *governance* delle politiche di coesione.¹³

In questo panorama appena delineato, il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), disciplinato organicamente dal d.lg. 31 maggio 2011, n. 88,¹⁴ rappresenta il principale strumento finanziario nazionale per l'attuazione del precetto di cui all'art. 119, comma 5, Cost. Sorto dalla razionalizzazione e dalla stabilizzazione dei precedenti Fondi per le Aree Sottoutilizzate (FAS)¹⁵, il FSC è informato da principi che ne definiscono la natura e la funzione all'interno dell'ordinamento finanziario e delle politiche pubbliche. In primo luogo, vige il principio di aggiuntività,¹⁶ in forza del quale le risorse del Fondo non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, ma devono finanziare interventi aggiuntivi. In secondo luogo, il principio di complementarità e coerenza temporale con i cicli di programmazione dei Fondi Strutturali europei impone un allineamento strategico e procedurale tra la programmazione nazionale e quella comunitaria.¹⁷

¹² La riforma ha invertito il criterio di riparto della potestà legislativa, attribuendo alle Regioni una competenza generale residuale e ridisegnando analiticamente le materie di competenza esclusiva statale e concorrente (art. 117 Cost.). Ha, inoltre, costituzionalizzato i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza quale canone per l'allocatione delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.).

¹³ Il riparto delle competenze per materie si è tuttavia rivelato, nella sua concreta applicazione, fonte di inesauribile contenzioso, a causa della natura intrinsecamente trasversale di molte di esse. La competenza esclusiva statale in ambiti quali la tutela della concorrenza o la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. e) ed m) Cost.) è entrata sistematicamente in frizione con le potestà legislative regionali in materie nevralgiche per lo sviluppo territoriale, come il governo del territorio o il turismo. Tale ambiguità strutturale ha alimentato un contenzioso seriale dinanzi alla Corte costituzionale, la quale è divenuta, per forza di cose, un attore centrale nella definizione *de facto* del modello di *governance*. Attraverso una giurisprudenza pretoria, inaugurata con le sentenze Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303 e 13 gennaio 2004, n. 6, la Corte ha elaborato principi correttivi del rigido riparto di competenze, quale la teoria della «chiamata in sussidiarietà», che consente allo Stato di attrarre a sé funzioni legislative regionali per la tutela di esigenze unitarie, a condizione, tuttavia, del rispetto del principio di leale collaborazione. Per approfondimenti, si v. A. D'Arena, *Le Camere di commercio tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, in Id., *L'Italia verso il «federalismo»*. Taccuini di viaggio, Milano, Giuffrè, 2001, p. 391 ss.; C.E. Gallo, *Le autonomie funzionali per lo sviluppo del territorio*, in C.E. Gallo, A.M. Poggi (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia. Atti del convegno di Torino del 14 giugno 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 23 ss.; M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in T. Groppi e M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 39 ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 30-31.

¹⁴ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 143 del 22 giugno 2011.

¹⁵ All'art. 4, comma 1 d.lg. 88/2011, invero, il legislatore ha precisato che «Il Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, assume la denominazione di fondo per lo sviluppo e la coesione, di seguito denominato: «Fondo». Il Fondo è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese».

¹⁶ Tale principio è cristallizzato all'art. 1, comma 1, dove si indica che «Il presente decreto, in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e in prima attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

¹⁷ L'architettura temporale del Fondo è stata deliberatamente strutturata in perfetta specularità con i cicli di programmazione dei Fondi strutturali UE, assicurando così una sincronia programmatica che allinea l'erogazione delle risorse nazionali alla cadenza degli interventi di matrice unionale. Si legge, infatti, nel testo che «Il Fondo ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarità delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea». Dal punto di vista procedurale, ciò si traduce in un regime di attivazione

L'architettura normativa e le concrete modalità attuative del FSC agiscono come uno "specchio" giuridico-istituzionale, riflettendo le tensioni e le evoluzioni del regionalismo italiano. Il Fondo non è un mero veicolo finanziario, ma un banco di prova su cui si misurano l'effettiva portata dell'autonomia programmatica regionale e la perenne dialettica tra istanze centraliste e federaliste.¹⁸ L'evoluzione degli strumenti attuativi, dal modello dei Piani di Sviluppo e Coesione (PSC) ai più recenti "Accordi per la Coesione", introdotti per il ciclo 2021-2027, non rappresenta un mero mutamento di *nomen iuris*. Essa riflette, piuttosto, un tentativo del legislatore centrale di rafforzare la *governance* e di superare le croniche criticità nella capacità di spesa, introducendo uno strumento di natura negoziale più stringente tra il Governo e le singole amministrazioni, volto a garantire una maggiore coerenza con gli obiettivi strategici nazionali.

2. *Intersezioni normative e sinergie tra PNRR, Fondi Strutturali e FSC 2021-2027* – La struttura finanziaria e programmatica per il ciclo 2021-2027 si presenta come un *unicum* di eccezionale complessità, caratterizzato dalla coesistenza di tre distinti, sebbene interconnessi, regimi giuridici e finanziari: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), alimentato dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF); la politica di coesione tradizionale, finanziata dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE); e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), quale strumento precipuamente nazionale. L'analisi delle loro intersezioni normative non costituisce un mero esercizio di esegesi giuridica, ma rappresenta la *condicio sine qua non* per comprendere le sfide di governance, le potenzialità sinergiche e i profili di criticità che ne derivano per l'ordinamento multilivello. Il PNRR, con la sua gestione diretta e la sua logica orientata alla performance, si contrappone al modello della gestione concorrente e alla logica basata sui costi dei Fondi Strutturali. Questa dissonanza fondamentale non è un dettaglio tecnico, ma il *primum movens* delle difficoltà operative e delle tensioni sistemiche che si scaricano sui livelli di governo sub-nazionali.

La coesistenza, nel medesimo turno di tempo, del Dispositivo per la ripresa e la resilienza e della programmazione ordinaria dei Fondi Strutturali non configura una semplice addizione di risorse, bensì l'instaurazione di un "doppio binario" giuridico-amministrativo all'interno dell'ordinamento dell'Unione, con profonde implicazioni per gli Stati membri.

Da un lato, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, istituito con il reg. (UE) n. 2021/241, si qualifica come uno strumento *extra ordinem*, concepito in risposta alla crisi pandemica e strettamente innestato nel quadro di *governance* economica del semestre europeo.¹⁹ Dall'altro lato, il reg. (UE) n. 2021/1060, recante le Disposizioni Comuni (RDC), disciplina la politica di coesione "ordinaria" per il settennio 2021-2027, perpetuando un modello consolidato.²⁰

armonizzato, ove l'unitarietà e la complementarietà sono garantite affinché i meccanismi di accesso al Fondo nazionale si integrino sistemicamente con quelli europei, prevenendo disallineamenti gestionali e ottimizzando la capacità di assorbimento delle risorse.

¹⁸ Sul tema, si v. G. Armao, *Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) tra sussidiarietà ed accentramento*, Assemblea Regionale Siciliana, 2021, pp. 86-104.

¹⁹ La sua natura giuridica si distingue nettamente dalla tradizione dei fondi europei: si tratta di uno strumento a gestione diretta della Commissione, la cui erogazione dei fondi è svincolata dalla logica del rimborso dei costi e, al contrario, rigorosamente condizionata al conseguimento qualitativo e quantitativo di traguardi (*milestones*) e obiettivi (*targets*) predefiniti nel Piano nazionale. La sua finalità è duplice: sostenere la ripresa economica nel breve periodo e promuovere la resilienza strutturale nel lungo termine, catalizzando riforme e investimenti strategici, con un'enfasi cogente sulle transizioni verde e digitale. Sul tema, si v. D. Rinoldi, N. Parisi, *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)*, Eurojus, 2021, 3, pp. 81-109; N. Lupo, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo "metodo di governo" delineato dal Next Generation EU*, in *Diritto e società*, 53(3), 2025, pp. 557-579.

²⁰ Vige, invece, il principio della gestione concorrente (*shared management*), che postula una cooperazione istituzionale stratificata tra la Commissione, gli Stati membri e le autorità regionali, in ossequio al principio di partenariato. La sua finalità precipua risiede nella riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali, attraverso l'attuazione di Programmi Operativi pluriennali, il cui sistema di controllo e rendicontazione rimane tradizionalmente ancorato alla certificazione della spesa effettivamente sostenuta. Per approfondimenti, si rimanda ai preziosi contributi di M. Porchia, *Lo strumento della condizionalità dei fondi erogabili nei contesti di gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE-serie speciale*-n. 2-II ed. *Incontro fra i giovani studiosi del diritto dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 301-

Questa dicotomia genera irrimediabilmente una tensione sistemica. Le amministrazioni, in particolare quelle regionali e locali, sono chiamate a operare simultaneamente secondo due *rationes* antitetiche: una, quella del PNRR, orientata alla celerità esecutiva, alla verticalizzazione dei processi decisionali e al risultato misurabile; l'altra, quella dei Fondi SIE, fondata sulla concertazione, sulla governance multilivello e sulla correttezza procedurale del processo di spesa. Tale dualismo non solo sottopone a uno stress test senza precedenti la capacità amministrativa degli enti, ma rischia di ingenerare una “gerarchia di fatto” tra gli investimenti, dove l'urgenza dettata dalle scadenze perentorie del PNRR potrebbe prevalere sulla programmazione strategica di lungo respiro, che costituisce l'essenza stessa della politica di coesione.

Il fulcro normativo che disciplina l'interazione tra i diversi strumenti finanziari è l'art. 9 del reg. (UE) n. 2021/241, rubricato “Addizionalità e finanziamento complementare”. Tale disposizione, nella sua lapidaria formulazione, statuisce che: “*Il sostegno nell'ambito del dispositivo si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione. I progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo*”.²¹

L'art. 9 codifica, pertanto, un'intrinseca ambivalenza giuridica. Da un lato, promuove la sinergia e la complementarità come obiettivi strategici. Dall'altro, pone un limite invalicabile e rigoroso attraverso la clausola condizionale. Siffatta formulazione trasferisce l'onere della prova e il rischio operativo interamente sugli Stati membri e, in ultima istanza, sui soggetti attuatori. Un'opportunità strategica si trasforma così in una sfida di contabilità analitica e di revisione contabile di estrema complessità.²²

A corroborare l'analisi sulle criticità che affliggono la governance della spesa, si inserisce altresì la recente novella normativa²³ con la quale è stata disposta la soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale. Sul tema, appare utile rilevare che, sebbene l'operatività dell'Agenzia si sia estrinsecata attraverso esiti in chiaroscuro – sovente distonici rispetto agli obiettivi di accelerazione procedurale e di efficientamento della spesa originariamente prefigurati – la sua dissoluzione potrebbe rischiare di generare un *vulnus* non trascurabile nel rapporto tra centro e periferia. L'ente, pur nelle sue aporie funzionali, era stato concepito quale organismo tecnico all'uopo deputato all'affiancamento delle amministrazioni regionali e locali, agendo quale cinghia di trasmissione indispensabile per colmare i divari di *administrative capacity*.²⁴

325; I. Ottaviano, *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un'interazione in evoluzione*, in *Eurojus*, 2023, pp. 104-127; A. Dirri, Y. Guerra, *Il Regolamento europeo sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto. Impatto e criticità applicative sul processo di integrazione europea: The European Conditionality Regulation linked to the Rule of Law. Impact and critical issues over the European integration process*, in *DPCE Online*, 2023.

²¹ Da questa norma discendono tre principi cardinali. Il primo dei principi è quello dell'addizionalità, che nel contesto del PNRR assume una connotazione peculiare. A differenza dell'addizionalità classica dei Fondi Strutturali, che impone che i fondi UE non si sostituiscano alla spesa strutturale pubblica ordinaria dello Stato membro, l'addizionalità del PNRR opera a un livello superiore, stabilendo che le risorse del Dispositivo si aggiungano agli altri finanziamenti dell'Unione, promuovendo così un effetto leva. Il secondo principio è quello di complementarità, che incoraggia attivamente la progettazione di interventi integrati, capaci di attingere a diverse fonti di finanziamento per massimizzarne l'impatto e la portata. Il terzo, e più cogente, è il divieto di doppio finanziamento. Sul punto, appare utile rilevare che tale divieto non è un'innovazione del PNRR, ma un principio immanente e fondamentale di sana gestione finanziaria, applicabile all'intero bilancio dell'Unione. Tuttavia, la sua esplicita reiterazione nell'Articolo 9 serve a rafforzarne la vigenza in un contesto di inedita e massiccia sovrapposizione di strumenti finanziari.

²² Ciò può ingenerare un effetto di cautela difensiva nelle amministrazioni, specialmente in quelle meno strutturate. Per eludere il rischio, percepito come elevato, di incorrere in rettifiche finanziarie per violazione del divieto di doppio finanziamento, tali amministrazioni potrebbero rinunciare a priori a perseguire sinergie complesse, optando per una gestione “a silos” dei diversi fondi. Tale comportamento, sebbene prudente dal punto di vista amministrativo, finirebbe per vanificare nella prassi la ratio legis della norma, che è precisamente quella di incentivare l'integrazione e massimizzare l'efficacia della spesa pubblica.

²³ D.p.c.m. 22 marzo 2024 “*Soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale e trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri*”, G.U. Serie Generale n.111 del 14 maggio 2024.

²⁴ Per approfondimenti, si v. i contributi: A. Bruzzo, *L'agenzia per la coesione territoriale, quale strumento della governance multilivello volta ad una più efficiente ed efficace attuazione in Italia della politica di coesione dell'UE*, in *Quaderni Dem*, 2014; V.M. Sbrescia, *L'Agenzia per la coesione territoriale: verso un nuovo modello centralizzato di intervento pubblico nell'economia meridionale?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2014, pp. 549-574; G. Scippa, *L'Agenzia per la Coesione territoriale italiana: ambizioni*

Tuttavia, la repentina devoluzione delle competenze al Dipartimento per le politiche di coesione ha certamente privato il sistema di un'interfaccia operativa vocata al supporto di prossimità. In tal senso, il venir meno di tale presidio tecnico di sussidiarietà rischia di lasciare le amministrazioni attuatrici – spesso strutturalmente fragili – sguarnite di quel supporto metodologico e consulenziale necessario per decodificare e gestire l'elevato tecnicismo imposto dalla regolamentazione europea, aggravando ulteriormente l'incertezza che grava sulla messa a terra degli investimenti.

Nel complesso quadro normativo europeo di riferimento appena analizzato, il recepimento e l'adattamento da parte dell'ordinamento nazionale è stato conseguito attraverso l'adozione di due atti fondamentali: l'Accordo di Partenariato 2021-2027 e la disciplina specifica del Fondo Sviluppo e Coesione.

L'Accordo di Partenariato (AdP) 2021-2027, approvato dalla Commissione Europea con Decisione di esecuzione n. 4787 del 2022, rappresenta il documento strategico-programmatico che declina le priorità di investimento per l'Italia, in coerenza con gli obiettivi della politica di coesione europea.²⁵ Parallelamente, il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), disciplinato dal d.lg. n. 88/2011 e dalle recenti riforme (come il d.l. 19 settembre 2023, n. 124), si configura come il principale strumento nazionale di politica di coesione.

Quest'ultimo dispone di risorse aggiuntive nazionali, con una destinazione vincolata per l'80 per cento alle regioni del Mezzogiorno.²⁶ La maggiore flessibilità procedurale e temporale del FSC, le cui disponibilità finanziarie travalicano le rigide scadenze del PNRR (2026) e dei Fondi SIE (2029), lo rende lo strumento ideale per finanziare interventi in settori non ricompresi nel PNRR, per completare iniziative progettuali che richiedono tempi di maturazione più lunghi o per garantire la gestione e la manutenzione a lungo termine delle infrastrutture realizzate con i fondi europei.

È interessante notare come la recente riforma della *governance* del FSC, che ha sancito il passaggio dai “Piani Sviluppo e Coesione” (PSC) ai nuovi “Accordi per la Coesione”, rifletta una chiara influenza paradigmatica del modello PNRR. Quest'ultimo si fonda su un accordo negoziale tra la Commissione e lo Stato membro, che cristallizza obblighi, riforme e investimenti. Analogamente, la nuova disciplina del FSC sostituisce i piani unilaterali predisposti dalle singole amministrazioni (i PSC) con “Accordi per la Coesione”, negoziati direttamente tra il Ministro per la Coesione e le Amministrazioni centrali o le Regioni. Tale mutamento non è meramente nominalistico, ma piuttosto segnala una tendenza alla “contrattualizzazione” delle politiche di investimento. Il modello PNRR, basato su un patto vincolante con obiettivi e cronoprogrammi stringenti, viene così traslato nella gestione delle risorse nazionali, rafforzando il ruolo di coordinamento e controllo del governo

realizzate?, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2022, pp. 115-131; G. De Giorgi, *Regioni e politiche europee di coesione*, in *Nuove Autonomie*, 2024, pp. 293-302.

²⁵ Le sezioni dell'AdP dedicate alla complementarità con il PNRR sono di estrema importanza, poiché stabiliscono i criteri di demarcazione tra i diversi strumenti. Nel testo, si legge, invero, che «La strategia sostenuta dall'Accordo di partenariato 2021-2027, anche in coerenza con le Raccomandazioni specifiche del semestre europeo, indirizza i fondi disponibili affinché si realizzino interventi rivolti al conseguimento congiunto dei traguardi fissati in sede europea per un'economia climaticamente neutra (Green Deal europeo) e per una società giusta e inclusiva (Social Pillar europeo) nel più ampio contesto di adesione all'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile e in coerenza con le Strategie nazionali e regionali di Sviluppo sostenibile. In questa cornice, l'intervento è diretto a contribuire alla necessaria trasformazione verso modelli produttivi totalmente sostenibili e l'utilizzo diffuso delle tecnologie digitali (transizione verde e digitale) in coerenza e a sostegno agli obiettivi di coesione ed equità economica, sociale e territoriale». Sul punto, si rimanda ai lavori di F. Petrini, *La nuova programmazione nazionale delle risorse per la coesione 2021-2027. Tra nuovi approcci e vecchie logiche di programmazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svinez*, n. 1, 2025, pp. 55-80; R. Moscarelli, A. Fera, *La Strategia Nazionale Aree Interne 10 anni dopo: una proposta di analisi comparativa tra le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027*, in *Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science*, n. 1, 2024, pp. 101-120; G. Bartolomei, A. Marcozzi, *I fondi europei 2021-2027 e Next Generation EU: Guida operativa per conoscere ed utilizzare i fondi europei 2021-2027. Con contenuti scaricabili e aggiornamenti online*, EPC S.r.l., 2022.

²⁶ La legislazione di riferimento, in particolare la l. 30 dicembre 2020, n. 178, ha introdotto un elemento di novità fondamentale, imponendo che la programmazione del FSC 2021-2027 sia attuata in coerenza e complementarità non solo con i Fondi Strutturali, ma anche con le politiche di investimento e di riforma previste dal PNRR.

centrale e spostando l'accento dal processo di programmazione al risultato da conseguire, in piena coerenza con la logica *performance-based*.

In un quadro normativo così denso e stratificato, l'esegesi fornita dalle amministrazioni centrali assume un valore dirimente per l'azione dei soggetti attuatori. In tale contesto, la circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 31 dicembre 2021, n. 33 si erge ad atto di interpretazione amministrativa fondamentale.²⁷

Il MEF-RGS, attraverso l'atto di indirizzo, definisce la regola del gioco, consentendo alle amministrazioni di procedere senza rimanere paralizzate dall'incertezza interpretativa. Ciononostante, l'onere di implementare sistemi di contabilità analitica sufficientemente granulari, di tracciare ogni singola voce di costo e di fornire, in sede di audit, la prova inconfutabile dell'assenza di sovrapposizioni, ricade interamente sui soggetti attuatori. Per un ente locale di piccole dimensioni, questo si traduce in un aggravio amministrativo e in un rischio finanziario che possono rivelarsi sproporzionati rispetto alla sua capacità gestionale.

Emerge, dunque, una contraddizione fondamentale tra l'obiettivo strategico di massima sinergia tra i fondi e l'architettura di controllo e audit, che rimane frammentata e non pienamente adeguata a governare tale complessità. I *policy-maker*, sia a livello europeo che nazionale, hanno disegnato un sistema che, sulla carta, massimizza l'impatto degli investimenti attraverso la complementarità. Tuttavia, gli organi di controllo rilevano che gli strumenti per governare e verificare tale sinergia sono insufficienti. Questo "gap di governance" crea un'area grigia in cui il rischio di irregolarità, inefficienze o, più semplicemente, di mancato raggiungimento degli obiettivi sinergici è elevatissimo. La sfida ultima, pertanto, non è solo giuridica o finanziaria, ma eminentemente organizzativa e tecnologica: costruire una macchina amministrativa e sistemi informativi capaci di governare la complessità che il legislatore ha intenzionalmente creato, la cui efficacia dipende, in ultima istanza, dalla capacità amministrativa dei singoli soggetti attuatori.

3. *Capacità amministrativa e strategie di sviluppo territoriale nel caso della Regione Siciliana* – Arrivati a questo punto dell'analisi appare dunque pacifico ritenere che l'efficacia delle politiche di coesione e degli investimenti strategici, quali quelli previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), non dipende esclusivamente dall'entità delle risorse finanziarie mobilitate.²⁸

Nel contesto della Regione Siciliana, la capacità amministrativa si configura storicamente come un fattore di criticità sistemica, un collo di bottiglia che ha limitato l'impatto dei precedenti cicli di programmazione. Un sistema che fatica ad approvare nei termini di legge i propri bilanci annuali è intrinsecamente impreparato ad affrontare la logica stringente, basata su milestone e target, di *Next Generation EU*.²⁹ Si tratta di una fondamentale incompatibilità che costituisce una minaccia esistenziale al successo nell'assorbimento e nella messa a terra dei fondi.

Il PNRR non può essere interpretato unicamente come un programma di finanziamento; esso rappresenta uno shock esogeno concepito per imporre un'agenda di modernizzazione alla pubblica

²⁷ Il pregio principale di tale documento risiede nella netta distinzione concettuale e giuridica che esso opera tra il divieto di doppio finanziamento e la facoltà di cumulo. Sul primo, viene indicato che «il divieto di doppio finanziamento, previsto espressamente dalla normativa europea, prescrive che il medesimo costo di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura». Sul concetto di cumulo, viceversa, si riferisce «alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo "cumulate" a copertura di diverse quote parti di un progetto/ investimento» (circolare n. 33, MEF-RGS-Prot. 310398 del 31 dicembre 2021-U).

²⁸ Cfr. A. Cipollini, R. Epifanio, F. Frangiamore, I. Lo Cascio, *L'impatto dei fondi di coesione europea sul Valore aggiunto in Italia: un'analisi a livello regionale*, in F. Mazzola e P. Pizzuto, (a cura di), *Recenti sviluppi nella politica di coesione: Fattori condizionanti ed effetti indotti*, Franco Angeli editore, 2025.

²⁹ Sul tema, si v. P. Leino-Samberg, *Next Generation EU. A Constitutional Change without Constitutional Change*, in *Reconnect Europe*, 2021; F. Fabbri, *Next generation EU: il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il mulino, 2022; C. De La Porte, M.D. Jensen, *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Social policy & administration*, 2021; S. Cavatorto, E. De Giorgi, G. Piccolino, *Next Generation EU nel governo parlamentare italiano*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2021.

amministrazione italiana. La condizionalità stringente, le scadenze perentorie e l'enfasi sui risultati concreti costringono a superare gli approcci tradizionali al *capacity building*, introducendo interventi straordinari volti a superare le inerzie strutturali.

Sul punto, appare utile evidenziare il ruolo del principale documento di indirizzo per lo sviluppo della Regione Siciliana, vale a dire l'Accordo per la Coesione 2021-2027, siglato tra il Governo nazionale e la Regione il 27 maggio 2024, che mobilita risorse del Fondo Sviluppo e Coesione per un totale di 6,8 miliardi di euro, destinati a finanziare circa 580 progetti strategici.³⁰

Gli obiettivi strategici di ampio respiro definiti nell'Accordo per la Coesione vengono resi operativi sul territorio attraverso l'approccio *place-based* (territoriale) del Programma Regionale cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (PR FESR) 2021-2027. Suddetto programma delinea una strategia territoriale complessa, che articola gli interventi in base a diverse tipologie di aree geografiche, con l'obiettivo di adattare le politiche e le strategie alle specifiche esigenze locali.³¹

Si ritiene utile evidenziare come l'attuazione di tali strategie territoriali avvenga attraverso l'utilizzo di strumenti innovativi, come nel caso degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI). Affinché tali strumenti possano considerarsi pienamente efficaci, occorre che la loro applicazione tenga conto di fattori determinanti, come nel caso della distinzione tra aree urbane e rurali e tutto ciò ad esse collegate, come l'ambiente, l'economia, la cultura e la mobilità.

Meritevoli di ulteriore menzione sono certamente le strategie legate al *Community-Led Local Development* (CLDD)³², le quali tendono ad essere maggiormente diffuse in ambito prettamente rurale, in ragion del fatto che utilizzano un processo definito *bottom-up*. Il presente sistema risulta essere particolarmente vantaggioso per analizzare le esigenze specifiche di un determinato luogo in quanto esse focalizzano la loro attenzione nel favorire la partecipazione attiva delle comunità locali.

Per quanto, tuttavia, tali strategie possano risultare efficienti, esse non potrebbero di certo agire senza la presenza sul territorio di una Pubblica Amministrazione capace di lavorare con piena consapevolezza e conoscenza degli strumenti in suo possesso. Al fine di affrontare l'evidente deficit di capacità amministrativa lungo tutto lo stivale, è stato ideato il "Progetto 1000 Esperti",³³ il cui obiettivo primario è quello di fornire assistenza tecnica e supporto specialistico alle Regioni e agli Enti Locali nella gestione delle procedure complesse, ovvero quegli ambiti procedurali dove più frequentemente si concentrano criticità e ritardi che ostacolano la realizzazione degli investimenti, come nel caso della Sicilia.³⁴

³⁰ Sul tema appare utile evidenziare che la programmazione è articolata su quattro direttrici strategiche prioritarie: 1) Risorse naturali e ambiente: interventi per il contrasto al dissesto idrogeologico, la gestione del ciclo dei rifiuti e delle risorse idriche; 2) Infrastrutture: potenziamento delle reti di trasporto stradale, ferroviario, aereo e marittimo. In questo asse è inclusa un'allocazione di 1,3 miliardi di euro per la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina; 3) Sviluppo economico: misure di sostegno al tessuto produttivo e alla competitività delle imprese; 4) Servizi alla persona: interventi mirati al potenziamento del settore della sanità. La Regione Siciliana ha altresì adottato un proprio dettagliato Sistema di Gestione e Controllo (SiGeCo) e i relativi manuali di attuazione.

³¹ Le principali categorie sono: 1) Aree Urbane Funzionali (FUA): Sono state individuate nove FUA (tre di rango metropolitano e sei di rango medio) come poli di sviluppo. Le strategie per queste aree si concentrano su tre sfide principali: "Transizione Ecologica e Digitale", "Sviluppo economico e valorizzazione del capitale umano" e "Attrattività e Vivibilità"; 2) Aree Interne (AI): Le undici Aree Interne della Sicilia sono oggetto di strategie specifiche volte a contrastare lo spopolamento, migliorare l'accesso ai servizi essenziali (sanità, istruzione, mobilità) e valorizzare le risorse endogene.

³² Il *Community Led Local Development* (CLLD) è un sistema che viene attuato in tutta Europa e che ha presentato e continua a presentare risultati che sono fortemente influenzati dalle variabili che permeano la società, il territorio e l'economia locali. Per approfondimenti sul tema si rimanda ai lavori di: G.S. Martorana, *The role of landscape in local development strategies based on the community led local development approach. The case of Sicily*, Topiarius, *Landscape studies*, 2017; M. Kola-Bezka, *Community-led local development in urban and other areas: Lessons from Kujawsko-Pomorskie voivodship*, in *Ekonomia i Prawo, Economics and Law*, 2020, p. 505-521; S. Miller, *Emerging Trends and Challenges in Community-Led Local Development (CLLD)*, in *European Structural & Investment Funds Journal*, 2014.

³³ Piano 1000 Esperti - CUP G61B21009850006 - Investimento Piano nazionale di ripresa e resilienza M1C1 Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA Investimento 2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance Subinvestimento 2.2.1 - Assistenza tecnica a livello centrale e locale.

³⁴ Il "Piano territoriale per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi

L'insieme di queste misure delinea una strategia di intervento multidimensionale e calata dall'alto, che combina l'iniezione diretta di capitale umano specializzato con un quadro normativo abilitante e strutture di supporto nazionali. Tuttavia, questa strategia genera una potenziale pubblica amministrazione a due velocità: da un lato, le *task force* di esperti esterni, agili, specializzate e orientate al progetto; dall'altro, la burocrazia permanente, sotto-organico e legata a procedure rigide. La vera sfida, non esplicitamente affrontata, è come garantire un effettivo trasferimento di conoscenze e costruire una capacità *istituzionale* duratura, evitando di creare una dipendenza temporanea da consulenti esterni.

Appare utile rilevare, sul tema, che il rafforzamento della capacità amministrativa non si esaurisce nelle sole misure di reclutamento straordinario, quali il "Piano dei 1000 esperti", ma rinviene un ulteriore e fondamentale pilastro nell'attività di assistenza tecnica assicurata dalle società a partecipazione pubblica. Tale *modus operandi* ha trovato nel contesto attuativo del PNRR un terreno di sperimentazione privilegiato, laddove il ricorso a enti strumentali si è rivelato decisivo per sopperire alle carenze organiche delle amministrazioni titolari.

In tale prospettiva, l'indagine non può esimersi dall'approfondire il ruolo assunto dalle società a partecipazione pubblica, la cui attività di assistenza tecnica si è rivelata un fattore dirimente nel contesto attuativo del PNRR. Come acutamente osservato dalla dottrina, l'intervento di tali soggetti non si configura come una mera esternalizzazione di servizi, bensì come un modello di sussidiarietà organizzativa capace di vicariare le carenze strutturali delle amministrazioni precedenti. L'apporto fornito da tali società, invero, ha permesso di coniugare il rispetto delle garanzie pubblicistiche con la flessibilità operativa tipica dello strumento societario, garantendo quella celerità procedimentale imposta dalle stringenti *milestones* europee.³⁵

Paradigmatica, in tal senso, appare il ruolo dell'Agenzia Invitalia,³⁶ vero e proprio ente strumentale che agisce quale *longa manus* dell'intervento pubblico nell'economia: una struttura ibrida che, pur vestendo la forma privatistica, persegue finalità di interesse generale, agendo da volano per l'attuazione delle politiche di investimento. In questo quadro, l'ente strumentale non si limita, dunque, a fornire supporto logistico, ma partecipa attivamente all'esercizio della funzione amministrativa al fine di colmare il divario tra l'indirizzo politico e la concreta messa a terra delle risorse.³⁷

Alla luce di tali premesse, sorge spontaneo l'interrogativo circa la mutuabilità di tale assetto oltre l'orizzonte temporale del Piano: appare infatti lecito domandarsi se tale attività di assistenza tecnica, ormai collaudata, possa e debba estendersi in via strutturale anche alla gestione dei fondi di coesione ordinari. Si tratterebbe, invero, di consolidare un meccanismo di supporto che, superando

all'attuazione dei PNRR", approvato con Deliberazione della Giunta della Regione Siciliana n. 448 del 5 novembre 2021, ha previsto inizialmente la contrattualizzazione di 83 esperti, organizzati in *task force* da dislocare presso i dipartimenti regionali chiave. Gli ambiti di intervento sono stati scelti strategicamente per aggredire i principali colli di bottiglia: Ambiente (procedure di VIA, VAS, AIA), Energie Rinnovabili, Bonifiche, Gestione dei Rifiuti, Edilizia e Urbanistica. Un contingente particolarmente numeroso di esperti (33, più 5 dedicati ai beni culturali) è stato destinato al settore degli Appalti Pubblici, riconoscendolo come un'area di debolezza critica per la spesa degli investimenti. Con una successiva revisione del piano (deliberazione n. 604 del 29 dicembre 2022), la dotazione è stata ampliata con ulteriori 36 esperti e l'inclusione di nuovi ambiti quali la Digitalizzazione e le Autorità di Bacino.

³⁵ Si v. G. Mocavini, *L'assistenza delle società a partecipazione pubblica nell'attuazione del PNRR*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, n. 6, p. 728 ss.; T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2023; G. Gotti, *La partecipazione all'elaborazione e all'attuazione del PNRR, tra democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2024, pp. 177-202.

³⁶ «Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, di cui azionista unico è il ministero dell'Economia e delle Finanze, nata nel 1999 come Sviluppo Italia S.p.A. opera su stretto mandato del governo e ha come obiettivo generale quello di intraprendere tutte le azioni volte ad accrescere la competitività del sistema Paese e a sostenere i settori strategici per lo sviluppo e la crescita industriale. Le sue azioni sono finalizzate a favorire l'attrazione di investimenti esteri, a sostenere l'innovazione e la crescita del sistema produttivo, a valorizzare le potenzialità dei territori». Enciclopedia Treccani, Lessico del XXI Secolo, 2012.

³⁷ Per approfondimenti, cfr. A. Sola, *Gli enti strumentali e l'intervento pubblico in economia: il caso Invitalia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2025, p. 757 ss.

la logica emergenziale, garantisca quella continuità prestazionale all'uopo necessaria per governare la complessità della programmazione europea.

La “gravità” politica e amministrativa di un megaprogetto da oltre un miliardo di euro potrebbe invero distogliere attenzione e risorse dalle iniziative di micro-livello, che sono tuttavia essenziali per uno sviluppo territoriale equilibrato e per contrastare i divari interni alla regione. Garantire che i macro-progetti non cannibalizzino o mettano in ombra gli interventi territoriali sarà un test inevitabile per le capacità di *governance* strategica della Regione.

Sul tema, le analisi condotte dalla SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) forniscono una valutazione esterna critica sullo stato di attuazione del PNRR, facendo emergere un divario preoccupante tra le ambizioni strategiche e la realtà operativa. I rapporti confermano l'esistenza di ritardi significativi nella realizzazione delle opere pubbliche finanziate dal Piano, con una particolare concentrazione di criticità nelle regioni del Mezzogiorno.³⁸

Si delinea così un rischio paradossale: il PNRR, concepito come strumento primario per ridurre i divari territoriali, potrebbe involontariamente contribuire ad ampliarli. Il divario di performance attuativa tra le amministrazioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, radicato in differenziali di capacità amministrativa, potrebbe portare a una più rapida ed efficace spesa dei fondi nelle aree già più sviluppate del Paese.

Suddetta dinamica genera il concreto pericolo che, al fine di rispettare i target di spesa nazionali imposti dall'Unione Europea, le risorse PNRR non spese nel Mezzogiorno a causa dei ritardi vengano riallocate altrove.

Per trasformare questi interventi da palliativi a soluzioni strutturali, appare ineluttabile attuare l'integrazione attraverso un cambiamento culturale profondo all'interno della pubblica amministrazione. In questo senso, l'adozione e il potenziamento di sistemi rigorosi di misurazione e valutazione della performance, sia organizzativa che individuale, diventano estremamente indispensabili. Tali sistemi, se correttamente implementati, possono spostare il focus dalla mera conformità procedurale a una gestione orientata ai risultati, incentivando l'efficienza e valorizzando il merito, e gettando le basi per un miglioramento duraturo.

Il caso siciliano diventa, in questa prospettiva, un banco di prova di eccezionale rilevanza per il futuro delle politiche di coesione italiane ed europee. Se anche questa combinazione senza precedenti di ingenti finanziamenti, pressione politica dall'alto e supporto tecnico diretto dovesse fallire nel produrre sviluppo sostenibile e una riforma amministrativa duratura, le conclusioni a livello di *policy* potrebbero essere profonde. Un insuccesso potrebbe alimentare argomentazioni a favore di una ricentralizzazione delle competenze di spesa, giustificare forme di condizionalità ancora più stringenti nei futuri cicli di programmazione, o essere utilizzato come argomento nel dibattito sull'autonomia differenziata, con il rischio di cristallizzare, anziché ridurre, i divari regionali che queste politiche mirano a colmare.

4. *Conclusioni* – L'itinerario analitico condotto nel presente contributo ha inteso disvelare come l'architettura finanziaria e giuridica delineata per il ciclo di programmazione 2021-2027 non costituisca una mera addizione quantitativa di risorse, bensì rappresenti un *unicum* di eccezionale complessità, idoneo a indurre una trasmutazione qualitativa della governance multilivello nell'ordinamento italiano.

L'indagine ha intenzionalmente voluto prendere le mosse dalla progressiva

³⁸ È possibile consultare i dati della ricerca in SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, *Rapporto SVIMEZ 2024 – L'economia e la società del Mezzogiorno – Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, il Mulino, 2024. Un dato di particolare rilievo che emerge nell'analisi di questo Rapporto è che le amministrazioni regionali del Sud sembrano incontrare difficoltà maggiori rispetto ai Comuni, registrando i ritardi più preoccupanti in settori di notevole valore per la coesione come la sanità territoriale, i trasporti e le infrastrutture. La SVIMEZ collega esplicitamente questi ritardi alla causa primaria della debole capacità amministrativa degli enti regionali e locali, invocando un suo urgente e non più differibile rafforzamento.

costituzionalizzazione del principio di coesione, sia a livello unionale (Art. 174 TFUE) sia nazionale (Art. 119, co. 5, Cost.), evidenziando tuttavia la perenne tensione dialettica tra l'approccio *place-based* e le istanze centraliste, queste ultime spesso avallate dalla giurisprudenza costituzionale attraverso la chiamata in sussidiarietà. Su questo sfondo, la coesistenza del “doppio binario” giuridico-amministrativo - da un lato il PNRR, *extra ordinem* e *performance-based*, dall'altro la politica di coesione “ordinaria” (Fondi SIE e FSC), fondata sullo *shared management* e sulla logica *cost-based* - non genera una semplice sinergia, ma una tensione sistemica.

In virtù dell'egemonia paradigmatica che la *ratio* stessa del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tende a esercitare, appare ormai pacifico ritenere che la capacità amministrativa trascende la sua dimensione meramente operativa. Essa assurge, di conseguenza, a preconditione indefettibile e fattore giuridico determinante per la piena effettività dei diritti di cittadinanza e per il buon esito, nonché per la stessa attuabilità, delle politiche di riequilibrio.

L'influenza del modello PNRR ha evidentemente impresso una marcata contrattualizzazione ai rapporti tra Stato ed enti territoriali, privilegiando una logica negoziale verticale (Governo-Regione) orientata al risultato e a cronoprogrammi stringenti. Nonostante sia stato ideato e progettato per superare le croniche criticità attuative, tale modello rischia sovente di entrare in frizione con i principi cardinali del partenariato e della programmazione dal basso che informano la coesione tradizionale.

In questo quadro, il *gap di governance* relativo alla gestione delle sinergie, se non puntualmente affrontato e superato, tende indubbiamente a generare un effetto distorsivo dei risultati attesi. L'onere della prova imposto dall'art. 9 del reg. (UE) n. 2021/241 e la complessità della sfida di contabilità analitica necessaria per scongiurare il divieto di doppio finanziamento, ingenerano una cautela difensiva proprio nei soggetti attuatori più deboli. Si origina, così, il paradosso della sinergia: gli strumenti normativi concepiti per integrare gli investimenti, nella loro concreta applicazione da parte di amministrazioni dotate di diseguale capacità, finiscono per scoraggiare l'integrazione e favorire una gestione che rischierebbe di vanificare la *ratio legis* della complementarità.

Questa dinamica, se non governata, precipita nel rischio paradossale che l'analisi SVIMEZ ha posto in luce: gli strumenti eccezionali mobilitati per ridurre i divari territoriali potrebbero, involontariamente, ampliarli. Nel caso della Regione Siciliana, si è visto invero come il differenziale di performance attuativa tra le amministrazioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno cessa di essere un mero problema di spesa pubblica e si trasforma in un fatto giuridico rilevante, suscettibile di determinare la riallocazione delle risorse e di incidere sugli equilibri costituzionali.

L'attuale ciclo di programmazione, dunque, si configura come un banco di prova di eccezionale rilevanza, il cui esito assumerà una valenza che trascende la politica di coesione per incidere *de facto* sul futuro assetto del regionalismo italiano e sulla costituzionalizzazione del conflitto tra centro e periferia. Un insuccesso nel Mezzogiorno nel mettere a terra le risorse, nonostante l'inedita combinazione di ingenti finanziamenti e pressione attuativa, fornirà l'argomento decisivo per due spinte apparentemente antitetiche, ma entrambe fondate sul primato della performance: da un lato, una ricentralizzazione delle competenze in nome dell'efficienza nazionale e del rispetto dei vincoli europei; dall'altro, una legittimazione dell'Autonomia Differenziata per le regioni performanti.

In entrambi gli scenari, si rischia di assistere alla cristallizzazione *de jure* di quei divari che il principio di coesione (art. 3 TUE e art. 119 Cost.) mirava a rimuovere. La sfida della governance multilivello, nella necessaria sinergia tra FSC e PNRR, non si esaurisce più nella verifica della mera capacità di spesa di Regioni ed Enti locali. Il discrimine risiede, piuttosto, nella misura in cui tale capacità si traduca in un fattore di legittimazione o, all'opposto, di delegittimazione della loro stessa autonomia nell'assetto policentrico della Repubblica.

FINANZIARE LA SANITÀ, TRA RISORSE ORDINARIE E PNRR

di Berardino Zoina¹

Abstract

The financing of healthcare expenditure is currently one of the main challenges for the sustainability of the Italian welfare system. The evolution of the National Health Service (SSN) has gone through several phases, from the construction of a universal model based on general taxation, to reforms aimed at managerial responsibility and regional decentralization, to the current season of innovation supported by the extraordinary resources of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR).

The analysis highlights how the economic and financial sustainability of the system depends on the balance between ordinary resources and extraordinary investments, but also on the quality of the multi-level governance that regulates healthcare spending planning. Containment policies and spending review measures have made it possible to maintain balanced public accounts but have limited the capacity for investment and renewal of human capital. The pandemic crisis has highlighted the need to strengthen local healthcare, digitalization, and long-term planning capacity.

The PNRR represents a turning point: the co-financing and accountability principles introduced by the European program steer healthcare policies towards measurable and verifiable objectives but also raise the issue of the long-term sustainability of the innovations implemented. The effectiveness of the interventions will depend on the ability to integrate extraordinary resources. The financing of healthcare expenditure is currently one of the main challenges for the sustainability of the Italian welfare system. The evolution of the National Health Service (SSN) has gone through several phases, from the construction of a universal model based on taxation within the ordinary framework of the National Health Fund, ensuring financial continuity and institutional consistency.

This paper offers a systemic interpretation of healthcare financing, understood as a tool for development and cohesion, and identifies three essential conditions for its future sustainability: stability of resources, quality of governance, and enhancement of human and technological capital. The construction of an integrated, results-oriented model is the basis for a National Health Service capable of combining economic efficiency, territorial equity, and effective protection of the right to health.

Il finanziamento della spesa sanitaria rappresenta oggi una delle principali sfide per la sostenibilità del welfare italiano. L'evoluzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) ha attraversato diverse fasi, dalla costruzione del modello universalistico fondato sulla fiscalità generale, alle riforme orientate alla responsabilità gestionale e al decentramento regionale, fino all'attuale stagione di innovazione sostenuta dalle risorse straordinarie del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

L'analisi evidenzia come la sostenibilità economico-finanziaria del sistema dipenda dall'equilibrio tra risorse ordinarie e investimenti straordinari, ma anche dalla qualità della governance multilivello che regola la programmazione della spesa sanitaria. Le politiche di contenimento e le misure di spending review hanno consentito di mantenere l'equilibrio dei conti pubblici, ma hanno limitato la capacità di investimento e di rinnovamento del capitale umano. La crisi pandemica ha reso evidente la necessità di rafforzare la sanità territoriale, la digitalizzazione e la capacità di pianificazione di lungo periodo.

Il PNRR rappresenta un punto di svolta: le logiche di cofinanziamento e di accountability introdotte dal

¹ Dottorando di ricerca in diritto amministrativo presso l'Università della Campania "Luigi Vanvitelli".

programma europeo orientano le politiche sanitarie verso obiettivi misurabili e verificabili, ma pongono anche il problema della sostenibilità nel tempo delle innovazioni realizzate. L'efficacia degli interventi dipenderà dalla capacità di integrare le risorse straordinarie nel quadro ordinario del Fondo Sanitario Nazionale, garantendo continuità finanziaria e coerenza istituzionale.

Il contributo propone una lettura sistemica del finanziamento della sanità, inteso come strumento di sviluppo e di coesione, e individua tre condizioni essenziali per la sua sostenibilità futura: stabilità delle risorse, qualità della governance e valorizzazione del capitale umano e tecnologico. La costruzione di un modello integrato e orientato ai risultati costituisce la base per un Servizio Sanitario Nazionale capace di coniugare efficienza economica, equità territoriale e tutela effettiva del diritto alla salute.

SOMMARIO: 1. Introduzione: la nuova questione sanitaria e il nodo del finanziamento. – 2. Evoluzione storica e istituzionale del finanziamento sanitario in Italia. – 3. Crisi e riforme del finanziamento: austerità, spending review e digital health. – 4. Il PNRR come leva straordinaria: logiche di cofinanziamento, accountability e sostenibilità. – 5. Verso un modello integrato e sostenibile di finanziamento della sanità. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione: la nuova questione sanitaria e il nodo del finanziamento.* – Il tema del finanziamento della spesa sanitaria rappresenta uno degli ambiti più rilevanti e delicati delle politiche pubbliche italiane ed europee². La sostenibilità economica del sistema sanitario è oggi condizionata da trasformazioni demografiche, epidemiologiche e tecnologiche che incidono in modo strutturale sulla domanda di servizi e sulla composizione della spesa³. L'invecchiamento della popolazione, la diffusione delle patologie croniche e la maggiore aspettativa di vita determinano un fabbisogno crescente di assistenza continuativa, di cure integrate e di tecnologie sanitarie avanzate. Questi elementi contribuiscono a un aumento costante dei costi, che si riflette sulla capacità delle amministrazioni di garantire l'universalismo previsto dall'articolo 32 della Costituzione⁴.

Il modello italiano, fondato sulla fiscalità generale e su un'articolazione regionale delle competenze, ha consentito nel tempo di assicurare un elevato livello di copertura, ma presenta margini di fragilità legati alla dipendenza da risorse pubbliche e alla variabilità dei contesti territoriali⁵. Le differenze nella capacità fiscale e nella qualità gestionale delle regioni producono esiti non omogenei nell'erogazione dei servizi e nella realizzazione dei Livelli essenziali di assistenza (IEA). Le aree meridionali, in particolare, continuano a risentire di vincoli infrastrutturali e organizzativi che incidono sulla qualità dell'offerta e sulla disponibilità di personale sanitario qualificato.

La dinamica del finanziamento sanitario si è evoluta in un quadro di costante tensione tra la necessità di garantire la sostenibilità finanziaria del sistema e l'esigenza di assicurare prestazioni adeguate ai bisogni della popolazione⁶. Le politiche di contenimento della spesa e le misure di controllo dei bilanci regionali introdotte a partire dagli anni Duemila hanno rafforzato il principio di responsabilità finanziaria, ma hanno anche reso più complesso il mantenimento di standard uniformi di servizio. La programmazione economico-finanziaria e la definizione dei fabbisogni standard sono divenute funzioni centrali di coordinamento interistituzionale, nelle quali il ruolo

² G. Muraro e V. Rebba, *Il finanziamento della sanità nei paesi dell'Ocse: struttura e dinamica*, in *Politiche sanitarie*, 2008, n. 3, pp. 121-132.

³ E. Innocenti, *Il finanziamento della spesa sanitaria nella recente giurisprudenza costituzionale: tra tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e (in)attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *Le regioni*, 2008, n. 3, pp. 571-600.

⁴ G. Stornaiuolo, *Il finanziamento della spesa in materia sanitaria: una proposta di modifica del D. Lgs. 56/2000 in applicazione dell'art. 119 del Titolo V della Costituzione*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2005, n. 1, pp. 61-100.

⁵ F. Pammolli e N.C. Salerno, *I trend della spesa sanitaria e le ragioni del finanziamento multipillar con componente ad accumulazione reale*, in *WP CERM*, 2010, n. 6.

⁶ A. Sacchi, *Il finanziamento della sanità in Italia: finanza autonoma o derivata?*, in *Economia pubblica*, 2009, n. 1/2, pp. 149-182.

dello Stato e delle regioni⁷ risulta strettamente interdipendente⁸.

La crisi sanitaria ed economica del 2020 ha riportato al centro dell'attenzione la questione del finanziamento della sanità⁹. L'emergenza pandemica ha evidenziato la vulnerabilità delle strutture territoriali, la carenza di personale e la limitata capacità di investimento accumulata negli anni precedenti¹⁰. In questa fase, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha assunto un rilievo strategico, offrendo una disponibilità straordinaria di risorse finalizzate al rafforzamento infrastrutturale, alla digitalizzazione e al potenziamento dei servizi di prossimità¹¹. La Missione 6, dedicata alla salute, ha introdotto nuovi strumenti di finanziamento e di monitoraggio, con l'obiettivo di favorire la modernizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e il miglioramento della capacità amministrativa delle strutture coinvolte¹².

L'intervento del PNRR ha determinato l'apertura di una fase inedita per la programmazione della spesa sanitaria¹³. L'integrazione delle risorse straordinarie nel sistema di finanziamento ordinario richiede una revisione dei criteri di allocazione, delle modalità di rendicontazione e dei meccanismi di cofinanziamento. Il tema della sostenibilità non riguarda più solo la disponibilità di fondi, ma anche la capacità delle istituzioni di tradurre gli investimenti in innovazione organizzativa, efficienza gestionale e risultati misurabili in termini di salute pubblica¹⁴. La natura temporanea delle risorse europee impone inoltre di individuare strumenti di continuità che consentano di consolidare gli effetti positivi del PNRR oltre la sua durata.

Il presente contributo analizza il sistema di finanziamento della sanità in Italia, con particolare riferimento all'interazione tra risorse ordinarie e investimenti straordinari. L'obiettivo è esaminare le implicazioni economiche e istituzionali del modello attuale, evidenziando i processi di trasformazione che interessano la governance multilivello della spesa sanitaria. L'analisi si concentra sulla sostenibilità del sistema, sulle disuguaglianze territoriali e sul ruolo delle politiche di innovazione come fattori di rafforzamento del SSN. La prospettiva adottata è quella di una riflessione orientata alla programmazione integrata e alla coerenza delle politiche pubbliche, con particolare attenzione alla capacità del sistema di adattarsi alle nuove condizioni economiche e sociali.

2. *Evoluzione storica e istituzionale del finanziamento sanitario in Italia.* – L'evoluzione del sistema di finanziamento della sanità italiana riflette i principali passaggi che hanno caratterizzato la costruzione e il consolidamento del SSN e il progressivo decentramento delle competenze in materia di salute¹⁵. Dalla fine dell'Ottocento fino alla seconda metà del Novecento, il modello di riferimento è stato quello mutualistico, basato su enti previdenziali e casse mutue che garantivano

⁷ S. Cassese, *Il finanziamento delle Regioni: aspetti costituzionali*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 1966, n. 1, pp. 3-20.

⁸ F.M. Amatucci, E. Borgonovi e F. Lecci, *Controllo della spesa sanitaria ed effetti delle forme innovative di finanziamento*, in *Teme*, 2007, n. 7/8, pp. 6-12.

⁹ L. Borsoi, G. Cinelli, A. Furnari E. Notarnicola e S. Rota, *La spesa sanitaria: composizione ed evoluzione nella prospettiva nazionale, regionale ed aziendale*, in *Rapporto OASI 2023*, Milano, Egea, 2003, pp. 83-144.

¹⁰ S. Spatola, *Il solito dilemma: il finanziamento della salute tra effettività della tutela ed esigenze di bilancio. Evoluzione, critiche e prospettive alla luce del recente dibattito sociale*, in *Corti supreme e salute*, 2023, n. 3, pp. 1-47.

¹¹ E. Anessi Pessina, A. Cicchetti, F. Spandonaro, B. Polistena, D. D'Angela, C. Masella, G. Costa, S. Nuti, F. Vola, M. Vainieri, A. Compagni, G. Fattore, F. Longo, M. Bobini, F. Meda e C. Buongiorno Sottoriva, *Proposte per l'attuazione del PNRR in sanità: governance, riparto, fattori abilitanti e linee realizzative delle missioni*, in *Mecosan*, 2021, n. 119, pp. 89-117.

¹² G. Razzano, *Equità e integrazione: due principi chiave per un nuovo piano sanitario nazionale. Oltre la "missione salute" del PNRR*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 2, pp. 49-66.

¹³ F. Spandonaro, *Il PNRR e le prospettive di evoluzione del servizio sanitario nazionale*, in *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza: una sfida da vincere*, L. Paganetto (a cura di), Roma, Eurilink University Press, 2022, pp. 183-190.

¹⁴ F. Spandonaro, *Sanità: mettere d'accordo equità, innovazione organizzativa e ricerca clinica*, in *Spostare il baricentro: il PNRR, l'Europa e la politica industriale*, L. Paganetto (a cura di), Roma, Eurilink University Press, 2023, pp. 267-277.

¹⁵ N. Viceconte, *L'evoluzione del sistema di finanziamento del servizio sanitario nazionale tra federalismo "promesso" ed esigenze di bilancio*, 2011. in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, S. Mangiameli (a cura di), Atti delle giornate di studio, Roma 20-21-22 ottobre 2011, II, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 595-626.

l'assistenza sanitaria principalmente ai lavoratori dipendenti. Tale sistema, pur assicurando un certo grado di copertura, risultava frammentato e diseguale, escludendo ampie fasce della popolazione e producendo una forte eterogeneità territoriale.

Con l'istituzione del SSN, introdotta dalla legge 833 del 23 dicembre 1978, si compie una svolta di grande rilievo¹⁶. Il nuovo assetto si fonda su tre principi fondamentali: universalità, uguaglianza ed equità al fine di garantire effettivamente il diritto alla salute¹⁷ sancito dall'articolo 32 della Costituzione. La salute diventa un diritto garantito a tutti i cittadini, e il sistema sanitario si trasforma in un servizio pubblico a carattere nazionale, finanziato prevalentemente attraverso la fiscalità generale. La riforma attua i principi costituzionali e afferma la competenza statale nella definizione dei livelli di assistenza e nella programmazione della spesa sanitaria. L'introduzione del SSN consente di superare definitivamente la frammentazione del sistema mutualistico, promuovendo una visione unitaria e solidale della tutela della salute.

Durante gli anni Ottanta, il modello universalistico si consolida, ma emergono rapidamente i problemi di sostenibilità finanziaria. L'aumento della spesa sanitaria, legato all'espansione dei servizi e al progresso tecnologico, induce il legislatore a introdurre strumenti di controllo dei costi e di responsabilizzazione gestionale. In questo contesto, la l. 30 dicembre 1992, n. 502 e il successivo d.lg. 7 dicembre 1993, n. 517 introducono il principio di aziendalizzazione delle unità sanitarie locali, che vengono trasformate in aziende con autonomia organizzativa e contabile¹⁸. Il finanziamento, pur continuando a derivare dalla fiscalità generale, viene collegato a logiche di efficienza, economicità e valutazione dei risultati. L'obiettivo è promuovere una gestione manageriale del sistema sanitario, in grado di coniugare la tutela dei diritti con la sostenibilità della spesa pubblica¹⁹.

Negli anni Novanta, la riforma del sistema di finanziamento prosegue con l'introduzione di strumenti di perequazione e con il progressivo coinvolgimento delle regioni nella programmazione economico-finanziaria. La creazione del Fondo sanitario nazionale (FSN) rappresenta l'architrave del nuovo modello: lo Stato determina l'ammontare complessivo delle risorse, mentre le regioni ne gestiscono la distribuzione e l'utilizzo²⁰. I criteri di riparto del FSN vengono definiti sulla base di indicatori demografici ed epidemiologici, con l'obiettivo di garantire equità e uniformità nella copertura dei servizi²¹. Tuttavia, le differenze nella capacità amministrativa e nella qualità delle strutture sanitarie regionali continuano a generare disparità significative²².

Un passaggio determinante si realizza con la riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), che trasforma la tutela della salute in materia di legislazione concorrente²³. Lo Stato definisce i principi fondamentali, mentre le regioni acquisiscono competenze legislative e amministrative nella programmazione e nella gestione dei servizi sanitari²⁴. La riforma rafforza il decentramento, ma introduce al contempo nuovi elementi di complessità. La sanità diventa un campo di sperimentazione avanzata del regionalismo italiano, nel quale la pluralità dei modelli organizzativi si accompagna a un sistema di finanziamento che resta centralmente coordinato²⁵.

L'articolazione finanziaria successiva alla riforma costituzionale si basa su una combinazione

¹⁶ F.S. Coppola, S. Capasso e L. Russo, *Profili evolutivi del SSN italiano: analisi e sintesi della produzione normativa dal 1978 ad oggi*, in *XX Conferenza della Società italiana di economia pubblica*, Università di Pavia, 25-26 settembre 2008.

¹⁷ S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

¹⁸ G. Vicarelli, *Aziendalizzazione e management nell'evoluzione del sistema sanitario italiano*, in *Salute e società*, 2004, n. 3, pp. 1-20.

¹⁹ C. Ventimiglia, *Organizzazione e diritto alla salute, alla prova della regionalizzazione dell'aziendalizzazione dei servizi sanitari*, in *Nuove autonomie*, 2018, n. 3, pp. 533-562.

²⁰ C. Zocchetti, *Il riparto del fondo sanitario tra le regioni*, in *Stat. Soc.*, 2012, n. 3, pp. 27-29.

²¹ C. Abbafati e F. Spandonaro, *Costi standard e finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, in *Politiche sanitarie*, 2011, n. 2, pp. 45-55.

²² S. Cassese, *Miseria e nobiltà d'Italia: dialoghi sullo stato della nazione*, Milano, Solferino, 2024.

²³ D. Marino e M. Priolo, *Governance della sanità in Italia e in Calabria dopo la Riforma del Titolo V*, in *Regional Economy*, 2021, n. 5(Q2), pp. 31-37.

²⁴ S. Cassese, *Amministrare la nazione*, Milano, Mondadori, 2023.

²⁵ N. Caltabellotta, *Diritto alla salute e riforma del Titolo V*, in *Salute Internazionale*, 13 maggio 2015.

di trasferimenti statali e entrate proprie regionali, in particolare attraverso la compartecipazione al gettito dell'IVA e all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). Le regioni ricevono annualmente le quote del FSN e concorrono al finanziamento con risorse proprie. Questo sistema mira a rafforzare la responsabilità fiscale e a legare la qualità della gestione sanitaria alla capacità di programmazione economica delle singole amministrazioni regionali. In pratica, però, il peso della fiscalità statale rimane prevalente, e le entrate proprie regionali rappresentano una quota minoritaria, con conseguente dipendenza dalle politiche di bilancio nazionali.

Nel corso degli anni Duemila, la sostenibilità del sistema sanitario diventa una priorità politica²⁶. Le politiche di contenimento della spesa pubblica e i vincoli derivanti dal Patto di stabilità e crescita impongono alle regioni un controllo più stringente dei costi. Le regioni in disavanzo devono adottare piani di rientro concordati con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero della salute, che prevedono interventi correttivi e limiti alla spesa²⁷. Questo meccanismo, pur garantendo un maggiore equilibrio finanziario, accentua le differenze territoriali, poiché le regioni sottoposte a piano di rientro si trovano a operare con margini di autonomia ridotti e con vincoli severi al reclutamento di personale e agli investimenti²⁸.

Parallelamente, la definizione e l'aggiornamento dei LEA diventano il principale strumento di garanzia dell'uniformità del sistema. I LEA individuano le prestazioni che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla capacità fiscale delle regioni. Il rispetto dei LEA costituisce la condizione per l'accesso integrale alle quote del FSN. Il monitoraggio della loro erogazione, affidato al Ministero della salute e all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), consente di verificare periodicamente le performance regionali e di individuare le aree critiche²⁹.

La crisi economico-finanziaria del 2008 accentua ulteriormente le pressioni sulla spesa sanitaria. I tagli lineari, la riduzione dei trasferimenti e il blocco del turnover del personale generano effetti di lungo periodo, incidendo sulla capacità di erogazione dei servizi e sulla tenuta del sistema. In molte regioni si registra un rallentamento degli investimenti in infrastrutture e tecnologie, mentre cresce il ricorso al settore privato e alla spesa sanitaria diretta delle famiglie. La quota di spesa sanitaria privata in rapporto al totale della spesa sanitaria nazionale raggiunge livelli prossimi al 25%, con un impatto significativo sull'equità di accesso.

Negli anni successivi, i governi hanno avviato programmi di riqualificazione della spesa e di promozione dell'efficienza organizzativa. L'introduzione del Patto per la salute, rinnovato periodicamente, definisce obiettivi condivisi tra Stato e regioni per garantire la sostenibilità del sistema, migliorare la qualità dei servizi e promuovere la prevenzione³⁰. Gli strumenti di programmazione pluriennale mirano a coordinare le politiche sanitarie con quelle di bilancio, evitando squilibri strutturali e assicurando coerenza tra obiettivi sanitari e vincoli finanziari³¹.

L'emergenza pandemica del 2020 rappresenta un punto di discontinuità in questo percorso. La crisi sanitaria mette in evidenza la fragilità di un sistema finanziario fortemente vincolato alla spesa corrente e con margini limitati per gli investimenti strutturali. La disponibilità di fondi europei attraverso il PNRR apre una nuova fase di programmazione. Le risorse della Missione 6, dedicate alla salute, sono finalizzate a potenziare la sanità territoriale, ammodernare le infrastrutture ospedaliere e promuovere la digitalizzazione dei servizi. Il PNRR introduce logiche di

²⁶ R. De Maria, *Sostenibilità e riforma del Sistema Sanitario Nazionale, tra esigenze etiche e scarsità di risorse*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2013, n. 4, pp. 5-47.

²⁷ S. Calzolaio, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, 2014, pp. 1-61.

²⁸ R. De Maria, *Sostenibilità e riforma del Sistema Sanitario Nazionale, tra esigenze etiche e scarsità di risorse*, cit.

²⁹ L. Di Pietra, *"Welfare community": programmazione e federalismo, dai LEA ai Piani di zona*, in *Tendenze nuove*, 2002, n. 4-5, pp. 397-430.

³⁰ S. Neri, *Garantire l'equità e l'universalità del SSN in epoca di crisi: il Patto per la Salute 2014-2016*, in *Politiche Sociali-Social Policies*, 2014, n. 3, pp. 479-484.

³¹ E. Borgonovi, *Il Patto per la salute*, pt. II., in *Mecosan*, 2014, n. 91, pp. 3-8.

cofinanziamento e accountability che si affiancano ai meccanismi ordinari del FSN, con l'obiettivo di orientare le politiche sanitarie verso una maggiore capacità di pianificazione e di valutazione dei risultati³².

Il modello attuale di finanziamento del SSN può essere descritto come un sistema ibrido, nel quale convivono risorse ordinarie e investimenti straordinari. La componente ordinaria, assicurata dal FSN, garantisce la continuità dei servizi essenziali; la componente straordinaria, rappresentata dai fondi europei e dal PNRR, sostiene i processi di innovazione e modernizzazione. L'efficacia del sistema dipende dalla capacità di integrazione tra questi due livelli di finanziamento e dalla coerenza tra gli obiettivi di breve e di lungo periodo.

L'evoluzione storica e istituzionale del finanziamento sanitario mostra quindi un percorso complesso, in cui la ricerca dell'equilibrio tra sostenibilità economica, equità territoriale e innovazione organizzativa costituisce il filo conduttore delle politiche pubbliche³³. Il rafforzamento della capacità programmatoria, la stabilità delle risorse e la qualità della governance multilivello rappresentano oggi le condizioni essenziali per assicurare un sistema sanitario capace di rispondere ai mutamenti sociali e demografici in corso.

3. *Crisi e riforme del finanziamento: austerità, spending review e digital health.* – A partire dalla metà degli anni Duemila, il tema della sostenibilità della spesa sanitaria è diventato una delle principali priorità delle politiche economiche nazionali³⁴. Le dinamiche demografiche e il progresso tecnologico hanno continuato a incrementare i costi, mentre le crisi finanziarie internazionali e i vincoli di bilancio derivanti dall'appartenenza all'Unione europea hanno imposto alle amministrazioni pubbliche politiche di contenimento e razionalizzazione della spesa. La sanità, rappresentando una delle componenti più rilevanti del bilancio pubblico, è stata coinvolta in modo diretto nei programmi di aggiustamento e di revisione della spesa, con effetti duraturi sulla struttura del SSN e sui suoi meccanismi di finanziamento³⁵.

L'impatto della crisi economico-finanziaria del 2008 segna l'avvio di una fase caratterizzata da misure di austerità e da una progressiva riduzione del tasso di crescita della spesa sanitaria pubblica. Tra il 2010 e il 2015, gli stanziamenti per il FSN aumentano in misura inferiore rispetto all'andamento del PIL e dell'inflazione sanitaria, determinando un processo di stabilizzazione forzata della spesa. In molte regioni, soprattutto in quelle sottoposte a piano di rientro, il contenimento della spesa si traduce in un blocco del turnover del personale, nella riduzione dei posti letto ospedalieri e in un rallentamento degli investimenti strutturali. Tali politiche rispondono all'esigenza di garantire l'equilibrio dei conti pubblici e di evitare sanzioni europee, ma incidono in modo significativo sulla capacità operativa delle aziende sanitarie e sulla qualità dei servizi erogati.

La spending review diventa uno strumento permanente di controllo dei costi. A partire dal 2012, i decreti di revisione della spesa (in particolare il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 e successivi provvedimenti) introducono meccanismi di razionalizzazione delle forniture, revisione dei contratti, centralizzazione degli acquisti e riduzione dei costi intermedi³⁶. L'obiettivo è contenere la crescita della spesa sanitaria senza intaccare i LEA³⁷. Tuttavia, la riduzione degli spazi di autonomia gestionale delle aziende sanitarie e la rigidità dei vincoli di bilancio limitano la possibilità di programmare investimenti innovativi e di pianificare il fabbisogno di personale³⁸.

³² M.C. Antonucci e A. Vittoria, *Welfare post-pandemico, politiche della cura e Terzo settore: de-istituzionalizzazione o (neo) privatizzazione?*, in *Impresa Sociale*, 2022, n. 4.

³³ S. Cassese, *Gli uffici territoriali del governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, n. 5, pp. 869-878.

³⁴ O. Brignoli, *Nuovi strumenti per l'analisi della spesa sanitaria*, in *Medicina Generale*, 2012, n. 18.

³⁵ G. Fiorentini, *Sostenibilità finanziaria e politica del servizio sanitario nazionale*, in *Trent'anni di servizio sanitario nazionale*, R. Balduzzi (a cura di), Bologna, il Mulino, 2009, pp. 181-204.

³⁶ P. Adinolfi, O. Florenzano e R. Palumbo, *Spending review tra austerità e razionalizzazione: l'esperienza della Regione Campania nel contenimento dei costi del personale*, in *Mecosan*, 2017, n. 104, pp. 69-87.

³⁷ L.S. Spampinato, *Soggetti aggregatori e spending review negli acquisti in sanità*, in *G Ital Nefrol*, 2017, n. 1, pp. 1-14.

³⁸ P. Cappelletti, *Il futuro della Sanità: sostenibilità finanziaria e scenari evolutivi*, in *La Rivista Italiana della Medicina di*

Le politiche di contenimento, pur garantendo la tenuta complessiva del sistema, evidenziano nel medio periodo alcune criticità strutturali. La riduzione degli investimenti pubblici in infrastrutture, tecnologie e formazione professionale genera un progressivo indebolimento del capitale fisico e umano del SSN. Secondo i rapporti del Ministero della salute e dell'AGENAS, tra il 2010 e il 2019 gli investimenti in edilizia sanitaria sono diminuiti di oltre il 30%, mentre l'età media del personale medico e infermieristico è aumentata in modo significativo. La scarsità di risorse destinate all'ammodernamento delle strutture e alla sostituzione del personale ha inciso sulla capacità di risposta del sistema, soprattutto nei territori caratterizzati da minore capacità fiscale.

Parallelamente, il processo di aziendalizzazione delle strutture sanitarie, introdotto negli anni Novanta, viene ulteriormente rafforzato³⁹. Le aziende sanitarie locali e ospedaliere assumono un ruolo centrale nella gestione economico-finanziaria, con l'obiettivo di garantire equilibrio di bilancio e controllo dei costi. Il principio di autonomia gestionale si traduce in una maggiore responsabilità dei direttori generali, ma anche in una dipendenza crescente dalle decisioni di livello regionale, soprattutto nei contesti di piano di rientro⁴⁰. Le politiche regionali di ristrutturazione della rete ospedaliera, la riconversione di presidi in strutture territoriali e la riduzione dei reparti a bassa intensità di cura rappresentano interventi finalizzati alla razionalizzazione dell'offerta, ma producono anche effetti sull'accessibilità ai servizi, in particolare nelle aree interne e rurali.

Sul piano istituzionale, i Patti per la salute, sottoscritti periodicamente tra Stato e regioni, costituiscono lo strumento principale di coordinamento della programmazione sanitaria e finanziaria⁴¹. Il Patto 2010-2012 e il successivo 2014-2016 introducono meccanismi di monitoraggio più rigorosi e un sistema di valutazione delle performance regionali⁴². Questi accordi contribuiscono a consolidare il principio di corresponsabilità finanziaria e a rafforzare la cooperazione interistituzionale, ma confermano anche la natura ibrida del modello italiano, in cui la programmazione nazionale deve essere continuamente adattata a un quadro regionale fortemente differenziato.

In questo contesto, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha svolto un ruolo fondamentale nel chiarire l'equilibrio tra competenze statali e regionali in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica. Numerose sentenze hanno ribadito che il diritto alla salute rappresenta un livello essenziale delle prestazioni da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, anche a fronte di vincoli di bilanci. La Corte ha sottolineato come il principio di sostenibilità economica non possa tradursi in una compressione dei diritti fondamentali, riaffermando la necessità di un bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa e tutela effettiva dei LEA⁴³.

La fase successiva è segnata dall'introduzione di strumenti di governance orientati all'efficienza e alla qualità. Il Sistema nazionale di valutazione delle performance sanitarie, promosso da AGENAS e da alcune regioni, mira a misurare in modo sistematico i risultati ottenuti in termini di efficacia clinica, appropriatezza e sostenibilità⁴⁴. L'adozione di indicatori di outcome e di benchmark interregionali contribuisce a rendere più trasparente l'utilizzo delle risorse pubbliche e a promuovere il miglioramento continuo delle prestazioni. Tuttavia, la capacità di utilizzare i dati per orientare le scelte di finanziamento resta disomogenea, e la cultura della valutazione non è ancora pienamente integrata nei processi decisionali.

Laboratorio-Italian Journal of Laboratory Medicine, 2012, n. 2, pp. 63-70.

³⁹ R. Arduini e L. Luzzi, *Economia e gestione delle aziende sanitarie*, Milano, F. Angeli, 2010.

⁴⁰ G. Vicarelli, *Aziendalizzazione e management nell'evoluzione del sistema sanitario italiano*, cit.

⁴¹ A. Righetti, *I budget di salute e il welfare di comunità: metodi e pratiche*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

⁴² R. Cotta, *Progettazione e introduzione del sistema di valutazione della performance individuale in tre aziende sanitarie*, in *Mecosan*, n. 73, 2010, pp. 9-39.

⁴³ In particolare, si vedano le sentenze n. 169/2017 e la n. 62/2020 e la n. 195/2024.

⁴⁴ F. Lecci, F. Lega, A. Prenestini, G. Valotti e A. Rotolo, *Misurare per governare le aziende sanitarie: controllo direzionale, governo clinico, valutazione delle performance e rendicontazione sociale*, Milano, Egea, 2015.

Il progressivo orientamento del sistema verso la sostenibilità economica e la trasparenza contabile coincide con una riduzione della flessibilità finanziaria. I margini di manovra per nuovi investimenti restano limitati, e il ricorso a fondi straordinari o vincolati diventa la modalità prevalente per attivare progetti di innovazione. In questo contesto si collocano i programmi nazionali di e-Health e Sanità digitale, promossi dal Ministero della salute e dal Ministero per l'innovazione tecnologica⁴⁵. La digitalizzazione viene concepita come una leva strategica per aumentare l'efficienza del sistema, migliorare la tracciabilità delle spese e ottimizzare la gestione delle informazioni sanitarie⁴⁶.

La riflessione sul rapporto tra sostenibilità e capacità di investimento è stata approfondita anche dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), che nelle sue relazioni annuali e nei Focus tematici sulla spesa sanitaria ha evidenziato la tendenza alla stagnazione del finanziamento in rapporto al PIL e il rischio di un sottofinanziamento strutturale del SSN. L'UPB ha sottolineato la necessità di garantire una crescita della spesa sanitaria coerente con l'evoluzione demografica e con gli obiettivi di salute pubblica, raccomandando una programmazione pluriennale che integri stabilmente gli investimenti straordinari del PNRR con le risorse ordinarie del FSN⁴⁷.

La sanità digitale si articola in diverse linee di intervento: il Fascicolo sanitario elettronico (FSE), la telemedicina, la dematerializzazione delle prescrizioni e la digitalizzazione dei flussi informativi⁴⁸. Questi strumenti, oltre a favorire la continuità assistenziale, consentono di raccogliere e analizzare in tempo reale i dati relativi alle prestazioni e ai costi, rendendo possibile una programmazione più accurata e una gestione più trasparente delle risorse. L'attuazione di tali programmi, tuttavia, procede in modo disomogeneo, con differenze significative nella capacità tecnica e organizzativa delle regioni.

L'esperienza pandemica del 2020 accelera in modo decisivo il processo di digitalizzazione⁴⁹. Le esigenze di tracciamento dei contagi, la gestione dei pazienti in isolamento e la necessità di garantire la continuità delle cure a distanza determinano un salto tecnologico e culturale. Il ricorso alla telemedicina, precedentemente limitato a progetti sperimentali, diventa una componente strutturale del sistema sanitario⁵⁰. Le piattaforme di monitoraggio e i sistemi di interoperabilità tra strutture ospedaliere e servizi territoriali contribuiscono a migliorare la capacità di risposta e a ridurre la pressione sugli ospedali.

In parallelo, si afferma una nuova attenzione per la sanità territoriale, intesa come elemento centrale per la sostenibilità del sistema⁵¹. La riorganizzazione dei servizi di prossimità, la creazione delle Case della Comunità e il potenziamento dell'assistenza domiciliare rappresentano gli assi strategici delle riforme più recenti. Questi interventi, sostenuti anche dalle risorse del PNRR, mirano a riequilibrare il rapporto tra ospedale e territorio e a favorire una gestione più efficiente delle cronicità. La distribuzione dei fondi è accompagnata da criteri di monitoraggio e valutazione che collegano il finanziamento al raggiungimento di specifici obiettivi di risultato, introducendo logiche di accountability che finora erano parzialmente assenti nel sistema sanitario italiano⁵².

⁴⁵ G. Vicarelli e M. Bronzini, *La sanità digitale: dimensioni di analisi e prospettive di ricerca*, in *Politiche Sociali-Social Policies*, 2018, n. 2, pp. 147-162.

⁴⁶ R. Carpentiero, *Le competenze digitali dei professionisti sanitari nell'era dell'e-health*, in *L'Infermiere*, 2024, n. 3, pp. 93-104.

⁴⁷ <https://www.upbilancio.it/focus-3-2025-il-pnrr-e-la-riorganizzazione-del-servizio-sanitario-nazionale>.

⁴⁸ P. Donzelli, G. De Pietro, R. Guarasci e M. Ciampi, *Infrastruttura del Fascicolo Sanitario Elettronico: dalle regole alla realizzazione*, in *e-HealthCare*, 2012, n. 17, pp. 95-116.

⁴⁹ N. Posteraro, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del PNRR)*, in *Federalismi.it*, 2021, pp. 1-42.

⁵⁰ A. Gallo, *PNRR e Telemedicina: soluzioni tecnologiche interoperabili che mettono in comunicazione pazienti, medici e farmacisti sul territorio*, in *Medici Oggi*, 2022.

⁵¹ L. Grazzini, P. Lattarulo, M. Macchi e A. Sacchi, *La sanità nel PNRR, Principi, strategie e ostacoli*, in *Next Generation EU nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza*, C. Pagliarini, C. Perathoner e S. Laimer (a cura di), Milano, Giuffrè, 2023, pp. 109-128.

⁵² E. Anessi Pessina, A. Cicchetti, F. Spandonaro, B. Polistena, D. D'Angela, C. Masella, G. Costa, S. Nuti, F. Vola, M. Vainieri, A. Compagni, G. Fattore, F. Longo, M. Bobini, F. Meda e C. Buongiorno Sottoriva, *Proposte per l'attuazione del*

La combinazione tra austerità, spending review e innovazione digitale definisce un quadro di transizione complesso. Le politiche di contenimento hanno garantito la sostenibilità finanziaria del SSN, ma hanno ridotto la capacità di investimento e rallentato i processi di rinnovamento infrastrutturale. Le riforme orientate all'efficienza hanno prodotto un miglioramento nella gestione dei costi e nella trasparenza contabile, ma non sempre si sono tradotte in un rafforzamento dell'equità territoriale o nella valorizzazione del capitale umano. La digitalizzazione, pur rappresentando una svolta positiva, richiede investimenti costanti, competenze tecniche e un solido coordinamento tra livelli istituzionali per evitare nuove disomogeneità.

Un ulteriore elemento che contribuisce a ridefinire la fisionomia del finanziamento sanitario riguarda il ruolo crescente del settore privato, che si manifesta oggi lungo due direttrici differenti ma convergenti. Da un lato, si osserva l'aumento strutturale del ricorso a forme di copertura integrativa – assicurazioni sanitarie, fondi e casse mutualistiche – che le famiglie utilizzano per compensare i limiti dell'offerta pubblica, ridurre i tempi di attesa e accedere più rapidamente a prestazioni specialistiche. L'espansione del cosiddetto “secondo pilastro” sanitario non rappresenta solo una risposta individuale ai vincoli del SSN: essa incide progressivamente sulla composizione del finanziamento complessivo, spostando una quota crescente di risorse verso forme di spesa privata mediata, con potenziali implicazioni in termini di equità e tutela dei soggetti economicamente più deboli.

Dall'altro lato, e in modo più problematico, si è affermato un modello di coinvolgimento del privato che non riguarda gli utenti, bensì le imprese operanti nelle filiere produttive della sanità. Il meccanismo del *payback* sui dispositivi medici, introdotto dall'art. 9 ter del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 e più volte modificato negli anni successivi, prevede che se la regione supera il tetto di spesa, le imprese che forniscono i dispositivi ai Servizi sanitari regionali sono tenute a contribuire con una quota parziale al ripiano dello sfioramento. Le recenti sentenze della Corte costituzionale 22 luglio 2024, n. 139 e n. 140 hanno chiarito la legittimità del sistema per il quadriennio 2015-2018, definendolo un contributo “solidaristico” giustificato dalla necessità di garantire la continuità dell'approvvigionamento in una fase di tensione finanziaria. Tuttavia, la stessa giurisprudenza ha riconosciuto le criticità insite nel modello, che scarica su soggetti privati un rischio finanziario tradizionalmente in capo alla programmazione pubblica della spesa sanitaria.

La combinazione tra aumento della spesa privata delle famiglie e trasferimento del rischio alle imprese rivela una trasformazione profonda dei meccanismi di finanziamento del SSN, in cui il pubblico tende a preservare l'equilibrio dei conti attraverso forme di “esternalizzazione finanziaria” che si collocano oltre i confini classici della fiscalità generale. Tale evoluzione richiede una riflessione complessiva sulla sostenibilità del modello universalistico: se non adeguatamente governato, il crescente peso del privato rischia di introdurre elementi di frammentazione e di incertezza che possono indebolire la coerenza complessiva del sistema, aumentando le disuguaglianze territoriali e socioeconomiche nell'accesso alle cure.

4. *Il PNRR come leva straordinaria: logiche di cofinanziamento, accountability e sostenibilità.* – L'approvazione del PNRR nel 2021 ha introdotto una fase inedita nella programmazione delle politiche sanitarie italiane. L'intervento, reso possibile dai fondi europei del programma Next Generation EU, ha rappresentato non soltanto un'occasione di investimento straordinario, ma anche un banco di prova per la capacità amministrativa, gestionale e valutativa delle istituzioni pubbliche. L'ambizione del Piano è quella di coniugare la modernizzazione del sistema sanitario con un approccio orientato ai risultati, in grado di collegare la disponibilità di risorse a obiettivi misurabili e a tempistiche definite.

La Missione 6 «Salute» del PNRR si articola in due componenti principali. La Componente 1

PNRR in sanità: governance, riparto, fattori abilitanti e linee realizzative delle missioni, cit.

riguarda la prossimità e l'assistenza territoriale e include la realizzazione delle Case della Comunità, degli Ospedali di Comunità e delle Centrali operative territoriali (COT), oltre al rafforzamento dell'assistenza domiciliare e della telemedicina. La Componente 2 si concentra invece sull'innovazione, la ricerca e la digitalizzazione del servizio sanitario, con interventi destinati al rinnovamento tecnologico degli ospedali, all'ammodernamento delle apparecchiature e alla creazione di una rete nazionale per la gestione dei dati sanitari. Le due componenti condividono una finalità comune: rendere il SSN più equo, efficiente e sostenibile, rafforzando la capacità di risposta del sistema e la qualità delle cure.

Il volume complessivo di risorse destinato alla Missione 6 ammonta a circa 15,6 miliardi di euro, suddivisi tra interventi infrastrutturali, digitalizzazione e formazione del personale. A queste risorse si aggiungono ulteriori fondi complementari di origine nazionale e regionale, che ampliano il perimetro di investimento. L'ampiezza del programma e la sua articolazione multilivello richiedono una struttura di governance complessa, fondata su principi di coordinamento, coerenza e trasparenza. Il Ministero della salute svolge il ruolo di amministrazione titolare e di cabina di regia, con funzioni di indirizzo e controllo. Le regioni e le province autonome sono responsabili dell'attuazione operativa dei progetti, attraverso le aziende sanitarie e ospedaliere, mentre le aziende del SSN agiscono come soggetti attuatori. Questo modello di governance multilivello riproduce, in forma rafforzata, la struttura di cooperazione già sperimentata nel sistema sanitario ordinario, ma introduce nuovi strumenti di monitoraggio e rendicontazione.

Una delle caratteristiche distintive del PNRR è l'introduzione di logiche di cofinanziamento e di accountability che affiancano i tradizionali meccanismi di trasferimento statale. Le risorse europee non sono destinate indistintamente alle regioni, ma vengono assegnate sulla base di target e milestone verificabili, che scandiscono l'attuazione dei progetti. Ogni fase del percorso, dal bando all'erogazione dei fondi, è vincolata al raggiungimento di specifici risultati, misurabili in termini di avanzamento fisico, finanziario e procedurale. Questo approccio introduce un principio di condizionalità che mira a migliorare la qualità della spesa pubblica e a ridurre i ritardi nell'esecuzione degli interventi.

Le innovazioni introdotte dal PNRR investono anche il sistema di valutazione delle performance. I progetti devono essere accompagnati da indicatori di risultato e da sistemi di monitoraggio capaci di misurare gli effetti sul piano dell'accessibilità, della qualità dei servizi e dell'efficienza gestionale. L'adozione di piattaforme digitali per la raccolta e la trasmissione dei dati consente una supervisione centralizzata e la comparabilità delle informazioni tra le diverse amministrazioni. Il rafforzamento della capacità di monitoraggio rappresenta un elemento essenziale per garantire la credibilità del programma e la corretta utilizzazione dei fondi europei.

Il PNRR pone inoltre una forte attenzione alla riduzione delle disuguaglianze territoriali, introducendo criteri di distribuzione delle risorse volti a favorire le aree caratterizzate da minori livelli di dotazione infrastrutturale e di efficienza gestionale. Le regioni meridionali, tradizionalmente penalizzate nella capacità di investimento, ricevono una quota significativa dei fondi destinati alla sanità territoriale e alla digitalizzazione. Questa scelta risponde all'obiettivo di rafforzare la coesione territoriale e di ridurre i divari strutturali che ostacolano l'uniformità dei LEA. Tuttavia, la piena efficacia di tale strategia dipende dalla capacità amministrativa delle regioni beneficiarie di progettare, attuare e rendicontare correttamente gli interventi.

L'adozione delle logiche di cofinanziamento e di accountability determina un cambiamento rilevante nella cultura amministrativa del settore sanitario. Il principio tradizionale della spesa basata su trasferimenti automatici lascia spazio a un modello orientato al risultato e alla responsabilità condivisa. Le amministrazioni devono dimostrare non solo la corretta utilizzazione dei fondi, ma anche la capacità di tradurre le risorse in risultati concreti. Questo implica l'introduzione di sistemi di pianificazione più integrati, l'uso di strumenti di controllo di gestione evoluti e la diffusione di pratiche di project management pubblico.

L'attuazione del PNRR ha richiesto la definizione di un quadro regolatorio che disciplini le relazioni tra i diversi livelli di governo. Le convenzioni tra il Ministero della salute e le regioni, i decreti di riparto e i piani operativi regionali costituiscono gli strumenti attraverso i quali vengono stabilite le modalità di utilizzo delle risorse e le responsabilità di ciascun attore. La complessità del sistema di governance ha reso necessario una standardizzazione delle procedure e nella digitalizzazione dei flussi informativi. Le linee guida pubblicate dal Ministero e dall'AGENAS definiscono standard tecnici, modelli di reportistica e criteri di verifica per assicurare uniformità e trasparenza nei processi di attuazione.

Dal punto di vista finanziario, il PNRR non sostituisce i meccanismi ordinari di finanziamento del SSN, ma si colloca su un piano parallelo e temporaneo. La sua funzione è di integrazione e rafforzamento. Gli investimenti finanziati attraverso i fondi europei mirano a creare infrastrutture e competenze che possano successivamente essere sostenute dai flussi ordinari del FSN. Questo implica la necessità di programmare, sin dall'origine dei progetti, la copertura finanziaria per la gestione e la manutenzione delle strutture e delle tecnologie realizzate. La sostenibilità nel tempo degli interventi dipende quindi dalla capacità di inserire le nuove spese correnti nel bilancio sanitario ordinario, evitando discontinuità al termine del ciclo di finanziamento europeo.

La digitalizzazione del sistema sanitario rappresenta una delle aree di maggiore impatto del PNRR⁵³. Le risorse destinate alla creazione di un'infrastruttura digitale nazionale mirano a rendere interoperabili i dati sanitari, a migliorare la sicurezza informatica e a potenziare la capacità analitica delle amministrazioni. Il FSE 2.0, il potenziamento dei sistemi informativi e lo sviluppo di piattaforme per la telemedicina costituiscono strumenti fondamentali per rendere il sistema più trasparente e orientato alla misurazione delle performance⁵⁴. La digitalizzazione consente inoltre di integrare i dati clinici, amministrativi e finanziari, facilitando il monitoraggio dell'uso delle risorse e la valutazione degli esiti di salute.

Un ulteriore ambito di intervento riguarda la formazione e il capitale umano. La carenza di personale sanitario e la necessità di aggiornare le competenze professionali rappresentano fattori cruciali per l'efficacia del PNRR. Le misure di rafforzamento delle competenze digitali, la promozione della formazione continua e l'introduzione di programmi di aggiornamento manageriale per i dirigenti sanitari sono elementi che mirano a rendere più efficace l'utilizzo delle tecnologie e a migliorare la capacità di gestione dei progetti. La qualità del capitale umano costituisce, in questo senso, una condizione essenziale per il successo delle innovazioni introdotte.

Le criticità nell'attuazione del PNRR derivano in larga parte dalla complessità del sistema di governance e dai tempi ristretti imposti dal programma europeo. Il rispetto delle scadenze per il raggiungimento dei target e delle milestone richiede un livello di coordinamento interistituzionale elevato, che non sempre è stato facile da mantenere⁵⁵. Le differenze nella capacità amministrativa e tecnica delle regioni possono generare ritardi o difficoltà nella realizzazione degli interventi. In questo quadro, la funzione di monitoraggio svolta dal Ministero della salute e dal Servizio Centrale per il PNRR assume un valore strategico, poiché consente di individuare tempestivamente eventuali criticità e di promuovere interventi correttivi.

⁵³ M. Touti, *La sfida della digitalizzazione del Sistema Sanitario Nazionale: tra PNRR e telemedicina*, in EURISPES, *36° Rapporto Italia. Percorsi di ricerca nella società italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2024, pp. 127-140.

⁵⁴ N. Posteraro, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del PNRR)*, cit.

⁵⁵ Le relazioni della Corte dei conti sullo stato di attuazione del PNRR (in particolare le relazioni al Parlamento del 2023 e del 2024) hanno sottolineato come, nel settore sanitario, la capacità di spesa e di avanzamento fisico dei progetti risulti ancora limitata rispetto alla pianificazione iniziale. Secondo i rilievi della Corte, i ritardi riguardano in particolare gli interventi infrastrutturali della Missione 6, legati alla costruzione delle Case e degli Ospedali di Comunità e alla digitalizzazione dei sistemi informativi regionali. Le cause individuate comprendono la complessità delle procedure di gara, la scarsità di personale tecnico-amministrativo e le difficoltà di coordinamento tra livelli istituzionali. Tali criticità, pur non compromettendo gli obiettivi generali del Piano, evidenziano la necessità di rafforzare la capacità attuativa delle amministrazioni e di accelerare i processi di rendicontazione per evitare la perdita di risorse europee.

Dal punto di vista istituzionale, il PNRR rappresenta un laboratorio di sperimentazione per nuovi modelli di governance basata sui risultati. La logica della performance introduce una forma di responsabilità pubblica che supera la rendicontazione formale e richiede la dimostrazione dell'impatto delle politiche. Questo approccio può contribuire, nel medio periodo, a rafforzare la cultura della valutazione e a orientare la programmazione sanitaria verso obiettivi di outcome. Tuttavia, per consolidare questi progressi è necessario assicurare la continuità dei sistemi di monitoraggio e l'integrazione dei nuovi strumenti con quelli già in uso nel SSN.

L'efficacia complessiva del PNRR nel settore sanitario dipenderà dalla capacità delle istituzioni di trasformare gli investimenti straordinari in politiche strutturali. Ciò implica una duplice esigenza: da un lato, garantire la sostenibilità finanziaria nel lungo periodo, assicurando che le nuove infrastrutture e i servizi territoriali possano essere mantenuti con risorse ordinarie; dall'altro, integrare le innovazioni introdotte nel quadro della programmazione sanitaria nazionale, evitando che restino isolate come interventi episodici. La prospettiva di una programmazione integrata tra risorse ordinarie e straordinarie rappresenta, in questo senso, il principale obiettivo di *policy* per i prossimi anni.

Se il PNRR ha rappresentato una straordinaria occasione di investimento nel sistema sanitario, è necessario interrogarsi sulla capacità delle amministrazioni di garantire la sostenibilità degli interventi quando le risorse europee verranno meno. La natura temporanea dei finanziamenti del Piano implica che molte delle innovazioni realizzate – in particolare quelle legate alla digitalizzazione, all'ammodernamento tecnologico e al rafforzamento dell'assistenza territoriale – genereranno costi permanenti che dovranno essere assorbiti, nel medio-lungo periodo, dalle risorse ordinarie del Fondo sanitario nazionale.

La digitalizzazione della sanità ne è un esempio emblematico. Le piattaforme di telemedicina, le centrali operative territoriali, i sistemi di condivisione del dato clinico e le infrastrutture di interoperabilità necessitano di manutenzione periodica, aggiornamenti tecnologici, contratti di assistenza e, soprattutto, personale qualificato in grado di gestire ambienti digitali complessi. Analogamente, le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità introdotti dal PNRR richiedono dotazioni organiche stabili, competenze multidisciplinari e percorsi di formazione continua per garantire la piena operatività dei nuovi modelli assistenziali.

La principale criticità riguarda, dunque, la capacità delle regioni di trasformare investimenti una tantum in servizi strutturali, evitando che le innovazioni introdotte restino "cattedrali nel deserto" incapaci di sostenersi una volta esaurito il flusso straordinario di risorse. Il problema non è solo finanziario, ma anche organizzativo e istituzionale: occorrono programmazione del fabbisogno di personale, strumenti stabili di finanziamento della manutenzione tecnologica, percorsi di *capacity building* per i livelli amministrativi chiamati a gestire processi più complessi di monitoraggio, rendicontazione e governo dei dati.

Si tratta di un passaggio cruciale per garantire continuità agli interventi del PNRR. L'effettivo impatto del Piano non dipenderà solo dalla realizzazione delle opere entro le scadenze previste, ma dalla capacità delle amministrazioni di assorbirne gli effetti nel ciclo ordinario della spesa, integrandoli nelle strategie di programmazione regionale e nazionale. La sostenibilità del "dopo PNRR" rappresenta quindi una delle principali sfide della governance sanitaria italiana, richiedendo una revisione realistica del fabbisogno finanziario e un investimento sistematico sul capitale umano come condizione per l'effettiva modernizzazione del SSN.

5. *Verso un modello integrato e sostenibile di finanziamento della sanità.* – Il tema della sostenibilità del sistema sanitario nazionale ha assunto negli ultimi anni una rilevanza crescente, non solo per ragioni economiche, ma anche per il suo valore sociale e istituzionale. Il diritto alla salute, sancito dall'articolo 32 della Costituzione, richiede una capacità di programmazione che sappia coniugare stabilità finanziaria, equità territoriale e qualità dei servizi. La riflessione sul futuro del finanziamento

della sanità in Italia non può quindi limitarsi alla dimensione contabile, ma deve considerare la sanità come una componente essenziale dello sviluppo umano, della coesione sociale e della competitività del Paese.

L'esperienza degli ultimi due decenni mostra come la sostenibilità del SSN dipenda da una pluralità di fattori. La dimensione finanziaria è solo una delle componenti di un equilibrio più ampio, che include la capacità di innovare i modelli organizzativi, di valorizzare il capitale umano e di utilizzare in modo efficiente le tecnologie. La tenuta del sistema richiede un approccio integrato, nel quale le politiche economiche, sociali e sanitarie siano coordinate e coerenti tra loro. In questa prospettiva, il finanziamento della sanità rappresenta non soltanto un costo da contenere, ma un investimento da orientare verso la crescita del capitale sociale e istituzionale.

Il primo elemento da considerare riguarda la programmazione pluriennale della spesa sanitaria. La natura strutturale dei bisogni di salute e la lunga durata degli investimenti nel settore impongono una pianificazione che superi la logica annuale dei bilanci. La previsione di orizzonti temporali più estesi consente di stabilizzare i flussi finanziari, di programmare in modo coerente le politiche di personale e di garantire continuità ai progetti di innovazione. La programmazione pluriennale deve essere accompagnata da un sistema di monitoraggio in grado di collegare le risorse agli obiettivi e di valutare gli effetti delle politiche in termini di *outcome* sanitari e sociali.

Un secondo aspetto riguarda la qualità dell'allocazione delle risorse. L'efficacia del finanziamento non dipende esclusivamente dall'ammontare delle risorse disponibili, ma dal modo in cui queste vengono distribuite e utilizzate. La definizione dei criteri di riparto del FSN dovrebbe evolvere verso modelli che tengano conto non solo di parametri demografici, ma anche di indicatori epidemiologici, socioeconomici e di capacità amministrativa. Ciò permetterebbe di calibrare i trasferimenti sulle effettive esigenze territoriali e di ridurre le disuguaglianze nell'accesso ai servizi. Allo stesso tempo, la trasparenza e la tracciabilità della spesa dovrebbero essere rafforzate attraverso l'utilizzo sistematico delle piattaforme digitali e la pubblicazione di dati comparabili a livello regionale.

La sostenibilità economica del sistema sanitario è strettamente legata alla sua capacità di innovare. L'introduzione di tecnologie digitali, la diffusione della telemedicina e l'uso dell'intelligenza artificiale nei processi di diagnosi, cura e gestione rappresentano opportunità significative per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi. Tuttavia, tali innovazioni richiedono investimenti iniziali rilevanti e un'adeguata formazione del personale. Per evitare che la digitalizzazione resti confinata a progetti isolati, è necessario integrarla nella programmazione ordinaria, con piani di investimento pluriennali e con la previsione di risorse dedicate alla manutenzione e all'aggiornamento tecnologico. La *digital health* può contribuire a ridurre i costi di transazione e a migliorare la capacità di previsione e controllo della spesa, ma la sua piena efficacia dipende dalla disponibilità di dati affidabili e interoperabili.

La valorizzazione del capitale umano costituisce un ulteriore pilastro della sostenibilità del sistema. Il personale sanitario rappresenta la principale risorsa del SSN e il principale fattore di qualità dell'assistenza. Negli ultimi anni, la combinazione tra vincoli di bilancio, blocco del turnover e invecchiamento della forza lavoro ha ridotto la capacità di risposta delle strutture. Il superamento di questa condizione richiede politiche di reclutamento più flessibili, l'incremento dei percorsi formativi e una maggiore attenzione alla qualità dell'ambiente di lavoro. Gli investimenti previsti dal PNRR per la formazione digitale e per la riqualificazione del personale costituiscono un passo significativo, ma è necessario che tali misure siano accompagnate da strategie di lungo periodo per la *retention* e l'attrazione di nuove professionalità.

Un altro ambito di intervento riguarda la governance multilivello. Il decentramento amministrativo introdotto dalla riforma del Titolo V ha rafforzato il ruolo delle regioni nella gestione della sanità, ma ha anche evidenziato la necessità di un coordinamento più efficace con lo Stato centrale. Le differenze nelle capacità gestionali e finanziarie hanno prodotto esiti disomogenei

nell'erogazione dei servizi e nei livelli di qualità. In questo contesto, la cooperazione interistituzionale deve essere concepita non come un vincolo, ma come un elemento strutturale di efficienza. La definizione di obiettivi condivisi, l'adozione di standard comuni e la costruzione di reti interregionali di supporto tecnico possono contribuire a migliorare la coerenza e l'uniformità del sistema.

Sul piano operativo, la sostenibilità del SSN richiede il rafforzamento dei meccanismi di valutazione e accountability. La rendicontazione dei risultati e la trasparenza nell'uso delle risorse devono diventare componenti ordinarie della programmazione sanitaria. La costruzione di un sistema nazionale di indicatori di performance, basato su dati omogenei e verificabili, può favorire il confronto tra amministrazioni e stimolare processi di miglioramento continuo. La cultura della valutazione, ancora parzialmente disomogenea, deve essere consolidata attraverso la formazione dei dirigenti, l'uso sistematico dei dati di monitoraggio e la pubblicazione regolare di rapporti di performance accessibili ai cittadini.

Nel contesto europeo, la riflessione sul finanziamento della sanità si orienta sempre più verso modelli che coniugano solidarietà e responsabilità. Paesi come Germania, Francia e Spagna stanno sviluppando strumenti di finanziamento che integrano risorse pubbliche e meccanismi assicurativi, con l'obiettivo di ampliare la base contributiva e di rendere più stabile il sistema. Pur mantenendo le specificità del modello universalistico, l'Italia potrebbe valutare l'introduzione di forme complementari di finanziamento destinate a finalità specifiche, come la ricerca, la prevenzione o la digitalizzazione, mantenendo saldo il principio di gratuità delle cure essenziali. La diversificazione delle fonti di finanziamento, se accompagnata da adeguati strumenti di regolazione, può contribuire a rafforzare la resilienza del sistema e a ridurre la dipendenza dai cicli economici.

L'esperienza del PNRR ha evidenziato il potenziale delle risorse straordinarie come leva per la modernizzazione del sistema, ma anche la necessità di integrare tali interventi nel quadro ordinario della programmazione. Il consolidamento delle infrastrutture, la digitalizzazione e la sanità territoriale richiedono continuità di finanziamento e capacità di gestione nel tempo. Per evitare che i risultati ottenuti si disperdano alla conclusione del programma europeo, è opportuno prevedere meccanismi di integrazione strutturale tra i fondi straordinari e il FSN, garantendo la sostenibilità economica e organizzativa delle innovazioni introdotte.

In una prospettiva di medio-lungo periodo, la costruzione di un modello integrato di finanziamento deve poggiare su tre linee strategiche. La prima è la stabilità finanziaria, che richiede regole chiare di programmazione, continuità dei flussi e coerenza tra obiettivi sanitari e risorse disponibili. La seconda è la qualità istituzionale, fondata sulla cooperazione tra livelli di governo e sulla responsabilità condivisa. La terza è la innovazione organizzativa, che include la digitalizzazione, la formazione e la valorizzazione del personale come fattori di efficienza e di equità. L'interazione tra queste tre dimensioni costituisce la condizione per un sistema sanitario capace di adattarsi alle trasformazioni demografiche, sociali e tecnologiche in corso.

Il percorso verso un modello sostenibile di finanziamento della sanità italiana richiede quindi una visione di lungo periodo, basata su equilibrio, integrazione e capacità di apprendimento istituzionale. La sostenibilità non può essere intesa solo come contenimento della spesa, ma come capacità di garantire nel tempo la tutela della salute dei cittadini attraverso un uso efficiente, equo e trasparente delle risorse pubbliche. La pianificazione integrata, la valutazione dei risultati e la valorizzazione delle competenze rappresentano le condizioni per trasformare la sanità in un ambito di investimento stabile, in grado di generare valore pubblico e di consolidare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

6. *Conclusioni.* – L'analisi del finanziamento della sanità italiana evidenzia un percorso lungo e articolato, nel quale si intrecciano dimensioni economiche, istituzionali e sociali. Dalla costruzione del SSN alla stagione delle riforme e del decentramento, fino alla recente introduzione del PNRR,

la politica sanitaria si è progressivamente trasformata in un campo di sperimentazione per nuove forme di governance pubblica e per strumenti di coordinamento tra livelli di governo. La questione del finanziamento rappresenta il filo conduttore di questa evoluzione, poiché riflette la capacità del sistema di garantire in modo stabile il diritto alla salute in un contesto di risorse limitate e bisogni crescenti.

L'assetto attuale del sistema sanitario italiano si fonda su un equilibrio complesso tra finanziamento statale, autonomia regionale e responsabilità gestionale delle aziende sanitarie. Tale equilibrio, pur assicurando un elevato grado di copertura universale, presenta elementi di vulnerabilità che richiedono una costante manutenzione istituzionale. Le disuguaglianze territoriali, la rigidità dei vincoli di bilancio e la frammentazione delle competenze rappresentano fattori che incidono sulla coerenza del sistema e sulla capacità di risposta alle emergenze sanitarie e sociali.

Le politiche di contenimento della spesa introdotte negli ultimi decenni hanno garantito la sostenibilità finanziaria complessiva, ma hanno ridotto i margini per gli investimenti strutturali e per la valorizzazione del capitale umano. La stagione della spending review ha reso più efficiente la gestione contabile, ma ha anche evidenziato i limiti di un approccio centrato prevalentemente sul controllo dei costi. La crisi pandemica ha mostrato con chiarezza la necessità di rafforzare la componente infrastrutturale e territoriale della sanità, nonché di dotare il sistema di strumenti flessibili e di riserve organizzative capaci di assicurare continuità operativa.

In questo quadro, il PNRR ha assunto un ruolo di catalizzatore di innovazione. Le risorse europee hanno permesso di avviare un vasto programma di investimenti infrastrutturali, digitali e formativi, orientato alla modernizzazione del SSN e alla riduzione dei divari territoriali. Le logiche di cofinanziamento e di accountability introdotte dal Piano rappresentano un cambiamento significativo rispetto ai meccanismi tradizionali di trasferimento delle risorse, poiché collegano l'erogazione dei fondi al raggiungimento di obiettivi misurabili. Questo approccio può contribuire a rafforzare la cultura della valutazione e a migliorare la qualità della spesa pubblica, a condizione che i nuovi strumenti siano integrati stabilmente nella programmazione ordinaria.

La natura straordinaria del PNRR impone tuttavia una riflessione sulla sostenibilità di lungo periodo delle innovazioni introdotte. Gli interventi infrastrutturali e digitali necessitano di una copertura finanziaria stabile per la gestione e la manutenzione, così come le nuove strutture territoriali richiedono personale adeguato e continuità di risorse. Il rischio di una cesura tra la fase straordinaria del PNRR e la gestione ordinaria può essere superato solo attraverso una programmazione integrata, che preveda sin dall'inizio la progressiva assunzione delle spese nel bilancio sanitario corrente. L'integrazione tra risorse straordinarie e ordinarie costituisce pertanto una condizione imprescindibile per il consolidamento dei risultati.

In prospettiva, la sostenibilità del finanziamento della sanità italiana dipenderà dalla capacità di combinare tre elementi fondamentali: la stabilità delle risorse, la qualità della governance e la valorizzazione del capitale umano e tecnologico. La stabilità richiede una pianificazione pluriennale della spesa e un utilizzo efficiente dei fondi disponibili; la qualità della governance implica il rafforzamento della cooperazione tra Stato e regioni, l'adozione di standard comuni e la diffusione di pratiche di accountability; la valorizzazione del capitale umano e tecnologico presuppone investimenti continui nella formazione, nella digitalizzazione e nell'innovazione organizzativa.

In questo quadro, un ruolo potenzialmente rilevante può essere svolto anche dalle forme di partenariato pubblico-privato, già sperimentate in diversi ambiti del settore sanitario. Se adeguatamente regolate e orientate al perseguimento dell'interesse collettivo, tali forme di collaborazione possono contribuire a mobilitare risorse aggiuntive, favorire l'innovazione tecnologica e migliorare la gestione delle infrastrutture e dei servizi. Tuttavia, la loro efficacia dipende dalla capacità delle amministrazioni pubbliche di definire modelli contrattuali trasparenti, di garantire una corretta allocazione dei rischi e di mantenere il controllo strategico sugli obiettivi di salute pubblica. Il partenariato deve quindi essere considerato come un'integrazione del

finanziamento pubblico, non come un suo sostituto, in una prospettiva di complementarità e di rafforzamento del sistema sanitario nazionale.

La costruzione di un modello sostenibile di finanziamento non può prescindere da un approccio sistemico, in cui gli aspetti finanziari siano coerenti con quelli organizzativi e istituzionali. La sanità non rappresenta un settore isolato, ma un elemento costitutivo delle politiche di sviluppo e di coesione. Il rafforzamento del SSN richiede quindi un impegno politico e amministrativo orientato alla continuità, alla valutazione dei risultati e alla capacità di apprendimento dalle esperienze.

Il processo avviato con il PNRR può essere interpretato come un punto di svolta nella storia della sanità italiana. Se opportunamente gestito, esso può favorire la transizione verso un sistema capace di coniugare sostenibilità economica, innovazione tecnologica e equità sociale. Per raggiungere tale obiettivo è necessario consolidare le innovazioni introdotte, garantire la stabilità delle risorse e rafforzare le competenze amministrative e professionali a tutti i livelli. La sostenibilità del sistema non si misura soltanto nella capacità di contenere la spesa, ma nella possibilità di assicurare nel tempo servizi di qualità e di rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni sanitarie.

Il futuro del finanziamento della sanità italiana dipenderà dunque dalla coerenza tra le scelte di bilancio e gli obiettivi di salute pubblica, dalla capacità di utilizzare le risorse come leva per l'innovazione e dalla continuità delle politiche nel medio e lungo periodo. La transizione da un modello di gestione emergenziale a uno fondato sulla programmazione integrata e sulla valutazione dei risultati rappresenta la condizione per garantire al sistema sanitario nazionale una prospettiva di sviluppo stabile, inclusiva e orientata alla creazione di valore pubblico.

Dentro la Pubblica Amministrazione

**INTELLIGENZA ARTIFICIALE E SISTEMA PENITENZIARIO: SICUREZZA, DIRITTI E
GOVERNANCE TRA AUTOMAZIONE E COMPLESSITÀ DETENTIVA**
*Artificial Intelligence and the Prison System: Balancing Security, Rights, and Human
Dignity*

di Rita Pellegrino¹

Abstract

The introduction of Artificial Intelligence into the penitentiary system marks a threshold of transformation that compels a profound reassessment of the paradigms of security, treatment, and the protection of fundamental rights. Predictive analytics, biometric recognition, and automated surveillance technologies—currently being tested in several European countries—are redefining the boundaries of institutional action. Although Italy does not yet have an organic regulatory framework, it is called upon to address the implications of a process that directly affects the core of the penitentiary function: balancing security with human dignity. This paper analyses the international and European regulatory frameworks, the ethical perspectives, and the main operational risks, with particular reference to the governance of high-risk technologies within the prison context.

L'introduzione dell'intelligenza artificiale nel sistema penitenziario segna una soglia di trasformazione che impone un riesame profondo dei paradigmi di sicurezza, trattamento e tutela dei diritti fondamentali. Le tecnologie di analisi predittiva, riconoscimento biometrico e sorveglianza automatizzata, oggi sperimentate in vari Paesi europei, stanno ridefinendo i confini dell'agire. L'Italia, pur non avendo ancora un quadro normativo organico, è chiamata ad affrontare le implicazioni di un processo che tocca direttamente il nucleo della funzione penitenziaria: il bilanciamento tra sicurezza e dignità umana. Il presente contributo analizza il quadro normativo internazionale ed europeo, le prospettive etiche e i principali rischi applicativi, con particolare riferimento alla governance delle tecnologie ad alto rischio nel contesto detentivo.

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Quadro normativo europeo e internazionale - 3. Stato dell'arte: tecnologie e resistenze nel sistema penitenziario italiano - 4. Ambiti applicativi dell'IA nella gestione del detenuto e nella sicurezza penitenziaria - 5. Criticità e rischi operativi - 6. Profili etici, giuridici e tutela dei diritti fondamentali - 7. Un modello di governance per l'IA nel sistema penitenziario - 8. Conclusioni - Bibliografia essenziale

1. *Introduzione* - L'intelligenza artificiale sta progressivamente penetrando i settori più sensibili dell'azione pubblica, trasformando il modo in cui si concepiscono sicurezza, gestione amministrativa e tutela dei diritti.

Nel contesto penitenziario, tale processo assume un rilievo particolare: il carcere è per sua natura un luogo di elevata complessità organizzativa e profonda vulnerabilità umana, in cui l'introduzione di tecnologie predittive e automatizzate richiede un bilanciamento costante tra efficienza e dignità.

Negli ultimi anni, la digitalizzazione ha rappresentato una sfida cruciale per l'amministrazione penitenziaria. L'assenza di un'infrastruttura informatica integrata e la disomogeneità delle pratiche gestionali tra istituti rendono evidente la necessità di una trasformazione digitale strutturata, capace di migliorare i processi di sicurezza, contabilità e trattamento. Tuttavia, la dimensione penitenziaria costituisce un banco di prova per la tenuta etica della tecnologia, poiché l'IA incide direttamente sul diritto alla libertà personale e sull'equilibrio tra controllo e umanità.²

In Europa, l'innovazione digitale nei sistemi penitenziari si è sviluppata in modo asimmetrico. Alcuni Paesi hanno introdotto piattaforme integrate di gestione detenuti, sistemi predittivi di rischio

¹ Funzionario contabile presso il Dipartimento amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia.

²Cfr. G. Caneschi, *Intelligenza artificiale e sistema penitenziario*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, n. 67 (1), 2024, pp. 251–269.

e applicazioni di monitoraggio comportamentale, mentre altri mantengono una logica prevalentemente analogica. L'Italia, pur disponendo di progetti pilota di rilievo, continua a mostrare una resistenza culturale e istituzionale verso l'automazione, riconducibile a timori legati alla responsabilità, alla trasparenza dei processi decisionali e al rischio di delega tecnologica.

La tecnologia può divenire un moltiplicatore di diritti o una nuova forma di esclusione, a seconda della qualità dei dati e del grado di controllo umano esercitato sull'algoritmo. Questa considerazione sintetizza il dilemma della transizione digitale penitenziaria: l'IA può potenziare sicurezza e legalità, ma solo se impiegata secondo criteri di proporzionalità, esplicabilità e supervisione.³

Il concetto di "sicurezza" non può essere ridotto a mera prevenzione di evasioni o incidenti, ma deve essere inteso in senso integrato, l'IA si inserisce come strumento di supporto al personale, utile per analizzare grandi volumi di dati, individuare pattern di rischio o migliorare la tracciabilità dei flussi informativi. Tuttavia, la gestione algoritmica di informazioni personali e biometriche richiede un controllo umano costante per evitare derive tecnocratiche e automatismi punitivi.⁴

In questo scenario, l'entrata in vigore del reg. (UE) n. 2024/1689 – AI Act segna il primo tentativo organico dell'Unione di regolare l'uso dell'IA nei settori ad alto rischio, tra cui giustizia e sistema penitenziario.

Il presente contributo, muovendo da un'analisi del quadro normativo europeo e nazionale, si propone di delineare i profili di rischio e le prospettive di governance etica dell'IA nel sistema penitenziario italiano.

2. *Quadro normativo europeo e internazionale* - L'evoluzione normativa in materia di intelligenza artificiale nel settore penitenziario si inserisce in un quadro complesso, in cui convergono atti vincolanti, strumenti di *soft law* e linee guida di carattere etico e amministrativo. L'obiettivo comune è quello di garantire che l'uso dell'IA avvenga nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, della dignità umana e dei principi di proporzionalità e trasparenza.

Il reg. (UE) n. 2024/1689, noto come *AI Act*, rappresenta la prima disciplina organica europea volta a regolare lo sviluppo, la commercializzazione e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale. Esso adotta un approccio basato sul rischio, distinguendo tra sistemi vietati, ad alto rischio, a rischio limitato e minimo. Le applicazioni dell'IA nel contesto penale e penitenziario rientrano nella categoria dei "sistemi ad alto rischio", in quanto incidono su diritti fondamentali quali la libertà personale, la privacy e l'uguaglianza. L'articolo 6, in combinato disposto con l'Allegato III, include tra i sistemi ad alto rischio quelli "destinati a sostenere le autorità pubbliche nelle decisioni che producono effetti giuridici su persone fisiche in materia di giustizia e applicazione della legge".

Nel caso del sistema penitenziario, rientrano in questa categoria le tecnologie utilizzate per: valutare la pericolosità o il rischio di recidiva, analizzare i comportamenti dei detenuti e supportare decisioni relative all'assegnazione dei regimi di custodia o alle misure alternative.

Il Regolamento impone specifici obblighi di valutazione d'impatto, trasparenza e supervisione umana (*human oversight*), con l'obiettivo di garantire la tracciabilità delle decisioni e la possibilità di revisione in caso di errore.⁵

La Raccomandazione CM/Rec(2024)5 del Consiglio d'Europa costituisce il principale riferimento internazionale in materia di IA e giustizia penitenziaria. Pur non avendo valore vincolante, essa orienta le politiche degli Stati membri verso un uso dell'intelligenza artificiale volto a tutelare i diritti delle persone detenute e migliorare le condizioni di vita all'interno degli istituti.

³ Cfr. S. Santini, *L'uso delle ICT e dell'IA nel sistema penitenziario: rischi e opportunità*, in *Welfare e Ergonomia*, n. 2, 2024, pp. 141-155.

⁴ Cfr. Consiglio d'Europa, Recommendation CM/Rec(2024)5 "Ethical and organisational aspects of the use of AI and related digital technologies by prison and probation services, Strasburgo, 2024".

⁵ Cfr. reg. (UE) n. 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce "regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (AI Act), GUUE L 1689/2024".

Il documento individua due direttrici fondamentali: da un lato l'uso dell'IA per supportare il reinserimento e la formazione del personale e dei detenuti; dall'altro, la limitazione dell'impiego di tecnologie di sorveglianza predittiva o comportamentale, ammesse solo se proporzionate e supervisionate da personale qualificato.

Particolare attenzione è dedicata alla protezione dei dati biometrici e sensibili, il cui trattamento deve avvenire nel rispetto del principio di minimizzazione e di sicurezza informatica. Il Consiglio evidenzia che l'IA “può e deve essere utilizzata per rafforzare, e non per compromettere, la dignità della persona detenuta”, richiamando il principio della “responsabilità umana ultima” in ogni decisione algoritmica.⁶

Accanto agli strumenti europei, si è progressivamente consolidato un quadro di soft law internazionale volto a delineare i principi etici globali dell'intelligenza artificiale: la Raccomandazione UNESCO (2021)⁷ sull'etica dell'IA, che introduce il principio di *proporzionalità tecnologica*, imponendo che l'uso dell'IA non determini un impatto sproporzionato sui diritti umani; i principi OCSE (2019) sull'IA responsabile, che definiscono il concetto di *human-centric AI*, fondato su trasparenza, accountability e *fairness*; la Carta Etica Europea sull'IA nei sistemi giudiziari (CEPEJ, 2018), primo atto europeo a riconoscere formalmente la necessità di audit etici e algoritmici e la Dichiarazione di Pechino (2019) e la Rome Call for AI Ethics (2020), che rafforzano il principio della supervisione umana come garanzia contro l'automatismo decisionale.⁸

Tali strumenti costituiscono oggi la cornice etico-normativa entro cui gli Stati europei sono chiamati a modellare le proprie politiche di digitalizzazione della giustizia.⁹

In Italia, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) ha emanato nel 2023 specifiche linee guida sull'uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione, stabilendo principi di trasparenza, qualità dei dati e valutazione d'impatto.

Queste linee guida, pur di carattere generale, assumono particolare rilievo per le amministrazioni che operano in settori sensibili, come quello penitenziario, dove la tecnologia deve essere utilizzata “in modo responsabile, tracciabile e verificabile”. Esse raccomandano l'adozione di piani di governance dei dati e la definizione di audit periodici, anticipando le prescrizioni del Regolamento europeo e delineando una base operativa per le PA ad alto rischio di automazione.¹⁰

A livello nazionale, il d.d.l. n. 1146/2024 poi l. 23 settembre 2025, n. 132 introduce disposizioni per la promozione e la regolamentazione dell'intelligenza artificiale, delegando al Governo l'adozione di decreti attuativi in materia di sicurezza, trasparenza e governance.

Il disegno di legge prevede la creazione di una Cabina di regia nazionale per l'IA, con compiti di indirizzo strategico, coordinamento delle amministrazioni e definizione di standard etici e tecnici per l'uso dell'IA nella pubblica amministrazione e nel settore giustizia. Tale strumento potrà costituire il punto di raccordo tra le previsioni dell'AI Act e le esigenze specifiche del sistema penitenziario, soprattutto in materia di sistemi predittivi e analisi dei dati sensibili.¹¹

3. *Stato dell'arte: tecnologie e resistenze nel sistema penitenziario italiano* - Il processo di digitalizzazione del sistema penitenziario italiano si colloca in una fase ancora sperimentale, caratterizzata da iniziative eterogenee, progetti pilota e una marcata disomogeneità tra istituti. Un primo passo è stato

⁶ Cfr. Consiglio d'Europa, Recommendation CM/Rec(2024)5 “T”.

⁷ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137.locale=en>

⁸ Cfr. *infra*, §6.1

⁹ Cfr. UNESCO, *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*, Parigi, 2021; OCSE, *Principles on AI*, 2019; CEPEJ – Consiglio d'Europa, *European Ethical Charter on the Use of AI in Judicial Systems*, Strasburgo, 2018; *Rome Call for AI Ethics*, Santa Sede, 2020.

¹⁰ Cfr. AGID – Agenzia per l'Italia Digitale, *Linee guida sull'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione*, Roma, 2023.

¹¹ Cfr. d.d.l. 1146/2024, “*Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale*”, Senato della Repubblica, XIX Legislatura.

compiuto con l'introduzione dell'accesso a internet per detenuti tramite *white-list* al fine di supportare il diritto allo studio.

La pandemia ha rappresentato un punto di svolta: le restrizioni alla mobilità e la necessità di mantenere i contatti con l'esterno hanno accelerato l'introduzione di strumenti digitali, come le videochiamate tra detenuti e familiari¹², la digitalizzazione di alcuni servizi amministrativi e la sperimentazione di piattaforme per la formazione a distanza.¹³

Nonostante questi progressi, l'uso delle tecnologie di intelligenza artificiale rimane limitato e frammentario. In Italia non esistono ancora sistemi di data governance unificata né piattaforme integrate per la gestione algoritmica delle informazioni penitenziarie. La maggior parte degli istituti utilizza ancora modelli gestionali manuali o semi-digitalizzati, con un'elevata dipendenza dai flussi cartacei e scarsa interoperabilità tra le banche dati del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria DAP.¹⁴

L'apparato amministrativo penitenziario italiano, già dalle origini, si configura come un sistema ad elevata complessità organizzativa, frutto di stratificazioni normative e di funzioni di controllo e direzione attribuite sin dall'Ottocento al Ministero dell'interno.¹⁵

Alcuni progetti sperimentali hanno avviato l'utilizzo di sistemi di videosorveglianza intelligente, dotati di capacità di analisi comportamentale automatica, finalizzati a rilevare situazioni di rischio o tentativi di autolesionismo. Parallelamente, in alcune strutture è in corso la valutazione di strumenti basati su sensori biometrici e tracciamento digitale dei movimenti interni. Queste tecnologie, pur potenzialmente utili ai fini della sicurezza, sollevano interrogativi sul rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e minimizzazione dei dati personali, previsti dal reg. (UE) n. 2016/679 (GDPR) e dal Codice privacy nazionale.¹⁶

Le attività penitenziarie rientrano tra le funzioni amministrative di necessaria spettanza dei pubblici poteri, configurandosi come esercizio di poteri pubblici in senso proprio e non come mera attuazione giudiziaria.¹⁷

In Italia, nel dibattito pubblico l'IA è spesso presentata come strumento in grado di risolvere il problema del sovraffollamento e di "svuotare" le carceri, prospettiva che appare semplificata e non coerente con le evidenze scientifiche. L'analisi dei media evidenzia una polarizzazione del discorso: da un lato, si esalta il potenziale dell'IA come leva di efficienza; dall'altro, si sottovalutano i rischi di *bias*, errori e violazioni della *privacy*.

Il dibattito europeo, invece, si è sviluppato a partire dal 2019 in chiave più equilibrata, valorizzando le applicazioni legate alla telemedicina, alla formazione del personale e dei detenuti e all'uso dell'IA per migliorare i processi di inclusione sociale.¹⁸

Un esempio di questo approccio è la Raccomandazione CM/Rec(2024)5 del Consiglio d'Europa, che invita gli Stati membri a utilizzare le potenzialità dell'IA "per rafforzare la tutela dei diritti dei detenuti e migliorare le condizioni di vita all'interno delle carceri", riconoscendo al tempo stesso i rischi connessi all'uso di algoritmi predittivi nella valutazione della pericolosità individuale.

Uno dei principali ostacoli all'adozione di strumenti digitali nel sistema penitenziario è rappresentato dal divario tecnologico tra gli istituti. Molte strutture non dispongono di reti informatiche adeguate, di connessioni stabili o di postazioni sufficienti per garantire l'accesso

¹² Circolare Dipartimento amministrazione penitenziaria (DAP) n. 366755/2015 e n. 31246/2019

¹³ Cfr. D. Aliprandi, *L'intelligenza artificiale nelle carceri è già realtà: servono norme per la tutela dei diritti*, in *Ristretti orizzonti*, 2023.

¹⁴ Cfr. D. Niccoli, *Osservatorio sulla Esecuzione Penale (OSEP)*, L'impiego dell'intelligenza artificiale all'interno delle carceri e nei sistemi di libertà vigilata, Università di Pisa, 2021.

¹⁵ Cfr. E. D'Alterio, *Il sistema amministrativo penitenziario*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2013, p. 374.

¹⁶ Cfr. *Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR)* e *D.Lgs. n. 196/2003* come modificato dal D.Lgs. 101/2018.

¹⁷ Cfr. E. D'Alterio, *Il sistema amministrativo penitenziario*, cit., p. 380.

¹⁸ Cfr. S. Matteis, *Privacy e pregiudizi: l'intelligenza artificiale in carcere è ancora un tabù*, in *il Domani*, 2024.

simultaneo ai sistemi informativi. Questo limita la possibilità di sperimentare soluzioni basate su IA e impedisce una gestione centralizzata e trasparente dei dati.

A tale criticità si aggiunge la carenza di competenze digitali tra il personale amministrativo e tecnico. Le competenze informatiche risultano spesso acquisite in modo informale e non sistematizzato, con un impatto diretto sull'efficacia delle innovazioni introdotte.¹⁹

Nonostante le difficoltà infrastrutturali, le tecnologie digitali stanno progressivamente trasformando la gestione quotidiana del detenuto. Le piattaforme per la tracciabilità dei movimenti interni, i registri informatizzati e i sistemi di gestione dei colloqui rappresentano strumenti ormai consolidati in diversi istituti. Tuttavia, la prospettiva di un ecosistema algoritmico integrato, capace di interconnettere sicurezza, trattamento, contabilità e amministrazione, è ancora lontana. Il percorso verso una piena digitalizzazione del sistema penitenziario richiede quindi una visione unitaria, basata su governance, interoperabilità e formazione, in linea con le raccomandazioni europee e le migliori pratiche internazionali.²⁰

4. *Ambiti applicativi dell'IA nella gestione del detenuto e nella sicurezza penitenziaria* - L'impiego dell'intelligenza artificiale nel sistema penitenziario apre una pluralità di scenari applicativi, che spaziano dalla sicurezza alla gestione amministrativa, fino al supporto psicologico e trattamentale. Le esperienze internazionali dimostrano che l'IA può costituire un utile strumento di ausilio alle decisioni e di monitoraggio dei rischi: dalle *smart prisons* dei Paesi asiatici ai robot di sorveglianza (i cosiddetti *Robot Guard* di Hong Kong e della Corea del Sud), fino al metodo *Cognify* sperimentato a Dubai per contrastare il sovraffollamento e al progetto pilota in Finlandia, in cui i detenuti addestrano gli algoritmi, emerge un dato comune: l'uso di tecnologie basate sull'IA rappresenta una tendenza irreversibile del sistema penitenziario contemporaneo.²¹

Tra gli ambiti di maggiore interesse, ad esempio in Cina, vi è l'uso di algoritmi predittivi per la prevenzione degli eventi critici (autolesionismo, aggressioni, fughe). Questi sistemi elaborano grandi quantità di dati eterogenei – anagrafici, disciplinari, sanitari – per identificare correlazioni statistiche tra variabili di rischio. L'obiettivo non è sostituire il giudizio umano, ma fornire al personale penitenziario indicatori di allerta precoce, utili per orientare interventi tempestivi.

Un secondo ambito diffuso, ad esempio a Liverpool, riguarda i sistemi di videosorveglianza intelligente e l'analisi automatica dei comportamenti. Tali sistemi utilizzano tecniche di *machine learning* per riconoscere movimenti o atteggiamenti potenzialmente anomali all'interno delle sezioni detentive, segnalando alle personali situazioni di rischio o aggressività.

Un ulteriore sviluppo riguarda la telemedicina e l'utilizzo di assistenti virtuali o chatbot, progettati per alleviare lo stress psicologico dei detenuti e migliorare la comunicazione con i servizi sanitari o educativi.

L'utilità operativa di questi strumenti è evidente, ma essi pongono seri interrogativi in termini di proporzionalità e tutela della privacy, poiché comportano una raccolta costante di dati biometrici e video. Le tecnologie di riconoscimento automatico devono pertanto essere limitate a finalità di sicurezza immediata, con esclusione di usi generalizzati o a fini disciplinari, in coerenza con i principi della Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2024.²²

L'uso dell'IA per la valutazione del rischio di recidiva rappresenta uno degli sviluppi più controversi.

In diversi Paesi europei sono stati introdotti modelli di *risk assessment*, come il sistema RisCanvi

¹⁹ Cfr. AGID, *Linee guida sull'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione*, Roma, 2023.

²⁰ Cfr. D. Niccoli, *Osservatorio sulla Esecuzione Penale (OSEP)*, L'impiego dell'intelligenza artificiale all'interno delle carceri e nei sistemi di libertà vigilata, Università di Pisa, 2021.

²¹ Cfr. S. Santini, *Tecnologie nelle carceri: un ponte per il reinserimento sociale e lavorativo*, in *Agenda digitale*, 2025.

²² Cfr. Consiglio d'Europa, Recommendation CM/Rec(2024)5 – “Ethical and organisational aspects of the use of AI and related digital technologies by prison and probation services”, Strasburgo, 2024.

sperimentato in Catalogna, che attribuisce a ciascun detenuto un punteggio di rischio sulla base di variabili statiche e dinamiche.²³

L'esperienza comparata ha mostrato che un utilizzo acritico di algoritmi di recidiva può produrre effetti distorsivi, penalizzando soggetti provenienti da contesti sociali svantaggiati e minando il principio costituzionale di uguaglianza.²⁴ Per questo, il ricorso a sistemi predittivi deve restare strumentale e non decisivo, integrandosi con la valutazione professionale di magistrati e operatori penitenziari. L'applicazione di tecnologie biometriche – come il riconoscimento facciale o vocale – è oggi al centro di un intenso dibattito etico e giuridico.

In ambito penitenziario, tali sistemi possono facilitare l'identificazione dei soggetti e il controllo degli accessi, ma comportano rischi elevati di profilazione e sorveglianza permanente.

Il trattamento dei dati biometrici rientra tra le categorie particolari ai sensi dell'art. 9 del GDPR, ammissibile solo in presenza di specifiche basi giuridiche e garanzie adeguate. L'uso generalizzato di tali tecnologie in carcere deve quindi essere considerato proporzionato solo se indispensabile per la sicurezza, e comunque subordinato a *privacy impact assessment* e verifica dell'Autorità Garante.²⁵

L'introduzione dell'IA nei processi penitenziari non produce soltanto effetti organizzativi, ma incide profondamente sulla relazione educativa e custodiale tra personale e detenuti. Un'eccessiva automatizzazione può ridurre la dimensione umana del trattamento, trasformando la persona in un insieme di dati e punteggi. Al contrario, un uso equilibrato dell'IA può favorire forme di conoscenza più oggettiva e personalizzata, aiutando gli operatori a individuare percorsi di reinserimento più efficaci.

È dunque necessario che ogni innovazione tecnologica sia valutata anche in termini di impatto relazionale, preservando il ruolo dell'operatore come mediatore umano tra norma e realtà. Solo in questo modo l'IA potrà contribuire a un modello penitenziario più sicuro e al tempo stesso più umano.²⁶

5. *Criticità e rischi operativi* - L'amministrazione penitenziaria costituisce un esempio paradigmatico di supremazia speciale della pubblica amministrazione, caratterizzata dall'attribuzione di poteri discrezionali intensi nei confronti di soggetti sottoposti alla sua custodia.²⁷ Le criticità principali riguardano la qualità dei dati, la trasparenza decisionale, la responsabilità umana e il rispetto dei diritti fondamentali. Uno dei rischi più rilevanti è rappresentato dai *bias* algoritmici, ossia distorsioni statistiche che producono effetti discriminatori nei confronti di determinate categorie di persone. Un caso emblematico è quello del software COMPAS, utilizzato nel sistema giudiziario statunitense e oggetto del noto caso *State v. Loomis* (Supreme Court of Wisconsin, 2016), in cui si è rilevato che l'algoritmo tendeva a sovrastimare il rischio di recidiva per gli imputati afroamericani rispetto ad altri gruppi.²⁸

Nei sistemi penitenziari, tali *bias* possono derivare da dati storici contenenti pregiudizi sociali o da modelli di addestramento non rappresentativi. Un algoritmo di valutazione del rischio, ad

²³ Cfr. EuroPris ICT Expert Group (2025), *Evolution of Prison Digitalisation*.

²⁴ Cfr. D. Niccoli, *L'impiego dell'intelligenza artificiale all'interno delle carceri e nei sistemi di libertà vigilata*, in Osservatorio sulla Esecuzione Penale (OSEP), Università di Pisa, 2021.

²⁵ Cfr. reg. (UE) n. 2016/679 (GDPR), art. 9 e Garante per la protezione dei dati personali, *Linee guida su videosorveglianza e dati biometrici*, 2023.

²⁶ Cfr. S. Santini, *L'uso delle ICT e dell'IA nel sistema penitenziario: rischi e opportunità*, in *Welfare e Ergonomia*, 2/2024, pp. 153-155.

²⁷ Cfr. E. D'Alterio, *Il sistema amministrativo penitenziario*, cit., p. 421.

²⁸ Cfr. M. Di Paolo, *L'amicus curiae di un algoritmo chiacchierato: il caso Loomis alla Corte Suprema del Wisconsin*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019.

esempio, può sovrastimare la pericolosità di individui provenienti da contesti marginali, replicando stereotipi anziché correggerli.²⁹

Il rischio è che la tecnologia finisca per legittimare una discriminazione sistemica, mascherata da oggettività statistica, compromettendo i principi di uguaglianza e di imparzialità dell'azione amministrativa (artt. 3 e 97 Cost.).

Un secondo ordine di criticità riguarda la responsabilità giuridica e il controllo umano sui sistemi automatizzati. Il reg. (UE) n. 2024/1689 e l'art. 22 del reg. (UE) n. 2016/679 (GDPR) stabiliscono che nessuno possa essere sottoposto a una decisione interamente automatizzata avente effetti significativi senza un intervento umano effettivo.

Ciò significa che la valutazione finale deve sempre appartenere a un operatore qualificato, capace di interpretare i risultati algoritmici alla luce delle circostanze concrete. La *human oversight* rappresenta quindi un presidio essenziale di legalità, volto a prevenire l'automazione impropria e a garantire la tracciabilità delle responsabilità.

L'eccessiva fiducia nei sistemi automatizzati produce il fenomeno dell'*automation bias*, cioè la tendenza a considerare più affidabili le decisioni delle macchine rispetto al giudizio umano. Questo rischio si traduce, in ambito penitenziario, in una progressiva deresponsabilizzazione del personale e in una perdita di consapevolezza delle implicazioni etiche delle proprie scelte. Per evitare tale deriva, è necessario prevedere meccanismi di audit periodici, protocolli di supervisione interni e un registro delle tecnologie utilizzate, sul modello del "registro dei sistemi di IA ad alto rischio" introdotto dall'AI Act.

Sul piano etico, la supervisione non è solo una garanzia tecnica, ma un dovere giuridico e morale dell'amministrazione. Come ricordato dal Consiglio d'Europa, "la responsabilità ultima di ogni decisione deve rimanere umana".

6. *Profili etici, giuridici e tutela dei diritti fondamentali* - L'introduzione dell'intelligenza artificiale nel sistema penitenziario impone un ripensamento dei principi etici e giuridici che ne governano l'azione. Il bilanciamento tra sicurezza, efficienza e dignità umana rappresenta il nucleo critico di ogni innovazione tecnologica nel contesto detentivo.

Gli strumenti di IA, se non correttamente regolati, possono infatti generare forme di sorveglianza sproporzionata, discriminazione o deresponsabilizzazione dell'operatore umano.

Il riferimento teorico ed etico centrale è rappresentato dai cinque principi elaborati nella filosofia dell'informazione, oggi recepiti anche nelle raccomandazioni internazionali e nei codici di condotta pubblica.

I principi di beneficenza, non maleficenza, autonomia, giustizia ed esplicabilità delineano la cornice valoriale di un uso etico dell'intelligenza artificiale. La *beneficenza* impone che l'IA persegua fini di miglioramento del benessere umano e collettivo; la *non maleficenza* vieta che la tecnologia produca effetti lesivi sulla dignità o sui diritti; l'*autonomia* richiede che l'essere umano resti libero di comprendere e contestare la decisione algoritmica; la *giustizia* esige che l'innovazione non amplifichi disuguaglianze sociali o territoriali e, infine, l'*esplicabilità* sancisce il diritto alla conoscibilità delle logiche decisionali.³⁰

Questi principi, applicati al contesto penitenziario, si traducono nella necessità di garantire un controllo umano costante, una trasparenza procedurale piena e una valutazione etica preventiva di ogni tecnologia impiegata.

7. *Un modello di governance per l'Intelligenza Artificiale nel sistema penitenziario* - L'introduzione dell'intelligenza artificiale nel sistema penitenziario richiede un modello di governance capace di

²⁹ Cfr. D. Niccoli, Osservatorio *sulla Esecuzione Penale (OSEP)*, L'impiego dell'intelligenza artificiale all'interno delle carceri e nei sistemi di libertà vigilata, Università di Pisa, 2021.

³⁰ Cfr. L. Floridi, *The Ethics of Artificial Intelligence*, Oxford University Press, 2023, pp. 112–130.

garantire coerenza tra innovazione, sicurezza e tutela dei diritti fondamentali. L'obiettivo non è solo regolare l'uso delle tecnologie, ma assicurare che esse operino entro una cornice istituzionale verificabile e responsabile, in grado di prevenire derive automatistiche e garantire l'intervento umano in ogni fase critica del processo decisionale.

L'amministrazione penitenziaria esercita, secondo la dottrina amministrativistica, una "supremazia speciale" nei confronti dei soggetti privati della libertà³¹. Questa posizione di potere implica un corrispondente dovere di garanzia, che si estende anche alla gestione delle tecnologie digitali e dei sistemi algoritmici.

Il reg. (UE) n. 2024/1689 (AI Act), agli artt. 14 e 29, prescrive che ogni sistema ad alto rischio sia soggetto a meccanismi di controllo umano efficaci, a una chiara tracciabilità dei processi decisionali e a una documentazione che consenta di risalire a ogni fase dell'elaborazione. L'amministrazione è pertanto chiamata a istituire un modello di supervisione multilivello, che coinvolga DAP, la Direzione generale per il personale e la formazione, l'AGID e il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale.

Ne deriva che la cultura della responsabilità deve tradursi in protocolli chiari di delega, validazione e controllo, integrando le nuove competenze digitali con i doveri giuridici tradizionali. Il principio di *accountability*, previsto sia dal GDPR sia dall'AI Act, assume così un valore sostanziale: ogni scelta algoritmica deve essere non solo tecnicamente corretta, ma anche giuridicamente e moralmente spiegabile.

Queste istituzioni dovrebbero operare in rete, secondo un principio di sussidiarietà orizzontale, condividendo dati, indicatori di rischio e protocolli comuni di verifica.

Ogni sistema di intelligenza artificiale impiegato in ambito penitenziario dovrebbe essere gestito secondo un ciclo di vita trasparente, che includa: valutazione preventiva dell'impatto etico e giuridico; autorizzazione all'uso e iscrizione in un Registro nazionale delle tecnologie penitenziarie; audit periodici di efficacia, imparzialità e sicurezza; monitoraggio dei risultati e procedure di dismissione dei sistemi obsoleti.

Il registro pubblico dei sistemi di IA, analogo a quello previsto dall'AI Act, costituirebbe un presidio di accountability, rendendo accessibili i dati essenziali sui fornitori, le finalità, le basi giuridiche e le modalità di supervisione.³²

La gestione dell'intelligenza artificiale nel sistema penitenziario non può limitarsi all'adozione di strumenti tecnologici: deve seguire un ciclo di vita regolato, che va dalla progettazione alla dismissione del sistema, garantendo audit costanti e trasparenza verso l'esterno. Il modello delineato dall'AI Act prevede la creazione di un "registro europeo dei sistemi di IA ad alto rischio", nel quale inserire le tecnologie impiegate da soggetti pubblici e privati. L'amministrazione penitenziaria italiana potrebbe replicare tale modello, istituendo un registro nazionale interno delle tecnologie algoritmiche, con obbligo di aggiornamento e tracciabilità.

Gli audit algoritmici periodici dovrebbero verificare la qualità dei dati, la conformità ai principi di minimizzazione e la non discriminazione, secondo un approccio ispirato ai framework OCSE e AGID. L'adozione di un *AI Governance Framework* nazionale, già auspicato in sede AGID (2023), rappresenterebbe uno strumento essenziale per assicurare coerenza, trasparenza e interoperabilità tra i vari livelli amministrativi.

Il monitoraggio continuo, inoltre, consente di prevenire fenomeni di obsolescenza etica e di aggiornare gli standard tecnici in base all'evoluzione normativa e tecnologica. In questa prospettiva, la governance dell'IA diventa un processo dinamico e riflessivo, nel quale l'innovazione è costantemente sottoposta a verifica democratica e istituzionale.

³¹ E. D'Alterio, *Il sistema amministrativo penitenziario*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, n. 2, 2023, pp. 369-420.

³² Cfr. reg. (UE) n. 2024/1689, AI Act, artt. 6-12; *Commissione Europea*, *AI Governance Framework*, Bruxelles, 2024.

La supervisione umana è la condizione imprescindibile per ogni decisione assistita da IA. Ogni sistema deve prevedere un *human-in-the-loop*, ossia la presenza di un operatore capace di interrompere, correggere o validare il processo automatizzato. Ciò consente di attribuire in modo chiaro la responsabilità finale al soggetto istituzionale competente, evitando zone grigie tra amministrazione, sviluppatori e fornitori di tecnologia.³³

La qualità dei dati costituisce un elemento cardine della governance. La validità di un algoritmo dipende dalla correttezza, completezza e aggiornamento delle informazioni che elabora.

È pertanto necessario stabilire standard comuni di raccolta e interoperabilità tra i sistemi informativi del DAP, DGSIA e Ministero della Giustizia, nel rispetto del principio di *once only* e delle regole europee sulla protezione dei dati personali.³⁴ La creazione di un'infrastruttura dati coerente permetterebbe di superare la frammentazione attuale e di sviluppare modelli predittivi realmente affidabili, riducendo il rischio di *bias* sistemici e di distorsioni informative.

La supervisione umana, unita alla qualità dei dati, diventa così il pilastro della legalità algoritmica.

Nessuna innovazione tecnologica può essere efficace senza un investimento strutturale nella formazione. La trasformazione digitale richiede competenze multidisciplinari: giuridiche, informatiche, etiche e organizzative. Si auspica l'istituzione di un programma di formazione permanente sull'IA penitenziaria, rivolto a dirigenti, funzionari, agenti e responsabili informatici.

La formazione deve promuovere non solo la conoscenza tecnica degli strumenti, ma anche la consapevolezza dei limiti etici e giuridici dell'automazione.

Solo operatori adeguatamente formati possono garantire che la tecnologia diventi strumento di umanizzazione del sistema e non di sua burocratizzazione algoritmica.³⁵

La cultura della responsabilità rappresenta, in ultima analisi, il presupposto indispensabile per un uso etico e sostenibile dell'intelligenza artificiale nel sistema penitenziario.

8. *Conclusioni* - L'adozione dell'Intelligenza Artificiale nelle carceri rappresenta una svolta istituzionale che ridefinisce sicurezza, trattamento e responsabilità pubblica, andando oltre la semplice innovazione tecnologica. L'IA, come ogni strumento di potere, amplifica tanto le potenzialità quanto i rischi dell'agire umano: la sua efficacia dipende dal contesto valoriale e dalle regole che ne disciplinano l'uso.

Se correttamente regolata, l'intelligenza artificiale può costituire una risorsa decisiva per rafforzare la sicurezza, ottimizzare la gestione delle risorse e migliorare la qualità del trattamento penitenziario.

Algoritmi trasparenti e supervisionati possono supportare la prevenzione degli eventi critici, la personalizzazione dei percorsi di reinserimento e la semplificazione dei processi amministrativi.

L'amministrazione deve dotarsi di strumenti di audit algoritmico, di registri pubblici delle tecnologie e di competenze interne capaci di esercitare una vigilanza effettiva e costante. Solo in questo modo sarà possibile coniugare innovazione e legalità, evitando derive tecnocratiche o deresponsabilizzazioni sistemiche. La sfida per il futuro consiste nel costruire un sistema penitenziario tecnologicamente avanzato ma centrato sulla persona, in cui la digitalizzazione diventi veicolo di inclusione e non di esclusione.

³³ Cfr. Consiglio d'Europa, Recommendation CM/Rec(2024)5 – Ethical and organisational aspects of the use of AI and related digital technologies by prison and probation services, Strasburgo, 2024.

³⁴ Cfr. AGID, *Linee guida sull'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione*, Roma, 2023.

³⁵ Cfr. OCSE, *AI Skills for the Public Sector Report*, Parigi, 2023.

Ogni innovazione amministrativa trova la propria legittimità solo entro i confini del diritto: il reg. (UE) n. 2024/1689, il GDPR e le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa hanno posto basi solide per un utilizzo responsabile dell'IA, fondato su trasparenza, tracciabilità e supervisione umana.

L'etica non rappresenta un limite esterno, ma la condizione stessa della legittimazione dell'innovazione: un argine alla tentazione di trasformare la sicurezza in controllo e l'efficienza in automatismo.

La prospettiva futura per l'amministrazione penitenziaria è la costruzione di una governance sostenibile e partecipata dell'intelligenza artificiale, capace di integrare competenze giuridiche, tecnologiche ed etiche in un unico disegno strategico.

Solo un'amministrazione che sappia governare la complessità algoritmica potrà restare fedele alla propria missione costituzionale: garantire sicurezza attraverso il rispetto della persona.

La tecnologia non è neutra, ma riflette lo sguardo di chi la utilizza. Nel carcere come nell'intera amministrazione pubblica, l'intelligenza artificiale sarà davvero "intelligente" solo se resterà umana.

Normativa: AGID, *Linee guida sull'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione*, Roma, (2023); AGID, *Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2022–2024*, Roma, 2026; AGID (2024)- *Strategia italiana per l'intelligenza artificiale 2024-2026*, Roma; Consiglio d'Europa, *Recommendation CM/Rec(2024)5 – Ethical and organisational aspects of the use of AI and related digital technologies by prison and probation services*, Strasburgo 2024; Consiglio dell'Unione Europea, *European Artificial Intelligence Act – General Approach*, Bruxelles, 2024; OCSE, *Principles on Artificial Intelligence*, Parigi, 2019; OCSE, *AI Skills for the Public Sector Report*, Parigi, 2023; reg. (UE) n. 2016/679, *General Data Protection Regulation (GDPR)*; reg. (UE) n. 2024/1689, *AI Act*, GUUE L 1689/2024; r.d. 23 maggio 1924, n. 827, *Regolamento di contabilità generale dello Stato*; UNESCO, *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*, Parigi, 2021; Commissione europea, *High Level Expert Group on Artificial Intelligence, Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, Bruxelles, 2019; European Prison Service Network (EuroPris ICT Expert Group), *Evolution of Prison Digitalisation: Situation, Risks and Benefits*, Bruxelles, 2025; Council of Europe, *AI in prisons and probation: New Council of Europe recommendation aims to ensure respect for human rights and dignity*, 2024; Associazione Italiana per l'Intelligenza Artificiale e Laboratorio Nazionale di *Artificial Intelligence and Intelligent Systems* del Consorzio Interuniversitario Nazionale per l'Informatica, *Offerta Didattica in Italia sull'IA 2023*.

Dottrina: S. Ardita, L. Degl'Innocenti, F. Faldi, *Diritto penitenziario* (V ed.), Roma, Laurus Robuffo; A. Balsamo, *L'impatto dell'intelligenza artificiale nel settore della giustizia*, audizione alla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, 12 marzo 2024; M. Bottari, *Procedimento amministrativo: evoluzione digitale e suoi sviluppi nell'era dell'intelligenza artificiale*, in *Il Diritto Amministrativo*, XV(6), 2023; G. Caneschi, *Intelligenza artificiale e sistema penitenziario*, in *Riv. it. dir. e proc. penale*, n. 67(1), 2024, pp. 251-269; N. Cappellazzo, *Algoritmi, automazione e macchinismi di intelligenza artificiale: la classificazione proposta dal Consiglio di Stato*, in *federalismi.it*, 2022; S. Consolo e G. Russo, *Codice penitenziario commentato*, Roma, Laurus Robuffo, 2023; E. D'Alterio, *Il sistema amministrativo penitenziario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2013, pp. 369-420; G. Fasano, *Gestione dell'algoritmo in ambito pubblico: le smart cities quale crocevia di diritti fondamentali*, in *federalismi.it*, n. 29, 2022, pp. 40–58; L. Floridi, *The Ethics of Artificial Intelligence*, Oxford University Press, 2023; S. Lovergine e G. Occhiocupo, *Elementi di analisi sull'impiego di sistemi e algoritmi di IA nelle decisioni amministrative*, in *INAPP*, 2023; D. Niccoli, *L'impiego dell'intelligenza artificiale all'interno delle carceri e nei sistemi di libertà vigilata*, in *Osservatorio sull'Esecuzione Penale (OSEP)*, Università di Pisa, 2021; M. Palma, *Gli algoritmi dell'amministrazione pubblica e l'amministrazione pubblica degli algoritmi*, in *Riv. it. di inf. e dir.*, 2022; S. Santini, *L'uso delle ICT e dell'IA nel sistema penitenziario: rischi e opportunità*, in *Welfare e Ergonomia*, n. 2, 2024, pp. 141–155; G.

Spagnuolo, *Artificial intelligence and the end of administrative proceedings*, Bologna, Il Mulino, 2022; S. Matteis, *Privacy e pregiudizi: l'intelligenza artificiale in carcere è ancora un tabù*, in *Editoriale Domani*, 2024; di D. Aliprandi, *L'intelligenza artificiale nelle carceri è già realtà: servono norme per la tutela dei diritti*, in *Ristretti Orizzonti*, 2023; Italian National Ph.D. Program in Artificial Intelligence consultabile al link <https://phd-ai.it>; ManpowerGroup, *Il Futuro Italia The Greening World of Work*, https://www.ey.com/it_it/newsroom/2023/11/nuovo-studio-di-manpowergroup-ey-sanoma.

**SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA E AUTOCONSUMO DI ENERGIA:
LA PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI LOCALI ALLE COMUNITÀ ENERGETICHE
RINNOVABILI¹**

di Alessandra Piconese²

Abstract

The issue of local authorities' participation in renewable energy communities can be viewed from different perspectives. On the one hand, there are budgetary constraints, including external ones, and on the other, compliance with current legislation on green and just transition. The critical issues that emerge from the current regulatory framework concern not only the legal status granted at local level, but also the role and participation of the municipality as a facilitator and aggregator of resources. If we look at energy poverty, for example, the participation of public authorities seems to be necessary to ensure the redistribution of surplus energy. In view of the social function performed by local authorities in the energy field, we intend to conduct this research in order to answer at least three questions: (1) can the participation of the local authority in the Renewable energy communities be considered necessary (2) if what are the minimum conditions under which the requirements for the purchase of a shareholding pursuant to art. 5, par. 1, of d.lg. 19 August 2016, no. 175 can be said to be met; (3) finally, what is the limit set by accounting law within which the municipality's participation can satisfy the public interest in the growth of the community and the territory of reference, according to the principles of democracy and solidarity. From a methodological point of view, the contribution will analyze some national experiences that have been the subject of opinions by the Court of Auditors and that are useful in an attempt to provide an answer to the research questions.

Il tema della partecipazione degli enti locali alle Comunità energetiche rinnovabili può essere osservato secondo prospettive diverse. Per un verso i vincoli di bilancio anche esterni e per l'altro il rispetto della normativa vigente che riguarda la transizione verde e giusta. Le criticità che emergono dall'attuale quadro regolatorio riguardano non solo la natura giuridica accordata a livello locale, ma anche il ruolo e la partecipazione del Comune, quale ente facilitatore e di aggregazione di risorse. Se si guarda ad esempio alla povertà energetica la partecipazione dell'autorità pubblica sembra essere necessaria a garantire la redistribuzione dell'energia prodotta in sovrappiù. Nella prospettiva, allora, della funzione sociale svolta dagli enti locali in campo energetico intendiamo condurre questa ricerca al fine di dare risposta ad almeno tre domande: (1) se può ritenersi necessaria la partecipazione dell'ente locale alla Comunità energetica rinnovabile; (2) quali sono le condizioni minime in presenza delle quali possono dirsi soddisfatti i requisiti per l'acquisto di una partecipazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, d.lg. 19 agosto 2016, n. 175; (3) infine, qual è il limite dettato dalla legge contabile entro cui la partecipazione del comune può soddisfare l'interesse pubblico alla crescita della comunità e del territorio di riferimento, secondo canoni di democrazia e solidarietà. Nel metodo il contributo analizzerà alcune esperienze nazionali che sono state oggetto di parere della Corte dei conti e che sono utili nel tentativo di fornire una risposta alle domande di ricerca.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La partecipazione degli enti locali alle Comunità Energetiche Rinnovabili. – 3. La transizione verde e giusta tra vincoli di bilancio e legislazione europea. – 4. Forme giuridiche della partecipazione alle Comunità

¹ Il contributo è parte del progetto «Entidades locales y comunidades energéticas: desafíos y estrategias jurídicas en contratación pública, patrimonio y ordenación del suelo y edificación» (ENLOCOMUN), financiado por el MCIU/AEI y la UE, con ref. PID2024-156927OB

² Assegnista di ricerca in diritto amministrativo all'Università degli Studi della Magna Graecia di Catanzaro.

energetiche: associazione, società, cooperativa, fondazione. – 5. Il ruolo della Corte dei Conti e le regole di compatibilità con il sistema pubblico contabile: la funzione di controllo e gli oneri motivazionali dell'amministrazione pubblica. – 6. Casi ed esperienze sul territorio. – 7. Note conclusive.

1. *Premessa.* – Gli enti locali hanno un ruolo determinante rispetto alla realizzazione di modelli per lo sviluppo di energie rinnovabili. Vicini alla popolazione, sono in grado di intercettare i bisogni e di individuare strumenti giuridici maggiormente idonei alla costituzione di Comunità energetiche rinnovabili sui territori di riferimento.

La partecipazione delle autorità locali alla transizione verde e giusta è prevista dalla legge e determina una serie di implicazioni che scaturiscono dalla natura pubblica del soggetto che accede alla comunità energetica, sia essa una società, un'associazione o una fondazione.

La decisione amministrativa dell'ente locale ha profili di interesse procedimentale e contabile allo stesso tempo. La destinazione di risorse pubbliche da parte di un ente locale, infatti, assume rilevanza in ordine ai vincoli di bilancio per la razionalizzazione della spesa. Aspetto che attiva la funzione di controllo della Corte dei conti, come da previsione normativa.

Sulla base di queste brevi premesse intendiamo approfondire una ipotesi di ricerca destinata a esaminare il ruolo degli enti locali all'interno delle Comunità energetiche rinnovabili. Ciò nel tentativo di rispondere ad almeno tre domande (1) se può ritenersi necessaria la partecipazione dell'ente locale alla Comunità energetica rinnovabile; (2) quali sono le condizioni minime in presenza delle quali possono dirsi soddisfatti i requisiti per l'acquisto di una partecipazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.lg. 19 agosto 2016, n. 175; (3) infine, qual è il limite dettato dalla legge contabile entro cui la partecipazione del comune può soddisfare l'interesse pubblico alla crescita della comunità e del territorio di riferimento, secondo canoni di democrazia e solidarietà.

2. *La partecipazione degli enti locali alle Comunità Energetiche Rinnovabili.* – Descritta nel panorama normativo europeo all'interno della dir. (UE) n. 2018/2001 c.d. Red II sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, la Comunità energetica è indicata come «soggetto giuridico autonomo» basato sulla «partecipazione aperta e volontaria». Lo scopo è quello di «fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari».

Il d.lg. 8 novembre 2021, n. 199 riconosce la comunità energetica rinnovabile quale soggetto giuridico partecipato da «persone fisiche, piccole medie imprese, anche partecipate da enti territoriali, associazioni, aziende territoriali per l'edilizia residenziale, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, aziende pubbliche di servizi alla persona, consorzi di bonifica, enti e organismi di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del terzo settore e associazioni di protezione ambientale, nonché le amministrazioni locali individuate nell'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istat» (art. 31, comma 1, lett. b)).

Il legislatore non pone vincoli riguardo alla forma giuridica che la Comunità energetica può assumere, data la complessità delle situazioni di fatto e di diritto che possono presentarsi sul territorio di riferimento. Ciò che invece caratterizza la Comunità è la contestuale presenza di soggetti privati e di soggetti pubblici ovvero la presenza di interessi diversi all'interno della stessa.

Il contemperamento di tutte le necessità ha generato questioni controverse sulla compatibilità fra modello prescelto e presenza dell'ente territoriale di riferimento.

L'assetto degli interessi riceve poi un ulteriore elemento di complessità che deriva dai vincoli di bilancio e dal rispetto del principio di razionalità della spesa pubblica. In questo ultimo senso la presenza del potere pubblico nella Comunità attiva una serie di oneri non solo motivazionali della decisione pubblica, ma anche di sottoposizione dell'operazione di acquisto della partecipazione al controllo contabile.

3. *La transizione verde e giusta tra vincoli di bilancio e legislazione europea.* – Annoverato tra gli strumenti di finanza locale l'acquisto di una partecipazione in una Comunità energetica costituita in forma societaria oppure la costituzione della stessa è disciplinato dal d.lg. 19 agosto 2016, n. 175, il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Tusp). Nell'operazione di investimento l'atto deliberativo dell'ente pubblico diventa il punto di osservazione privilegiato sotto il profilo della sua giuridica possibilità e delle condizioni, oltre che della valutazione dei benefici apportabili dal soggetto pubblico al costituito o costituendo soggetto giuridico privato.

È fuori di dubbio che il perseguimento delle finalità istituzionali costituisca la priorità: la legge stabilisce infatti che non è possibile per l'amministrazione pubblica costituire società che abbiano come oggetto la produzione di beni e servizi che non siano «strettamente necessarie» per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Sarà invece possibile lo svolgimento di attività di produzione di un servizio di interesse generale, la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica su accordo di programma o partenariato, l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente (nel rispetto delle regole sulla contrattazione pubblica), i servizi di committenza (art 4 d.lg. n. 175/2016).

Sotto il medesimo profilo oggettivo occorre che l'operazione di investimento sia sostenibile sul piano finanziario: da ciò scaturisce la necessità da parte dell'ente pubblico di analizzare in modo puntuale «la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale» (Corte dei conti, Umbria, deliberazione n. 63/2023/PASP).

Inoltre, sul piano più strettamente soggettivo, vanno ponderati gli effetti dell'acquisto della partecipazione con specifico riferimento alla situazione finanziaria dell'ente procedente (Corte dei conti, Umbria, deliberazione n. 63/2023/PASP).

La sostenibilità finanziaria è valutata sia in senso oggettivo, in modo che sia assicurata la solidità del nuovo soggetto giuridico, sia in senso soggettivo, con l'obiettivo specifico di considerare gli effetti complessivi dell'operazione sulla soggettività finanziaria propria dell'ente procedente, assicurando la razionalità dell'ingresso nella Comunità.

Sta a monte la considerazione del tipo di società cui l'ente pubblico intende partecipare. Il Tusp non contempla le società di persone, per la illimitata responsabilità sociale, e le società di capitali con il solo scopo di lucro. Il Tusp ammette invece la partecipazione esclusiva a «società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa» (art. 4 d.lg. n. 175/2016). La compatibilità deve inoltre essere verificata rispetto agli scopi consentiti alla Comunità energetica cioè alla loro costituzione per il raggiungimento di benefici ambientali, economici o sociali (art. 1, n. 16 della dir. (UE) 2018/2001). Non certo a carattere lucrativo, dal momento che è previsto che l'energia prodotta debba essere utilizzata per «l'autoconsumo istantaneo in sito ovvero per la condivisione con i membri della Comunità» (art. 2, lett. b) del d.lg. n. 199/2021).

4. *Forme giuridiche della partecipazione alle Comunità energetiche: associazione, società, cooperativa, fondazione.* – Il vademecum Anci per i comuni «sull'Autoconsumo individuale a distanza e Comunità di Energia Rinnovabile» offre – con una finalità divulgativa e non vincolante – preziose informazioni che riguardano i «meccanismi di sostegno previsti per le pubbliche amministrazioni, e a favore di comunità locali, nell'ambito delle configurazioni per l'autoconsumo diffuso». Ciò è utile anche nella prospettiva del successivo esame dei pareri resi dalla Corte dei conti su alcune delibere comunali di acquisto di partecipazioni in Comunità energetiche.

Il Vademecum si esprime sulla relazione tra Comune e configurazioni dell'autoconsumo diffuso, autoconsumo individuale, Comunità di energia rinnovabile. Analizza infine alcune esperienze per forma giuridica: associazione non riconosciuta e cooperativa in cui è mutata una precedente associazione non riconosciuta.

La prima dettata dalla volontà di restringere la partecipazione a un numero esiguo di

consumatori per non eccedere nella disponibilità immessa in rete e conseguentemente non pregiudicare la quantità di benefici che sarebbero poi stati ripartiti tra i privati.

La seconda nata per beneficiare nell'immediatezza degli incentivi economici previsti con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica.

Esiste un terzo modello, meno utilizzato, che è quello della fondazione di partecipazione caratterizzato dalle regole sul complesso di beni a destinazione vincolata (il patrimonio), con struttura aperta e a formazione progressiva: lo scopo è immutabile (differentemente delle fondazioni) e i fondatori sono dotati di capacità decisione su di esso (come per il fondo di gestione). In tutti e tre i casi è assente lo scopo di lucro.

Sono specificamente individuati i punti di forza e di debolezza delle forme giuridiche individuate. Ad esempio la personalità giuridica è certa per la cooperativa e la fondazione di partecipazione, ma non per l'associazione non riconosciuta. Il controllo avviene attraverso i propri organi per il caso della associazione e della fondazione; nel caso della cooperativa si aggiungono la vigilanza pubblica del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica oppure le associazioni rappresentative cui aderisce la CER. L'autonomia patrimoniale è perfetta nella cooperativa e nella fondazione: può essere imperfetta nell'associazione.

La capacità finanziaria è maggiore per la fondazione e per la cooperativa, che ha un capitale sociale e può eventualmente emettere strumenti finanziari oltre che soci finanziatori; è minore per l'associazione. Infine sussistono i requisiti di forma per tutte e tre le forme giuridiche individuate.

Con riferimento alla scelta della forma giuridica le indicazioni contenute nel Vademecum sottolineano la necessità secondo cui il Comune debba fare riferimento alle previsioni contenute nel d.lg. n.175/2016 e perciò alla (1) idoneità del modello rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali (art. 4 e 5 del d.lg. n. 175/2016). Occorre poi che siano definiti (2) benefici economici e costi coerentemente con la disciplina della finanza degli Enti locali. Il modello di governance (3) deve garantire una gestione trasparente e partecipata. Occorre (4a) che sia predisposto uno statuto in cui va indicato l'oggetto sociale che è quello di garantire (non profitto ma) benefici ambientali, economici o sociali ai membri, ai soci, alle aree in cui opera. Nello stesso statuto devono essere indicati coloro che esercitano (b) i poteri di controllo individuati tra i soggetti elencati nell'art. 31, commi 1 e 3, del d.lg. n. 199/2021 esercitano i poteri di controllo. Lo statuto deve precisare che (c) la comunità è autonoma e che la partecipazione è aperta e volontaria: deve essere espressamente prevista la condizione secondo la quale per le piccole e medie imprese la partecipazione non può costituire l'attività commerciale o industriale principale. Con riferimento al cliente finale (d) lo statuto deve prevedere il mantenimento dei suoi diritti per esempio di scelta del proprio venditore, di possibilità di uscita in qualsiasi momento anche su corrispettivo concordato. Riguardo alla responsabilità per il riparto di energia elettrica (e) sarà lo statuto a prevedere un soggetto delegato. Infine la previsione (f) dell'importo della tariffa premio che sarà destinato ai consumatori diversi dalle imprese e utilizzato per finalità sociali di cui il territorio ne beneficerà.

Il documento fissa poi ulteriori punti essenziali che riguardano la scelta della forma giuridica da parte del Comune. Infatti la scelta del modello giuridico rappresenterebbe uno degli aspetti più delicati da gestire. Coerentemente con lo spirito delle politiche europee non è possibile definire un modello che possa essere utilizzato per tutte le comunità costituite dai Comuni: questo perché il modello prescelto va ad adattarsi precipuamente alla tipologia della Comunità creata. Sono rilevanti a questo proposito le indicazioni che riguardano il numero di aderenti, la consistenza del capitale, l'ammontare e la tipologia dei flussi di cassa cioè a dire l'entità dell'iniziativa. Quelle che si riferiscono alla possibilità di accedere al credito per il finanziamento degli asset; quindi anche alle modalità di collocazione degli asset rinnovabili tra Comunità, membri e soggetti terzi; alle modalità con cui l'amministrazione mette a disposizione i propri impianti; alle modalità con cui nuovi consumatori e produttori possono in futuro aderire; ai vincoli e alle opportunità che derivano dall'applicazione della disciplina del Terzo settore.

Sintetizzati in questo modo i riferimenti alla forma giuridica che la CER può assumere, di seguito faremo riferimento ad almeno tre questioni considerate nel Vademecum e che ci aiuteranno nella lettura dei pareri della Corte dei conti. Ci preme innanzitutto indicare la precisa collocazione del Comune in relazione alla CER; in secondo luogo individuare le attività che sono preventive rispetto all'operazione di investimento; infine tratteremo nell'ambito dell'istruttoria procedimentale delle fasi che sono necessarie per definire e concludere l'operazione di investimento.

La posizione che il Comune può ricoprire rispetto alla CER è di soggetto abilitante, promotore, aderente, aggregatore.

Nel primo caso l'impegno consiste nella rimozione delle previsioni amministrative che sono in grado di ostacolare la realizzazione degli impianti. L'intervento riguarda gli strumenti urbanistici, i regolamenti edilizi, i piani territoriali, le autorizzazioni, insieme alla ricognizione delle aree nelle quali gli impianti possono essere installati e la promozione di informazioni per favorire il dialogo con i cittadini.

Quale soggetto promotore il Comune può offrire la disponibilità di spazi destinati alla realizzazione di impianti e anche impianti a fonti rinnovabili, senza tuttavia diventare membro della Comunità. Gli strumenti giuridici a disposizione sono i contratti per l'utilizzo di beni da parte dei terzi.

Per il caso in cui il Comune aderisce alla CER che sia già costituita l'obiettivo è quello di valorizzare i propri consumi e quindi assumere la qualifica di consumatore oppure incrementare la valorizzazione energetica e attraverso la disponibilità di impianti assumere la posizione di prosumer, cioè di produttore e consumatore allo stesso tempo. Infine può qualificarsi come produttore quando gli impianti siano sotto la disponibilità e il controllo della CER.

Quale aggregatore il Comune può svolgere soprattutto nei comuni di piccole dimensioni la funzione di far convergere intorno a obiettivi comuni l'intera collettività locale. Si afferma che questa funzione ha una spiccata connotazione sociale e ambientale, in cui le risorse pubbliche e private sono condivise per un unico percorso di gestione delle risorse locali. In questo modello l'impiego iniziale di risorse pubbliche è rilevante perché destinato alla progettazione e organizzazione della Comunità. Il Comune può allo stesso sollecitare investimenti privati dopo aver individuato i bisogni – anche attraverso forme di consultazione pubblica – e i soggetti in condizioni di fragilità per cui è necessario l'intervento soprattutto pubblico.

Il secondo punto che ci preme indicare è quello che riguarda la fase propedeutica a quella deliberativa, che è destinata a fornire elementi utili sulla base delle informazioni raccolte sull'esperienza concreta dei comuni. Si tratta della fase operativa di pianificazione e programmazione, della scelta del partner, del coinvolgimento dei cittadini, della creazione del soggetto giuridico nuovo, della realizzazione degli impianti.

Gli strumenti giuridici adoperabili sono il documento di indirizzo alla progettazione, il Piano economico finanziario e il bilancio previsionale; il Piano esecutivo di Gestione, la individuazione delle modalità con cui saranno individuati gli aderenti. L'Ufficio tecnico del Comune dovrà occuparsi della rimozione degli ostacoli in ingresso che possono essere presenti nel Regolamento urbanistico.

La fase della progettazione tecnica è destinata a definire l'assetto della Cer ovvero la sua configurazione nella prospettiva di offerta dei benefici che possono essere ricavati. Il quadro normativo del regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti è stato oggetto di una recente riforma destinata a semplificare l'accesso al sistema energetico.

Dal punto di vista delle competenze in materia energetica il Vademecum sottolinea l'importanza all'interno della struttura amministrativa del Comune della figura dell'*energy manager*, che è obbligatoria per i comuni con elevati consumi energetici, ma facoltativa per gli altri. In questo senso la figura del manager e quella di un Dirigente con competenze tecniche potrebbero essere utili nella fase istruttoria e decisionale dell'ente, anche al fine di rendere trasversale a tutti i

procedimenti amministrativi la dimensione della sostenibilità.

5. *Il ruolo della Corte dei Conti e le regole di compatibilità con il sistema pubblico contabile: la funzione di controllo e gli oneri motivazionali dell'amministrazione pubblica.* – L'art. 5 del d.lg. n. 175/2016 prevede l'obbligo di trasmettere l'atto deliberativo di costituzione di una società o acquisizione di una partecipazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla Corte dei conti. Nel primo caso è verificata la conformità alle regole della concorrenza e del mercato secondo la disciplina contenuta nella l. 10 ottobre 1990, n. 287. Nel secondo caso l'organo di controllo esprime un parere di conformità riguardo alla sostenibilità finanziaria e ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La novella normativa introdotta con l'art. 11, comma 1 lett. a) della l. 5 agosto 2022, n. 118, cioè con la legge annuale per il mercato e la concorrenza ha attribuito la competenza alla Sezione regionale di controllo per gli atti degli enti locali e previsto il termine di sessanta giorni entro cui la Corte dei conti è tenuta ad esprimersi, trascorso il quale l'amministrazione può procedere» (art. 5, comma 3). Ulteriore adempimento è quello secondo cui entro cinque giorni dal deposito la segreteria della sezione competente è tenuta a trasmettere il parere all'amministrazione interessata, che dovrà pubblicarlo sul proprio sito istituzionale nei successivi cinque giorni. Nel caso di parere negativo, in tutto o in parte, quando l'amministrazione procedente ritiene di voler procedere è tenuta a «motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni (art. 5, comma 4).

Sul dato normativo contenuto nel nuovo art. 5 che riguarda il contenuto e le modalità di attuazione della funzione assegnata alla Corte dei conti con l. n. 118/2022 si è espressa la Corte dei conti in sede di controllo nelle sue sezioni riunite (Corte dei conti, sez. riunite contr., deliberazione n. 16/2022). La decisione costituisce il punto di osservazione privilegiato per la successiva analisi di alcune delibere comunali sulla costituzione della Comunità energetiche rinnovabili.

Gli aspetti di maggior rilievo contenuti nella decisione del 2022 riguardano almeno tra aspetti: (1) la funzione attribuita alla Corte dei Conti; (2) l'oggetto della verifica e i parametri di riferimento; (3) la natura della decisione.

Il caso sottoposto è quello dell'atto deliberativo del Consiglio di amministrazione di una università con cui è stata decisa la partecipazione a una società consortile a responsabilità limitata e la richiesta da parte dell'amministrazione procedente alla verifica di conformità dell'atto alla sostenibilità finanziaria e di compatibilità della stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità come prescritto dal nuovo art. 5 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. L'operazione di investimento avrebbe riguardato l'istituzione di un soggetto in forma stabile, dotato di personalità giuridica e costituito da università statali ed enti pubblici di ricerca vigilati del Ministero dell'Università e della Ricerca, nonché da altri soggetti pubblici e privati. La creazione del partenariato rientra nell'ambito della Missione 4, istruzione-ricerca, componente 2, del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Sulla funzione attribuita la Corte dei conti precisa che il passaggio cruciale in cui si inserisce il controllo è quello tra il momento pubblicistico attraverso cui la pubblica amministrazione si determina positivamente circa la volontà di acquisire la veste di socio e quello privatistico di attuazione per il tramite di strumenti del diritto societario, cioè atto costitutivo, statuto della società, contratto di acquisto della partecipazione.

L'attività complessiva inoltre ha conseguente molteplici: sul mercato per un verso e sulla finanza pubblica per l'altro.

Nello spazio giuridico descritto, coerentemente con gli interventi normativi sulla contrazione della spesa pubblica destinata a garantire una più efficiente gestione e razionalizzazione degli investimenti (Corte cost., 12 agosto 2020, n. 194), la Corte dei conti interviene per intercettare in modo tempestivo eventuali criticità che sono destinate a incidere sui piani di razionalizzazione delle

partecipazioni pubbliche effettuate annualmente delle amministrazioni (art. 20 del d.lg. 175/2016).

Valuta conseguentemente «la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria» e verifica la conformità «ai vincoli tipologici, finalistici e procedurali previsti» dal Tusp.

Lo scrutinio del giudice contabile interviene cioè in ambiti in cui l'Amministrazione esercita un potere caratterizzato «da discrezionalità tecnica, essendo chiamata a fare applicazione di criteri, regole e canoni propri di conoscenze specialistiche diverse dalla scienza giuridica, richiamati in modo diretto dalle norme». Infatti «vengono in rilievo giudizi tecnici basati su competenze del settore aziendalistico e finanziario, caratterizzati da margini di opinabilità, in quanto non suffragati da scienze esatte o da relazioni universalmente accettate».

Sulla natura del potere esercitato il giudice contabile richiama quella giurisprudenza amministrativa secondo cui è ammessa «la verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo». Richiama infine la giurisprudenza civile «sulla verifica dei presupposti di fatto posti a fondamento del provvedimento scrutinato e si estende anche ai profili tecnici» per concludere che nel giudizio di responsabilità amministrativa e con riferimento ai parametri di efficienza, efficacia ed economicità, il sindacato del giudice contabile è «teso a verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che tale verifica è fondata su valutazione di legittimità e non di mera opportunità».

Ne consegue che rispetto alla «sostenibilità finanziaria la verifica deve avere ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione, valutandone la completezza e la adeguatezza di approfondimento» ovvero «verifica che l'istruttoria [...] contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto» e valuta «l'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti» in ragione della «complessità dell'operazione societaria deliberata».

In ordine alla sostenibilità in senso soggettivo l'organo di controllo verificherà la copertura in bilancio anche in prospettiva.

Sulla convenienza economica il giudice contabile accerterà che l'istruttoria compiuta sia andata a confrontare i risultati economici che «prevedibilmente» derivano dalle «varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno e l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi».

Sulla natura della decisione resa dall'organo di controllo il riferimento è al parere ovvero alla funzione cd. consultiva che afferisce «all'interpretazione, generale e astratta, di norme di diritto contabile o finanziario, potenzialmente applicabili alla fattispecie prospettata».

Appare allora in tutta evidenza la necessità intercettata dal legislatore di rafforzare l'onere di motivazione da parte dell'ente locale procedente, che puntualmente dovrà fornire le ragioni e le finalità della scelta compiuta.

6. *Casi ed esperienze sul territorio.* – La prima delle esperienze che intendiamo trattare riguarda il Comune di Montevarchi in Toscana che ha deliberato di costituire una società consortile denominata Comunità energetica di Montevarchi, di approvare lo statuto e l'atto costitutivo, di prendere atto che i soci fondatori sono l'amministrazione comunale e la società concessionaria a seguito di procedura di evidenza pubblica (che andranno a sottoscrivere l'atto costitutivo per avere la proprietà dell'impianto; di demandare al sindaco la sottoscrizione dell'atto costitutivo; infine di prendere atto che capitale sociale pari a diecimila euro (Corte dei conti, sez. contr., Toscana, deliberazione n. 77/2023/PASP).

Nelle valutazioni conclusive il giudice contabile dà atto di criticità emerse nello scrutinio che riguardano per un verso il modello organizzativo di tipo societario e per l'altro l'assenza di coerenza motivazionale con riferimento alla finalità istituzionali e alle ragioni che giustificano la scelta.

Non vi è, secondo il giudice contabile, nella legislazione europea e nazionale, alcuna

imposizione sulla scelta della formula societaria e per questo occorre che sia l'autorità procedente a motivare.

Le carenze motivazionali riguarderebbero i parametri giuridici ed economici-finanziari cui la delibera deve attenersi. Nello specifico «l'oggetto sociale della costituenda società [...] contempla attività non immediatamente riconducibili alle finalità istituzionali di un ente comunale (i.e. attività di ricerca)». Conseguentemente solo «alcune attività della CER sono ricollegabili alle funzioni comunali».

Mancherebbe un business plan e da ciò l'impossibilità per la Corte di valutare la «ragionevolezza, la completezza e l'attendibilità dell'operazione sotto il profilo della sostenibilità finanziaria oggettiva». Vi sono inoltre criticità in ordine alla sostenibilità finanziaria soggettiva dell'operazione che riguardano previsioni dello statuto.

Il parere è positivo invece in un altro caso di realizzazione di una comunità energetica che riguarda il Comune di Fontanafredda in Friuli Venezia Giulia. Costituita in forma di cooperativa a partecipazione pubblica (Corte dei conti, sez. contr., Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 52/2023). La Corte dei conti non ha ravvisato elementi di pregiudizio nell'acquisto di una partecipazione azionaria da parte del Comune, tuttavia per la novità del soggetto giuridico costituito e la «stima necessariamente previsionale e connessa all'andamento della dinamica di diversi fattori economici, istituzionali, nonché territoriali nazionali e internazionali, [...] si ravvisa la necessità [...] di un attento monitoraggio dell'operazione societaria, affinché mantenga nel tempo i presupposti finalistici nonché di sostenibilità e convenienza oltre che di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa».

Infine, in un caso recente la Corte dei conti ha adottato un parere positivo con osservazioni (Corte dei conti, sez. contr., Lombardia, deliberazione 22/2025) che riguardano il caso della partecipazione del Comune di Osio sotto alla comunità energetica di Dalmine. La Corte dei conti si esprime riguardo al vincolo tipologico, all'onere di motivazione sul perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, sullo specifico onere di motivazione analitica che riguardano le ragioni e le finalità che giustificano la scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, sulla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, sulla compatibilità con la legislazione europea, infine sull'adempimento dell'onere di sottoposizione a forma di consultazione pubblica. Ravvisa una carenza di dati e informazioni per esempio la mancata indicazione di socio che l'ente intende rivestire; oppure la inadeguatezza perché «stringata» la motivazione sotto il profilo della sostenibilità finanziaria valutata solo con riferimento all'apporto iniziale e non anche «nell'ottica della gestione dell'organismo societario».

7. *Note conclusive.* – Il percorso delineato attraverso l'analisi di alcune esperienze messe in atto dai Comuni e sottoposti al parere della Corte dei conti ci consente fornire una risposta alle tre domande di ricerca poste all'inizio della riflessione.

Abbiamo accertato che (1) la partecipazione dell'ente locale alla Comunità energetica rinnovabile non è una necessità sotto il profilo strettamente giuridico. La legge che conferisce soggettività giuridica alla CER dà atto della possibilità che l'autorità locale faccia il suo ingresso in una comunità già costituita o sia tra i promotori della stessa. Facoltà che è in linea con l'assenza di una preconfigurata formula giuridica adottabile e che è volta a favorire la più ampia partecipazione di enti pubblici e privati, questi ultimi sotto forma di impresa o individualmente. Di fatto il comune agisce come facilitatore, perché è in grado di perseguire gli obiettivi di benessere sociale, ambientale ed economico nella prospettiva della più ampia condivisione con la collettività, cioè coerentemente con il fine istituzionale. Inoltre la presenza del comune nella CER diventa presidio di legalità dell'azione interna alla stessa, in conseguenza delle implicazioni normative che scaturiscono dall'applicazione delle leggi sulla finanza locale e sul controllo della Corte dei conti. Ciò sotto il

profilo del procedimento amministrativo (dato il rafforzamento della motivazione sulla decisione) e sotto il profilo della spesa pubblica. La sostenibilità dell'operazione deve infatti essere considerata rispetto alla solidità del nuovo soggetto (sostenibilità finanziaria oggettiva) e della consistenza finanziaria dell'ente pubblico (sostenibilità finanziaria soggettiva). Valutazioni che non sono ancorate al momento della delibera per l'accesso o per la costituzione del soggetto giuridico, ma che si riferiscono alla successiva fase gestionale. Decisioni che per la loro natura tecnico-discrezionale sono sottoposte agli stessi limiti di sindacato che sono propri del giudizio di legittimità del giudice amministrativo.

In secondo luogo, nel corso dell'analisi è emerso che (2) secondo la legislazione attuale la partecipazione dell'autorità locale alla CER deve rispettare condizioni minime (indicate nell'art. 5 del d.lg. 175/2016) che riguardano la delibera, in particolare il contenuto della motivazione rafforzata. Occorre che l'ente locale dia atto analiticamente della necessità dell'ingresso nella nuova società rispetto al perseguimento dell'interesse pubblico perseguito e metta in evidenza le ragioni e le finalità che sono alla base della scelta compiuta. Questo con riferimento alla convenienza economica dell'operazione e della sua sostenibilità in termini finanziari. A questo proposito la Corte dei conti ha espresso parere negativo per la non immediata e completa riconducibilità dell'oggetto societario alle finalità istituzionali del comune. Sul punto le criticità rilevate erano inerenti la scelta del modello societario, il profilo motivazionale rispetto all'interesse perseguito dall'istituzione, l'assenza di un business plan che desse conto della ragionevolezza, della completezza e della attendibilità dell'operazione sotto il profilo della sua sostenibilità.

Da ultimo abbiamo verificato che (3) sebbene la legislazione europea e nazionale non impongano una formula organizzativa, tuttavia la partecipazione dell'ente locale alla Comunità energetica segue la legge sulle partecipazioni pubbliche, secondo cui è ammesso il modello societario non in tutte le sue tipologie. Restano escluse la società di persone, per la sua illimitata responsabilità che comprometterebbe l'operazione sotto il profilo della sostenibilità, e la società di capitali, per il perseguimento dello scopo di lucro. Questa finalità risulta doppiamente incompatibile con quelle istituzionali dell'ente e con quelle della Comunità energetica, costituita per il benessere sociale, ambientale ed economico della collettività.

BIGLIOGRAFIA RAGIONATA

Sulla promozione e costituzione delle comunità energetiche da parte delle autorità locali v. L. Cuocolo, *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, in L. Cuocolo, P.P. Giampellegrini e O. Granato (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 45 ss. Riguardo alla partecipazione dell'ente locale nella prospettiva della collaborazione con i privati v. C. Mari, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *federalismi.it*, n. 29, 2022, pp. 125 ss. Sulle implicazioni che derivano dalla partecipazione pubblica sulla disciplina applicabile v. A. Persico, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali. Moduli e strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per favorire la costituzione e le attività delle comunità di energia rinnovabile*, in *Ambientediritto.it*, n. 2, 2022, p. 5.

Sulla funzione di controllo in contrapposizione all'amministrazione propriamente detta, nonché all'attività consultiva v. G. Berti e L. Tumati *Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962 p. 306. Il controllo si distinguerebbe dall'amministrazione per la dipendenza funzionale del primo rispetto all'atto controllato e dalla attività consultiva per la omogeneità di questa (così come del controllo) rispetto all'atto finale. Tra i controlli amministrativi quelli di gestione guardano alla «attività considerata nell'insieme dei suoi effetti operativi e sociali» e trovano una giustificazione costituzionale v. G. Berti e N. Marzona, *Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999, p. 474. Sui controlli in relazione all'equilibrio

dei poteri dello Stato v. E. D'Alterio, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2024, pp. 3 ss. In ordine alla specificità dei controlli della Corte dei conti v. G. Carbone, *Corte dei conti*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, Agg. IV, 2000, 479-501; nonché F. Guccione, *Ricognizione sullo stato attuale dei controlli*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1974, pp. 647 ss.; V. Caianiello, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *La effettività della tutela giurisdizionale tra la pluralità delle giurisdizioni e la disciplina della finanza pubblica* (Atti del Convegno di Napoli-Salerno, 11-13 novembre 1983), Milano, 1985, pp. 85 ss.; P. Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, 1985; di recente sulle prospettive di riduzione della spesa pubblica, D. Iacovone, R. Paternò, F. Fontana e M. Caroli, *Problematiche e prospettive nel percorso di riduzione della spesa pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, Ernst & Young Business School. Research, 2014.

Per i profili di collaborazione sul territorio tra pubblico e privato e le ricedute in termini di finanza locale v. C. Ianone, *Partenariato e finanza di progetto di comunità*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, 6, p. 433-483. La prospettiva della comunità in relazione ai beni comuni v. G. Arena, *Nuovi modelli di amministrazione*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione (a cura di M. Bombardelli)*, Trento, 2016, p. 143-150; M. Bombarelli, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione (a cura di M. Bombardelli)*, Trento, 2016, p. 1-36. Sul tema delle comunità energetiche v. Chiappetta S. (2023), *Il tessuto valoriale delle comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2: 394-417; E. De Nictolis e C. Ianone (2022), *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza di interessi*, in *Diritto e società*, 4: 589-639; L. Di Cerbo, *Il nomos delle comunità energetiche: tra Stato, mercato e comune*, in *Giurisprudenza italiana*, 2749-2761.

Sul tema della transizione v. F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024; per le politiche climatiche e transizione ambientale v. A. Bonomo, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, Cacucci, 2023. Di recente v. A. Bartolini, E. Boscolo e P. Chirulli, *Transizione ambientale e digitale: effetti sul governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2025. Rispetto ai temi della finanza pubblica v. N. Aliyou, *Finanza pubblica inclusiva*, Roma, Edizioni Sapienza, 2024, dove è messa in rilievo l'importanza della finanza pubblica per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.

Anci, *Vademecum per i comuni per le configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile*, Anci, 2024; riguardo al tessuto urbano v. C. Micciché, *Comunità energetiche e tessuto urbano: nuove occasioni per un accesso solidale alle energie*, in *Riv. giur., di urbanistica*, 2023, 3, p. 486-512; G. Monaco, *Per un inquadramento generale delle comunità energetiche rinnovabili, tra politiche europee e principi costituzionali di riferimento*, in *Diritto Pubblico Europea*, 2023, 1, p. 589-607. Riguardo ai profili della concorrenza v. M. Renna, *Le comunità energetiche e l'autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2024, 1, p. 161-196. Il tema della semplificazione è affrontato da M. Renna, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. Ed.*, 2008, p. 37-70 e di recente M.A. Sandulli e P. Lombardi, *Gli strumenti autorizzativi per la promozione delle fonti rinnovabili*, in *federalismi.it*, 2025. In prospettiva comparata I. Gallego Còrcoles, *Comunidades de energía y transición energética*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2022.

Riguardo ai profili procedimentali amministrativi v. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 1952, p. 118; G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, 796; M.S. Giannini (1993), *Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993; A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1988; R. Villata e M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017. Riguardo all'onere motivazione della pubblica amministrazione e i parametri di riferimento v. A. Cassatella, *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, Cedam, 2014; sulla necessità di rafforzare l'onere motivazionale v. M. Ramajoli, *Il declino della decisione motivata*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3, 2017, pp. 894-926. Sul profilo della partecipazione dei privati v. M. Nigro, *Il*

nodo della partecipazione, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, pp. 223-504; G. Pastori, *Attività amministrativa e soggetti privati*, in *Giur. it.*, n. 7, 2014, pp. 173-177. In ordine alle valutazioni tecniche v. D. De Pretis, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, Cedam, 1995. Sul sindacato del giudice amministrativo v. N. Paoloantonio, *Il sindacato di legittimità del provvedimento amministrativo*, Padova, Cedam, 2000.

Corte dei conti, sez. contr., Toscana, deliberazione n. 77/2023; Corte dei conti, sez. contr., Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 52/2023/PASP; Corte dei conti, sez. contr., Lombardia, deliberazione n. 22/2025/PASP. Anche Corte dei conti, sez. riunite contr., deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022.

Altre fonti: dir. (CEE) n. 2009/28 Red I; dir. (UE) n. 2018/2001 Red II.

Il d.lg. 19 agosto 2016, n. 175, testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Tusp); il d.lg. 8 novembre 2021, n. 199 “*Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili*”; il d.lg. 25 novembre 2024, n. 190 contenente la “*disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell’articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118*”.

IL PNRR COME STRESS TEST DELLA FINANZA PUBBLICA MULTILIVELLO: L'ESEMPIO DELLA VALLE D'AOSTA

di Erika Zappavigna¹

Abstract

National Recovery and Resilience Plan (NRRP) represents an unprecedented stress test for Italy's multilevel system of public finance and administration. The exceptional scale of financial resources mobilised, combined with the complexity of European conditionalities and the strictness of the related timelines, has profoundly reshaped the relationship between central and territorial administrations, redefining the very balance of the Italian public finance architecture. Through the case study of the Valle d'Aosta Region, this paper analyses how a small autonomous administration has reorganised its governance, decision-making structures and accountability mechanisms to align with the NRRP's framework. Drawing on institutional documentation, regional legislation, official reports and doctrinal sources, the article explores both the structural weaknesses and the innovative elements that characterise this experience. The Valle d'Aosta case shows how the NRRP has acted as a «stress test» for Italian public finance, stimulating a new administrative culture based on performance, digital transparency and cooperative federalism.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) costituisce uno stress test senza precedenti per il sistema di finanza pubblica e amministrativa multilivello italiano. L'eccezionalità delle risorse mobilitate, la complessità delle condizionalità europee e la stringenza dei vincoli temporali hanno profondamente ridefinito i rapporti tra amministrazioni centrali e territoriali, incidendo sull'equilibrio della stessa architettura della finanza pubblica. Attraverso l'analisi del caso della Regione Autonoma Valle d'Aosta, il contributo esamina come una piccola amministrazione autonoma abbia riorganizzato le proprie strutture di governance, i processi decisionali e i meccanismi di responsabilità per adeguarsi al quadro istituzionale del PNRR. Sulla base di documenti istituzionali, fonti normative, atti regionali e riferimenti dottrinali, l'articolo mette in luce tanto le criticità strutturali quanto gli elementi di innovazione. L'esperienza valdostana dimostra come il PNRR agisca da banco di prova della finanza pubblica italiana, favorendo la diffusione di una cultura amministrativa orientata ai risultati, alla trasparenza digitale e al federalismo cooperativo.

SOMMARIO: 1. Premessa e obiettivi dell'analisi. – 2. Il PNRR come stress test della finanza pubblica multilivello. 3. La governance istituzionale e finanziaria del Piano. – 4. Caso studio: la Valle d'Aosta. – 5. Analisi comparata e prospettive di federalismo cooperativo. – 6. Conclusioni: il PNRR come occasione di riforma amministrativa permanente.

1. *Premessa e obiettivi dell'analisi.* – L'introduzione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)², approvato nel 2021 in attuazione del reg. (UE) n. 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, rappresenta un momento di svolta nella storia della finanza pubblica e amministrativa italiana. Per la prima volta, la gestione delle risorse pubbliche è stata ancorata a un sistema di condizionalità europee basato su criteri di performance e su un calendario vincolante di risultati. La portata straordinaria del Piano, che per l'Italia ammonta a oltre 191 miliardi di euro, ha

¹ Istruttore presso una finanziaria. Laureata in Economia e Politiche del Territorio e dell'Impresa all'Università della Valle d'Aosta, ha conseguito un Master di II Livello in Social Data Science all'Università di Milano-Bicocca. Si occupa di finanza pubblica e sostenibile, analisi economico-finanziaria e valutazione d'impatto delle politiche pubbliche.

² Reg. (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

imposto una ridefinizione profonda delle relazioni tra Stato, autonomie territoriali e Unione europea, inaugurando una stagione di riforme strutturali senza precedenti.

Il PNRR, in quanto strumento di policy multilivello, agisce contemporaneamente su tre piani: quello finanziario, imponendo nuovi criteri di gestione e di rendicontazione delle risorse; quello istituzionale, ridefinendo la ripartizione delle competenze fra amministrazioni centrali e periferiche; e quello culturale, promuovendo una trasformazione della pubblica amministrazione in senso orientato ai risultati e alla trasparenza.

Scopo del presente contributo è analizzare il PNRR come uno stress test della finanza pubblica multilivello italiana, osservando come la sua attuazione abbia operato non soltanto come strumento di politica economica, ma anche come dispositivo di verifica della capacità amministrativa del sistema. In tale prospettiva, il caso della Regione Autonoma Valle d'Aosta offre un punto di osservazione privilegiato, in quanto realtà territoriale di piccola scala ma dotata di autonomia statutaria e di una tradizione consolidata di cooperazione istituzionale.

La scelta di concentrare l'analisi su questa regione consente di cogliere in scala ridotta i meccanismi di coordinamento tra livelli di governo, le criticità legate alla capacità amministrativa e le potenzialità di innovazione derivanti dall'adozione del PNRR. La Valle d'Aosta, pur disponendo di risorse umane limitate, ha dovuto affrontare le medesime sfide organizzative delle regioni più grandi, adattandosi a un modello di governance europeo fondato su obiettivi, rendicontazione e responsabilità condivisa.

2. *Il PNRR come stress test della finanza pubblica multilivello* – Il concetto di «stress test», mutuato dall'economia finanziaria, assume nel contesto del PNRR una valenza istituzionale e sistemica. Il Piano ha sottoposto l'intero ordinamento amministrativo italiano a una pressione funzionale che ne ha messo in evidenza la capacità – o l'incapacità – di operare in condizioni di complessità, vincoli temporali e responsabilità multilivello.

Come osservano numerosi studi, il PNRR segna il passaggio da una *public administration of compliance* a una *public administration of performance*³: l'adempimento formale non basta più, poiché la legittimità dell'azione pubblica si misura ora sulla capacità di conseguire risultati concreti, verificabili e coerenti con le priorità europee. Tale trasformazione ha comportato una ridefinizione della nozione stessa di responsabilità amministrativa, che si estende oltre la mera correttezza formale per abbracciare la responsabilità di efficacia.

Nell'ambito del sistema multilivello, il PNRR ha accentuato la tensione tra accentramento e autonomia. Da un lato, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha assunto il ruolo di cabina di regia centrale, dotata di poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulla totalità dei progetti. Dall'altro, l'attuazione concreta è stata demandata a una pluralità di soggetti – ministeri, regioni, enti locali, aziende pubbliche e private – che costituiscono la trama operativa del Piano. Questa complessa architettura ha richiesto un livello di coordinamento verticale e orizzontale senza precedenti, che ha messo a dura prova la capacità amministrativa del Paese.

Il sistema italiano, storicamente segnato da asimmetrie territoriali, ha reagito in modo disomogeneo. Le regioni dotate di maggiore autonomia organizzativa e di competenze tecniche consolidate – come la Valle d'Aosta o il Trentino-Alto Adige – hanno saputo adattarsi più rapidamente ai meccanismi del Piano, mentre altre realtà hanno incontrato difficoltà legate alla scarsità di risorse umane e alla frammentazione delle competenze. Ciò conferma come il PNRR non sia soltanto un piano di investimenti, ma anche un banco di prova per la misurazione della capacità istituzionale⁴, concetto che in dottrina si intreccia con quello di good governance.

Un altro elemento innovativo è rappresentato dalla temporalità stringente del Piano. Le

³ P. Valotti, *La pubblica amministrazione orientata ai risultati*, Bologna, Il Mulino, 2018.

⁴ E. Ongaro, *Public Administration and Multilevel Governance*, Palgrave Macmillan, 2021.

scadenze imposte dall'Unione europea hanno introdotto nella pubblica amministrazione un inedito senso di urgenza, trasformando la programmazione in un processo continuo di monitoraggio e di verifica. Il tempo, tradizionalmente variabile nella gestione amministrativa, è divenuto parametro normativo e vincolo giuridico, segnando un'evoluzione profonda del diritto amministrativo dell'emergenza verso un diritto amministrativo della responsabilità.

3. *La governance istituzionale e finanziaria del Piano.* – L'architettura del PNRR, delineata dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77⁵, si fonda su un sistema multilivello di governance nel quale si intrecciano poteri di indirizzo, funzioni di attuazione e meccanismi di controllo. La centralità del Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso la Ragioneria generale dello Stato, costituisce il perno del modello italiano, che privilegia una logica accentrata di coordinamento. Tuttavia, la stessa norma riconosce il ruolo essenziale delle amministrazioni titolari e degli enti territoriali attuatori, in attuazione del principio di sussidiarietà e del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 119 della Costituzione.

La governance del PNRR si distingue per la sua natura ibrida: è al tempo stesso amministrativa e politica, nazionale ed europea. La Commissione europea, attraverso la *Recovery and Resilience Facility*⁶ istituita dal reg. (UE) n. 2021/241, esercita un controllo indiretto ma sostanziale sulle scelte nazionali, subordinando l'erogazione delle risorse al raggiungimento di obiettivi predeterminati (milestone e target). L'Italia, principale beneficiaria del programma, ha dovuto tradurre tali obiettivi in procedure amministrative coerenti, sviluppando un modello di rendicontazione integrata fondato sulla piattaforma informatica ReGiS⁷.

La digitalizzazione dei processi rappresenta uno degli aspetti più significativi della riforma. Per la prima volta, la raccolta e la verifica dei dati di avanzamento fisico, procedurale e finanziario sono avvenute in modo standardizzato e trasparente. Tale innovazione, oltre a rafforzare il principio di tracciabilità della spesa, ha contribuito a diffondere una cultura amministrativa basata sull'uso del dato come strumento di conoscenza e di responsabilità.

Il sistema di controllo delineato dal Piano, inoltre, ha introdotto una sinergia tra organi interni ed esterni. La Corte dei conti, in particolare, ha assunto un ruolo di vigilanza collaborativa, orientato alla prevenzione delle irregolarità piuttosto che alla loro sanzione ex post. Questo approccio, in linea con le tendenze più recenti del diritto amministrativo europeo, rafforza la dimensione dialogica dei controlli, promuovendo una cultura dell'integrità e della trasparenza.

La governance finanziaria del Piano ha avuto effetti anche sulla gestione del bilancio pubblico. La distinzione tradizionale fra spesa corrente e spesa in conto capitale tende a sfumare in favore di una concezione integrata della programmazione economico-finanziaria, in cui la finalizzazione della spesa prevale sulla sua natura contabile. Il PNRR, in questo senso, ha contribuito a introdurre nella finanza pubblica italiana una logica di budget per obiettivi, rafforzando il legame tra risorse impiegate e risultati conseguiti.

4. *Il caso della Regione Valle d'Aosta.* – L'attuazione del PNRR nella Regione Autonoma Valle d'Aosta rappresenta un laboratorio di osservazione privilegiato per comprendere come un sistema amministrativo di dimensioni ridotte, ma dotato di autonomia statutaria, abbia reagito all'impatto del nuovo paradigma di governance imposto dal Piano. L'esperienza valdostana consente di analizzare in modo concreto i processi di adattamento istituzionale e organizzativo che il PNRR ha indotto nel contesto delle autonomie speciali, evidenziando come la dimensione territoriale possa costituire tanto un limite quanto una risorsa per l'attuazione delle politiche pubbliche europee. Tale

⁵ D.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, recante “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative*”.

⁶ Commissione europea, *Recovery and Resilience Facility – Technical Guidance*, 2021.

⁷ MEF – Ragioneria Generale dello Stato, *Manuale operativo per il sistema ReGiS*, versione aggiornata 2023.

vantaggio non è automaticamente estendibile a tutte le amministrazioni di piccola dimensione. Nel caso valdostano la scala territoriale ridotta si combina infatti con un assetto di autonomia speciale che attribuisce competenze, capacità regolatoria e strumenti finanziari non presenti nelle regioni a statuto ordinario. Ciò colloca la Valle d'Aosta in una posizione strutturalmente diversa sia rispetto ad altre realtà territoriali di piccole dimensioni prive di autonomia speciale, sia rispetto alle stesse Regioni a statuto speciale e Province autonome, ognuna dotata di un distinto equilibrio tra risorse, competenze e capacità amministrativa.

La Valle d'Aosta, che conta poco più di centoventimila abitanti e un apparato amministrativo snello, ha dovuto affrontare le medesime complessità procedurali delle regioni di grandi dimensioni. La limitatezza delle risorse umane e la concentrazione delle funzioni in pochi dipartimenti hanno richiesto una riorganizzazione strutturale degli uffici regionali, volta a creare un equilibrio tra indirizzo politico e capacità tecnica. Già nel 2021 la Giunta regionale ha istituito la Cabina di regia per il PNRR, con la deliberazione 24 maggio 2021, n. 591⁸, incaricata di coordinare le attività di programmazione e di raccordare le competenze degli assessorati coinvolti. Tale organismo, integrato con rappresentanti del Consorzio degli Enti locali (CELVA) e del Comune di Aosta, rappresenta un esempio di governance partecipata, in cui la funzione di indirizzo strategico si accompagna al coinvolgimento diretto dei soggetti attuatori.

A partire dallo stesso anno, la Regione ha inoltre istituito una Struttura organizzativa dirigenziale temporanea di progetto, con la deliberazione 2 novembre 2021, n. 1399⁹, attribuendole il compito di monitorare l'avanzamento degli interventi e di fornire assistenza procedurale agli enti territoriali. Tale struttura ha operato in stretto coordinamento con la Ragioneria regionale e con i referenti ministeriali, fungendo da interfaccia tecnica per la trasmissione dei dati alla piattaforma ReGiS. Con le deliberazioni 13 marzo 2023, n. 209¹⁰ e 29 marzo 2024, n. 353¹¹, la Regione ha poi consolidato l'assetto di governance, istituendo la Cabina di coordinamento presieduta dalla Presidenza della Regione e composta da rappresentanti regionali, della Ragioneria generale dello Stato e dei comuni titolari di interventi, al fine di garantire un controllo sistematico e una condivisione costante delle informazioni.

Questo processo di costruzione istituzionale ha prodotto effetti rilevanti sul piano operativo. La Regione ha introdotto procedure di monitoraggio uniformi e strumenti di rendicontazione digitale che hanno consentito di ridurre il rischio di duplicazioni e di semplificare la catena informativa tra centro e periferia. L'attuazione del PNRR ha così rappresentato un'occasione di modernizzazione amministrativa, favorendo la transizione verso un modello di amministrazione integrata basata sulla trasparenza e sulla tracciabilità dei flussi informativi. Tuttavia, permangono alcune criticità. La ridotta capacità amministrativa, la difficoltà di reperire personale tecnico-specializzato e la sovrapposizione dei controlli multilivello (europei, nazionali e regionali) hanno comportato un carico gestionale significativo, che ha richiesto l'adozione di strumenti straordinari di coordinamento e formazione. Ulteriori difficoltà si sono manifestate, in particolare, nei contesti comunali di dimensioni ridotte, dove la limitata capacità amministrativa e la carenza di personale tecnico specializzato hanno inciso in modo significativo sulla tempestiva attuazione degli interventi finanziati. In tali realtà, la gestione dei progetti infrastrutturali ha risentito della complessità delle procedure di gara e della rigidità delle piattaforme digitali di monitoraggio, determinando ritardi nella definizione dei cronoprogrammi, nella progettazione esecutiva e nella rendicontazione delle spese. La discontinuità amministrativa, unita alla frammentazione delle competenze tra enti locali e

⁸ Deliberazione della Giunta regionale 24 maggio 2021, n. 591, "Istituzione della Cabina di regia per il PNRR".

⁹ Deliberazione della Giunta regionale 2 novembre 2021, n. 1399, "Istituzione della Struttura organizzativa dirigenziale temporanea di progetto per il PNRR".

¹⁰ Deliberazione della Giunta regionale 13 marzo 2023, n. 209, "Riorganizzazione dell'assetto di governance per l'attuazione del PNRR".

¹¹ Deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2024, n. 353, "Istituzione della Cabina di coordinamento per il monitoraggio del PNRR".

uffici regionali, ha reso necessario un intenso lavoro di supporto tecnico da parte delle strutture regionali, volto a garantire l'allineamento con le scadenze europee. Queste criticità hanno evidenziato come l'impostazione uniformante del PNRR tenda a scontrarsi con le specificità organizzative dei contesti montani e periferici, nei quali la scala amministrativa ridotta e la stagionalità dei lavori pubblici rappresentano fattori strutturali di vulnerabilità. Al contempo, l'esperienza maturata ha favorito la sperimentazione di forme di cooperazione intercomunale e la nascita di prassi di gestione condivisa, che costituiscono oggi un laboratorio utile per il rafforzamento della capacità amministrativa territoriale e per la futura attuazione delle politiche di coesione.

In tale contesto, la Valle d'Aosta si è distinta per la capacità di integrare la logica del PNRR con la propria autonomia speciale, configurandosi come un vero e proprio «unicum produttivo»¹². La Regione, esercitando funzioni proprie e statali, è riuscita a porsi come motore di un territorio coeso, capace di reinvestire le risorse generate sul territorio stesso a beneficio della collettività e delle imprese. L'attuazione del Piano ha coinvolto non solo la Presidenza e l'Assessorato dedicato, ma anche tutti gli assessorati regionali, poiché molti interventi hanno riguardato missioni fondamentali per lo sviluppo locale — quali la sanità, la cultura, la digitalizzazione, le infrastrutture e la transizione ecologica.

L'importanza di tale approccio collaborativo è stata riconosciuta anche nel corso di un evento restitutivo organizzato nell'autunno 2025, al quale hanno partecipato rappresentanti dell'amministrazione regionale e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, a testimonianza del dialogo costante tra livelli di governo e della cooperazione istituzionale che ha contraddistinto la gestione del Piano. L'incontro ha evidenziato la sinergia costruita nel tempo tra la Regione e gli organi centrali dello Stato, nonché il consolidamento di una rete amministrativa stabile e competente.

Nonostante gli ostacoli, i risultati raggiunti sono degni di nota. Secondo la Relazione 2023 della Corte dei conti – Sezione di controllo per la Valle d'Aosta, al primo semestre 2024 oltre il 75% dei progetti finanziati risultava completato o in fase avanzata di realizzazione¹³. Ciò testimonia la capacità della Regione di rispondere con efficienza alle sfide organizzative poste dal Piano. L'attuazione del PNRR ha inoltre innescato un processo di apprendimento istituzionale, che ha portato a un rafforzamento delle competenze interne e a una progressiva diffusione di una cultura della performance orientata alla responsabilità, alla misurazione e alla valutazione dei risultati.

In questo senso, l'esperienza valdostana evidenzia come la dimensione territoriale ridotta possa costituire un vantaggio competitivo nell'attuazione di politiche complesse. La prossimità fra i livelli politico e amministrativo, unita alla forte identità istituzionale e alla coesione interna dell'apparato regionale, ha reso possibile un modello decisionale rapido, collaborativo e trasparente, pienamente in linea con i principi di efficienza, efficacia e leale collaborazione che ispirano il PNRR.

5. *Analisi comparata e prospettive di federalismo cooperativo.* – L'analisi comparata con le altre regioni a statuto speciale consente di cogliere la portata innovativa del modello valdostano all'interno del mosaico delle autonomie territoriali italiane. Sebbene ciascuna regione abbia sviluppato un proprio sistema di governance, la Valle d'Aosta si distingue per la sua capacità di mantenere una filiera decisionale «corta», in grado di assicurare un dialogo diretto tra amministrazione regionale, enti locali e autorità centrali.

Nel Friuli-Venezia Giulia, la gestione del PNRR è stata concentrata presso una struttura di missione regionale che coordina i rapporti con i comuni e con lo Stato. Tale accentramento ha garantito una maggiore uniformità amministrativa, ma ha limitato la flessibilità degli enti locali nella

¹² M. Cammelli, *Le Regioni speciali nel sistema multilivello*, Bologna, Il Mulino, 2019.

¹³ Corte dei conti, sez. contr., Valle d'Aosta, *Relazione sul coordinamento della finanza pubblica 2023*.

fase di attuazione. Nel Trentino-Alto Adige, invece, la presenza delle due Province autonome di Trento e Bolzano ha determinato un modello policentrico di governance, caratterizzato da una frammentazione decisionale e da differenze di approccio nella gestione dei progetti. La Sardegna ha optato per un coordinamento fortemente centralizzato presso la Presidenza della Regione, ma ha risentito della distanza tra il livello politico e quello tecnico-operativo, con conseguenti rallentamenti procedurali.

Rispetto a questi modelli, la Valle d'Aosta ha privilegiato un approccio cooperativo fondato sulla prossimità istituzionale e sulla condivisione delle responsabilità. La collaborazione sistematica con i comuni e con il Consorzio degli Enti locali (CELVA) ha favorito una circolazione costante di informazioni e buone pratiche, rafforzando la capacità amministrativa dell'intero territorio. Il PNRR ha così agito come catalizzatore di un federalismo cooperativo¹⁴ «di prossimità», nel quale l'autonomia non è esercizio isolato di competenze, ma forma di partecipazione coordinata a un obiettivo comune.

Dal punto di vista teorico, il caso valdostano conferma la tesi secondo cui il federalismo cooperativo rappresenta l'unico modello in grado di conciliare l'unità dell'azione pubblica con la diversità territoriale. Tale modello non si fonda sulla gerarchia, bensì sulla negoziazione e sul dialogo istituzionale. La leale collaborazione, principio cardine dell'articolo 120 della Costituzione, assume così una dimensione operativa, traducendosi in procedure di concertazione, scambio informativo e monitoraggio condiviso.

L'esperienza della Valle d'Aosta offre inoltre un contributo alla riflessione più ampia sull'europeizzazione della finanza pubblica. L'inserimento delle regioni nel circuito decisionale del PNRR ha rafforzato la consapevolezza del loro ruolo di intermediari fra Unione europea e cittadini. Questo passaggio segna l'evoluzione del regionalismo italiano da sistema di autonomie differenziate a sistema di cooperazione integrata, nel quale la qualità delle istituzioni diventa la condizione necessaria per l'efficacia delle politiche pubbliche.

Il modello valdostano, dunque, non è solo un caso locale di buona amministrazione, ma un prototipo di governance adattiva, capace di rispondere in modo flessibile alle sollecitazioni provenienti dal livello europeo. Se adeguatamente consolidato, esso potrebbe costituire una best practice per l'intero sistema delle autonomie speciali, contribuendo a delineare una nuova stagione di federalismo cooperativo fondato su dati, responsabilità e fiducia interistituzionale.

Un ulteriore elemento di confronto riguarda il diverso grado di capacità amministrativa espressa dalle autonomie speciali nell'attuazione del PNRR. In Sicilia, ad esempio, la forte estensione delle competenze statutarie non si è tradotta in un'accelerazione dell'attuazione: la dimensione della macchina burocratica regionale, la presenza di strutture amministrative eterogenee e la complessità dei processi decisionali hanno determinato significativi rallentamenti, come rilevato nelle relazioni della Corte dei conti regionale. La Sardegna, pur disponendo di un sistema amministrativo più compatto, ha risentito della frammentazione territoriale e della distanza tra livello politico e tecnico-operativo, con particolare difficoltà nei comuni interni a ridotta capacità progettuale.

Diverso il caso del Trentino-Alto Adige/Südtirol, dove le Province autonome hanno adottato approcci differenti: Bolzano ha puntato su procedure di appalto accelerate, forte digitalizzazione e un modello decisionale gerarchico ma efficiente; Trento, invece, ha privilegiato processi più inclusivi di concertazione territoriale, con tempi più lunghi ma un coinvolgimento più ampio dei soggetti attuatori. In Friuli-Venezia Giulia il coordinamento centralizzato presso la Struttura di missione ha garantito uniformità amministrativa, ma ha talvolta limitato la flessibilità degli enti locali nella gestione dei progetti.

Dal confronto emerge, quindi, che il vero elemento discriminante non è né la sola dimensione

¹⁴ A. Ruggeri, *Il regionalismo italiano fra autonomia e leale collaborazione*, Torino, Giappichelli, 2020.

territoriale né la sola autonomia speciale, bensì la capacità delle istituzioni di costruire un modello di governance stabile, integrato e coerente. In tale prospettiva, l'esperienza valdostana rappresenta un equilibrio peculiare tra prossimità territoriale, qualità amministrativa e continuità istituzionale, configurandosi come un caso paradigmatico di federalismo cooperativo «di prossimità», all'interno delle autonomie speciali.

6. *Conclusioni: il PNRR come occasione di riforma amministrativa permanente.* – Il PNRR rappresenta, per la pubblica amministrazione italiana, una svolta epocale. Esso non si limita a finanziare progetti, ma introduce un metodo di governo fondato sulla misurazione dei risultati, sulla trasparenza e sulla cooperazione multilivello. L'esperienza della Valle d'Aosta dimostra che anche un'amministrazione di piccole dimensioni può adattarsi a un modello complesso di governance, a condizione che sappia valorizzare la prossimità decisionale, investire nelle competenze e instaurare relazioni di fiducia con gli altri livelli di governo.

Il Piano ha rivelato le debolezze storiche del sistema amministrativo – dalla frammentazione procedurale alla carenza di personale – ma ha anche attivato processi virtuosi di apprendimento e innovazione. La transizione digitale, la cultura della performance e la responsabilizzazione dei funzionari pubblici sono diventate parte integrante del linguaggio amministrativo, segnando un'evoluzione nella mentalità e nei comportamenti delle istituzioni.

Se tali innovazioni saranno consolidate oltre la scadenza del 2026, il PNRR potrà essere ricordato come l'inizio di una riforma permanente della pubblica amministrazione, capace di coniugare efficienza e partecipazione, autonomia e responsabilità. L'esperienza valdostana suggerisce che il futuro del regionalismo italiano non risiede nella competizione tra territori, ma nella loro capacità di cooperare e di condividere strumenti, dati e conoscenze. In questa prospettiva, il PNRR si configura non solo come un piano di rilancio economico, ma come un progetto di rigenerazione istituzionale, in cui la governance multilivello diventa la chiave di una finanza pubblica sostenibile, trasparente e orientata ai risultati.

CONTROLLI INTERNI E SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA ECONOMICA: OLTRE L'ADEMPIMENTO, PER LA GOVERNANCE DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI E VERSO IL VALORE PUBBLICO

di Daniele Piccarreta, Marco Ranuzzi, Stefano Tripi, Andrea Vaccari¹

Abstract

The paper addresses the legal gap between internal controls and local public services (LPS) regulations in Italy, which creates a governance deficit. It argues for moving beyond mere compliance towards service quality and public value. Through normative analysis and the case study of the Municipality of Carpi, the paper presents an integrated control model. Carpi has voluntarily established a specific control on LPS, distinct from that on participated entities, focusing on service performance and quality. This model links controls to strategic planning and continuous improvement. The paper concludes on the model's replicability and offers recommendations for legislators and local authorities.

L'articolo affronta il divario normativo esistente tra i controlli interni dell'ente locale e la disciplina in materia di servizi pubblici locali (SPL), con il conseguente deficit di governance. Sostiene la necessità di superare la mera conformità per orientarsi alla qualità del servizio e al valore pubblico. In particolare, dopo l'approfondimento della disciplina dei controlli, nonché quella in materia di SPL, viene analizzato il caso di studio del Comune di Carpi, nel quale è stato sperimentato un modello integrato, volontario, di controllo specifico sui SPL, che ha coniugato con esso i controlli sugli organismi partecipati, nonché verifiche sulla performance e sulla qualità del servizio, collegando poi i controlli alla pianificazione strategica e al miglioramento continuo. Il contributo si conclude con riflessioni in merito alla replicabilità del modello e offre raccomandazioni a legislatore ed enti locali.

SOMMARIO: 1. Introduzione e premesse. - 1.1. Il dibattito sui controlli interni negli enti locali e la ricerca del valore pubblico. - 1.2. La necessità di definire un modello evoluto degli strumenti di controllo. - 1.3. Struttura e metodologia dell'analisi. - 2. Il quadro normativo dei controlli interni negli enti locali: tra adempimento e opportunità. - 2.1. I controlli interni e i servizi pubblici locali: criticità ed interrelazioni. - 2.2. La programmazione e il monitoraggio nel d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201. - 2.3. La mancata integrazione tra controlli interni, monitoraggio sui servizi pubblici locali, *performance*, prevenzione della corruzione e trasparenza. - 3. Un possibile modello proattivo: il controllo sui servizi pubblici locali come scelta di *governance*. - 3.1. La scelta istituzionale del comune di Carpi per i controlli. - 3.2. Il Piano operativo dei controlli interni. - 3.3. La metodologia di controllo. - 4. La proposta di un modello integrato. - 4.1. *Accountability* e qualità del servizio. - 4.2. Rilevanza per il valore pubblico e replicabilità del modello. - 5. Conclusioni e raccomandazioni. - 5.1. Sintesi dei risultati. - 5.2. Raccomandazioni per il legislatore e per gli enti locali. - 5.3. Prospettive future: il ruolo del controllo sui servizi pubblici locali nella pianificazione strategica e nel miglioramento continuo.

1. *Introduzione e premesse.* – Il sistema dei controlli interni negli enti locali si trova oggi al cospetto di una sfida: trascendere la dimensione adempitiva per investire la qualità e l'efficacia dell'azione amministrativa; la tensione tra l'adempimento normativo e la capacità di garantire elevati standard nell'erogazione dei servizi rappresenta uno degli snodi interpretativi più rilevanti del diritto amministrativo contemporaneo. In un contesto caratterizzato dalla crescente esternalizzazione delle funzioni pubbliche, emerge l'interrogativo sulla reale capacità dei tradizionali strumenti di controllo

¹ Daniele Piccarreta, Titolare Elevata Qualificazione Servizi Generali, Comune di Carpi (MO); Marco Ranuzzi, Titolare Elevata Qualificazione Bilancio, Accesso e Servizi Amministrativi, Settore Istruzione, Unione delle Terre d'Argine (MO); Stefano Tripi, Dirigente Settore Servizi alla Città, Comune di Carpi (MO); Andrea Vaccari, Segretario Comunale Comuni di Polesine Zibello (PR), Besenzone (PC) e San Pietro in Cerro (PC).

interno di assicurare non soltanto la regolarità formale delle procedure, ma anche la creazione di valore pubblico.

Il presente contributo nasce dalla constatazione che l'articolato e stratificato impianto normativo vigente presenta ambiti di intersezione non adeguatamente presidiati tra il sistema dei controlli interni delineato dal d.lg. 18 agosto 2000, n. 267 e la recente disciplina dei servizi pubblici locali introdotta dal d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201; tale disallineamento rischia di tradursi in un deficit di *governance* nei settori maggiormente sensibili per la comunità locale, dove la qualità percepita del servizio costituisce il parametro fondamentale di legittimazione dell'operato pubblico. L'analisi intende esplorare la possibilità di superare un approccio prevalentemente statico e retrospettivo, per promuovere un sistema integrato capace di monitorare, con dinamismo, la qualità effettiva delle prestazioni erogate, orientando le scelte gestionali verso il miglioramento continuo.

1.1. *Il dibattito sui controlli interni negli enti locali e la ricerca del valore pubblico.* – Il tema dei controlli interni risulta centrale nel dibattito sulla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni: dalla riforma organica introdotta con il d.lg. n. 267/2000, il sistema dei controlli interni si è progressivamente ampliato, orientandosi verso una visione più complessa, con dimensioni strategiche, gestionali e finanziarie. L'evoluzione normativa testimonia una crescente consapevolezza: la legittimità dell'azione amministrativa non può esaurirsi nella correttezza formale, ma deve misurarsi con i parametri costituzionali di riferimento.

Nel solco di questa evoluzione, il dibattito scientifico ha progressivamente accolto i contributi provenienti dall'economia aziendale e dal *management* pubblico, conducendo all'affermazione del paradigma del valore pubblico come criterio unificante dell'azione amministrativa. La nozione di valore pubblico, così come elaborata nelle sue declinazioni dalla letteratura internazionale e nazionale, impone di valutare l'operato delle istituzioni non soltanto in termini di conformità alle norme, ma soprattutto in termini di produzione di *outcome* significativi per il benessere dei cittadini. Ciò risulta particolarmente rilevante laddove si consideri che, ad oggi, una quota significativa dei servizi essenziali viene erogata attraverso modelli gestionali che coinvolgono organismi partecipati e affidatari esterni privati, ponendo la questione della capacità dell'ente di mantenere un'effettiva regia pubblica pur in assenza di gestione diretta.

In questo contesto, i controlli interni devono assumere una funzione strategica nell'architettura della *governance* locale: essi divengono strumento essenziale per verificare che le scelte di esternalizzazione e affidamento siano accompagnate da meccanismi efficaci di monitoraggio e indirizzo che garantiscano il perseguimento degli obiettivi di interesse generale. La sfida consiste nel costruire sistemi di controllo integrati in grado di valutare criticamente, anche sulla base di una identificazione ragionata dei livelli quali-quantitativi attesi delle prestazioni, i risultati conseguiti, intercettando tempestivamente eventuali scostamenti rispetto agli standard attesi, alimentando processi decisionali orientati al miglioramento continuo della qualità dei servizi.

1.2. *La necessità di definire un modello evoluto degli strumenti di controllo.* – L'art. 147 del d.lg. n. 267/2000 delinea un sistema articolato di controlli interni comprendente il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico e il controllo sugli equilibri finanziari. A questi si aggiunge, per effetto dell'articolo 147 *quater* introdotto nel 2014, il controllo sugli organismi partecipati, volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività di enti e società controllate o partecipate dall'ente locale. Non possono poi non menzionarsi i cicli di programmazione e controllo in materia di prevenzione della corruzione, *performance* e trasparenza.

Tale impianto normativo presenta un limite strutturale se proiettato sulla disciplina dei servizi pubblici locali, la quale pone particolare enfasi sulla programmazione, sulla trasparenza delle scelte e sul monitoraggio dell'esecuzione dei contratti di servizio, prevedendo specifici obblighi di verifica circa l'attuazione degli impegni assunti dal gestore. Ciononostante, manca un raccordo

esplicito con il sistema dei controlli interni, generando così un'asimmetria tra l'evoluzione della disciplina sostanziale di tali servizi e l'adeguamento degli strumenti di controllo che dovrebbero accompagnarne e garantirne l'attuazione.

Il controllo sugli organismi partecipati previsto dall'articolo 147 *quater*, pur rappresentando un importante presidio, risulta infatti concettualmente distinto dal controllo sulla qualità del servizio erogato. La necessità di definire un modello evoluto degli strumenti di controllo nasce dall'esigenza di colmare questo vuoto normativo attraverso l'elaborazione di un sistema integrato che consenta all'ente di esercitare pienamente la propria funzione di governo dei servizi pubblici, superando la frammentazione tra i diversi livelli di controllo, integrando la verifica sulla società partecipata con il monitoraggio della qualità del servizio pubblico da essa erogato e collegando tale attività di verifica con gli strumenti di programmazione e di controllo già operanti nell'amministrazione. L'obiettivo è quello di transitare verso un sistema proattivo capace di fornire agli organi di governo informazioni tempestive, funzionali all'eventuale adozione di interventi correttivi e di miglioramento.

1.3. Struttura e metodologia dell'analisi. – Il presente lavoro, integrante analisi normativa e studio di un caso pratico, persegue il fine di elaborare una proposta operativa volta ad orientare, tanto il legislatore quanto le amministrazioni locali, nella definizione di modelli più efficaci di governance dei servizi pubblici. La metodologia adottata si fonda su quattro pilastri fondamentali.

In primo luogo, si procederà con un'analisi normativa interconnessa dei principali corpi legislativi di riferimento, ponendo particolare attenzione ad intersezioni e potenziali lacune del quadro regolatorio vigente. In secondo luogo, si condurrà uno studio del caso pratico rappresentato dal comune di Carpi e del relativo sistema integrato. In terzo luogo, sulla base dell'esperienza maturata dal caso di studio e dell'analisi normativa condotta, si procederà alla formulazione di una proposta di modello integrato di controllo sui servizi pubblici locali. Infine, l'ultimo capitolo trarrà le conclusioni dell'indagine, sintetizzando i risultati emersi e formulando raccomandazioni concrete.

2. Il quadro normativo dei controlli interni negli enti locali: tra adempimento e opportunità. – L'attuale strutturazione dei controlli interni è intimamente connessa all'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali, i cui tratti fondamentali sono stati definiti dalle c.d. riforme Bassanini e dalla revisione del titolo V della Costituzione. In particolare, nell'ambito della definizione della c.d. Repubblica delle autonomie, è stata riconosciuta l'autonomia dell'ente locale (art. 114, comma 2, Cost.), con la conseguente limitazione dei controlli esterni agli enti ed il corrispondente potenziamento dei controlli interni². In tale ottica può leggersi l'attuale conformazione dei controlli interni, come recata da d.lg. n. 267/2000: il sistema si articola in cinque tipologie di controllo, prevedendo, all'art. 147 del d.lg. n. 267/2000, alcune caratteristiche fondamentali dell'impianto normativo, da evidenziarsi già in questa sede in ragione dell'utilità delle stesse rispetto alle soluzioni tracciate nel caso concreto esaminato. In particolare: al comma 1 viene individuata la competenza dell'ente locale a disciplinare «strumenti e metodologie» atti a «garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa», al comma 2 vengono individuati i criteri generali ai quali il sistema di controllo interno deve tendere, al comma 4 si rammenta la necessità di rispettare la distinzione tra le competenze degli organi di gestione e degli organi di indirizzo, specificando altresì la necessaria partecipazione delle figure tecniche apicali dell'ente ed al comma 5 viene definita la possibilità di forme di convenzionamento, in materia, tra una pluralità di enti locali.

A fronte dell'assenza di ulteriori novelle, tale *corpus* normativo deve essere riletto alla luce delle numerose novità introdotte da legislazioni che, pur settoriali, innovano ed ampliano gli ambiti

² E. D'Alterio, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, n. 1, pp. 3 ss., evidenzia con grande chiarezza le origini della cultura del controllo in Italia, a partire dalla nascita dello stato unitario.

dell'attività amministrativa: in particolare ci si riferisce alle attività connesse alla trasparenza, alla prevenzione della corruzione, al rapporto con gli organismi partecipati ed alla gestione dei servizi pubblici locali. In tale ottica, il sistema di controllo interno, come normato dalle sopra richiamate disposizioni del d.lg. n. 267/2000 (e come sottolineato dalla giurisprudenza contabile nelle linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022-2023³), risulta essere la corretta ed elastica sede regolatoria nella quale individuare, utilizzando gli spazi di discrezionalità che il legislatore concede, le migliori soluzioni organizzative volte alla efficace ed efficiente gestione della cosa pubblica⁴.

2.1.I controlli interni e i servizi pubblici locali: criticità ed interrelazioni. – Alle tipologie di controllo previste dagli artt. 147 e seguenti del d.lg. n. 267/2000 possono altresì affiancarsi ulteriori tipologie di controllo, potenzialmente non scevre da connessioni con le stesse e con la materia dei servizi pubblici locali: ci si riferisce ai controlli sulla *performance*, quantomeno nella sua forma organizzativa, sul sistema di prevenzione della corruzione e sugli obblighi di trasparenza.

Al riguardo si ritiene utile, in questa sede, rilevare gli snodi fondamentali delle stesse ed i potenziali raccordi con la programmazione ed il monitoraggio dei servizi pubblici locali, ricordando come il principio costituzionale del buon andamento possa e debba fungere da criterio guida anche nella risoluzione delle criticità e nell'individuazione delle interrelazioni tra le relative discipline, ciò sia nella sua dimensione organizzativa, sia nella sua dimensione di conformazione dell'azione pubblica. Nello specifico, per ciò che concerne il controllo strategico e di gestione, i profili di maggiore interrelazione rispetto ai servizi pubblici locali possono individuarsi nella rilevazione del grado di raggiungimento degli obiettivi che l'ente pone negli ambiti di attività oggetto di servizio e nella qualità degli *output* dell'azione, ciò in via sintonica con i sovraordinati e noti documenti di programmazione; per ciò che invece riguarda il controllo sugli equilibri finanziari ed il controllo sulle società partecipate non quotate, gli stessi debbono tenere in considerazione le dimensioni inerenti la finanza pubblica, con i relativi riflessi sul bilancio consolidato dell'ente, nonché la verifica dei parametri di legittimità della *governance* degli enti partecipati come definiti dal d.lg. 19 agosto 2016, n. 175, con particolare attenzione ai profili che confluiscono nella revisione ordinaria delle partecipazioni societarie, disciplinata dall'art. 20 del d.lg. n. 175/2016 medesimo; infine, il controllo di regolarità amministrativa e contabile dovrà prevedere uno specifico *focus* relativo agli affidamenti connessi ai servizi pubblici locali, anche nei casi in cui tali affidamenti convergano su soggetti partecipati o *in house*.

In sintonia con il completamento di tali sistemi di controllo tramite l'introduzione dei cicli della *performance*, della prevenzione della corruzione e della trasparenza, nel rispetto del canone di buon andamento e nello sviluppo del concetto di valore pubblico, anche le relative verifiche vivono interrelazioni non normate con la materia dei servizi pubblici locali: in tal senso può ricordarsi come la *performance* organizzativa dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 8 del d.lg. 27 ottobre 2009, n. 150, veda, tra i suoi ambiti di misurazione, alle lettere a), b), c), e), g), definizioni profondamente connesse all'erogazione dei servizi pubblici alla collettività di riferimento; con riferimento poi alle attività di prevenzione della corruzione e di implementazione del grado di trasparenza, è sufficiente il rinvio agli obblighi di pubblicazione delle carte dei servizi ed agli obblighi di cui all'art. 22 del d.lg. 14 marzo 2013, n. 33, nonché alle indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione fornite nel Piano nazionale anticorruzione del 2019⁵ e nella determinazione 8 novembre 2017, n. 1134.

2.2.La programmazione e il monitoraggio nel d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201. – La definizione delle

³ C. Conti, Sez. Autonomie, del. 20 dicembre 2023, n. 2/2024.

⁴ M. T. Nardo, *Controlli ed enti locali: le prassi e i problemi sempre aperti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, n. 1, pp. 145 ss., analizza le tensioni esistenti tra la dimensione della legalità ed il carattere manageriale dei controlli interni degli enti locali.

⁵ Delibera ANAC 13 novembre 2019, n. 1064.

verifiche periodiche sulla situazione dei servizi pubblici locali è contenuta nell'art. 30, commi 1 e 2, del d.lg. n. 201/2022⁶: tale disciplina individua la necessità che tali verifiche, con cadenza almeno annuale, riguardino precipuamente «il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio», tenendo peraltro conto di atti e indicatori definiti dagli articoli 7, 8 e 9 del medesimo decreto, nonché della «misura del ricorso» agli affidamenti a società *in house*, con l'obbligo di rilevare «oneri e risultati in capo agli enti affidanti». Viene infine evidenziata la necessità che, oltre alla contestualità con la revisione periodica di cui all'art. 20 del d.lg. n. 175/2016, la ricognizione costituisca appendice a quest'ultima «nel caso di servizi affidati a società *in house*». Il quadro degli obblighi di cui all'articolo 30, peraltro successivamente completato dalla definizione degli indicatori di qualità di cui al decreto direttoriale emanato dal Ministero delle imprese e del Made in Italy del 31 agosto 2023, n. 639, è in realtà parte di un disegno più ampio, rilevabile dall'integrale lettura del testo unico, dal quale sembra emergere, quale fondamentale e primaria *ratio legis*, la necessità di un'ordinata e razionale verifica della presenza o assenza di rilevanza economica del servizio pubblico locale gestito, precipuamente al fine di discernere le corrette modalità di affidamento dello stesso.

2.3. *La mancata integrazione tra controlli interni, monitoraggio sui servizi pubblici locali, performance, prevenzione della corruzione e trasparenza.* – La *ratio legis* descritta nel paragrafo precedente evidenzia come il legislatore, pur nell'apprezzabile sforzo di individuare una serie di indicatori volti a rilevare l'andamento della gestione dei servizi pubblici locali, non avesse, quale primario intendimento, quello di fornire un quadro stabile ed articolato circa il monitoraggio degli stessi e come, conseguentemente, il testo unico non sia intervenuto sull'integrazione di tali verifiche rispetto al sistema dei controlli interni dell'ente locale, né sul raccordo con i cicli di programmazione e verifica in materia di *performance*, prevenzione della corruzione e trasparenza, fatta salva la previsione di cui all'art. 30, comma 2, d.lg. n. 201/2022⁷. Proprio il già richiamato concetto di valore pubblico, nonché il rispetto dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione e dell'organizzazione amministrativa, impongono una riflessione circa tale mancata integrazione, che permette oggi la compresenza di molteplici documenti di programmazione e monitoraggio che solo facoltativamente possono essere sistematizzati, al fine coordinare gli obiettivi finali dei controlli (legittimità e legalità dell'azione amministrativa, equilibrio finanziario, economicità, qualità e non discriminazione nell'erogazione del servizio, trasparenza nella gestione), in modo da razionalizzare le fasi istruttorie e permettere una verifica unitaria ai fruitori ed agli organi di controllo.

3. *Un possibile modello proattivo: il controllo sui servizi pubblici locali come scelta di governance.* – In un contesto che fatica a trascendere la dimensione meramente adempitiva per investire la sfera della *governance* e della creazione di valore pubblico, l'esperienza del comune di Carpi si configura come un caso di studio emblematico. L'ente, infatti, ha elaborato un sistema integrato che formalizza il controllo sui SPL all'interno del proprio Piano operativo dei controlli interni, istituendo di fatto una nuova tipologia di monitoraggio, distinta e complementare rispetto ai controlli tradizionali previsti dal d.lg. n. 267/2000 e dal d.lg. n. 175/2016. L'obiettivo è chiaro: colmare il vuoto normativo sull'integrazione del sistema dei controlli sui SPL nel TUEL attraverso l'elaborazione di uno strumento evoluto che supporti la decisione strategica e la *governance* della qualità dei servizi.

3.1. *La scelta istituzionale del comune di Carpi per i controlli.* – La scelta del comune di Carpi di istituire un controllo supplementare sui SPL è maturata nel contesto di una più ampia esigenza di dotarsi di un sistema di controlli integrato, dalla consapevolezza, cioè, che il buon funzionamento del sistema

⁶ F. Giglioni, *I controlli dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, n. 1, pp. 49 ss., analizza l'evoluzione dei controlli nei servizi pubblici ed illustra la recente disciplina normativa.

⁷ *Infra* par. 2.2.

di controllo permette l'individuazione dei punti di forza e debolezza dell'organizzazione, risultando conseguentemente in grado di supportare i processi decisionali, e consentendo una valutazione della *performance* organizzativa e individuale.

La *ratio* di tale scelta è da ricercarsi nella volontà di garantire un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità dei servizi, come prescritto dal nuovo quadro normativo di riordino dettato dal d.lg. n. 201/2022: la sola ricognizione periodica di cui all'art. 30 del d.lg. n. 201/2022, infatti, è stata ritenuta insufficiente per assicurare una *governance* efficace.

L'adozione volontaria è stata formalizzata nell'organizzazione dei controlli interni attraverso il Piano operativo dei controlli interni 2024: in tale documento l'ente ha inserito la sezione «8. Controllo sui servizi pubblici locali di rilevanza economica», distinguendola chiaramente dalla sezione 6 («Controlli sugli organismi partecipati») e dalla sezione 7 («Controllo sulla qualità dei servizi»). Questa distinzione è l'espressione massima della scelta di *governance*: il controllo sui SPL viene inteso come un presidio autonomo incentrato sull'effettiva erogazione e *performance* del servizio, in relazione agli obblighi contrattuali e normativi.

Il punto di partenza del nuovo approccio è stato l'adempimento dell'obbligo di legge con la relazione illustrante gli esiti della ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevista dall'art. 30 del d.lg. n. 201/2022. La prima ricognizione, riferita all'annualità 2023, è stata approvata con Deliberazione di consiglio comunale 28 dicembre 2023, n. 87, a seguito di un articolato lavoro interno al comune, condotto in stretta correlazione con l'Unione di Comuni Terre d'Argine, volto preliminarmente all'individuazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica da rilevare e, successivamente, alla raccolta e strutturazione dei correlati set informativi. L'attività di ricognizione/relazione rappresenta l'*output* del controllo e, di fatto, il primo momento di sistematizzazione dei flussi informativi. Le funzioni relative al controllo sui SPL sono state incardinate nell'organizzazione dell'ente, trovando nel Segretario generale – Ufficio programmazione e controlli direzionali il soggetto competente per il coordinamento delle attività di monitoraggio. Tale ufficio, già responsabile per l'elaborazione della relazione sullo stato della qualità dei servizi, garantisce l'integrazione e la trasversalità necessarie per un controllo che lega *performance*, qualità e dati economico-gestionali.

3.2. *Il Piano operativo dei controlli interni.* - Il Piano operativo dei controlli interni 2024 del comune di Carpi è organizzato in dieci sezioni tematiche. La chiave di lettura innovativa risiede, come anticipato, nella distinzione funzionale tra la sezione 6 e la sezione 8:

- sezione 6: controlli sugli organismi partecipati (pag. 21), che si focalizza principalmente sull'organismo societario in sé, in aderenza agli obblighi del d.lg. n. 175/2016. Esso include il ciclo della programmazione e del controllo degli obiettivi specifici in materia di spese di funzionamento (art. 19, comma 5 del d.lg. n. 175/2016 medesimo) e il ciclo della prevenzione della corruzione e della trasparenza. L'enfasi è posta sulla gestione finanziaria e aziendale della società, in particolare per le società a controllo pubblico congiunto;
- sezione 8: controllo sui servizi pubblici locali di rilevanza economica (pag. 28), che si concentra sulla funzione pubblica esternalizzata. Sebbene faccia riferimento normativo anche al TUSP, le sue fonti primarie sono gli artt. 2, 28 e 30 del d.lg. n. 201/2022. La sua ragion d'essere è la verifica del concreto andamento del servizio in termini di economicità, efficienza, qualità e rispetto degli obblighi contrattuali.

La separazione strutturale testimonia il passaggio dal controllo sul soggetto (società) al controllo sull'oggetto (il servizio), elemento fondamentale per la nuova *governance* dei SPL.

L'obiettivo specifico del controllo sui SPL è quello di garantire il rispetto delle disposizioni del d.lg. n. 201/2022 e verificare il livello di qualità del servizio erogato. Il controllo è integrato con il ciclo della *performance* attraverso l'assegnazione di obiettivi specifici; in particolare, i soggetti coinvolti nel sistema di controllo integrato, incluso il controllo sui SPL, sono:

- Segretario generale e Ufficio programmazione e controlli direzionali: coordinano ed elaborano la documentazione di *governance* (come la relazione di cui all'art. 30 del d.lg. n. 201/2022) e la gestione dei flussi informativi;
- Settori / dirigenti / titolari di incarichi di elevata qualificazione (EQ): sono i responsabili della gestione dei contratti di servizio e degli specifici procedimenti amministrativi, destinatari delle schede di riscontro e delle criticità rilevate, da tradurre in azioni correttive;
- Servizi finanziari: forniscono supporto per l'analisi dei dati economico-patrimoniali, essenziali per la verifica dell'equilibrio economico dei servizi.

3.3. *La metodologia di controllo.* - La metodologia di controllo sui SPL si basa su verifiche in itinere e sulla ricognizione periodica prevista dall'art. 30 del d.lg. n. 201/2022. Tale ricognizione deve rilevare l'andamento del servizio in modo analitico, focalizzandosi su economicità, efficienza e qualità del servizio.

Gli indicatori adottati dal comune di Carpi, desunti dall'analisi della relazione SPL 2024 per i servizi non a rete (es. servizi cimiteriali, farmacie comunali), sono di natura quantitativa e qualitativa ed includono:

- rispetto del contratto di servizio e obblighi contrattuali: verifica del mantenimento degli obblighi specifici (es. utilizzo prioritario degli impianti, espletamento delle manutenzioni ordinarie);
- dati economico-finanziari;
- performance del gestore e livelli di qualità;
- presenza di strumenti di qualità (es. Carta dei servizi);
- verifica dell'adeguatezza delle attrezzature, beni e strumenti idonei;
- monitoraggio dell'erogazione regolare e continuativa dei servizi ordinari e aggiuntivi;
- laddove disponibili e/o previsti, rilevazione degli esiti delle indagini di *customer satisfaction* effettuate dall'ente o dal gestore, come dimostrato dalla citazione di protocolli specifici;
- indicatori di efficacia gestionale specifici (es. numero tesserati per gli impianti sportivi).

L'impiego di indicatori di *customer satisfaction* e la verifica delle Carte dei servizi evidenziano un'attenzione orientata alla qualità percepita e alla soddisfazione dell'utenza, in linea con un approccio di *management* pubblico orientato al risultato e al valore pubblico.

I meccanismi di *reporting* e i flussi informativi sono progettati per assicurare che le risultanze del controllo si traducano in effettivi elementi di *governance* e miglioramento continuo: il principale meccanismo di *reporting* esterno è costituito dalla relazione annuale obbligatoria per legge.

Il Piano operativo stabilisce che il sistema dei controlli risponda a criteri di integrazione basati su flussi informativi organizzati e costanti; le risultanze delle attività di controllo sono formalmente trasmesse ai dirigenti dell'ente. Tale flusso garantisce che le criticità e i rilievi riscontrati sul servizio, basati sugli indicatori, informino direttamente la dirigenza responsabile, permettendo un tempestivo supporto ai processi decisionali e l'attivazione di misure correttive. L'integrazione del sistema di controllo sui SPL nel ciclo della performance assicura, inoltre, che i risultati siano un *driver* per la pianificazione strategica successiva.

4. *La proposta di un modello integrato.* - Partendo dall'esperienza poc'anzi esposta, è necessario riflettere sulla capacità del modello di monitorare il valore generato, in una prospettiva di creazione di valore pubblico.

4.1. *Accountability e qualità del servizio.* - Un controllo sostanziale e dinamico sulla qualità effettiva delle prestazioni erogate deve risultare in grado di sviluppare in maniera sinergica il contratto di servizio ed i relativi obblighi, il livello di qualità e l'efficienza della gestione.

In primo luogo, rispetto al contratto di servizio ed ai relativi obblighi, la relazione annuale sui servizi pubblici locali non deve essere un momento di collezione di risultanze poco coerenti

sull'andamento del servizio. Per andare oltre l'adempimento, il fulcro dei controlli risulta essere il lavoro quotidiano delle diverse figure sul singolo contratto di servizio. Il monitoraggio delle attività esecutive nell'ambito della contrattualistica pubblica deve avere un approccio strutturato, assicurando l'esecuzione tempestiva delle prestazioni contrattuali, in conformità agli standard previsti.

In secondo luogo, ogni misurazione di qualità deve avere alla base un indicatore, relazionato ad obiettivi coerenti e target specifici, intesi come valori desiderati dell'indicatore in corrispondenza di un'attività. Le *customer satisfaction* sono una delle modalità per misurare la qualità di un servizio, che sempre più deve prevedere forme di coinvolgimento dei beneficiari e attivare confronti (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (si veda, a tal proposito, Corte dei conti, sez. contr., Sicilia, 15 febbraio 2023, n. 65).⁸

Infine, con riferimento all'efficienza della gestione, risulta necessario analizzarla non solo quale censimento di dati numerici, bensì identificando l'utilizzo di risorse per unità di servizio erogato. L'ente è chiamato a verificare quali informazioni di carattere fisico e/o finanziario siano le più rilevanti per poter valutare la reale efficienza della gestione, partendo dal proprio controllo di gestione.

4.2 *Rilevanza per il valore pubblico e replicabilità del modello.* – Il valore pubblico è inteso dalla letteratura come il livello complessivo di benessere economico, sociale, ambientale e sanitario dei cittadini, delle imprese e degli altri *stakeholder*, creato da una pubblica amministrazione.⁹ Attraverso il PIAO, in coordinamento con gli altri strumenti di programmazione, l'ente definisce i propri obiettivi di valore pubblico, le relative strategie attuative e gli obiettivi operativi di *performance*. Il rispetto del contratto di servizio e i relativi obblighi contrattuali, la misurazione del livello di qualità e di efficienza della gestione sono strumenti che consentono, per i singoli servizi affidati, di tradurre in modalità operativa gli obiettivi riferiti a uno specifico servizio e l'effettivo raggiungimento del livello complessivo di valore pubblico che un'amministrazione si è prefissata. Il modello di controlli integrati descritto in questo elaborato, partendo dal caso analizzato, consente poi di incorporare la misurazione dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità e della qualità, così come derivanti dalla sintesi contenuta nella relazione sui SPL a rilevanza economica, nel sistema di controlli interni dell'ente. Si crea così una coerenza nella filiera che, partendo dagli strumenti di programmazione, passa attraverso l'esecuzione dei servizi con obiettivi definiti di prestazione e culmina nei controlli interni, con conseguente supporto ai processi decisionali e l'attivazione di misure correttive laddove necessarie. In sintesi, il modello desumibile dal caso del comune di Carpi consente di incorporare nel sistema di controlli interni la misurazione del valore pubblico che un ente intende conseguire per la propria comunità.

La replicabilità del modello di controllo dipende da diverse condizioni necessarie:

1. *impegno istituzionale e strategico*: è necessario che la programmazione dei controlli sui SPL sia integrata in modo organico nel sistema dei controlli interni e nella programmazione strategica. Questo richiede il superamento dell'approccio meramente adempitivo o neo-burocratico;

2. *organizzazione e competenze*: L'adozione di un sistema di controllo granulare, come quello del comune di Carpi che incardina le funzioni di monitoraggio in specifici uffici (es. Programmazione e controlli direzionali), presuppone la disponibilità di risorse umane e competenze. La frammentazione dei controlli può essere superata solo con una chiara allocazione delle funzioni e delle responsabilità;

⁸ Con decreto 31 agosto 2023, n. 639, il MIMIT ha emanato indicatori di qualità (di tipo qualitativo e quantitativo) per alcuni dei servizi pubblici locali non a rete, sulla base dell'art. 8 del d.lg. n. 201/2022.

⁹ Si veda, al riguardo, E. Deidda Gagliardo, R. Ievoli, e L. Paglieri. *Il PIAO quale strumento per la creazione di Valore Pubblico. Traiettorie evolutive nelle esperienze dei Ministeri italiani*, Azienda Pubblica, IV, 2024.

3. *formalizzazione normativa interna*: l'ente deve definire autonomamente strumenti e metodologie di verifica, rendendo il controllo sui SPL una tipologia distinta e formalizzata, assicurando così un sistema di *governance* capace di reagire tempestivamente a eventuali scostamenti gestionali.

5. *Conclusioni e raccomandazioni*. – Il presente contributo evidenzia come l'attuale assetto normativo dei controlli interni negli enti locali presenti una significativa lacuna nell'integrazione tra il sistema dei controlli di cui al d.lg. n. 267/2000 e la disciplina dei servizi pubblici locali introdotta dal d.lg. n. 201/2022. L'esperienza del comune di Carpi dimostra la praticabilità di un modello evoluto di controllo sui servizi pubblici locali che, operando negli spazi di discrezionalità riconosciuti dal legislatore, supera il mero adempimento per assumere una funzione strategica di *governance* orientata al valore pubblico. Le prospettive evolutive individuate collocano il controllo sui servizi pubblici locali al centro della pianificazione strategica, del miglioramento continuo e dell'*accountability* democratica, prefigurando una nuova dimensione della regia pubblica in contesti di crescente esternalizzazione dell'erogazione di servizi.

5.1. *Sintesi dei risultati*. – L'analisi evidenzia la mancata integrazione tra la disciplina dei controlli interni e il sistema di monitoraggio dei servizi pubblici locali, generando un disallineamento con rischio di deficit di *governance* in settori particolarmente sensibili per la collettività.

L'esperienza del comune di Carpi rappresenta una *best practice* significativa, cogliendo gli spazi di discrezionalità dell'art. 147, comma 1, d.lg. n. 267/2000 per elaborare un sistema integrato che superi il mero adempimento della ricognizione periodica ex art. 30 del d.lg. n. 201/2022. La formalizzazione nel Piano operativo dei controlli interni 2024 testimonia una maturità organizzativa meritevole di valorizzazione.

Il caso dimostra l'efficacia della distinzione tra controllo sugli organismi partecipati (art. 147 *quater* TUEL, focalizzato sull'efficienza della società) e controllo sui servizi pubblici (incentrato su qualità delle prestazioni, standard contrattuali e soddisfazione utenza), presidiando due dimensioni complementari: sostenibilità economico-finanziaria del gestore e capacità del servizio di generare valore pubblico. La metodologia strutturata ha consentito di transitare verso un sistema proattivo con informazioni tempestive ed integrate sulla performance, funzionali a interventi correttivi e miglioramento continuo.

Tuttavia, l'esperienza opera in un contesto con condizioni non universalmente replicabili; l'adozione presuppone risorse qualificate, competenze specialistiche e architettura organizzativa capace di garantire trasversalità dei flussi informativi. Gli enti minori potrebbero incontrare difficoltà nell'implementazione, mentre le peculiarità territoriali e settoriali impongono personalizzazione dei modelli. Occorre distinguere tra replicabilità del modello concettuale e replicabilità delle soluzioni operative, che richiedono adattamento al contesto: il valore dell'esperienza sta nella dimostrazione della praticabilità di un approccio capace di coniugare legalità sostanziale, qualità percepita e creazione di valore per la collettività.

5.2. *Raccomandazioni per il legislatore e per gli enti locali*. – Sul versante legislativo risulta auspicabile una formalizzazione del controllo sui servizi pubblici locali quale tipologia autonoma di controllo interno, con la previsione di un necessario coordinamento con altri strumenti (DUP, PIAO, ciclo *performance*, prevenzione corruzione e trasparenza), razionalizzando così i flussi informativi e riducendo gli oneri amministrativi.

Sul versante degli enti locali, si raccomanda l'azione proattiva sfruttando gli spazi di discrezionalità a disposizione. Gli enti potrebbero integrare il controllo sui servizi pubblici nel sistema di controlli interni, formalizzandolo nel Piano operativo con chiara allocazione delle responsabilità organizzative, incorporando anche dimensioni qualitative, ed impiegando sistematicamente *customer satisfaction*, verifiche di conformità, analisi tecniche e *benchmarking* per

transitare verso un controllo sostanziale orientato al miglioramento continuo. Fondamentale valorizzare il ruolo di RUP e DEC nella verifica quotidiana, assicurando che le risultanze confluiscono nel sistema dei controlli e alimentino i processi decisionali.

Essenziale integrare il controllo con la programmazione strategica ed operativa, ancorando le verifiche agli obiettivi di valore pubblico. La definizione di obiettivi specifici di *performance* e loro assegnazione ai dirigenti supera la frammentazione tra programmazione, gestione e controllo. Si raccomanda infine di investire nella formazione delle risorse umane, dotandole delle competenze necessarie per interpretare criticamente i dati, individuare aree di miglioramento e supportare decisioni informate orientate all'interesse pubblico.

5.3. *Prospettive future: il ruolo del controllo sui servizi pubblici locali nella pianificazione strategica e nel miglioramento continuo.* – L'analisi consente di individuare prospettive evolutive del controllo sui servizi pubblici locali, destinato ad assumere un ruolo centrale nella pianificazione strategica degli enti locali. La crescente esternalizzazione nell'erogazione dei servizi impone di ripensare la funzione di regia dell'ente, transitando dalla gestione diretta a una visione in cui esercitare la capacità di *governance*. Il controllo diviene strumento proattivo di supporto alle decisioni strategiche: le informazioni raccolte devono orientare le scelte pubbliche.

Il miglioramento continuo rappresenta la seconda prospettiva evolutiva. Il paradigma del valore pubblico impone di valutare le istituzioni anche ma per la capacità delle stesse di soddisfare i bisogni della collettività e produrre *outcome* significativi. Il controllo deve innescare processi di apprendimento organizzativo e azioni correttive tempestive, per un sistema sempre più orientato alla qualità dei servizi.

Una terza prospettiva riguarda l'integrazione tra controllo e politiche di trasparenza e *accountability* democratica. La pubblicazione sistematica dei risultati del monitoraggio, con indicatori comprensibili e confrontabili, rende effettivo il principio di trasparenza. La relazione annuale sui servizi pubblici dovrebbe costituire strumento di comunicazione pubblica che rende conto alla collettività dell'impiego delle risorse locali e delle scelte gestionali.

Infine, una quarta prospettiva attiene alla dimensione sovracomunale. La diffusione di forme associative, la costituzione di ambiti territoriali ottimali e la partecipazione a società multiservizio impongono di ripensare i controlli in una logica che trascenda i confini del singolo ente. Il TUEL prevede già forme di convenzionamento al riguardo, base normativa per lo sviluppo di esperienze di controllo associato sui servizi pubblici, particolarmente rilevanti per gli enti minori ed in grado di superare le criticità della frammentazione dimensionale, assicurando economie di scala e professionalità qualificate.

In conclusione, il controllo sui servizi pubblici locali si candida ad assumere un ruolo strategico nella *governance* locale, transitando da funzione adempitiva a strumento di governo dei servizi. L'esperienza analizzata testimonia la praticabilità di tale evoluzione, offrendo un possibile modello di partenza. Spetta al legislatore fornire un ancoraggio normativo chiaro e alle amministrazioni cogliere gli spazi di discrezionalità per elaborare sistemi integrati. Solo attraverso tale sinergia sarà possibile colmare il deficit di *governance* e assicurare che l'esternalizzazione delle funzioni pubbliche sia accompagnata da meccanismi efficaci di indirizzo, verifica e controllo orientati al perseguimento dell'interesse generale ed al miglioramento continuo della qualità dell'offerta pubblica.

**LA DIMENSIONE DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA DELL'ENTE COMUNALE ALLA LUCE
DEL NEOCODIFICATO MODELLO SOCIALE DELLA DISABILITÀ E DELL'INGRESSO DI NUOVI
"FORMANTI" NEL DIRITTO**

di Lilla Laperuta¹

Abstract

Can the allocation of educational support measures aimed at promoting the autonomy and communication of students with disabilities still be legitimately sacrificed today on the altar of financial resource availability?

It is often the case that the parents of students with disabilities find themselves forced to engage in legal disputes due to decisions made by public administrations that reduce the number of hours of educational support, citing a lack of financial coverage. This scenario, as will be further illustrated below, stems from a poorly designed regulation—namely, Article 7 (titled "Individualized Educational Plan") of Legislative Decree No. 66 of April 13, 2017. This provision, despite the unstoppable socio-legal evolution of disability rights, has remained unchanged in its wording, although it would require technical revision to ensure clarity, consistency with other and subsequent legal provisions and sources of law, and effectiveness in its application.

L'assegnazione delle misure di assistenza scolastica volte a promuovere l'autonomia e la comunicazione dell'allievo disabile oggi potrebbe ancora essere legittimamente sacrificata sull'altare della disponibilità delle risorse finanziarie?

Accade spesso che i genitori di alunni con disabilità si trovino a dover affrontare contenziosi legati a decisioni da parte delle amministrazioni che prevedono la riduzione delle ore di assistenza scolastica, a causa della mancanza di copertura finanziaria. Uno scenario, questo appena descritto, originato, come si vedrà di seguito, da una norma mal congegnata, id est l'art. 7 (rubricato «Piano educativo individualizzato»), d.lg. 13 aprile 2017, n. 66. Una norma che, nonostante l'inarrestabile evoluzione socio-normativa dei diritti della disabilità è rimasta intatta nella sua formulazione mentre necessiterebbe di un intervento tecnico di revisione per garantirne la chiarezza, la coerenza con altre e sopravvenute disposizioni e formanti del diritto e l'efficacia nell'applicazione.

SOMMARIO: 1. Il docente per l'inclusione e l'assistente alla comunicazione: due figure intercambiabili? – 2. Quadro giuridico sovranazionale di riferimento – 3. Il sistema partecipato dell'inclusione scolastica nell'ordinamento nazionale. – 4. Un anacronismo legislativo nel contesto espansivo dei diritti della socializzazione.

1. *Il docente per l'inclusione e l'assistente alla comunicazione: due figure intercambiabili?* – Nell'ambito del sistema nazionale di istruzione la qualifica di «docente di sostegno» – destinata ad essere sostituita dalla qualifica di «docente per l'inclusione»² – designa la figura di un docente specializzato chiamato ad adempiere alle «ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni diversamente abili»³ e che non insegna una materia specifica, ma interviene sull'intera classe in cui è contitolare, per sviluppare assieme ai colleghi il progetto di inclusione di un alunno con disabilità.

¹ Avvocata specializzata in diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione.

² Si intende fare riferimento alla proposta di legge C. 2303 presentata l'11 marzo 2025.

³ Così Corte cost., 9 febbraio 2000, n. 52.

La figura dell'insegnante di sostegno si colloca, dunque, all'interno dell'organico dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, come previsto dal d.lg. 13 aprile 2017, n. 66. Accanto ad esso opera l'assistente all'autonomia ed alla comunicazione con compiti di assistenza specialistica *ad personam* (anche definito «assistente *ad personam*») che deve essere fornita al singolo studente con disabilità – in aggiunta all'assistente igienico-personale, all'insegnante di sostegno ed agli insegnanti curricolari – per sopperire ai problemi di autonomia e/o comunicazione sussistenti nello studente. La tradizionale applicazione di questo istituto ha avuto quali principali destinatari gli studenti con disabilità di comunicazione (udito e parola). Tuttavia, nella prassi, attraverso una corretta lettura del dettato normativo, è stata consentita la diffusione dell'assistente all'autonomia ed alla comunicazione anche ad altre tipologie di disabilità.

Il referente normativo va individuato nel comma 3 dell'art. 13, l. 5 febbraio 1992, n. 104, laddove recita: «Nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati»⁴.

All'alunno affetto da disabilità uditiva deve, dunque, in base alla normativa vigente, essere garantita sia la presenza dell'insegnante di sostegno, che dell'assistente alla comunicazione, ovvero di quella figura professionale cui si riconosce la funzione di ponte, in quanto media la comunicazione tra il bambino e le persone presenti nel contesto scolastico di rispettiva appartenenza: docenti di sostegno, compagni di classe, insegnanti curricolari, ausiliari, segretari e dirigenti. Il suo ruolo è quello di facilitare la comunicazione dello studente nel contesto scolastico e rendergli accessibile l'insieme dei contenuti oggetto di programmazione scolastica, accessibilità che deve essere garantita in funzione dell'attuazione del progetto di vita del disabile⁵, progetto che è parte integrante del Piano educativo individualizzato (PEI).

In tale quadro fondamentale è quindi proprio il percorso progettuale che approda nella stesura del PEI, il documento approvato dal Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione (GLO).

L'assegnazione del docente di sostegno avviene sulla base del PEI, che viene redatto in forma collegiale ai sensi dell'art. 7, d.lg. n. 66/2017. Il PEI definisce il progetto educativo per l'alunno con disabilità e rappresenta lo strumento cardine per la progettazione dell'intervento didattico e inclusivo. Questo documento – si legge – «esplicita le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe, le modalità di verifica, i criteri di valutazione, gli interventi di inclusione svolti dal personale docente nell'ambito della classe e in progetti specifici, la valutazione in relazione alla programmazione individualizzata, nonché gli interventi di assistenza igienica e di base, svolti dal personale ausiliario nell'ambito del plesso scolastico e la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione»⁶.

⁴ Sul punto come precisato da M. Nutini, *Inquadramento storico-giuridico dell'assistenza per l'autonomia e la comunicazione* in P. Di Michele, *L'assistenza educativa per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità*, Trento, Erickson 2023, p.20, le espressioni «interventi di assistenza medico-psichica» e «assistenza ai minorati psico-fisici», utilizzate nel citato decreto presidenziale n. 616/1977, facevano riferimento prevalentemente ai servizi allora erogati dalla «medicina scolastica» come definiti dall'art. 13 del decreto presidenziale 11 febbraio 1961, n. 264, che affidava ai comuni «l'espletamento dei servizi medico-scolastici a mezzo di: a) medici scolastici generici e medici scolastici specialistici; b) personale sanitario ausiliario, costituito da assistenti sanitarie visitatrici, infermiere professionali, vigilatrici dell'infanzia, in numero adeguato alle esigenze locali», prevedendo che nei comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti lo stesso servizio fosse affidato al «medico condotto», un dipendente del comune che prestava assistenza sanitaria gratuita ai poveri. Il medico aveva in carico tre o quattro istituti, faceva una serie di *screening* sanitari (vista, udito, peso, altezza) in prima e terza elementare e valutava con gli insegnanti i necessari controlli presso la neuropsichiatria infantile o altri servizi del territorio, anche ai fini dell'accertamento di un'eventuale condizione di disabilità e della necessità di prevedere particolari forme di assistenza.

⁵ La. l. 8 novembre 2000, n. 328, «*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*», prevede, ai fini della piena integrazione scolastica, lavorativa, sociale e familiare della persona con disabilità, la redazione di un progetto individuale per ogni singola persona con disabilità fisica, psichica e/o sensoriale, stabilizzata o progressiva.

⁶ Si veda art. 7, comma 2, lett. d), d.lg. n. 66/2017.

Pur trattandosi di una proposta – come attestano i vagli successivi sollecitati dal medesimo legislatore – la stessa costituisce un pronunciamento importante che, avendo anche considerevoli ricadute sugli impegni di spesa della pubblica amministrazione, deve necessariamente rispettare rigorosi principi di correttezza, equità e responsabilità⁷. La richiesta deve necessariamente fare riferimento, in modo esclusivo, alle esigenze dell'alunno/a con disabilità titolare del PEI.

Come riferito anche nelle Linee Guida del decreto interministeriale 1° agosto 2023, n.153 le ore di sostegno sono assegnate alla classe, ma per sviluppare un progetto educativo personalizzato e non devono intendersi come risorse aggiuntive che rientrano nella libera disponibilità della scuola, da utilizzare per qualsiasi attività di supporto destinata ad altri alunni e ad altre alunne della classe o della scuola⁸. Certamente la presenza del sostegno didattico in una classe può favorire l'attivazione di una didattica più aperta e flessibile da cui può trarre vantaggio tutta la classe, il *team* docenti e il consiglio di classe, ma deve essere sempre chiaro che questi interventi sono rivolti prioritariamente all'alunno o all'alunna con disabilità.

Deve esserci, pertanto, piena coerenza tra le risorse richieste e il loro effettivo utilizzo.

Questi operatori specializzati sono, quindi, finanziati dagli enti locali ogni qualvolta la richiesta della relativa presenza sia finalizzata a migliorare la qualità dell'azione formativa, facilitando la comunicazione e l'interazione dello studente con disabilità, stimolandone lo sviluppo delle sue abilità nelle diverse dimensioni dell'autonomia. Ad oggi gli assistenti all'autonomia e alla comunicazione che affiancano gli insegnanti per il sostegno sono più di 68 mila e di questi il 4,5% conosce la Lingua italiana dei segni (LIS)⁹.

Proprio in ragione delle diverse rispettive competenze è prevista la possibilità della compresenza delle due figure – docente di sostegno e assistente specializzato –, coesistenza che, invece, è stata in ripetute occasioni ritenuta non necessaria dagli enti locali resistenti, in quanto, a loro avviso, le due figure sarebbero sovrapponibili.

Viene in rilievo, *ex plurimis*, la decisione di un Comune emiliano di ridurre le ore di assistenza scolastica assegnate a due fratelli entrambi affetti sin dalla nascita da grave sordità e tale da indurre i soggetti coinvolti nella redazione del PEI alla previsione della necessità di accompagnarne l'apprendimento con un assistente traduttore competente in Lingua dei segni italiana per ventisette ore settimanali. Tale necessità non era stata invece soddisfatta, dal Comune che si era limitato a mettere a disposizione dei due bambini un traduttore per sole dieci ore ciascuno alla settimana anziché garantire la copertura finanziaria completa dell'orario scolastico settimanale di didattica.

I genitori degli alunni disabili ricorrenti ritenendo illegittime la statuizione adottata dal Comune, procedevano ad impugnarla dinanzi al Tar Emilia-Romagna¹⁰ lamentando, in particolare, la violazione del diritto all'istruzione e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, in quanto l'operata riduzione delle ore di assistenza sarebbe stata affetta da difetto di motivazione. Accogliere le tesi dei ricorrenti, invece, secondo la difesa del Comune, avrebbe significato attribuire un'efficacia vincolante al PEI in contrasto con la rispettiva prerogativa di autonomia finanziaria.

⁷ Tar. Lazio, sez. III *bis*, 19 luglio 2021, n. 9795.

⁸ Sul punto si veda Cons. Stato, IV, 20 settembre 2018, n. 5851.

⁹ I dati sono stati pubblicati nel Report Istat del 2 febbraio 2024. Nel documento si evidenzia che il problema più frequente è la disabilità intellettiva che riguarda il 37% degli studenti con disabilità, quota che cresce nelle scuole secondarie di primo e secondo grado attestandosi rispettivamente al 42% e al 48%; seguono i disturbi dello sviluppo psicologico (32% degli studenti). Frequenti anche i disturbi dell'apprendimento e quelli dell'attenzione, ciascuno dei quali riguarda quasi un quinto degli alunni con disabilità.

¹⁰ Tar Emilia-Romagna, 10 dicembre 2024, n. 925.

2. *Quadro giuridico sovranazionale di riferimento.* – Il momento dell'istruzione, segnatamente, rappresenta quel passaggio fondamentale che inverte l'eguaglianza tra le persone; e ne favorisce l'inserimento sociale e l'indipendenza¹¹.

Il riconoscimento giuridico internazionale delle libertà fondamentali del disabile e dell'accessibilità ad un sistema d'istruzione inclusivo è avvenuto nel 2006 con la stipula della Convenzione ONU, ratificata in Italia con la l. 3 marzo 2009, n. 18.¹²

La Convenzione, invero, non riporta un'esplicita e statica definizione di disabilità, bensì riconosce alla lett. e) del Preambolo, che la stessa è un concetto aperto, «in evoluzione» ed è «il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri»¹³.

Gli estensori della Convenzione ONU hanno quindi integrato nell'elaborazione del testo l'approccio sociale della disabilità, il «*social model of disability*» nato nel Regno Unito intorno alla metà degli anni '70¹⁴. Il nucleo fondante di questo modello risiede nel definire la disabilità non come una caratteristica intrinseca della persona (concezione propria del modello medico) legate alle rispettive limitazioni funzionali ma piuttosto come un problema causato dagli ambienti disabilitanti, da barriere e da culture che rendono disabili. In altri termini: la disabilità non esiste di per sé ma esiste in quanto la società non è in grado di accogliere la persona che la vive.

Ancora, la Convenzione da un lato introduce il concetto di «accomodamento ragionevole», per indicare le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati che non impongano, tuttavia, al datore di lavoro un onere sproporzionato o eccessivo (art. 3), dall'altro vincola gli Stati firmatari a riconoscere il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, impegnandoli a garantire «un sistema educativo inclusivo» a tutti i livelli e un apprendimento continuo per tutta la vita, senza discriminazioni e su basi di pari opportunità (art. 24).

Il modello educativo d'istruzione e formazione postulato dalla Convenzione – si sottolinea – deve essere inclusivo. Ciò vale a dire che non è sufficiente che il disabile sia integrato nella società, egli dovrà essere anche incluso.

La differenza fra i due termini – integrazione e inclusione –, come insegna la ricerca pedagogica¹⁵, è infatti notevole: l'integrazione mira ad adattare, ad inserire l'individuo in un ambiente scolastico preesistente, mentre l'inclusione cerca di adattare l'ambiente stesso per renderlo accessibile e accogliente per tutti, senza distinzione.

¹¹ Sul diritto all'istruzione dei disabili, si veda A. Lucarelli, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati. Nota a Corte cost. n. 275 del 2016*, in *Giur. cost.*, 2016.

¹² Per una disamina ampia si veda F. Seatzu, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2008, pp. 535 ss.; ID., *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2009, pp. 259 ss.; D. Ferri, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità e lo Human Rights Model of Disability: "convergenze parallele" tra Corte costituzionale e comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2020.

¹³ La Convenzione ONU del 2006, nel definire il concetto di disabilità ha consolidato il modello *'International Classification of Functioning, Disability and Health'* –ICF introdotto nel 2001 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), un sistema di classificazione secondo cui le condizioni di salute della persona vanno valutate in base al modello bio-psico-sociale e dunque non solo attraverso l'analisi delle funzioni e strutture corporee ma anche attraverso l'analisi degli ambienti e dei contesti di vita e dove insistono barriere e facilitatori che condizionano l'attività e la partecipazione della persona.

¹⁴ Si tratta di uno strumento euristico che interpreta la disabilità come conseguenza di fattori sociali: la base concettuale è la distinzione tra menomazione (condizione fisica dell'individuo) e disabilità (imposta dalla collettività). Come si apprende dalla traduzione del discorso del Prof. Colin Barnes tenuto a Leeds il 5 aprile 2006 in occasione del seminario di ricerca sull'«*Accesso ragionevole all'ambiente costruito per le persone con disabilità*» (*Reasonable Access to Build Environment for Disabled People*), a metà del ventesimo secolo come risposta alle restrizioni economiche e sociali che le persone con disabilità subivano nella maggior parte delle società industriali occidentali, l'attenzione di vari scrittori disabili cominciò a concentrarsi sull'esperienza della disabilità e dell'«*handicap*» come forma di oppressione sociale o addirittura discriminazione istituzionalizzata. Prende così forma una reinterpretazione socio-politica del fenomeno della disabilità, che viene comunemente definito il «modello sociale della disabilità». Si veda C. Barnes, *Capire il modello sociale della disabilità*, in *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, II, (2008), 87 in www.intersticios.es.

¹⁵ Si veda *amplius* A. Canevaro (a cura di), *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità. Trent'anni di inclusione nella scuola italiana*, Trento, Erickson, 2007.

L'integrazione potrebbe essere intesa quale «presenza di un soggetto con caratteristiche specifiche in un contesto ordinario che viene adattato ai bisogni del soggetto integrato», l'adattamento consiste invece nella messa a disposizione delle misure di tutela previste dall'ordinamento per consentire allo studente con disabilità di portare avanti un percorso educativo coerente col proprio profilo¹⁶.

Il principio informatore sotteso a questo tipo di approccio ecologico-sociale è quello della responsabilità distribuita per cui ciascun attore diventa partecipe di un'impresa comune. Questo perché nessun progetto di inclusione può prescindere da «un'intenzionalità orientata alla costruzione di reti di qualità relazionale infra-contestuali ed extra-contestuali»¹⁷.

Coerentemente, nell'attuazione di questo diritto all'istruzione inclusiva, gli Stati, secondo quanto prescritto dalla Convenzione, devono assicurare che: 1) le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale in ragione della disabilità e che i minori con disabilità non siano esclusi in ragione della disabilità da una istruzione primaria gratuita libera ed obbligatoria o dall'istruzione secondaria; 2) le persone con disabilità possano accedere su base di uguaglianza con gli altri, all'interno delle comunità in cui vivono, ad un'istruzione primaria, di qualità e libera ed all'istruzione secondaria; 3) venga fornito un accomodamento ragionevole in funzione dei bisogni di ciascuno; 4) le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione; 5) siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione.

La non discriminazione, inclusa quella fondata sulla disabilità, è un principio che permea anche l'intera intelaiatura normativa dell'Unione europea (UE), con l'obiettivo di promuovere l'inclusione sociale e la parità di opportunità per le persone con disabilità (artt. 2, 9, 10 e 19 TFUE).

L'obiettivo della promozione dell'inclusione sociale e professionale è altresì ben evidenziato nell'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali, che riconosce esplicitamente il diritto delle persone con disabilità di usufruire di misure volte a favorire la loro autonomia e partecipazione attiva alla vita sociale. Questo riconoscimento giuridico è fondamentale per evitare l'emarginazione e per garantire che le persone con disabilità possano godere dei medesimi diritti e opportunità di tutti gli altri cittadini.

L'istruzione inclusiva, in particolare, è una priorità strategica indiscussa della politica europea dell'istruzione. Uno dei sei assi dello Spazio europeo dell'istruzione è dedicato all'apprendimento permanente per tutti, a cominciare dall'educazione e cura della prima infanzia. Le iniziative correlate – quali, ad esempio «Percorsi per il successo scolastico» – si concentrano proprio sui gruppi a rischio, come gli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali.

Ancora, la Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 tiene conto delle diverse sfaccettature della disabilità derivanti dall'interazione tra durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali, che sono spesso invisibili, e le barriere ambientali, come pure

¹⁶ D. Ianes e S. Cramerotti (a cura di), *TFA sostegno, Insegnare domani*, Trento, Erickson, 2020, pp. 17 ss. Come osservano gli Autori: «la grande retorica della scuola italiana pienamente inclusiva spesso ci ha resi ciechi di fronte alle tante situazioni di inefficienze e scadente integrazione/inclusione. Diciamo che questa cecità ha colpito principalmente la sfera politico-amministrativa e parte dell'accademia universitaria: gli insegnanti e le famiglie, invece, ci vedono benissimo e non esitano a denunciare, anche violentemente, i problemi del sistema, anche se, per ovvi motivi, il mondo della scuola troppo spesso si difende e si autoassolve. Un insegnante di sostegno inclusivo non deve avere pietà nel cercare e mettere in luce le disfunzioni emarginanti della sua scuola».

¹⁷ L. Perla e M. Riva, *L'agire educativo. Manuale per educatori e operatori socio-assistenziali*, Brescia, La Scuola SEI, 2016, p. 1, così evidenziano le relazioni fra i nodi della rete educativa: «quando un educatore agisce lo fa in un contesto educativo più o meno strutturato, animato da determinati obiettivi e finalità. A sua volta, il contesto in cui agisce è radicato in un territorio che ha le sue tradizioni culturali, sociali ed economiche. Tale contesto si colloca in un sistema di *welfare* che ha proprie logiche, vincoli, priorità, finalità. E tutto ciò, a sua volta, è influenzato dalle condizioni socio-economiche e dalle tendenze culturali che caratterizzano il momento storico in cui l'educatore vive e agisce. È come se l'agire educativo individuale si esprima all'interno di una serie di scatole cinesi ognuna delle quali esiste e si influenza reciprocamente: di esse ogni educatore fa quotidianamente esperienza, diretta o indiretta».

dell'accresciuta diffusione delle disabilità legate all'età. Nel documento si afferma che gli obiettivi possono essere raggiunti solo attraverso un'azione multilivello, coordinata a livello sia nazionale che dell'Unione, con un forte impegno degli Stati membri e delle autorità regionali e locali per realizzare le azioni proposte dalla Commissione europea¹⁸.

3. Il sistema compartecipato dell'inclusione scolastica nell'ordinamento nazionale. – Spostando ora il focus dell'attenzione sul versante dell'ordinamento giuridico nazionale emerge che l'iter ordinario della accessibilità dell'istruzione è stato quello di un percorso inizialmente orientato alla marginalizzazione degli studenti con disabilità, ma che nel tempo si è evoluto da una fase d'inserimento ad una loro progressiva integrazione nelle classi ordinarie¹⁹. Solo negli anni più recenti, in particolare con il d.lg. n. 66/2017, si è arrivati a una vera e propria inclusione, che consente agli studenti con disabilità di partecipare attivamente e pienamente alla vita scolastica insieme ai loro compagni.

Ma, inverso, il principale contributo all'emersione di un diritto alla socializzazione delle persone con disabilità²⁰ è stato fornito dall'attività costante della giurisprudenza costituzionale, che, interpretando le disposizioni della Carta fondamentale alla luce dei cambiamenti sociali e normativi in atto, ha inaugurato un approccio innovativo: si supera la mera tutela delle esigenze materiali di assistenza, per dare spazio alla domanda di una partecipazione consapevole e attiva alla vita sociale delle persone con disabilità²¹.

¹⁸ Per un'analisi della normativa europea in materia di disabilità e inclusione S. Troilo, *Uno sguardo oltre i confini. La sostenibilità dell'inclusione scolastica in Europa*, in *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, G. Maticci (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 179 ss.

¹⁹ Volendo ripercorrere una ricostruzione sintetica delle principali tappe normative si ricorda che con la riforma Gentile del 1923 (R.D. 6 maggio 1923, n. 1054), venne introdotta una forma di separazione: gli studenti con disabilità, specialmente quelli con lievi ritardi, venivano collocati in classi separate; gli alunni con disabilità più gravi venivano affidati a strutture specializzate, escludendo ogni interazione con gli altri studenti. In questa fase, la disabilità era, dunque, vista più come una condizione medica e gli alunni venivano trattati come malati da isolare. Il cambio di paradigma educativo fu segnato dalla l. 30 marzo 1971, n. 118 e nella specie, dall'art. 28 laddove si disponeva che lo Stato era tenuto ad assicurare l'istruzione dell'obbligo ai mutilati e agli invalidi civili nelle classi normali della scuola pubblica, salvo i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle classi normali. La Commissione Falcucci del 1975 consacra definitivamente la fase dell'inserimento raccomandando la stessa di «superare qualsiasi forma di emarginazione degli handicappati attraverso un nuovo modo di concepire ed attuare la scuola». La successiva fase dell'integrazione che introduce la figura dell'insegnante di sostegno e abolisce le classi differenziali viene consolidata con la l. n. 104/1992, vera e propria legge quadro organica che riordina gli interventi dei vent'anni precedenti. Attualmente, la promozione dell'inclusione scolastica avviene attraverso il d.lg. n. 66/2017, modificato da ultimo dal d.lg. 3 maggio 2024, n. 62. Quest'ultimo deriva da uno specifico mandato definito dalla legge delega al Governo in materia di disabilità (l. 22 dicembre 2021, n. 227), una riforma a sua volta prevista (assieme a quella sulla non autosufficienza) dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, concordato dall'Italia con gli organi UE.

²⁰ Al riguardo S. Scagliarini, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale* in *Gruppo di Pisa*, 1, 2012, pp. 1-59, ha osservato che «il concetto di “nuovo diritto sociale” appare certamente suggestivo, evocando immediatamente quella caratteristica tipica dei diritti costituzionali di essere al centro di un processo storico evolutivo, senza soluzione di continuità, che porta ad un costante aggiornamento e ad una perdurante ridefinizione del loro catalogo e del contenuto di ciascuno di essi». La natura mutevole della materia, infatti, fa sì che la incorporazione dei diritti non possa mai dirsi giunta ad un punto fermo, assistendosi, piuttosto, all'emersione costante di istanze nuove e diverse che richiedono un aggiornamento *in progress* del catalogo costituzionale».

²¹ Come autorevolmente si è sostenuto, il «progetto inclusivo, tracciato dai principi costituzionali che si discostano dall'esperienza individualistica degli ordinamenti liberali, è perseguito proprio attraverso i diritti sociali». Questi ultimi hanno il pregio di includere nella Costituzione i concetti fondamentali di competenza e tecnica, sollecitando gli attori istituzionali, in prima battuta, e successivamente i privati eventualmente coinvolti, a diverso titolo, nell'erogazione delle corrispondenti prestazioni, ad affinare progressivamente metodi e contenuti di azione così da migliorare sempre più gli standard di inclusione dei soggetti interessati. Non bisogna tuttavia pensare che i diritti sociali siano dati una volta per tutte dalla Costituzione, restando immutati e «ingabbiati» nelle disposizioni ad essi dedicate; né tantomeno essi debbono essere intesi quali programmi o finalità ideali, rimessi alla buona volontà delle istituzioni. I diritti sociali sono, al contrario, oggetto di un preciso e tangibile obbligo che grava sugli organi chiamati ad invertere il dettato costituzionale: essi dispongono sì di significativi margini di discrezionalità, ma sono accomunati pur sempre dal loro dovere di incentivare e guidare processi inclusivi», L. Violini, *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, op. cit., pp. 413 ss.

È importante sottolineare che non si tratta di un diritto neonato²² quanto piuttosto di un diritto che già trova una solida protezione e identità costituzionale adeguata nell'ambito del programma di giustizia sociale delineato dall'Assemblea costituente in favore dei soggetti deboli, ma lasciato in ombra, se non oscurato, da un modo d'essere della società²³. Emilio Betti osservava come una norma possa maturare nel tempo un «esito sociale ulteriore, ancorché non intenzionale»: si può allora affermare che l'imperitura attualità della previsione costituzionale stia proprio nella tendenza espansiva di quell'«esito sociale ulteriore» idoneo a fornire la copertura del diritto all'inclusione in tutte le sue dimensioni (scolastica, lavorativa e sociale)²⁴.

La Costituzione riconosce il diritto allo studio dei soggetti vulnerabili attraverso le coordinate tracciate agli articoli 3, 34 e 38. Se l'**art. 34 Cost.** garantisce, in generale, il **diritto allo studio** (quale «diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, a raggiungere i gradi più alti degli studi»)²⁵; l'**articolo 38 Cost.** tratta esplicitamente del diritto allo studio delle persone con **disabilità**, affermando nello specifico che «gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale»²⁶.

L'**art. 3 Cost.** coniuga questi diritti con il **principio di uguaglianza**: «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali dinanzi alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

La portata precettiva di tali disposizioni è stata individuata nell'obbligo per la Repubblica e le sue articolazioni di apprestare forme di sostegno economico per consentire ai capaci e meritevoli di accedere all'istruzione superiore, in presenza di due presupposti: la carenza di mezzi economici adeguati nei destinatari e l'attribuzione tramite concorso delle risorse. In questa ottica, i commi 3 e 4 dell'**art. 34 Cost.** delineano un diritto sociale, sotto forma di azione affermativa dei pubblici poteri, teso a ristabilire un'omogeneità delle situazioni di partenza e una parità delle chances per i soggetti che versino in stato di privazione dei mezzi. Così intesi, essi rappresentano una declinazione, in tale ambito, del più generale principio di uguaglianza sostanziale *ex art. 3, comma 2, Cost.*, secondo cui

²² Sul punto così M.T. Stile, *La tutela del diritto alla socializzazione dei diversamente abili tra dimensione eurounitaria e ordinamento interno*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2024: «Il varco delle frontiere nazionali ai diritti europei ha prefigurato, inevitabilmente, nuovi assetti istituzionali nell'ambito del multilevel system. Attualmente, nell'ambito del dibattito dottrinale e giurisprudenziale si è al cospetto di “nuovi diritti” ma occorre chiedersi: è pienamente corretto parlare di “nuovi diritti fondamentali”? O, piuttosto, sarebbe opportuno interrogarsi sulla “capacità espansiva” degli stessi, ovvero sulla dilatazione del contenuto di diritti costituzionali preesistenti e, dunque, già testualmente presenti nell'ordinamento giuridico ed in particolare nella Carta costituzionale?».

²³ M. D'Amico e G. Arconzo (a cura di), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 9 ss. Sulle resistenze della società ad inquadrare il problema della disabilità come problema della collettività si veda anche l'analisi di C. Colapietro, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il «nuovo “diritto alla socializzazione”*», n. 2/2020 in *www.dirittifondamentali.it*, pp. 123 ss.

²⁴ E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1949, pp. 113 ss.: «Così l'interpretazione della legge viene a trovarsi dinanzi a un duplice compito: a) ricercare la valutazione originaria immanente alla norma nella sua concatenazione con l'intero ambiente sociale in cui fu emessa...; b) inoltre, ricercare se la norma ha maturato un esito sociale ulteriore, ancorché non intenzionale, consistente nel comporre il conflitto fra altre categorie di interessi all'infuori di quelli previsti.» e più avanti: «Invero l'ordinamento giuridico è un organismo in perenne movimento, in continua trasformazione, che segue e rispecchia da vicino il movimento e le trasformazioni della vita politico-sociale».

²⁵ L'**art. 34 Cost.** deve essere peraltro letto in combinato disposto con il precedente **art. 33**, secondo cui «è compito della Repubblica e delle sue articolazioni assicurare il predetto diritto-dovere alla frequenza scolastica, anche con riferimento allo studente disabile e con l'**art. 2** ritenuto che la scuola deve essere annoverata tra le altre formazioni sociali considerate dalla Costituzione e nell'ambito della quale si sviluppa la personalità dell'alunno, indispensabile al fine del godimento degli altri diritti tutelati dalla Costituzione. La scuola «aperta a tutti», in particolare, «acquista, una portata particolarmente pregnante letta insieme coi principi espressi, rispettivamente, negli artt. 2 e 3, comma 2, della Costituzione: col principio personalistico, che pone la persona al centro del sistema quale fine ultimo (e non più mezzo) dell'azione dei pubblici poteri, e col principio egualitario, che impegna la Repubblica, – le istituzioni e la comunità – ad attivarsi per rimuovere quegli ostacoli che, in via di fatto, impediscono il pieno sviluppo della personalità del singolo e la sua effettiva partecipazione sociale», così G. Matucci, *Ripensare la scuola inclusiva: una rilettura dei principi costituzionali*, Sinapsi, X, n.3/2020, p. 6. Sulla necessità di ridefinire il ruolo dell'istruzione nelle politiche sociali, A. Poggi, **Per un “diverso” Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese**, Bologna, Il Mulino, 2019.

²⁶ A. Poggi, *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione*, R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), Torino, 2006, pp. 699 ss.; F. Fracchia, *Il sistema nazionale di istruzione e formazione*, Torino, 2008; M. Benvenuti, *Art. 34*, F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e D.E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 230.

«è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»²⁷.

E sul punto, a più riprese, la Corte costituzionale ha precisato che il profilo della socializzazione e quindi dell'integrazione/inclusione del disabile è prevalente rispetto ad altri interessi parimenti meritevoli di protezione: in ambito scolastico il richiamato profilo deve essere senz'altro preferito rispetto al rendimento, mentre in quello lavorativo rispetto all'effettivo contributo che la persona disabile può fornire all'organizzazione aziendale²⁸.

Una tappa particolarmente significativa nel percorso accidentato del riconoscimento del diritto alla socializzazione dei disabili è rappresentata, in particolare, dalla sentenza della Corte costituzionale 3 giugno 1987, n. 215, dove è stato affermato che il diritto degli alunni disabili all'istruzione secondaria deve essere garantito con la stessa intensità con la quale è tutelato il diritto all'istruzione dell'obbligo riconosciuto in via generale dall'art. 34, comma 2, Cost.²⁹.

Più esattamente deve escludersi che il riferimento ai «capaci e meritevoli» di cui all'art. 34 Cost. possa comportare l'esclusione dei disabili dall'istruzione superiore in quanto soggetti «incapaci», dal momento che, se così fosse, si verrebbe ad ammettere una inammissibile «diseguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è appunto fondamentale l'effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola».

La capacità e il merito menzionati dalla norma costituzionale devono essere piuttosto valutati secondo parametri peculiari e adeguati alle rispettive situazioni di minorazione, in un contesto che offra ai soggetti vulnerabili i necessari interventi di sostegno idonei ad eliminare, o quantomeno attenuare, l'iniziale posizione di svantaggio, secondo quanto prescritto dall'articolo 3, comma 2, della Costituzione³⁰.

Sul piano ordinario, la prima significativa conquista sul fronte della garanzia del diritto all'inclusione si è avuta con il superamento delle scuole speciali e delle annesse classi differenziali: realtà creata durante gli anni '60 con apposite leggi che permettevano di accogliere alunni con disabilità gravi o con lievi difficoltà di apprendimento e socializzazione. Si richiama al riguardo l'art. 12, l. 31 dicembre 1962, n. 1859, rubricato «Istituzione e ordinamento della scuola media statale», nel punto in cui prevede la possibilità d'istituire classi differenziali per alunni disadattati scolastici, con un calendario speciale, appositi programmi e orari di insegnamento.³¹

Con la l. 4 agosto 1977, n. 517 furono previste forme di integrazione e di sostegno in particolare con l'impiego di insegnanti specializzati e, nella scuola media, anche di attività scolastiche integrative

²⁷ Per un'analisi approfondita si veda C. Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; G. Roehrsen, *Gli handicappati nella Costituzione*, in *Rassegna amministrativa della sanità*, 1978, pp.10 ss.; S.P. Panunzio, *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, III, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 525 ss. Si veda inoltre M. Mazziotti, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 804 e, *amplius*, A. Lorenzetti, *Diseguaglianza e disabilità nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015, Napoli, 2016, pp.173 ss.

²⁸ In tal senso Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 217. Si veda l'analisi di C. Colapietro, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, op.cit., pp. 123 ss.

²⁹ Corte cost., 3 giugno 1987, n. 215.

³⁰ Per un'analisi e commento della sentenza, si veda R. Belli, *Servizi per la libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, pp. 1629 ss.; C. Moro, *L'eguaglianza sostanziale ed il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1987, pp. 3064 ss.; M. Dogliotti, *Diritti della persona ed emarginazione*, in *Giur. it.*, 1990, IV, pp. 361 ss;

³¹ Qualche anno più tardi, con il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1967, n. 1518, *Regolamento per l'applicazione del titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 264*, viene previsto all'articolo 30 che «i soggetti che presentano anomalie o anormalità somatopsichiche che non consentono la regolare frequenza nelle scuole comuni e che abbisognano di particolare trattamento e assistenza medico-didattica sono indirizzati alle scuole speciali». Il decreto segna di fatto un passo indietro significativo per la garanzia del diritto all'istruzione e all'inclusione dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze con disabilità. Con la l. 30 marzo 1971, n. 118, viene finalmente previsto l'inserimento degli studenti con disabilità lieve nelle classi comuni della scuola dell'obbligo, senza riferimento alcuno, però, alla didattica speciale, allo sviluppo potenziale o alle risorse da impegnare.

(artt. 2 e 7), mentre con l'art. 12, l. 20 maggio 1982, n. 270, si provvede poi a fissare le dotazioni organiche del personale docente delle scuole materne, elementari e medie, tenendo conto dei posti di sostegno da istituire a favore degli alunni portatori di *handicap*.

Successivamente, con la promulgazione della l. n. 104/1992, rubricata «Legge Quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate», il legislatore raccoglie ed integra una serie di provvedimenti adottati, tanto per il versante socio-sanitario quanto per quello più specificamente rivolto all'integrazione, divenendo il punto di riferimento normativo dell'integrazione scolastica e sociale delle persone con disabilità³².

La legge viene salutata con favore dalla Consulta che, con la sentenza 6 luglio 2001, n. 226, ha sintetizzato le finalità perseguite dal legislatore di promuovere la piena integrazione della persona disabile³³ in ogni ambito nel quale si svolge la sua personalità – da quello familiare a quello scolastico, lavorativo e sociale – attraverso la rimozione di quelle condizioni invalidanti che impediscono non solo lo sviluppo della persona umana, ma anche la partecipazione della persona con disabilità alla vita della collettività³⁴.

Nel provvedimento, tuttavia, resterà inspiegabilmente invariata per lunghissimo tempo, ovvero sino alla revisione operata con il d.lg. n. 62/2024, la formulazione dell'art. 3, così mantenendo un'anacronistica definizione di persona disabile ancorata ad un dato clinico, una definizione che non tiene conto della prospettiva biopsichico-sociale condivisa a livello internazionale, e che ignora l'esistenza di un'articolata relazione tra la condizione di salute di un individuo e i fattori personali e ambientali circostanti che possono determinarne, o meno, un sano sviluppo. È disabile – si legge nella citata disposizione – «colui che, all'esito di un accertamento effettuato dall'azienda sanitaria locale presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione»³⁵.

L'inclusione dell'alunno disabile viene implementata successivamente, con l'ingegnerizzazione, ad opera del d.lg. n. 66/2017, di un processo partecipato e multilivello delle competenze, come può evincersi dalla lettura del novellato art. 15 l. n. 104/1992: a livello regionale, presso ogni Ufficio scolastico (USR) è stato istituito il Gruppo di Lavoro Interistituzionale Regionale (GLIR); per ciascun ambito territoriale è, inoltre, stato impostato il Gruppo per l'inclusione territoriale (GIT), integrato dalle associazioni rappresentative delle persone con disabilità nel campo dell'inclusione scolastica, Enti locali e dalle Aziende sanitarie locali; presso ciascuna istituzione scolastica è stato istituito il Gruppo di lavoro per l'inclusione (GLI), composto da docenti curricolari, docenti di

³² In dettaglio, la legge quadro n. 104/1992 dedica gli articoli da 12 a 16 all'istruzione e alla formazione degli alunni con disabilità. All'art. 12, in particolare, si trova esplicitato il diritto all'educazione e all'istruzione del soggetto disabile, a partire dalla scuola dell'infanzia, sino alle istituzioni universitarie. All'art. 12, comma 5, poi si prevede che, contestualmente all'accertamento della disabilità di cui all'art. 4 della legge quadro, i genitori del minore con disabilità possano richiedere l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica: «*tale accertamento è propedeutico alla redazione del profilo di funzionamento, predisposto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), ai fini della formulazione del Piano educativo individualizzato (Pei) facente parte del progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328*».

³³ All'art. 8, comma 1, la l. n. 104/1992 prevede che l'inserimento e l'integrazione sociale della persona affetta da disabilità siano realizzate anche mediante: 1. provvedimenti che rendano effettivi il diritto all'informazione e il diritto allo studio, con particolare riferimento alle dotazioni didattiche e tecniche, ai programmi, a linguaggi specializzati, alle prove di valutazione e alla disponibilità di personale appositamente qualificato, docente e non docente (lett. d); 2. l'organizzazione di attività extrascolastiche per integrare ed estendere l'attività educativa in continuità ed in coerenza con l'azione della scuola (lett. m).

³⁴ In altra occasione la Consulta, sent. 10 maggio 1999, n. 167, ebbe modo di evidenziare come la normativa di cui alla l. n. 104/1992 abbia avuto il pregio di aver «radicalmente mutato la prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati (...) quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività». In argomento si veda F. Sanchini, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 24/2021, pp. 168 ss.; e C. Colapietro e - F. Girelli, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 23 ss.

sostegno e, eventualmente, da personale Ata, nonché da specialisti dell'Azienda sanitaria del territorio di riferimento (Asl) dell'istituzione scolastica.

Successivamente con le modifiche disposte dal d.lg. 7 agosto 2019 al testo del d.lg. n. 66/2017 si è aggiunto il Gruppo di Lavoro Operativo (GLO), un organismo tecnico composto dalle persone che formano i nodi della rete di supporto all'alunno con disabilità a casa, a scuola, sul territorio e presso i servizi sanitari ovvero: il *team* dei docenti contitolari (per la scuola primaria) e dei membri del consiglio di classe (per la scuola secondaria), compreso l'insegnante di sostegno, presieduto dal dirigente scolastico o da un suo delegato, aperto alla partecipazione dei genitori dell'alunno con disabilità, nonché alle figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con l'alunno disabile e con «il necessario supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare», competente nella stesura del Profilo di funzionamento (PF).

Il GLO elabora e approva il PEI tenendo in massima considerazione ogni apporto fornito da coloro che sono ammessi alla partecipazione ai suoi lavori, motivando le decisioni adottate in particolare quando esse si discostano dalle proposte formulate dai soggetti partecipanti.

Il GLO, tuttavia, non ha solo il compito di approvare il PEI, ma anche di verificare periodicamente il processo di inclusione, a partire ovviamente dal PEI stesso, e quantificare le ore di sostegno e le altre risorse. Ne consegue che un incontro finale del GLO è assolutamente indispensabile per tutti gli alunni con disabilità che hanno un PEI in vigore ma lo è anche per quelli che saranno a scuola l'anno successivo: per i primi il GLO è chiamato sia a verificare che a proporre le risorse; per i secondi, che non hanno ancora nessun PEI, solo a proporre le risorse.

Si legge, invero, all'art. 7, comma, 2 del d.lg. n. 66/2017 che il PEI di cui all'art. 12, comma 5, l. n. 104/1992: a) «è redatto in via provvisoria entro giugno e in via definitiva, di norma, non oltre il mese di ottobre, tenendo conto degli elementi previsti nel decreto ministeriale di cui al comma 2-ter; è redatto a partire dalla scuola dell'infanzia ed è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona [...]»; b) «è soggetto a verifiche periodiche nel corso dell'anno scolastico al fine di accertare il raggiungimento degli obiettivi e apportare eventuali modifiche ed integrazione».

Un sistema di competenze compartecipate, questo disegnato dal decreto del 2017, proiettato alla piena partecipazione del disabile «al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati quale fattore strategico di socializzazione e di stimolo delle potenzialità dello svantaggiato» (Corte cost., 3 giugno 1987 n. 215).

Ma la proposta del *quantum* di sostegno richiesto con il PEI una volta maturata in seno al GLO è vincolante per le Amministrazioni civiche?

Secondo quanto puntualizzato dal Consiglio di Stato, III, 12 agosto 2024, n. 7089, non pare predicabile in alcun modo il carattere vincolante del PEI «a motivo dell'assorbente considerazione che il Piano educativo individualizzato si limita a formulare motivate proposte e non già determinazioni conclusive». E del resto, soggiungono i giudici di Palazzo Spada, è il dato letterale della norma stessa ad avvalorare tale opzione esegetica: l'art. 7, co. 2, lett. d) del d.lg. n. 66/2017, nello scolpire i contenuti del Piano educativo individualizzato, precisa che esso espliciti «le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe, [...] nonché [...] la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione». In buona sostanza, il PEI compendia le determinazioni conclusive del GLO quale organo collegiale a composizione mista cui è demandato l'esercizio della discrezionalità tecnica sull'individuazione delle misure di inclusione scolastica e veicola le proposte finali in punto di determinazione del numero di ore di sostegno e di risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione.

Proposte che, ad avviso dei giudici di Palazzo Spada, possono, a buon diritto, essere respinte dai Comuni dal momento che le medesime disposizioni della Convenzione ONU – segnatamente

gli artt. 3 e 24. – non conierebbero un diritto incondizionato all'inclusione scolastica, ma piuttosto lo temperano con l'introduzione della nozione di «accomodamento ragionevole».

Ne discende che non potrebbe mai esigersi in capo all'autorità pubblica che l'apprestamento di tali misure solidaristiche comportino oneri insopportabilmente sproporzionati o eccessivi, tali da mettere a rischio la copertura finanziaria di queste politiche nel medio-lungo periodo».

Pertanto, se da un lato s'impongono le modifiche e gli adattamenti necessari, dall'altro questi adattamenti non devono implicare un onere sproporzionato o eccessivo quando anche funzionali a garantire alle persone con disabilità specifiche il godimento e delle libertà fondamentali.

Diversa è la posizione espressa dalla Corte di cassazione che ha puntualizzato che «in tema di sostegno all'alunno in situazione di handicap, il «piano educativo individualizzato», definito ai sensi dell'art. 12, l. n. 104/1992, obbliga l'amministrazione scolastica a garantire il supporto per il numero di ore programmato, senza lasciare ad essa il potere discrezionale di ridurne l'entità in ragione delle risorse disponibili, e ciò anche nella scuola dell'infanzia, pur non facente parte della scuola dell'obbligo. Quindi, la condotta dell'amministrazione che non appresti il sostegno pianificato si risolve nella contrazione del diritto del disabile alla pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico e concretizza una discriminazione indiretta», vietata dalla l. 1° marzo 2006, n. 67, per tale intendendosi anche il comportamento omissivo dell'amministrazione pubblica preposta all'organizzazione del servizio scolastico che abbia l'effetto di mettere la bambina o il bambino con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto agli altri alunni».³⁶

4. *Un anacronismo legislativo nell'attuale contesto del riconoscimento del modello sociale della disabilità e del subentro della nozione di «valore pubblico».* – Dunque, pur riconoscendosi che, l'attuazione del PEI nei termini indicati dal GLO è imprescindibile, la sua natura – interpretata da certa giurisprudenza come non vincolante – lascerebbe alle amministrazioni margini di flessibilità nei singoli casi concreti, soprattutto in relazione a variabili come la disponibilità di risorse, le dinamiche scolastiche e le esigenze specifiche dell'alunno.

Il nodo spinoso che andrebbe definitivamente risolto, quindi, è quello che gravita intorno all'incerta formulazione della norma, ovvero l'art. 7, d.lg. n. 66/2017. Un'incertezza che, ad avviso della scrivente, possa ritenersi ormai superata sia alla luce di quell'innovativo filone della giurisprudenza costituzionale diretto a valorizzare una tutela della persona con disabilità che va ben al di là delle sue primarie esigenze di assistenza materiale che della recente riforma della disabilità. In particolare, con il successivo d.lg. n. 62/2024 il legislatore ha compiuto una meritevole opera di revisione dell'assetto definitorio allineandosi alla formulazione del concetto di disabilità di cui alla Convenzione ONU. Modificando l'art. 3, l. n. 104/1992 è definita ora persona con disabilità: «chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione alla vita quotidiana e ai diversi contesti di vita in condizione di eguaglianza con gli altri»³⁷. Contestualmente si compie una congruente revisione terminologica che sostituisce, ovunque ricorrano, alcune parole o locuzioni: «handicap» sostituita con «condizione di disabilità»; «persona handicappata», «portatore di handicap», «persona affetta da disabilità», «disabile» e «diversamente abile» sostituite con «persona con disabilità»; «con connotazione di gravità» e «in situazione di gravità» sostituite con «con necessità

³⁶ Cfr. Cass. civ., sez. un., 25 novembre 2014, n. 2501, in www.avvocato.it/massimario-75737.

³⁷ Il decreto invero, irrompe nella staticità del quadro normativo preesistente, ridefinendo la «condizione di disabilità» con una terminologia finalmente conforme al diritto internazionale. Il provvedimento non si è, però, limitato al piano della forma, ma è anche intervenuto su quello della sostanza: infatti, la definizione proposta novella quella contenuta nell'art. 3, l. n. 104/1992, individuando la «persona con disabilità» in «chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base». Così, come meglio si dirà a breve, l'ordinamento nazionale ha, finalmente, recepito il modello biopsico-sociale della disabilità, anche ai fini dell'accesso alle prestazioni assistenziali.

di sostegno elevato o molto elevato»; «disabile grave» sostituita con «persona con necessità di sostegno intensivo».

Il passaggio al nuovo assetto semantico e definitorio è coerente con il superamento della ristretta visione passata meramente medica dell'impedimento in quanto determinato dalla malattia o patologia in sé, e con l'adesione al modello bio-psico-sociale, che considera – come si anticipava – l'impedimento o la limitazione nella partecipazione sociale connaturato al fatto che una persona con una data compromissione non può esercitare i suoi diritti, su base di uguaglianza con gli altri, se ha un contesto avverso (vedasi, nella specie, il caso dell'alunno affetto da sordità che però potrebbe vivere meglio e non in maniera limitata o impedita, i contesti di apprendimento scolastico, se questi non presentano barriere quali la mancata presenza dell'assistente LIS). A ulteriore conferma si noti, poi, che rispetto alla definizione ONU, il legislatore nazionale ha preferito tradurre “*impairment*” con «compromissione» anziché con «minorazione» o «menomazione».

È tangibile l'impatto capillare che l'ingresso nelle fonti di rango primario della nuova nozione di disabilità, riportata nell'art. 3, l. n. 104/1992, produce ora su tutte le disposizioni dell'ordinamento che ad essa fanno riferimento per riconoscere diritti e attribuire tutele specifiche in connessione alla condizione soggettiva della persona con disabilità. Per effetto della nuova definizione adottata, infatti, la gradazione della tutela non può essere più basata, come accadeva in precedenza, sulla gravità della menomazione, ma sul *quantum* di sostegno è necessario al fine di assicurare la partecipazione/inclusione del soggetto vulnerabile all'interno della società e ai fini della realizzazione di un progetto di vita.

Ed è indubbio che nella prassi la presenza dell'assistente LIS rappresenti il *quantum* di sostegno necessario. Tale visione, peraltro, è indubbiamente concorde con il principio di uguaglianza sostanziale previsto dall'art. 3 Cost., comma 2, permettendo di rimuovere quegli ostacoli derivanti dalla specifica condizione psico-fisica del soggetto. Non ancorandosi più l'intervento dell'ordinamento alla mera condizione personale del soggetto e alla relativa gravità della menomazione, si postula dunque necessariamente anche un ampliamento della tutela e una sua proporzionalità e adeguatezza al caso concreto.

Alla luce del complesso e articolato mosaico di norme e giurisprudenza sin qui composto s'impongono dunque alcune riflessioni. Innanzitutto, è evidente come la disposizione di cui all'art. 7 del d.lg. n. 66/2017 riveli tutte le difficoltà di trovare un assetto cristallizzato quale conseguenza della storicizzazione dei processi. Motivo per cui necessiterebbe di una nuova formulazione al fine di adattare alle esigenze della mutevolezza dell'esperienza storica i meccanismi politico-istituzionali che governano l'equilibrio fra le garanzie fondamentali e le istanze di sostenibilità del bilancio.

In realtà se è vero che il termine «inclusione» deve fare riferimento ad un paradigma «sistemico», l'interrogativo di fondo dal quale deve prendere avvio il cambiamento verso un'inclusione *vera* è come debbano essere a monte pianificate le politiche di bilancio³⁸, tanto più che la *performance* di un ente si misura anche sulla base dell'indicatore dell'accessibilità, così da garantire un ambiente di apprendimento e socializzazione per tutti i tipi di studenti (e persone) e bisogni.

L'oggetto dell'adattamento, quindi, non è più l'individuo con i suoi bisogni speciali, ma l'ambiente sociale e le politiche locali di bilancio e di *welfare*, che devono necessariamente adattarsi a quello che non è solo una mutazione terminologica del passaggio dall'integrazione all'inclusione.

Il nuovo assetto definitorio recepito dal legislatore delegato consacra, invero, sul piano giuridico delle fonti di rango primario, il modello sociale della disabilità che affonda le rispettive radici nell'ordito già tracciato dal Costituente e che, di conseguenza, ne impone l'implementazione a livello secondario. La formulazione della norma andrebbe, pertanto, revisionata nella direzione di

³⁸ Per una disamina ampia della funzione di controllo sull'uso delle risorse pubbliche si veda E. D'Alterio, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2015; ID., *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1, 2019, pp. 39-59.

una maggiore determinatezza che espliciti inequivocabilmente la natura vincolante di quella proposta maturata dal GLO che inverte segnatamente la dimensione dell'inclusione.

D'altronde il radicamento esplicito di una posizione di obbligo in capo agli enti locali di fronte al diritto soggettivo dell'accessibilità dell'istruzione già si rinviene nelle direttrici d'intervento che si snodano nell'art. 4, d.lg. 13 dicembre 2023, n. 222, segnatamente rubricato «Inclusione sociale e accesso delle persone con disabilità tra gli obiettivi di produttività nella pubblica amministrazione».

La disposizione appena citata ha infatti apportato al d.lg. 27 ottobre 2000, n. 150 (decreto Brunetta) le seguenti modificazioni:

- all'art.3, dopo il comma 4, è inserito il seguente: «4 *bis*. Nel valutare la performance individuale ed organizzativa ... si tiene conto del raggiungimento o meno degli obiettivi³⁹ per l'effettiva inclusione sociale e la possibilità di accesso alle persone con disabilità di cui all'articolo 5, comma 2-*bis*...»⁴⁰;
- all'art. 5, dopo il comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente: «2 *bis*. Gli obiettivi, anche nell'ottica di una corretta allocazione delle risorse, assicurano l'effettiva inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità»;
- all'art. 9, comma 1, dopo la lett. d), è aggiunta, infine, la seguente: «d *bis*) agli indicatori di *performance* relativi al raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica della piena accessibilità delle amministrazioni, da parte delle persone con disabilità».

La *performance* delle amministrazioni civiche assurge dunque a leva strategica per la creazione di valore pubblico in senso ampio, ovvero il valore che misura l'impatto medio generato dalle politiche dell'ente sul livello di benessere complessivo multidimensionale, cioè sia economico, sia sociale, sia ambientale, sia sanitario di cittadini e imprese⁴¹.

³⁹ Il moto riformista che sul finire del secolo scorso ha investito il sistema amministrativo pubblico nazionale è stato interessato da un processo di modernizzazione caratterizzato da una robusta somministrazione, sul piano normativo, di valori e regole di matrice aziendalistica. Nel corso degli anni si è, infatti, assistito ad un'evoluzione dei modelli della *governance* della Pubblica amministrazione, nel senso di un crescente impegno volto a disancorare l'esercizio della funzione da una visione meramente legalistico-formale in vista dell'adozione di una logica gestionale improntata alla *performance*, al raggiungimento del risultato. Assumevano così una particolare importanza il tema della qualità dei servizi pubblici e il ruolo centrale del cittadino, non solo nella veste di destinatario dei servizi ma anche - secondo una logica di *customer satisfaction* -, quale risorsa strategica per valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali, così come percepiti dai soggetti fruitori. Sul tema si v. *amplius* M. Cammelli, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA*, Milano, 2002, pp.107 ss.; A. Police (a cura di), *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, 2004, pp. 101 ss.; M.R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003; F. Cintioli, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Giustizia-Amministrativa.it*, 18 maggio 2023; S. Vaccari, *Principio del risultato e legalità amministrativa*, nota a Cons. Stato, Sez. II, 26 marzo 2024, n. 2866, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 5, pp. 669 ss.; A. Sandulli, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubblico*, 2024, pp. 349-364; M. Renna, *I principi*, in S. Fantini, H. Simonetti (a cura di), *Il Nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine*, Piacenza, La Tribuna, 2023; E. D'Alterio, *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2017, pp. 570-580 e ID., *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 7, 2019, pp. 181-199.

⁴⁰ Come rilevato da A. Romano Tassone in *Amministrazione di risultato e provvedimento amministrativo*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, M. Immordino e A. Police (a cura di), Torino, 2004, 1, «la capacità di conseguire risultati utili per la collettività è un nuovo paradigma normativo dell'amministrazione, avente valore costituzionale, un autentico principio istituzionale destinato a incidere sull'organizzazione e sulla funzione amministrativa, la stessa ragion d'essere degli apparati pubblici».

⁴¹ La nozione di valore pubblico è presente nelle Linee Guida del Dipartimento della funzione pubblica (DFP) 2017-2021, dove viene definito quale livello complessivo di benessere economico, sociale (ma anche ambientale e sanitario) dei cittadini, delle imprese e degli altri *stakeholder* creato da una Pubblica Amministrazione e aziende private e *no profit*, e da misurarsi come miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti rispetto alla condizione di partenza. Il concetto di valore pubblico trova la sua cristallizzazione normativa con l'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione della Pubblica Amministrazione (PIAO), all'interno del decreto ministeriale 30 giugno 2022 n. 132. Per un maggiore approfondimento si rinvia all'intervista al Prof. E. Deidda Gagliardo in www.antonionaddeo.blog/2024/01/20/bozza-automatica. Si veda anche S. Kavanagh (2014), *Defining and Creating Value for the Public*, *Government Finance Review*, October, pp. 57-60, laddove recensendo l'opera "*Recognizing Public Value*" di Mark Moore, così scriveva: «Un buon punto di partenza per comprendere il valore pubblico in modo più approfondito è quello che Moore definisce il "triangolo strategico". Il triangolo strategico mostra che il valore pubblico si crea quando una determinata strategia o azione ha legittimità democratica (ad esempio, la comunità la sostiene) e il supporto dell'ambiente autorizzante (ad esempio, un consiglio di amministrazione), e quando il governo ha la capacità operativa di attuare la strategia o l'azione in modo efficace. L'Allegato

È anche alla luce di tali disposizioni dunque, che il Comune non può, né deve, sottrarsi a quello che è la sua unica competenza in materia, ovvero quella di reperire i fondi necessari a garantire le esigenze di assistenza individuate dal PEI in modo adeguato a consentire agli alunni affetti da disabilità uditiva l'accesso alla formazione, che non può essere limitato da vincoli di bilancio, in quanto a fronte della disabilità, la scarsità delle risorse finanziarie non può rappresentare un'adeguata motivazione della riduzione dell'assistenza»⁴².

Il Comune in quanto organo politico non potrebbe disattendere le valutazioni elaborate da specialisti della medicina, l'Unità di valutazione multidisciplinare (UVM) dell'Azienda Sanitaria Locale, ossia l'organo collegiale che ha redatto il Profilo di funzionamento e che ha il compito di fornire al GLO il necessario supporto. In questo contesto, la discrezionalità degli enti locali deve essere esercitata con attenzione, tenendo conto delle vigenti (e multilivello) indicazioni normative, sovranazionali, costituzionali e ordinarie, oltre che degli obiettivi generali del PNRR in termini di equità e inclusione⁴³, in modo da rispondere adeguatamente alle disfunzioni di un sistema che, nel tempo, ha mostrato un'eccessiva rigidità costringendo alcune situazioni di fragilità in cornici alquanto ristrette, non sempre rispettose del profilo peculiare del singolo. E, al momento in cui si scrive, tali considerazioni acquisiscono maggiore pregnanza alla luce dell'introduzione, nell'ambito della manovra finanziaria per il 2026, del Livello essenziale delle prestazioni (LEP) per garantire proprio l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli studenti con disabilità. Il numero di ore di assistenza – si legge all'art. 127 del testo del disegno di legge bilancio approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri (17 ottobre 2025) – dovrà corrispondere a quanto indicato nel PEI di ciascuno studente⁴⁴.

1 mostra anche che esiste un sistema di feedback: quando si crea valore pubblico, si ottengono anche maggiore legittimità e supporto (ad esempio, cittadini e funzionari eletti hanno maggiore fiducia nel governo) e maggiore capacità operativa (ad esempio, risorse finanziarie e di altro tipo potrebbero essere più facili da ottenere).

⁴² Si veda in tal senso Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent.10 settembre 2020 – ric.n. 59751/15 - Causa G.L. contro l'Italia, ha ribadito che le motivazioni di bilancio non possono giustificare violazioni del diritto all'istruzione. Si legge al §54 anche che «quando una restrizione dei diritti fondamentali si applica a una categoria di popolazione particolarmente vulnerabile che ha subito importanti discriminazioni in passato, il margine di apprezzamento di cui dispone lo Stato è nettamente ridotto e soltanto delle considerazioni molto forti devono portare quest'ultimo ad applicare la restrizione in questione». Gli Stati membri dell'Unione devono trovare un equilibrio tra le esigenze educative dei disabili e le risorse disponibili. Si veda anche Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275, che ha stabilito la preminenza del diritto all'istruzione sui vincoli di bilancio: deve essere garantito il «nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivo il diritto allo studio.

⁴³ Non di rado gli anacronismi presenti nel dettato delle norme rivelano l'inadeguatezza del legislatore nel rispondere tempestivamente alle esigenze della composizione degli interessi di una società pluralista e in costante mutazione. Fenomeno che pone il giudice, soggetto soltanto alla legge, nelle più volte ricorrenti condizioni di trovarsi a decidere, in assenza della legge, colmando così vuoti legislativi, per rispondere alla domanda dell'attore, che non si esaurisce in una mera richiesta di giustizia. Al giudice si richiede una diversa valutazione di (neonati) diritti che provengono dalla società, dalla scienza, dalla continua metamorfosi delle concezioni etiche, dalla necessità di tutelare posizioni sociali fragili ed economicamente deboli.

⁴⁴ Il servizio sarà finanziato da fondi statali e locali, con un progressivo incremento delle risorse. A supporto dell'attuazione, sarà attivato entro il 2027 un registro nazionale per monitorare il fabbisogno reale, senza nuovi oneri burocratici per le scuole. Nel frattempo, per gli anni 2026 e 2027, è prevista una fase transitoria: tutti gli enti locali dovranno garantire un livello minimo di assistenza, proporzionale ai fondi ricevuti. Il finanziamento arriverà dal Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, dal Fondo equità e da risorse regionali e comunali. Per un'analisi ampia dei modi in cui l'amministrazione non solo governa i mezzi finanziari ma incide altresì su programmi e politiche di interesse generale si veda E. D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere, Pubblica Amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Il Mulino, 2021; ID, *Potere finanziario e pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. *Potere e Costituzione*, M. Cartabia e M. Ruotolo (a cura di), Milano, Giuffrè, 2023, pp. 698-723.

Le voci di FinPA

GOVERNANCE ECONOMICA E DIFESA EUROPEA: UN NUOVO ESERCIZIO DI INTEGRAZIONE OLTRE I TRATTATI

di Salvatore Randazzo¹ e Silvia Pignatelli²

Abstract

The paper examines the progressive inclusion of common defence policy within the European Semester, highlighting the functional expansion of Country Specific Recommendations (CSRs) beyond their traditional scope of macroeconomic coordination. A comparison between the 2024 and 2025 CSRs addressed to Italy, Spain, Germany, and Finland, shows that the war in Ukraine, together with the crisis of multilateralism, is leading EU institutions to legitimise increased military spending, even by activating the general escape clause. CSRs, along with the *ReArm EU Plan* and the *Security Action for Europe* (SAFE) Regulation, thus appear as integration measures aimed at steering public finances towards common security objectives. The article argues that such development reflects a form of integration “beyond the Treaties”, where economic governance becomes the lever through which the European Union influences a policy falling outside its competence. Consequently, the study questions the legal grounds of such extension.

Il contributo esamina l'inclusione progressiva del tema della difesa comune all'interno del Semestre europeo, sottolineando l'ampliamento funzionale delle Raccomandazioni Specifiche per Paese (CSR) oltre il tradizionale perimetro del coordinamento macroeconomico. Il confronto tra le CSR 2024 e 2025 rivolte a Italia, Spagna, Germania e Finlandia mostra che la guerra in Ucraina, insieme alla crisi del multilateralismo, ha indotto le istituzioni europee a legittimare l'aumento della spesa militare, anche mediante l'attivazione delle clausole di salvaguardia nazionali. Le CSR, unitamente al piano ReArm EU e al Regolamento Security Action for Europe (SAFE), sembrano dunque configurarsi come strumenti di integrazione diretti a orientare le finanze pubbliche verso obiettivi di sicurezza comune. L'articolo sostiene che tale evoluzione rappresenta una forma di integrazione “oltre i trattati”, in cui la governance economica diviene la leva attraverso cui l'Unione europea incide su una politica formalmente sottratta alla sua competenza, sollevando interrogativi sui limiti giuridici di tale estensione.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il ruolo delle Raccomandazioni Specifiche per Paese del Semestre Europeo nel processo di integrazione europea – 3. La crisi dell'ONU e la necessità del rafforzamento della difesa europea – 4. Le raccomandazioni agli Stati sulla spesa in difesa nelle CSR del 2025 – 4.1 Il caso italiano – 4.2 Il caso spagnolo – 4.3 Il caso tedesco – 4.4 il caso finlandese – 5. Verso un sistema di difesa comune europeo?

1. *Introduzione* - In un contesto geopolitico caratterizzato dalla crisi della sicurezza internazionale, le Raccomandazioni Specifiche per Paese (*Country Specific Recommendations* – CSR), elaborate nell'ambito del Semestre europeo, assumono un ruolo centrale nell'indirizzare la spesa pubblica verso obiettivi di rafforzamento della capacità difensiva dell'Unione.

Tra marzo e maggio 2025, la Commissione europea ha adottato il piano *ReArm EU*³ e il Regolamento *Security Action for Europe*⁴ (SAFE), con lo scopo di ampliare la dimensione operativa e finanziaria della difesa dei singoli Stati e avviare un percorso di coordinamento e integrazione dei sistemi di difesa europei. L'approfondimento dei contenuti delle CSR è essenziale per cogliere i primi segnali di una possibile evoluzione dell'integrazione europea nell'ottica della difesa, tradizionalmente sotto il dominio degli Stati membri. Invero, empiricamente, l'ampliamento progressivo delle competenze europee a discapito degli Stati è passato proprio attraverso le vie

¹ Dottorando di ricerca in diritto amministrativo all'Università degli Studi di Catania.

² Funzionario amministrativo giuridico contabile presso l'Unità di Missione PNRR del Ministero dell'istruzione e del merito, abilitata all'esercizio della professione forense.

³ *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, 19 marzo 2025.

⁴ Reg. (UE) n. 2025/1106.

indirette del coordinamento economico facendo leva sul controllo della finanza pubblica nazionale.

Le raccomandazioni in tema di difesa nelle CSR suggeriscono una nuova fase dell'integrazione europea, indirizzata verso la costruzione di un sistema di difesa comune attraverso la mutualizzazione della sicurezza europea.

Date queste premesse, il presente contributo intende analizzare se e in che modo questo nuovo processo di integrazione della difesa si stia realizzando. In primo luogo, verrà analizzato il ruolo delle CSR rispetto al rafforzamento della spesa pubblica in tema di difesa considerando quattro Stati membri - Italia, Spagna, Germania, Finlandia - e confrontando le CSR delle annualità 2024 con quelle del 2025.

2. Il ruolo delle Raccomandazioni Specifiche per Paese del Semestre Europeo nel processo di integrazione europea - Il Semestre europeo è un esercizio annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri volto a rafforzare la stabilità socioeconomica dell'Unione europea.

Nell'ambito di tale ciclo, le CSR figurano tra gli strumenti di coordinamento delle politiche economiche. Con queste la Commissione e il Consiglio raccomandano a ciascuno Stato membro di tradurre operativamente le linee programmatiche dettate dalle istituzioni europee sulla base dei meccanismi introdotti dal Patto di Stabilità e Crescita. Infatti, sebbene le CSR non siano direttamente vincolanti a livello giuridico-formale, esse contengono indicazioni prescrittive in tema di composizione della spesa al fine di migliorare i saldi di finanza pubblica e rendere sostenibile il debito degli Stati membri.

Tuttavia, nel tempo, il controllo della Commissione sui conti pubblici si è ampliato fino a determinare un sindacato sul merito dei contenuti delle politiche economiche degli Stati membri. Questo potere della Commissione si è accresciuto grazie a un processo di ibridazione dei contenuti delle CSR: infatti, nel nome della crescita economica, alle raccomandazioni tecniche in materia di finanza pubblica si sono affiancate raccomandazioni aventi contenuti in materia di politiche sociali e del lavoro, fino a comprendere, più recentemente, i temi della digitalizzazione e della transizione ecologica ed energetica.

L'evoluzione ultima del processo di integrazione economica europea vede un ulteriore processo di ampliamento delle competenze dell'Unione su quelle degli Stati. Infatti, l'intervento di alcune istituzioni dell'Unione all'interno di uno dei pilastri della sovranità statale, la difesa, rappresenta uno dei più interessanti processi di costruzione dell'integrazione europea.

3. La crisi dell'ONU e la necessità del rafforzamento della difesa europea - Nella storia della modernità, la difesa ha rappresentato il nucleo più antico tra le competenze della sovranità degli Stati. Solo all'indomani del secondo conflitto mondiale, di fronte all'immane tragedia della devastazione e del timore di un'apocalisse nucleare, alcune competenze in materia di difesa sono state oggetto di condivisione se non anche di formale "cessione" da parte degli Stati a organizzazioni internazionali. Infatti, molte furono le carte costituzionali del dopoguerra che favorirono la formazione di specifiche organizzazioni internazionali a garanzia della pace nel mondo: tra queste l'ONU. Le costituzioni in quell'occasione arretrarono sul tema della difesa, e gli Stati iniziarono a cedere competenze di *peace keeping* alle Nazioni Unite⁵.

Tuttavia, la crisi dell'ONU, certificata dai numerosi conflitti che devastano molte regioni del mondo, ha come cartina di tornasole il necessario rafforzamento della difesa a livello regionale, con conseguente riappropriazione della sovranità dello Stato in materia di difesa.

Inoltre, in Europa, i rischi connessi al ritirarsi delle garanzie militari offerte dagli Stati Uniti nell'ambito della NATO, hanno imposto agli Stati europei un necessario coordinamento economico

⁵ L. Ferrajoli, *Progettare il futuro. Per un costituzionalismo globale*, Milano, Feltrinelli, 2025.

a livello sovranazionale allargato anche a paesi extracomunitari come Regno Unito e Ucraina.

4. *Le raccomandazioni agli Stati sulla spesa in difesa nelle CSR del 2025* - La presente analisi si concentra sulle raccomandazioni rivolte a quattro Paesi membri - Italia, Spagna, Germania e Finlandia - le cui specificità storiche, economiche e geografiche permettono di osservare se e come le CSR abbiano modulato gli obiettivi rispetto al tema della difesa.

L'Italia è notoriamente caratterizzata da strutturali economici che soffrono di alto debito pubblico e crescita debole, il che rende particolarmente delicato il bilanciamento tra la disciplina fiscale e le nuove spese militari.

La Spagna si contraddistingue per una traiettoria di consolidamento del debito più solida per via di una forte e costante crescita economica.

La Germania, storicamente vincolata al dogma dell'austerità e al "freno costituzionale al debito", è oggi spinta da nuove pressioni geopolitiche e industriali che implicano anche l'aumento della spesa in difesa. Infine, la Finlandia rappresenta un caso paradigmatico, in quanto, per la sua posizione geografica di frontiera con la Russia e la recente adesione alla NATO, la rendono un laboratorio avanzato in tema di politiche di sicurezza europea.

Lo studio delle CSR del 2025 impone, inoltre, una comparazione con lo stato dell'arte delle CSR dell'annualità 2024, al fine di valutare meglio l'effettivo e inedito ingresso dei temi sulla difesa nella programmazione economica europea.

Nel 2024, la Commissione ha pubblicato la *European Defence Industrial Strategy* che punta a migliorare le capacità difensive dell'Unione europea, tramite il rafforzamento degli *asset* dell'industria militare entro il 2035⁶.

In tale ottica, le CSR del 2025 sono il risultato concreto del consolidamento di una traiettoria tracciata a partire dal 2024 con la pubblicazione del piano *ReArm EU* e delle sue linee programmatiche elencate nella Comunicazione *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*⁷, e del *Joint white paper for European Defence Readiness 2030*⁸, con la proposta di regolamento per il Consiglio *establishing the Security Action For Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument*⁹. Gli obiettivi macroeconomici raccomandati dalla Commissione e dal Consiglio agli Stati membri dell'UE in vista del "consolidamento dei conti pubblici" del 2025, in maniera del tutto inedita, presentano tra i contenuti il rafforzamento delle previsioni di spesa in materia di sicurezza collettiva, in linea con la traiettoria sopra descritta.

4.1 *Il caso italiano* - Il caso italiano mostra in modo emblematico il mutamento di approccio nelle raccomandazioni per il 2025 sulla situazione economica specifica per l'Italia. Rispetto alla CSR del 2024¹⁰ che non presenta alcun riferimento esplicito al settore della difesa, nella CSR 2025¹¹ con il *Considerando 13* la Commissione e il Consiglio riportano che: «la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e le sue ripercussioni costituiscono una sfida esistenziale per l'Unione europea». La sfida esistenziale implica come conseguenza diretta l'invito, per un Paese

⁶ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una nuova strategia industriale europea per il settore della difesa: conseguire la prontezza dell'UE attraverso un'industria europea della difesa reattiva e resiliente*, Bruxelles, 5 aprile 2023.

⁷ *Communication from the Commission, Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*, Bruxelles, 19 marzo 2025.

⁸ *Supra* nota 2.

⁹ Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, Bruxelles, 19 marzo 2025.

¹⁰ Raccomandazione sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia, Bruxelles, 19 giugno 2024.

¹¹ Raccomandazione sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia, Bruxelles, 4 giugno 2025.

particolarmente sovraindebitato come il nostro, di attivare la clausola di salvaguardia¹² nazionale per sospendere, limitatamente alle spese sulla difesa, i limiti di finanza pubblica imposti dai trattati e dai regolamenti, al fine di sostenere un rapido incremento delle spese militari. Inoltre, la prima raccomandazione (da notare l'ordine di priorità) rivolta all'Italia sulle "politiche fiscali" riferisce "sul potenziamento della spesa complessiva in tema di difesa", in combinazione con ulteriori obiettivi di sostenibilità fiscale e crescita.

In sostanza, l'aumento della spesa, oltre i limiti di finanza pubblica, nella difesa diviene compatibile con il già avviato percorso di riforme e consolidamento.

4.2 *Il caso spagnolo* - A differenza dell'Italia, per la Spagna già il *Considerando 11* della CSR 2024¹³ descrive la spesa per la difesa come un fattore di crescita. Tuttavia, in maniera più decisa, la CSR del 2025¹⁴ torna sul tema sottolineando che la necessità dell'aumento della spesa per la difesa si giustifica per il conflitto in Ucraina che costituisce una sfida esistenziale per l'Unione. Pertanto, anche in questo caso, si raccomanda l'attivazione della clausola di salvaguardia. La Commissione e il Consiglio invitano espressamente a «reinforce overall defence spending and readiness in line with the European Council conclusions of 6 March 2025», pur insistendo sulla necessità di adottare riforme fiscali e strutturali che sostengano la crescita economica, l'occupazione, la coesione, la transizione verde e digitale.

D'altra parte, i dati già raccontano di un incremento negli ultimi quattro anni di 0,3 punti percentuali di PIL della spesa militare spagnola¹⁵.

4.3 *Il caso tedesco* - Nel caso della Germania, la CSR 2024¹⁶ non presenta riferimenti sul tema della spesa per la difesa.

La CSR 2025¹⁷ segna, invece, un netto mutamento: l'aggressione russa all'Ucraina ha determinato per la Germania un profondo ripensamento delle priorità di finanza pubblica del governo tedesco, in coerenza con quanto prospettato dalla Commissione e dal Consiglio. Sulla scorta della possibilità di attivare la clausola di salvaguardia al fine di consentire un incremento straordinario della spesa per la difesa, la Germania ha avanzato richiesta formale alle istituzioni europee il 24 aprile 2025.

A tal proposito, i dati evidenziano come la spesa per la difesa sia stata pari all'1,0% del PIL nel 2021 e 2022, all'1,1% nel 2023, con stime dell'1,3% nel 2024 e 2025. Il periodo di attivazione della clausola di salvaguardia (2025-2028) consentirebbe quindi alla Germania di scegliere tra la ridefinizione delle priorità di spesa pubblica e l'aumento delle entrate, in modo che una maggiore spesa per la difesa nel lungo periodo non comprometta la sostenibilità fiscale nel medio termine.

In definitiva, mediante la prima raccomandazione il Consiglio invita esplicitamente la Germania a superare i massimali di spesa netta per coprire l'aumento della spesa pubblica nel settore della difesa, a patto che il *deficit* resti al di sotto del 3% del PIL e che il debito pubblico intraprenda una traiettoria discendente. Si tratta, in definitiva, di un esempio di delicato equilibrio tra il vincolo fiscale e la prospettata urgenza militare.

¹² Così come indicato dalla *Communication from the Commission. Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*, *supra* nota 5.

¹³ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Spain*, Bruxelles, 19 giugno 2024.

¹⁴ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Spain*, Bruxelles, 4 giugno 2025.

¹⁵ In Spagna, rispetto al 2021, la spesa militare è stata pari all'1,0% del PIL nel 2021, all'1,1% nel 2022, allo 0,9% nel 2023, con una previsione dell'1,0% nel 2024 e dell'1,3% nel 2025.

¹⁶ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Germany*, Bruxelles, 19 giugno 2024.

¹⁷ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Germany*, Bruxelles, 4 giugno 2025.

4.4 *Il caso finlandese* - La CSR 2025¹⁸ per la Finlandia, a differenza della CSR 2024¹⁹, raccomanda al governo un aumento della spesa pubblica per la difesa che per il 2025 dovrebbe prevedere un incremento pari a 0,9 punti percentuali rispetto al 2021²⁰. Questa crescita robusta, che è tra le più significative dell'intera Unione europea, si giustifica per il fatto che la minaccia di un'espansione della federazione russa nel paese è particolarmente pressante, anche per il motivo geografico che la Finlandia condivide con la Russia un confine piuttosto esteso.

Dunque, la CSR autorizza formalmente lo Stato membro a deviare dai massimali di spesa netta per finanziare l'aumento della spesa nella difesa nel periodo 2025–2028, a condizione che la deviazione resti proporzionata e che siano adottate riforme parallele in materia di *welfare* e di sicurezza sociale.

5. *Il Semestre europeo come strumento di integrazione europea oltre i trattati* - Il quadro appena descritto riferisce di risvolti davvero paradossali se comparato al recente passato. Infatti, si assiste, nell'atteggiamento dei paesi appena descritti, di una sorta di inversione delle parti tra Stati frugali e Stati che più facilmente, nel passato recente hanno si sono più volte scontrati con il rigore della Commissione sui conti. Spagna e Italia, ad esempio, sembrano più prudenti nelle previsioni di spesa nel settore militare; la Germania, leader dei paesi frugali, invece, ha eliminato il freno al debito, previsto persino nelle loro Carte costituzionali²¹ e attivato la *general escape clause*.

In generale, i dati ricavati dall'analisi delle CSR dei quattro Paesi scelti indicano una chiara tendenza dell'Unione a integrare, nel delicato meccanismo del coordinamento economico, anche gli aspetti finanziari relativi alla difesa. In questo contesto, con mere manifestazioni di principio, la Commissione europea e il Consiglio invitano gli Stati all'incremento della spesa economica in ambito militare.

L'impiego di strumenti come le CSR, il piano *ReArm EU* e il nuovo regolamento SAFE suggeriscono un'ulteriore evoluzione della *governance* europea verso la costruzione di un vero e proprio sistema di difesa comune, all'interno dello scenario del coordinamento economico.

In effetti, si osserva un uso innovativo delle CSR: concepite per guidare le politiche fiscali nazionali, esse diventano, in questo caso, un veicolo per indirizzare le scelte di bilancio verso la sicurezza comune. L'uso combinato delle CSR con il pacchetto *ReArm EU* e altri fondi che potrebbero derivare da un fondo comune europeo, come è stato con il meccanismo del RRF, potrebbe determinare un rafforzamento della vincolatività delle raccomandazioni in tema di difesa europea, contribuendo così di fatto alla creazione di un sistema integrato e coordinato.

Dunque, per tale via, il coordinamento economico contribuisce alla nascita di un'embrionale difesa comune europea che mutua dal panorama RRF un ormai consolidato modello di "federalismo finanziario della crisi", garantendo coordinamento, condizionalità e solidarietà.

Tuttavia, occorre sottolineare che le raccomandazioni in materia di difesa, nella cornice del Semestre europeo, rappresentano un'ulteriore deviazione dai fini proposti dal coordinamento economico così come concepito anche dalla più evoluta interpretazione della lettera dei trattati. Se, finora, l'impatto delle raccomandazioni era di tipo economico, con riferimenti anche al rafforzamento in ambito sociale, ambientale e digitale - comunque tutti riconducibili al rafforzamento della crescita economica, uno degli elementi strutturali che garantiscono la tenuta dei conti pubblici - con le CSR del 2025 si chiede agli Stati di rafforzare anche il settore militare, che nulla ha a che vedere con le competenze dell'Unione.

¹⁸ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Finland*, Bruxelles, 4 giugno 2025.

¹⁹ *Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Finland*, Bruxelles, 19 giugno 2024.

²⁰ La spesa in difesa in Finlandia è cresciuta notevolmente dopo lo scoppio della guerra in Ucraina. La percentuale è stata pari all'1,2% del PIL nel 2021 e 2022, all'1,4% nel 2023, con previsioni che giungono all'1,5% nel 2024 e 2,1% nel 2025.

²¹ In tal senso sono emblematici il rifiuto della Spagna, in sede di conferenza NATO dello scorso 20 giugno 2025, di incrementare del 5% la percentuale delle spese militari e la riforma costituzionale della Germania in tema di modifica della disposizione che imponeva il "freno al debito pubblico".

La ragione emergenziale della tenuta stessa del sistema, oltre a travalicare i confini costituzionali previsti dai trattati, forza la funzione di un processo giuridico, il Semestre europeo, oltre i suoi fini e la sua ragion d'essere. Il coordinamento economico rappresenta ancora una volta la finestra attraverso cui l'Unione e i suoi Stati interpretano creativamente la lettera dei trattati per procedere a un'integrazione europea che non tiene più conto delle strutture giuridiche a disposizione, ma che attraverso la teorica dell'emergenza del fatto, piega forzosamente gli istituti alle ragioni della politica.

Per tale motivo, occorrerebbe, prima di qualsiasi regolamento finanziario, avviare una riflessione su una nuova stagione costituente per i trattati. Ma la forza del fatto sembra ormai l'unica a guidare l'ordinamento giuridico europeo verso la sua naturale evoluzione federale.

I «TAGLI LINEARI» ALLA SPESA PUBBLICA NELL'ESPERIENZA NORMATIVA ITALIANA VERSO UN'ETEROGENESI DEI FINI?

di Damiano Carmelo Paternò¹ e Caterina Cossiga²

Abstract

In the Italian regulatory landscape, the experience of so-called “linear cuts” to public administration budgets is anything but new. Over the last two decades, however, the rationale behind such linearity has changed profoundly: non-selective downward adjustments to spending missions are now increasingly based on the need to ensure financial coverage for a large number of public investments planned under the current multi-level planning system. This paper aims to illustrate the reasons for this veritable “heterogenesis of ends,” taking into account the critical issues that, in today's macroeconomic scenario, justify such systematic and generalized reductions in financial resources under current legislation. There is an urgent need to find more sustainable solutions for achieving public finance objectives in the medium to long term, without forgetting, in the background, the necessary compliance with the constraints of the Internal Stability Pact.

Nel panorama normativo italiano l'esperienza dei c.d. «tagli lineari» alle dotazioni di bilancio delle pubbliche amministrazioni costituisce un fenomeno tutt'altro che nuovo. Nelle ultime due decadi, però, è profondamente mutata la ratio di una siffatta linearità: rimodulazioni al ribasso non selettive delle missioni di spesa riposano oggi, sempre più spesso, sulla necessità di assicurare copertura finanziaria ad un vasto numero di investimenti pubblici previsti nell'ambito dell'attuale pianificazione multilivello.

Il presente contributo intende illustrare le ragioni di questa vera e propria «eterogenesi dei fini», dando conto delle criticità che, nell'odierno scenario macroeconomico, giustificano simili riduzioni - sistematiche e generalizzate - delle risorse finanziarie a legislazione vigente.

Urge rinvenire soluzioni più sostenibili per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in un orizzonte temporale medio-lungo, senza dimenticare, sullo sfondo, il doveroso rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno.

SOMMARIO: 1. Il contesto d'origine e quello attuale. – 2. Le principali problematiche. – 3. Le possibili soluzioni.

1. *Il contesto d'origine e quello attuale.* – Negli ultimi vent'anni, le politiche di contenimento della spesa pubblica adottate in Italia si sono spesso concretizzate in interventi di riduzione di risorse finanziarie applicati in modo uniforme e privi di criteri selettivi, comunemente noti come «tagli lineari». Tali misure, adottate in maniera trasversale sulle dotazioni di bilancio delle amministrazioni, si sono progressivamente imposte nel tempo quale principale strumento per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, benché non supportate da un'analisi *ex ante* circa la qualità e l'efficienza della spesa oggetto di riduzione. Pur generando effetti positivi immediati sul saldo di bilancio, i tagli lineari si sono rivelati, nella prassi applicativa, inadeguati rispetto all'obiettivo di razionalizzazione efficace ed equa della spesa pubblica, incidendo negativamente sulla capacità amministrativa delle strutture pubbliche e sulla qualità dei servizi erogati.

¹ Funzionario tributario ed esperto di diritto amministrativo e contabilità pubblica.

² Dottoranda di ricerca in diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

Le rimodulazioni al ribasso così introdotte, che si sono susseguite con ritmo torrenziale nei successivi interventi normativi, hanno una *ratio* diametralmente opposta rispetto a quella sottesa ai c.d. «tagli mirati», circoscritti a specifiche funzioni o singoli comparti e privi, per definizione, di portata generalizzata.

Sebbene già sperimentati in forma episodica nei decenni precedenti, è con la crisi finanziaria del 2008 che i tagli lineari sono stati impiegati come strumento prioritario per il risanamento dei conti pubblici. L'art. 60 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, nel disporre una riduzione sistematica delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente e delle missioni di spesa dei ministeri per il triennio 2009-2011, ha segnato l'avvio di una stagione normativa fondata sulla linearità degli interventi di contenimento della spesa, destinata a protrarsi ben oltre l'orizzonte temporale originariamente previsto e che, tutt'oggi, non può dirsi conclusa.

L'applicazione di tagli lineari costituisce, infatti, una pratica ancora in atto, sebbene oggi trovi giustificazione nel perseguimento di obiettivi programmatici diversi da quelli definiti nel corso della XVI legislatura.

Nello scenario macroeconomico successivo al 2008 - contrassegnato dalla crisi dei debiti sovrani conseguente alla cartolarizzazione dei mutui *subprime* e dall'adozione delle politiche di *austerity* - i tagli *de quo* non potevano che essere concepiti in un'ottica di riequilibrio dei conti pubblici. La loro adozione, originariamente limitata al triennio della manovra, è stata riproposta e ha assunto carattere strutturale con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78. Ne è derivata per le amministrazioni centrali e periferiche una significativa riduzione, in termini assoluti, delle rispettive spese per il personale, per l'adeguamento al fabbisogno e per l'acquisto di beni.

Nel diverso contesto attuale, la ragion d'essere di tali interventi va invece rintracciata nell'esigenza di assicurare copertura ad una parte dei massicci investimenti pubblici contemplati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal relativo Piano nazionale per gli investimenti complementari istituito con d.l. 6 maggio 2021, n. 59.

Questa evoluzione - che sembra assumere i connotati di una vera e propria eterogenesi dei fini - trova riscontro nei più recenti tagli alle spese ministeriali, per un ammontare complessivo pari a 4,5 miliardi di euro, evocati dalle previsioni tendenziali di finanza pubblica contenute nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2022.

Tale processo appare complementare ai sistemi di monitoraggio *in itinere* ed *ex post* sullo *stock* di garanzie pubbliche, in una prospettiva di efficientamento dell'esposizione debitoria dello Stato e di contenimento delle passività potenziali³, e si è tradotto nel biennio 2023-24 nel varo di numerosi decreti ministeriali tesi alla ricognizione delle dotazioni organiche delle amministrazioni titolari di misure PNRR. Ciò in quanto la ridefinizione degli assetti organizzativi di queste ultime, tenute agli stanziamenti ai soggetti attuatori entro lo stringente termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza⁴, rappresentava una tappa essenziale ai fini dell'attuazione del PNRR.

Peraltro, una ridefinizione giustificata da simili finalità non rischia certo di incorrere nelle pregresse censure dedotte dalla Corte dei conti, la quale, in sede di controllo sulla gestione, ha più volte bocciato in passato misure di *spending review* adottate in assenza di «una strategica revisione degli assetti organizzativi esistenti»⁵, denunciando come in casi simili, dietro

³ Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSB) per il periodo 2025-2029 per l'Italia. Per un approfondimento sul contenuto del Piano italiano, si rinvia a Camera dei deputati, Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, *Piano strutturale di bilancio di medio termine. Italia 2025-2029*, 3 ottobre 2024.

⁴ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 dicembre 2024, recante *Criteri e modalità per l'attivazione dei trasferimenti di risorse PNRR*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, serie generale, 4 gennaio 2025, n. 3.

⁵ Corte dei Conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, deliberazione 30 settembre 2014, n. 23.

l'apparente finalità di razionalizzare la struttura dei ministeri e ridefinire le posizioni organizzative, si celi, in realtà, l'intento di conseguire delle economie attraverso riduzioni incalzanti ed indifferenziate di spese di adeguamento al fabbisogno.

2. *Le principali problematiche.* – La persistente applicazione dei tagli lineari, più che informarsi al principio dell'invarianza della spesa, sembra esprimere una concezione meramente contabile della finanza pubblica, riproponendo il noto paradigma della primazia dei mezzi finanziari sui fini⁶. Tale approccio, oltre a risultare scarsamente sostenibile sotto il profilo sistemico, è fonte di una serie di problemi.

Innanzitutto, i correttivi dei conti pubblici che implicano tagli indiscriminati in settori individuati *ex ante* incidono sul piano qualitativo della revisione della spesa e sono sintomatici di una strutturale incapacità di programmazione dei pagamenti per investimenti e dei fabbisogni di personale⁷.

A tal proposito, basti pensare alla rimodulazione lineare delle spese di gestione e di funzionamento discendente, per gli enti locali, dai vincoli del Patto di stabilità interno ex art. 77 *bis* del d.l. n. 112/2008 ed al conseguente irrobustimento dei controlli sui saldi finanziari in termini di competenza mista. Fattori questi che, oltre a non assicurare di per sé la capacità di autofinanziamento dell'ente, determinano in taluni casi una decisa contrazione degli investimenti pubblici e della spesa in conto capitale.

A ciò si aggiunga che lo stesso avanzo di amministrazione che l'ente riesca eventualmente a generare come diretta conseguenza dei tagli (quale che sia la loro *ratio*) da un punto di vista giuridico-contabile non sempre sarà utilizzabile, a norma dell'art. 187, comma 2 del d.lg. 18 agosto 2000, n. 267, per il finanziamento delle spese di investimento, potendo esser impiegato a tal fine solo l'avanzo di cassa (ossia, il risultato contabile che rappresenta il dato di sintesi dell'intera gestione finanziaria), mentre rimane ovviamente escluso l'avanzo corrente, contabilizzato secondo il criterio di competenza.

Ancora più significative appaiono le ripercussioni negative dei tagli lineari sul quadro contabile delle regioni, atteso che l'autonomia finanziaria e patrimoniale di queste ultime, salvaguardata dall'art. 119 Cost.⁸, impedisce, in ogni caso, di sterilizzare un eventuale avanzo di amministrazione ai fini dell'equilibrio del bilancio regionale per poi farlo trasmigrare nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ai fini della rendicontazione europea.

Va poi ricordato che le riduzioni lineari, essendo disposte da provvedimenti legislativi statali, lasciano sovente alle regioni margini di apprezzamento minimi (e talora pressoché inesistenti) nella selezione dei soggetti, privati o pubblici, ai quali applicare le misure di contenimento della spesa, sebbene una consolidata giurisprudenza, anche costituzionale⁹, ritenga che rimarrebbe sempre impregiudicata la facoltà delle regioni, estrinsecabile attraverso l'adozione di atti di alta amministrazione, di optare per l'una o l'altra tipologia di tagli (lineari o mirati).

Sebbene le restrizioni determinate dagli obiettivi generali di coordinamento della finanza pubblica alla potestà legislativa concorrente delle regioni siano costituzionalmente tollerabili (anche laddove incidano indirettamente sulla consuntivazione della spesa corrente, *in primis* di quella impegnata per la gestione del servizio sanitario), permane l'obbligo, in capo al legislatore

⁶ E. D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, Il Mulino, 2021, *passim*; C. Cottarelli, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Milano, Feltrinelli, 2015, pp. 15 ss.

⁷ H. Bonura, *Pianificazione e analisi dei fabbisogni*, in *Lavoro Pubblico*, G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo e A. Maresca (a cura di), Milano, Giuffrè, 2019, p. 101.

⁸ Corte cost., sentenza n. 247/2017.

⁹ *Ex plurimis*, Corte cost., sentenza n. 203/2016.

statale, di rispettare il principio di leale cooperazione: onde «scongiurare l'adozione di tagli al buio» in quei comparti chiave coinvolgenti diritti sociali e tutela della salute, deve acquisire «adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto», eventualmente anche convocando la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42¹⁰.

Ulteriori profili critici affiorano qualora vengano applicate riduzioni lineari con effetto retroattivo della spesa complessiva annua rispetto a quella consuntivata. Tagli così congegnati sono da più parti tacciati di minare il legittimo affidamento che l'operatore economico - e lo stesso destinatario del pubblico servizio - possa riporre nel *budget* già assegnato per una data annualità. Sennonché, la giurisprudenza amministrativa sul punto ha negato l'illegittimità della fissazione, in corso d'anno, di tetti di spesa che dispieghino i propri effetti anche sulle prestazioni già erogate, sul presupposto che la retroattività dell'atto determinativo di spesa rispetto all'avvio del servizio ha carattere fisiologico e, come tale, non sottrarrebbe all'interessato la capacità di predisporre le necessarie risorse organizzative e di effettuare i relativi investimenti¹¹. In tale prospettiva, la retroattività non si configura come lesiva della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41, comma 2 Cost., essendo l'operatore accreditato tenuto a conoscere il rischio di correttivi, anche in corso d'anno, ai contenuti economici dell'affidamento.

Nondimeno, la possibilità per l'amministrazione di ridurre i volumi di *budget* già impegnati per una certa annualità deve fondarsi su presupposti normativi chiari e su criteri oggettivi e verificabili. I provvedimenti di decurtazione devono, pertanto, ancorarsi ad elementi prevedibili – quali la spesa consuntivata per l'anno *x*, i volumi di acquisto preventivati per l'anno *y*, la percentuale di riduzione della spesa complessiva annua – tali da consentire agli operatori coinvolti di calcolare in anticipo ed in modo attendibile il rischio finanziario connesso all'esercizio. In assenza di tali garanzie, come spesso accade, l'affidamento dell'operatore e la sostenibilità gestionale rischiano di essere compromessi.

3. *Le possibili soluzioni.* – Le problematiche sopracitate non sempre vengono prese in debita considerazione dalle pubbliche amministrazioni coinvolte. Del resto, nel tempo sono stati ad esse concessi, come contraltare all'introduzione dei tagli lineari, margini via via più ampi di flessibilità gestionale nell'allocazione delle risorse.

Il riferimento è anzitutto al d.l. n. 112/2008, che, introducendo la distinzione tra spese rimodulabili (fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno) e non (i c.d. «oneri inderogabili»), poi cristallizzata nella l. 31 dicembre 2009, n. 196, ha recato grande giovamento alle amministrazioni.

Ma il potere di quantificare in modo ampiamente discrezionale le spese rimodulabili, articolandole secondo i programmi di spesa reputati prioritari, non è stata l'unica contropartita normativamente accordata. Si pensi altresì al d.l. 6 luglio 2011, n. 98, che, per controbilanciare i tagli indiscriminati disposti in plurimi settori, ha riconosciuto per il triennio 2012-14 la facoltà di effettuare, previa adozione di un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, variazioni di carattere compensativo tra le dotazioni finanziarie relative alle spese rimodulabili dei Ministeri, anche tra programmi diversi.

Tuttavia, i tagli lineari non costituiscono una via utilizzabile nel lungo periodo come strumento per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, dal momento che una flessibilità valutata unicamente in un'ottica di «premialità» cozzerebbe irrimediabilmente con istanze di sostenibilità.

¹⁰ Corte cost., sentenza n. 195/2024.

¹¹ *Ex multis*, Cons. St., III, nn. 6437/2020 e 9309/2022; TAR Molise, Campobasso, I, n. 256/2024.

Sostenibilità che, a sua volta, non va vagliata soltanto in una prospettiva schiettamente contabile, *id est* come necessità di approntare misure di contenimento del disavanzo pubblico.

A rendere sostenibile un sistema macroeconomico è, infatti, principalmente l'equilibrio tra domanda ed offerta, spesso falsato da provvedimenti che rispondono alle logiche del definanziamento programmato, dei piani di rientro e delle decisioni di commissari *ad acta*.

Si rende necessario, dunque, un deciso cambiamento di rotta, specialmente a seguito della procedura di infrazione per *deficit* eccessivo cui è stata sottoposta anche l'Italia nel giugno del 2024.

Si prenda in proposito come settore di riferimento quello della sanità, trattandosi dell'indotto che ha conosciuto le maggiori misure di contenimento. Un auspicabile processo di riforma in tale comparto dovrebbe prefiggersi l'obiettivo di sottrarre l'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) all'assistenza sanitaria integrativa, che nell'ultimo ventennio è stata sempre più defiscalizzata a detrimento dell'autonomia di spesa delle regioni¹², di contro costrette a siglare le «intese» prefigurate dalla l. n. 131/2003 a fronte del paventato rischio di vedersi comminati tagli lineari.

Le misure agevolative in questione hanno sinora dato adito all'affermazione di ecosistemi sanitari privati a carattere corporativo che, oltre a non aver deflazionato affatto il carico di prestazioni gravante sul SSN, nemmeno hanno garantito uniformità delle prestazioni agli utenti meno abbienti, generando piuttosto una segmentazione delle tutele offerte dal sistema, nonché dell'utenza *tout court*. Simili meccanismi rischiano di produrre effetti recessivi, che vanificherebbero ogni tentativo di rimodulazione della spesa e riduzione del *deficit*. Specie se, a cascata, dovesse innescarsi un ridimensionamento dei finanziamenti nei settori direttamente correlati (ricerca, istruzione ed innovazione).

¹² In tal senso, l'aver corroborato il potere sostitutivo del governo ex art 120, comma 2 Cost. non sempre è stato indice di una gestione efficiente e rispettosa della sussidiarietà e leale collaborazione.

IL RUOLO DEGLI ENTI TERRITORIALI NELL'ATTUAZIONE E NELLA GESTIONE DELLE RISORSE DEL PNRR: IL CASO DEGLI ASILI NIDO

di Anna Paiano¹

Abstract

The paper examines the role of local authorities in the implementation and management of resources under Italy's National Recovery and Resilience Plan (NRRP), with particular focus on the case of nursery schools, highlighting implementation challenges and future perspectives.

Il contributo analizza il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione e nella gestione delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), con particolare attenzione al caso degli asili nido, evidenziando problematiche attuative e prospettive future.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Un caso paradigmatico: gli investimenti per gli asili nido. – 3. Le difficoltà riscontrate. – 4. Conclusioni: migliorare *governance* e capacità degli enti locali.

1. *Introduzione.* – Una parte significativa delle Missioni del PNRR coinvolge gli enti territoriali, sia direttamente quali soggetti attuatori, sia indirettamente quali destinatari finali di progetti attivati a livello nazionale². Le misure previste sono numerose e spaziano dalla mobilità sostenibile all'istruzione, dalle infrastrutture all'ambiente, dalla sanità alle politiche del lavoro, fino ai servizi sociali. È evidente, in tal senso, l'importanza del ruolo svolto dagli enti territoriali nel raggiungimento degli obiettivi della transizione (ecologica, digitale e sociale).

Nonostante la disponibilità di ingenti risorse, molte amministrazioni locali hanno dimostrato una bassa capacità di spesa. Ad esempio, le risorse destinate al Mezzogiorno sono spesso state utilizzate in misura molto inferiore rispetto alle previsioni. L'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia ha ulteriormente aggravato la situazione: molti comuni non sono riusciti a fare fronte agli extra costi non previsti.

Oggetto di questo contributo è quindi il tema del ruolo svolto dagli enti territoriali nell'attuazione e nella gestione delle risorse del PNRR. L'analisi si dividerà in due parti: nella prima si analizzerà un caso paradigmatico di difficoltà nell'attuazione del PNRR, quello degli asili nido, attinente alla c.d. transizione sociale³; nella seconda parte si proverà a spiegare quali sono le principali ragioni alla base di tali difficoltà.

2. *Un caso paradigmatico: gli investimenti per gli asili nido.* – Il caso riguarda gli investimenti destinati agli asili nido, considerati essenziali per sostenere l'occupazione femminile, ridurre la disparità di genere e conseguire gli obiettivi della transizione sociale.

Nella Missione 4 (Istruzione e ricerca), Componente 1 (Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università), Investimento 1.1, del PNRR erano stanziati 4,6 miliardi

¹ Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Catania.

² A. Zanardi, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 3, p. 239 e ss.: «Questo non stupisce perché è ben noto come le Amministrazioni locali abbiano anche in tempi normali un ruolo assai rilevante nell'attivazione della spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche. In media, dal 2010 al 2019 quasi la metà della spesa pubblica in conto capitale in generale, e più specificamente circa il 60 per cento della spesa per investimenti fissi lordi, è stata erogata dalle Amministrazioni locali».

³ L'art. 1, comma 1, l. 6 dicembre 1971, n. 1044 inseriva gli asili nido nel quadro delle politiche per la famiglia, definendoli come «servizio sociale di interesse pubblico». Successivamente, gli asili nido sono stati qualificati non come servizi sociali, ma più correttamente come servizi aventi carattere educativo (si v. art. 2, comma 3, lett. a), d.lg. 13 aprile 2017, n. 65).

di euro⁴ (scesi a 3,24 miliardi con la revisione di dicembre 2023⁵) per finanziare la costruzione, la riqualificazione e la messa in sicurezza di asili nido e scuole dell'infanzia⁶. Fin dal principio, il percorso di attuazione della misura è stato accidentato.

Con un primo decreto del 2021⁷ si è provveduto a ripartire le risorse disponibili per i progetti PNRR, pari a 2,4 miliardi di euro⁸, su base regionale. Alle regioni del Mezzogiorno è stata garantita una quota di stanziamenti pari a circa il 55 per cento delle risorse⁹.

Inizialmente, il bando aveva fissato al 28 febbraio 2022 il termine per la raccolta dei progetti¹⁰. Alla data di scadenza sono giunte richieste pari solo al 48,9 per cento delle somme stanziare (circa 1,2 miliardi di euro), con una fortissima differenziazione tra regioni nel grado di utilizzo dei *budget* a disposizione¹¹. Per queste ragioni, i termini del bando sono stati riaperti e la nuova scadenza per la presentazione delle domande è stata fissata al 1° aprile 2022¹². Al fine di fornire agli enti locali un supporto tecnico e informativo nella predisposizione e presentazione dei progetti, nel mese di marzo è stata istituita, presso l'Agenzia per la coesione territoriale¹³, un'apposita *task force* di esperti e sono stati organizzati specifici *webinar* formativi per i comuni, con la collaborazione dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

Alla scadenza della proroga, le risorse richieste sono cresciute del 26 per cento (per un totale di circa 2 miliardi di euro)¹⁴. La somma residua è stata destinata, in parte, al finanziamento dei poli dell'infanzia¹⁵. La restante parte è stata oggetto di un bando *ad hoc* per i comuni del Mezzogiorno¹⁶, rispetto ai quali le richieste pervenute erano state ancora inferiori rispetto al *plafond* disponibile¹⁷.

Si tenga presente che, parallelamente agli investimenti previsti nel PNRR, con la legge di bilancio 2022 (art. 1, commi 172-173, l. 30 dicembre 2021, n. 234), sono stati individuati per la prima volta i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per quanto riguarda la disponibilità di posti negli asili nido¹⁸.

⁴Di questi, 3,7 miliardi erano destinati a finanziare i costi infrastrutturali per la costruzione dei nuovi posti (3 miliardi per i nuovi progetti e 700 milioni per progetti in essere) e 900 milioni impiegati nelle prime fasi del Piano per coprire le spese correnti legate all'avvio del servizio. Si cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, sez. II, 22 febbraio 2024, 158.

⁵Nella revisione sono stati stralciati, in quanto non rendicontabili a fini PNRR, 900 milioni per le spese di gestione e 455 milioni di progetti in essere perché non destinati a nuovi posti, ma a riqualificazioni (la Commissione europea non ha ammesso riqualificazioni di asili e scuole dell'infanzia già esistenti, ma solo riqualificazioni di edifici destinati ad altro uso e riconvertiti come asili e scuole dell'infanzia).

⁶Da Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, sez. II, cit., 110, al 31 dicembre 2023 la spesa sostenuta risulta pari a 777 milioni di euro, pari al 23,9 per cento delle risorse assegnate.

⁷Decreto del Ministro dell'istruzione 2 dicembre 2021, n. 343.

⁸Dei 3 miliardi destinati ai nuovi progetti PNRR, 2,4 miliardi erano previsti per i nidi e servizi integrativi e 600 milioni per la scuola dell'infanzia.

⁹Superiore, quindi, al vincolo territoriale previsto dal PNRR. Come è ben noto, infatti, è previsto che al Mezzogiorno (nel suo complesso) venga attribuito almeno il 40 per cento delle risorse "territorializzabili" del Piano. L'assegnazione del 40 per cento delle risorse del PNRR al Mezzogiorno è stata peraltro ribadita, a livello normativo, dal d.l. n. 31 maggio 2021, n. 77. Si v. Ufficio parlamentare di bilancio, *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie*, Focus tematico n. 9, 25 novembre 2022, p. 8.

¹⁰Ministero dell'istruzione, avviso pubblico prot. n. 48047 del 2 dicembre 2021.

¹¹In particolare, i comuni di Sicilia, Basilicata e Molise hanno presentato progetti che richiedevano finanziamenti per circa il 30 per cento del rispettivo *budget*. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, sez. II, cit., 195.

¹²Ministero dell'istruzione, avvisi pubblici prot. n. 12213 del 3 marzo 2022 e n. 18898 del 31 marzo 2022.

¹³Peraltro, soppressa con l'art. 50, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13. L'esercizio delle relative funzioni è stato attribuito al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹⁴Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, cit., p. 195.

¹⁵Decreto Ministro dell'istruzione 14 aprile 2022, n. 100.

¹⁶Ministero dell'istruzione, avviso pubblico prot. n. 23992 del 15 aprile 2022.

¹⁷Da Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, sez. I, cit., p. 68, risulta che sono stati rendicontati 500 interventi tra quelli interessati dai bandi realizzati nel 2021 e nel 2022. Per 80 di questi progetti, la Commissione ha verificato sia l'aggiudicazione dei contratti sia la notifica finale, facendo riferimento al CUP di ciascun progetto.

¹⁸Si prevede, infatti, che il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia per i bambini compresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi debba raggiungere, con un percorso graduale, un livello minimo garantito del 33 per cento su base

Per finanziare i LEP è stato incrementato il Fondo di solidarietà comunale (FSC) e sono state stanziare risorse specifiche (120 milioni di euro per il 2022 fino a 1,1 miliardo a partire dal 2027) vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio (OS).

Il numero di posti letto aggiuntivi negli asili nido finanziabili con le risorse del PNRR (in origine 264.480 posti, successivamente scesi a 150 mila) è risultato più elevato di quello la cui gestione è stata finanziata dalle risorse garantite dai LEP con la legge di bilancio 2022 (solo 15.639 per il 2022 fino a circa 143 mila nel 2027), con un disallineamento fra risorse in conto capitale provenienti dal PNRR e risorse correnti legate ai fabbisogni standard.

Tutto quanto sopra esposto ha rallentato, di riflesso, il successivo avvio della progettazione e dell'aggiudicazione dei lavori¹⁹.

Il governo ha prorogato due volte - prima al 31 maggio, poi al 30 giugno - la scadenza del termine di aggiudicazione (originariamente fissata al 31 marzo 2023), affiancando a tali proroghe azioni a supporto degli enti locali e misure di semplificazione delle procedure (ad esempio, sono stati attivati gli accordi quadro con Invitalia per la centralizzazione delle committenze ai sensi dell'art. 10, d.l. 31 maggio 2021, n. 77; sono stati attivati i tavoli di coordinamento con le prefetture ai sensi dell'art. 55, comma 1, lett. a), n. 1-*bis*, d.l. n. 31 maggio 2021, n. 77; con l'art. 24, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 sono state introdotte ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti e di procedimenti amministrativi)²⁰. Alla scadenza del primo semestre 2023, le aggiudicazioni dei lavori sono state pari a circa il 91 per cento.

A seguito della revisione della misura, assentita dalla Commissione europea²¹, con il decreto del Ministro dell'istruzione 30 aprile 2024, n. 79²² è stato predisposto un nuovo Piano per gli asili nido, con uno stanziamento pari a 734,9 milioni di euro²³. Il Piano ha abbandonato la precedente logica di assegnazione delle risorse mediante bando e ha adottato quella dell'assegnazione diretta ai comuni più carenti del servizio²⁴, in coerenza con i LEP.

Infine, nei primi mesi del 2025 è stato pubblicato un decreto²⁵ finalizzato alla raccolta di manifestazioni di interesse per la presentazione di ulteriori progetti da finanziare nell'ambito della misura, a valere sulle economie registrate.

Tuttavia, il numero elevato di avvisi che ne sono seguiti ha evidenziato nuovamente la scarsa attrattività del bando per molti comuni e, pertanto, l'incapacità di impegnare integralmente le risorse disponibili²⁶.

Dall'ultimo rapporto dell'Ufficio parlamentare di bilancio²⁷ si ricava che la maggior parte degli interventi avviati nel 2020-2021 è in fase esecutiva, mentre solo il 3 per cento dei progetti è concluso.

locale entro il 2027, considerando anche il servizio privato.

¹⁹Al riguardo, si segnala Corte dei conti, sez. cen. contr., deliberazione n. 3/2023, in cui il Collegio segnalava al Ministero dell'istruzione e del merito l'opportunità «di completare celermente la quantificazione dell'incremento dei nuovi posti sia nella fascia di età 0-2 anni che in quella 3-5 anni derivante dagli interventi finanziati dal piano e di pubblicare tali dati nel sito istituzionale del PNRR rendendolo accessibile al pubblico sia come dato aggregato che come dato dei singoli progetti autorizzati» e «di accelerare ed intensificare, in via straordinaria, l'esercizio proattivo delle sue funzioni di vigilanza e di supporto nei confronti di tutti gli Enti locali beneficiari delle risorse del piano in esame attuando un monitoraggio continuo del suo stato di avanzamento».

²⁰Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, sez. II, cit., p. 195.

²¹In ragione di circostanze oggettive emerse nel corso del 2022 (aumento dei costi e interruzioni delle catene di approvvigionamento), in sede di revisione nel luglio 2023 della *Council implementing decision* - CID relativa alla quarta rata è stata concordata con la Commissione europea la modifica della *milestone*, per considerare l'aggiudicazione di un primo insieme di contratti per interventi ammissibili. Si v. Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, novembre 2023, p. 210 e ss.

²²Adottato in attuazione dell'art. 11, d.l. 15 settembre 2023, n. 123.

²³Non sono tutte risorse aggiuntive: circa 335 milioni provengono da risparmi di risorse PNRR sugli interventi pregressi, gli altri 400 milioni dal bilancio dello Stato.

²⁴Ministero dell'istruzione, avviso pubblico prot. n. 68047 del 15 maggio 2024.

²⁵Decreto del Ministro dell'istruzione 17 marzo 2025, n. 51.

²⁶Ministero dell'istruzione, avvisi pubblici prot. n. 41142 del 17 marzo 2025; prot. n. 50734 del 2 aprile 2025; prot. n. 88931 del 3 giugno 2025; prot. n. 111442 del 27 giugno 2025 e prot. n. 121172 del 11 luglio 2025.

²⁷Ufficio parlamentare di bilancio, *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: stato di attuazione e obiettivi del PNRR e del PSB*, 15

A livello territoriale, il Centro (72,7 per cento) e il Nord (70,9 per cento) presentano una quota di progetti in corso d'esecuzione leggermente più alta di quella del Mezzogiorno (69 per cento).

Dall'analisi dei dati presenti in REGIS al 18 aprile 2025 risulta, infine, che il finanziamento pubblico ammonta a 4,57 miliardi di euro, di cui 3,99 afferenti risorse PNRR, con uno scarto di oltre 700 milioni di euro rispetto al *budget* previsto sulla misura (pari, come detto, a 3,24 miliardi)²⁸.

3. *Le difficoltà riscontrate.* – Il caso degli asili nido consente di evidenziare alcune problematiche che incidono sulla capacità degli enti territoriali di affrontare adeguatamente la sfida delle transizioni. Tali problematiche sono riconducibili a tre fattori principali: il primo attiene alle fonti di finanziamento; il secondo riguarda la capacità amministrativa e tecnica degli enti locali; il terzo la complessità delle procedure²⁹.

Anzitutto, a livello di fonti di finanziamento, il caso degli asili nido e, in particolare, il disallineamento fra risorse in conto corrente e in conto capitale evidenziano l'assenza di un adeguato coordinamento tra i diversi livelli di governo della finanza pubblica. La sovrapposizione fra i fondi del PNRR e le altre fonti di finanziamento degli enti locali (ad esempio, il Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR, il Fondo di sviluppo e coesione - FSE, il Fondo di solidarietà comunale - FSC, ecc.) ha creato confusione nella gestione delle risorse, limitando la capacità degli enti locali di programmare a lungo termine e di rispondere rapidamente alle esigenze del territorio, oltre che di attuare gli interventi³⁰. Ogni fonte di finanziamento ha inoltre le proprie regole, diverse in termini di ammissibilità delle spese, modalità di rendicontazione e tempistiche da rispettare³¹. La gestione di questa ingente mole di risorse richiede quindi una capacità di coordinamento sofisticata, che però sembra mancare.

Sul piano della realizzazione degli interventi, viene in rilievo la scarsa capacità amministrativa e tecnica degli enti locali. La mancanza di competenze adeguate a gestire la complessità del PNRR è evidente soprattutto nei comuni del Sud Italia, dove le difficoltà in termini di capacità di spesa e di gestione dei progetti sono maggiori³².

Questo crea un vero e proprio paradosso: nelle aree del Paese in cui vi sarebbe maggiore necessità di investimenti per il rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica, le risorse non riescono ad arrivare proprio per la mancanza di queste capacità³³.

gennaio 2025.

²⁸Ufficio parlamentare di bilancio, *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: stato di attuazione e obiettivi del PNRR e del PSB*, cit., p. 4.

²⁹Con specifico riferimento al caso degli asili nido, è interessante richiamare lo studio condotto dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, *È possibile prevedere quali amministrazioni locali non riusciranno a chiedere le risorse di cui hanno bisogno? Il caso degli asili nido*, luglio 2024, che evidenzia che sulla partecipazione ai bandi per l'assegnazione di risorse possono influire fattori come la densità demografica, il tasso di natalità e il tasso di copertura degli asili nido nel sistema locale del lavoro, il reddito medio e la percentuale di popolazione laureata o con un titolo di studio superiore, l'età media del consiglio comunale e l'anzianità del sindaco (in termini di anni di mandato), il genere del sindaco e la percentuale di donne nel consiglio comunale, le spese per gli uffici tecnici in relazione alla solidità del bilancio.

³⁰In tal senso, si v. anche *Rapporto Svimez 2022. L'economia e la società del Mezzogiorno*, 2023.

³¹Ad esempio, i fondi PNRR sono soggetti a regole molto rigide dall'Unione Europea in termini di tempi di realizzazione dei progetti e destinazione degli investimenti; i fondi strutturali europei seguono invece cicli di programmazione pluriennali.

³²Nel 2021, a fronte di 17,5 miliardi di euro impegnati - l'83% del totale attribuito all'Italia -, le Regioni del Sud hanno speso solo 9,5 miliardi. Si v. AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2022*, Rubbettino editore.

³³Le politiche di bilancio piuttosto stringenti adottate nel corso degli anni, come è noto, hanno inciso negativamente su tale aspetto. L'assenza di investimenti per la formazione e il blocco del *turn-over* conseguenti alla *spending review* hanno portato a un invecchiamento del personale dell'amministrazione, con una percentuale elevata di dipendenti sopra i 55 anni i quali, evidentemente, non dispongono di competenze adeguate a gestire progetti complessi. Ministro per il Sud e la Coesione sociale, *Piano Sud 2030. Sviluppo e coesione per l'Italia*, 14 febbraio 2020, 60, ove si rileva «una riduzione notevole della capacità delle pubbliche amministrazioni di progettare e realizzare gli interventi, anche a causa della riduzione dei dipendenti pubblici e all'aumento dell'età media [...]». I dati sono ancora più preoccupanti se si concentra l'attenzione sui dipendenti degli enti locali e delle regioni del Mezzogiorno (ad esclusione del personale del SSN) che sono i principali destinatari della maggior parte delle risorse della coesione: nel periodo 2007-2017 in questi enti l'occupazione è passata dalle 189.839 unità a 167.352 con una riduzione di circa il 12% (ben al di sopra della media nazionale). Tuttavia, dato

Si pensi, ad esempio, al basso livello di competenze digitali, avanzate e di base, tra i pubblici dipendenti³⁴. O, ancora, si pensi alla carenza di ingegneri, economisti, ragionieri e, in generale, di professionalità tecniche nell'amministrazione.

Sempre sul piano attuativo, rileva, infine, la complessità normativa e burocratica. Anche sotto tale profilo il caso degli asili nido risulta emblematico, posto che tutte le misure introdotte per supportare gli enti locali nelle varie fasi della procedura non hanno consentito (almeno non del tutto) di superare l'*impasse*. Nonostante i tentativi di semplificazione che si sono susseguiti in questi anni (si ricordano, come detto, le innovazioni introdotte con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 o con il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13), le amministrazioni locali si trovano a dover affrontare ancora un eccesso di burocrazia. Da un lato, infatti, i processi di attuazione degli investimenti implicano la partecipazione di un elevato numero di attori istituzionali, i quali adottano spesso posizione rigide in difesa dei propri interessi (si pensi, a titolo esemplificativo, ai complessi *iter* autorizzativi che gli enti locali devono affrontare per la realizzazione di impianti da fonti di energia rinnovabile). Dall'altro lato, ogni intervento si poggia su un coacervo di regole, che spesso rende difficile anche solo comprendere quale sia la disciplina applicabile al caso concreto.

4. *Conclusioni: migliorare governance e capacità degli enti locali.* – Rispetto alle problematiche evidenziate, si impone, anzitutto, una riflessione sul tema del coordinamento tra i diversi livelli di governo nel quadro della nuova *governance* europea. Al riguardo, emerge la necessità di migliorare la pianificazione strategica degli investimenti a lungo termine, attraverso l'attivazione di centri istituzionali di co-decisione della programmazione pluriennale di finanza pubblica, nonché di promuovere una maggiore armonizzazione delle norme che regolano l'uso dei fondi, sia a monte (in termini di allocazione delle risorse), che a valle (in termini di monitoraggio, rendicontazione, controlli, ecc.)³⁵.

Rispetto alla mancanza di capacità amministrativa e tecnica, è possibile affermare che uno degli ambiti in cui si sono manifestati maggiormente gli effetti del PNRR è proprio quello delle assunzioni. Si è parlato, in proposito, di «una vera e propria sagra di assunzioni di personale»³⁶. In tutti i casi si è trattato di interventi normativi che, allo scopo dichiarato di aumentare la capacità amministrativa dell'amministrazione, hanno aperto le porte dei ministeri a nuovo personale, dedicando però scarsa attenzione a regioni ed enti locali. Si tenga presente, comunque, che colmare le carenze di organico senza preoccuparsi di razionalizzare le strutture, individuare le specifiche esigenze e investire nella formazione del personale già assunto rischia di generare l'effetto paradossale di appesantire l'azione dell'amministrazione³⁷.

ancor più significativo, è l'età media che, alla fine del 2017, sale a 55,45 anni; dei 167.352 dipendenti totali, ben 100.208 avevano più di 55 anni»; R. Ursi, *Le scelte legislative in tema di potenziamento della capacità amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, n. 6, p. 763 e ss.

³⁴Dall'indagine condotta da Banca d'Italia, *L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali. VII indagine*, 2022, su un campione di circa 550 enti locali, emerge che, nonostante i progressi conseguiti, il percorso verso il modello di crescita del Paese attraverso l'economia digitale disegnato dalla Commissione è ancora in buona parte da realizzare. Rispetto alla precedente rilevazione gli enti continuano a presentare livelli d'informatizzazione più elevati nelle aree di attività legate alla contabilità e, più in generale, all'autoamministrazione, e più bassi nelle attività che sono maggiormente legate ai servizi erogati all'utenza che potrebbero trarre benefici maggiori dall'uso delle tecnologie dell'informazione.

³⁵Le misure economiche recentemente introdotte (es. in materia di anticipo delle erogazioni o di deroga ai vincoli di utilizzo dell'avanzo di amministrazione) per agevolare gli enti locali nella gestione delle risorse PNRR non sembrano sufficienti in tal senso (cfr. art. 6, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, art. 11, d.l. 2 marzo 2024, n. 19 o artt. 17 e ss., d.l. 9 agosto 2024, n. 113).

³⁶S. Cassese, *Burocrazia ed efficienza. Uno stato poco frugale*, in *Corriere della Sera*, 27 maggio 2023. Si pensi, ad esempio, al d.l. 9 giugno 2021, n. 80 e al reclutamento di migliaia di unità di personale destinate ai c.d. Uffici del processo del Ministero della Giustizia. o, ancora, al d.l. 22 aprile 2023, n. 44.

³⁷In tal senso, anche Corte cost., 11 maggio 2023, n. 93, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 12, comma 1, l.r. Siciliana 15 aprile 2021, n. 9, che prevedeva l'assunzione di trecento dirigenti «in linea con le attuali politiche di bilancio dell'Unione europea e dello Stato ed al fine di potenziare gli uffici della pubblica amministrazione regionale e locale coinvolti nei processi di spesa attivati per il rilancio dell'economia e di garantire la definizione e l'attuazione degli interventi

Infine, emerge in maniera ancora più nitida l'esigenza di una maggiore semplificazione, sia normativa che amministrativa: non c'è capacità amministrativa che tenga di fronte ad una procedura farraginoso e a un quadro normativo caotico. I risultati finora ottenuti su questo fronte sembrano modesti in confronto alle aspettative: molte delle misure di semplificazione introdotte con il PNRR sono rimaste sulla carta; al contempo, la *governance* degli interventi è divenuta sempre più complessa e le norme (transitorie, eccezionali, ecc.) si sono moltiplicate e sovrapposte. Il problema è (forse) legato ad un approccio "frammentato" alla semplificazione, nel senso che le riforme spesso si concentrano su aspetti specifici, senza una visione d'insieme che affronti in modo sistemico le complessità (oltre all'esistenza di resistenze politiche e istituzionali che limitano l'efficacia delle riforme, ma questo è un altro discorso).

Insomma, l'esperienza del PNRR si avvia ormai alla conclusione, ma la vicenda analizzata restituisce l'immagine di un'amministrazione che deve ancora sciogliere numerosi nodi problematici. Comprendere e correggere gli errori può rappresentare il giusto metodo per avviare una reale trasformazione dell'amministrazione, rendendola davvero competitiva e orientata al servizio del cittadino.

previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014/2020 e 2021/2027 nonché dai fondi strutturali». A giudizio della Corte, la norma non risulta ancorata alle necessità concrete dell'amministrazione regionale, al di là di un generico riferimento alla capacità di gestione dei progetti finanziati con risorse europee.

I PATTI DI COLLABORAZIONE QUALE SINTESI TRA FINANZA PUBBLICA E CITTADINANZA ATTIVA: L'ESEMPIO DEL CO-HOUSING

di Agostino Sola¹

Abstract:

Among the tools for active citizenship at the local level, collaboration agreements are a useful tool for the care, regeneration, and management of urban common goods. As analyzed in this contribution, these agreements raise important issues of public finance. Attention is focused on successful examples of collaboration between public finance and active citizenship that have already been recorded at the local level.

Tra gli strumenti di cittadinanza attiva in ambito locale si segnalano i patti di collaborazione, utile strumento per la cura, la rigenerazione e la gestione dei beni comuni urbani e nei quali, come si analizza nel presente contributo, rilevano importanti questioni di finanza pubblica. L'attenzione viene concentrata sulle esperienze virtuose di sintesi tra finanza pubblica e cittadinanza attiva, già registrate in ambito locale.

SOMMARIO: 1. Che cosa sono i patti di collaborazione? – 2. Il ruolo della finanza pubblica. – 3. Qualche esempio nell'evoluzione delle città nelle forme del co-housing.

1. *Che cosa sono i patti di collaborazione?* – I patti di collaborazione rappresentano un modello di amministrazione condivisa quale strumento di natura pattizia, sintesi dell'incontro tra Comuni e cittadini. Si tratta di veri e propri accordi amministrativi attraverso cui uno o più cittadini e un soggetto pubblico definiscono i termini della collaborazione per la cura, la rigenerazione e la gestione dei beni comuni urbani, cui si affiancano azioni immateriali di tipo culturale, educativo e sociale.² Si tratta di una concreta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, quale partecipazione dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale, come previsto dall'articolo 118 Cost. I patti di collaborazione rappresentano così un modello di *governance* urbana nel quale si tiene conto delle esigenze della democrazia e si aspira alla formazione di cittadini responsabili, attivi e informati per la creazione di una città sostenibile. Nell'esperienza nazionale italiana, per fornire una disciplina giuridica di base ad ipotesi di collaborazione molto diverse tra loro, i patti di collaborazione sono preceduti dall'adozione di regolamenti comunali che ne delimitano il campo d'applicazione e le modalità di conclusione. Il primo regolamento comunale per l'adozione di patti di collaborazione è stato adottato a Bologna nel febbraio 2014. Da questo hanno poi preso ispirazione i successivi.

Attualmente i Comuni dotati di regolamento per l'amministrazione condivisa sono 327: si pensi come nel 2016 i Comuni erano solamente 86.³ A questo dato si aggiunge la rilevazione dell'esistenza di sei leggi regionali di disciplina generale (Emilia-Romagna; Lazio; Molise; Piemonte; Toscana; Umbria).

¹ Assegnista di ricerca presso l'Università Luiss "Guido Carli" di Roma.

² Nel Rapporto Labsus 2024, p. 25, disponibile in <https://www.labsus.org/rapporto-labsus-2024/>, sono indicate le aree di intervento principali: beni comuni ambientali e verde urbano (aiuole, giardini e parchi) per il 45,5%; arredo urbano e spazi pubblici (strade, piazza e similari) per il 14,4%; beni culturali; inclusione sociale; scuola e attività educative; animazione del territorio; sport; progettazione di interventi; attività lavorativa. Le percentuali indicate si riferiscono al campione preso a riferimento: su 71 comuni sono stati registrati 1.115 patti di collaborazione.

³ Dati estratti da <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/> (consultato il 23 luglio 2025).

2. *Il ruolo della finanza pubblica* – Si è brevemente indicato come i patti di collaborazione garantiscano una inedita forma di cura condivisa del territorio portata avanti da una precisa comunità di persone. Si tratta, dunque, di una caratterizzazione valoriale che va oltre il mero risparmio di costi da parte delle amministrazioni pubbliche, di fatto “esonerate” dal prendersi cura dei beni comuni urbani. In tal senso, infatti, le amministrazioni locali hanno acquisito consapevolezza della centralità dei patti di collaborazione quale risorsa da valorizzare sul territorio, con evidenti finalità sociali, ambientali e culturali.

A tale consapevolezza seguono precise misure di sostegno economico che interessano le finanze degli enti locali coinvolti: alcuni Comuni, ad esempio, prevedono un capitolo a bilancio dedicato all'amministrazione condivisa.⁴ Oltre a fornire utili risorse ed essenziali per il buon esito dell'iniziativa, nel contesto della cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni urbani, materiali e immateriali, il supporto economico, anche simbolico, da parte dell'ente locale di riferimento, rappresenta una forma di valorizzazione dell'impegno e di riconoscimento dell'importanza che le attività di cura possono rivestire nell'ambito delle politiche pubbliche.

Da una parte, infatti, la sottoscrizione di un patto di collaborazione può prevedere l'attribuzione da parte dell'amministrazione di vantaggi economici o altre forme di sostegno in favore dei privati proponenti. Tali misure spaziano dal consentire ai soggetti interessati l'utilizzo di beni immobili ovvero dal mettere a disposizione a titolo gratuito di beni strumentali e materiali di consumo nonché la fornitura di specifici servizi; di agevolazioni in materia di canoni; dall'onere a carico dell'amministrazione di spese relative a utenze, alla manutenzione di beni immobili ovvero alle coperture assicurative; alle esenzioni e agevolazioni in materia di tributi. Ad esempio, la Regione Lazio prevede, annualmente, la concessione di contributi per la realizzazione di interventi di amministrazione condivisa di beni comuni ai sensi della legge della Regione Lazio n. 10 del 26 giugno 2019, articolo 9.⁵

Nel Rapporto Labsus 2024, ancora, si individuano quale modalità di contribuzione degli enti la fornitura di materiali, la promozione delle iniziative attraverso i canali comunicativi dell'ente e le coperture assicurative, queste ultime ormai “di prassi” a carico dell'amministrazione.

È bene chiarire che, in termini più generali, anche in assenza di precise indicazioni normative dettate a livello regionale, la possibilità per l'ente locale di concedere incentivi fiscali a fronte di un impegno dei beneficiari in attività di cura o gestione di beni comuni ovvero in opere di interesse generale può comunque trovare una sua adeguata cornice normativa nell'istituto del partenariato sociale di cui all'articolo 201, decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023.

3. *Qualche esempio nell'evoluzione delle città nelle forme del co-housing*. – Pare di interesse offrire una traduzione concreta di quanto indicato a livello normativo. In particolare, si vuole richiamare l'utilizzo dei patti di collaborazione nelle iniziative di *co-housing* secondo l'esempio fornito dal Comune di Bologna. Con una modifica del Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), il Comune di Bologna, infatti, ha inteso sostenere e sviluppare le forme di co-housing, anche grazie a forme di finanziamento pubblico quali l'esenzione dal pagamento della tassa sui rifiuti (Ta.Ri.). Perché ricorra tale ipotesi di co-housing è necessario che alcuni degli spazi comuni siano messi a disposizione della comunità territoriale di riferimento per il perseguimento di finalità di interesse generale, anche mediante patti di collaborazione.

⁴ Rapporto Labsus 2024, p. 30, disponibile in <https://www.labsus.org/rapporto-labsus-2024/>.

⁵ Nell'anno 2022 le risorse stanziate sono state pari ad € 400.000,00, come risulta dall'“Avviso Pubblico per la concessione di contributi per la realizzazione di interventi di amministrazione condivisa dei beni comuni, ai sensi dell'art.9 della L. R. n. 10/2019”, approvato con determinazione dirigenziale n. G05367 del 4 maggio 2022 (pubblicata sul BUR N. 38 del 5 maggio 2022), poi rettificata con determinazione n. G05629 del 9 maggio 2022 (pubblicata sul BUR N. 40 del 10 maggio 2022). Tali documenti sono disponibili in <https://www.regione.lazio.it/documenti/77876>.

Sulla scorta di tale previsione normativa è nato il “Patto dei folli” quale patto di collaborazione tra il Comune di Bologna e la cooperativa “Il giardino dei folli”, che gestisce una comunità di co-housing all'interno di un'area agricola recuperata grazie alla ristrutturazione di un *ex* vivaio che comprende, ad oggi, 14 appartamenti e 54 residenti. Attraverso tale patto, i residenti hanno concordato di condividere gli spazi comuni e di occuparsi della cura, della pulizia e della manutenzione degli spazi pubblici adiacenti. Nello specifico, ad oggetto del patto vi sono un magazzino e una falegnameria. Il magazzino è a disposizione della comunità del Gruppo di Acquisto Solidale (GAS) “Bosco”, la cui attività è volta a promuovere un consumo consapevole, etico e sostenibile attraverso l'acquisto di prodotti naturali e biologici da piccole realtà locali. Nel magazzino, oltre alla conversazione dei prodotti acquistati, si svolgono incontri di formazione e sensibilizzazione.⁶ La falegnameria è utilizzata come “laboratorio di conoscenza” per svolgere laboratori di scambio di conoscenze e competenze. C'è anche un piccolo appartamento per l'alloggio temporaneo di persone in situazioni di fragilità e bisogno, in accordo con i servizi sociali del comune di Bologna.

⁶ *Amplius*, in <https://www.labsus.org/2022/10/il-patto-dei-folli-quando-il-co-housing-si-apre-al-territorio/>.

FINANZA COMPORTAMENTALE E POLITICHE FORMATIVE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: IMPATTO SULLA FINANZA PUBBLICA

di Anna Fulvia Mestolo¹

Abstract

This paper explores the application of behavioral finance to staff training policies in public administration. It analyzes theoretical principles, recent data (Public Finance Document, 2025, ISTAT, 2024) and OECD recommendations (OECD, 2023) and finally proposes the adoption of certain indicators to optimize training expenditure.

Il contributo esplora l'applicazione della finanza comportamentale alle politiche formative del personale nella Pubblica amministrazione. Analizza principi teorici, dati recenti (Documento di finanza pubblica, 2025, ISTAT, 2024) e raccomandazioni OCSE (OCSE, 2023) e propone infine l'adozione di alcuni indicatori per ottimizzare le spese sulla formazione.

SOMMARIO: 1. Fondamenti teorici e dati di contesto. – 2. *Bias* e criticità nella gestione della formazione. – 3. Strategie e strumenti per superare i *bias*.

1. *Fondamenti teorici e dati di contesto.* – La finanza comportamentale (*behavioral finance*), nata dagli studi di Kahneman e Tversky (1979) e sviluppata poi da Thaler e Sunstein (2008), ha rivelato quanto il pregiudizio sistematico e la distorsione cognitiva (*bias*) influenzino i processi decisionali. Nella Pubblica amministrazione (PA), la finanza comportamentale aiuta a comprendere i fattori e le dinamiche, anche organizzativi, che incidono sull'efficacia della formazione del personale, sullo sviluppo delle competenze e, di conseguenza, su un'efficiente allocazione delle risorse finanziarie. In un contesto di vincoli di bilancio, di esigenze di innovazione organizzativa, anche in linea con le riforme del PNRR, la formazione diventa infatti una leva strategica per favorire il cambiamento. Questo orientamento è stato di recente rafforzato dalla Direttiva del Ministro Zangrillo del 14 gennaio 2025 in materia di formazione, che promuove la programmazione integrata e la personalizzazione dei percorsi formativi, la valutazione dell'impatto delle attività formative sulle performance organizzative e l'allineamento delle iniziative ai fabbisogni reali delle amministrazioni, con particolare attenzione allo sviluppo delle competenze digitali e trasversali (Ministro per la Pubblica amministrazione, 2025, pp. 2-5).

L'impatto complessivo sulla finanza pubblica è confermato dai dati più recenti. Nel 2024, la spesa per redditività da lavoro dipendente delle PA ha raggiunto 196,560 milioni di euro, con un aumento del 4,5% rispetto al 2023. Si prevede un ulteriore incremento per il 2025 e un trend di crescita moderato fino al 2028. (Documento di finanza pubblica, 2025, sez. II, p. 19).

Inoltre, tra il 2019 e il 2023, la quota di lavoratori sovraistruiti è aumentata di 1,1 punti percentuali, con un incremento di 3,1 punti tra gli ultracinquantenni (ISTAT, 2024, p. 83). Infatti, il disallineamento tra formazione e utilizzo delle competenze rappresenta una delle principali cause di spreco di risorse pubbliche nonché di mancata innovazione nei servizi. Se le competenze acquisite non sono utilizzate nei ruoli assegnati, si sprecano risorse pubbliche, diminuisce la motivazione e la produttività (OCSE, 2023, pp. 41-45)².

¹ Funzionario esperto presso l'*Alma Mater Studiorum* - Università degli Studi di Bologna.

² Il documento OCSE (OCSE, 2023, pp. 41-45) sottolinea che la formazione e lo sviluppo delle competenze richiedono investimenti significativi di tempo, risorse e pianificazione strategica. L'efficacia degli investimenti dipende dall'effettivo riconoscimento e utilizzo delle competenze acquisite nei ruoli. In assenza di questo allineamento, si rischia

Nel loro insieme i dati indicano la necessità di una gestione attenta delle competenze e di un utilizzo efficace della formazione, per evitare sprechi e ottimizzare la spesa pubblica. Questa esigenza è confermata anche a livello internazionale: per l'OCSE (OCSE, 2023), la rapidità di riallocazione delle competenze rappresenta ormai un elemento chiave nelle politiche di gestione del personale pubblico.

In questo scenario, risulta quindi fondamentale analizzare i *bias* che incidono sulle scelte formative e sull'efficacia delle politiche di sviluppo delle competenze nella PA.

2. *Bias e criticità nella gestione della formazione.* – La finanza comportamentale individua diversi *bias* che, se non riconosciuti e gestiti, possono compromettere l'efficacia della formazione finanziata o organizzata dalla PA, con un impatto diretto sulla spesa pubblica.

L'inerzia organizzativa e lo *status quo bias*, ad esempio, inducono a riproporre ciclicamente corsi e *format* ormai superati, anche quando le esigenze organizzative sono cambiate. Ciò limita l'innovazione e l'adeguatezza dei percorsi formativi. Allo stesso modo, l'avversione al rischio e alle perdite - ossia la tendenza a evitare cambiamenti che potrebbero essere percepiti come una perdita di controllo, di certezze, comfort o di familiarità - porta a preferire metodi didattici tradizionali, percepiti come "più sicuri". In questo modo si frena la sperimentazione di soluzioni innovative come l'*e-learning* o la formazione sulle competenze trasversali.

Un altro fenomeno è legato all'euristica della disponibilità, che spinge a selezionare i corsi sulla base di episodi recenti o temi "di moda", senza un'analisi approfondita dei fabbisogni reali. Per esempio, dopo un evento critico, si tende a organizzare corsi "riparativi" su quell'area o tematica, trascurando invece lo sviluppo di competenze strategiche nel medio-lungo termine. Il *bias* di conferma, inoltre, orienta la scelta dei partecipanti e dei contenuti verso soluzioni già note o verso dipendenti che hanno già una forte motivazione e interesse per lo sviluppo delle competenze attraverso la formazione, invece di coinvolgere chi potrebbe trarre maggior beneficio da nuove competenze, a fronte di dati che suggerirebbero un necessario cambiamento.

Infine, l'effetto *framing* influenza la percezione della formazione: se questa viene presentata come un mero obbligo e non come opportunità di crescita (*nudging*) è probabile che venga vissuta come una perdita di tempo, con la conseguenza di uno scarso coinvolgimento. Tutti questi *bias*, se non riconosciuti e gestiti, si traducono in inefficienze e sprechi, perché la formazione rischia di non tradursi in un'innovazione funzionale né in un'adeguata distribuzione delle risorse. In sintesi, la presenza di *bias* nella progettazione e gestione della formazione può portare a investire risorse in attività poco utili o rivolte a persone diverse rispetto a quelle che ne avrebbero maggiore necessità, riducendo l'impatto positivo della formazione sulla performance della PA. Una gestione strategica della formazione deve quindi porre attenzione ai *bias* e basarsi su una valutazione periodica delle competenze e su processi di mobilità interna che facilitano il matching tra competenze disponibili e necessità organizzative (OCSE, 2023, pp. 9, 11-38, 49-60, 111).

Alla luce di queste criticità, diventa prioritario individuare strategie e strumenti in grado di misurare e correggere l'impatto dei *bias* cognitivi.

3. *Strategie e strumenti per superare i bias.* – Per valorizzare davvero le risorse destinate alla formazione nella PA e ottimizzarne l'uso è essenziale adottare un metodo che colleghi in modo coerente i percorsi formativi, le competenze sviluppate e i ruoli assegnati all'interno dell'organizzazione. L'integrazione della finanza comportamentale nelle politiche formative supporta tale metodo perché aiuta a riconoscere e a correggere i *bias* che compromettono l'efficacia della formazione e, nel contempo, a promuovere una gestione basata su dati e feedback.

In questa prospettiva, una gestione *data-driven* della formazione, insieme a indicatori specifici,

di non ottenere i benefici attesi in termini di performance e motivazione, generando inefficienza e, implicitamente, uno spreco di risorse pubbliche.

consente di monitorare l'efficacia dei percorsi formativi e intervenire tempestivamente per correggere eventuali criticità. (Ministro per la Pubblica Amministrazione, 2025, p.5).

Un indicatore importante è rappresentato dalla percentuale di applicazione post-formazione delle competenze, che misura quanto le conoscenze acquisite vengono effettivamente utilizzate. Un altro indicatore è dato dalla coerenza tra incarichi assegnati e profili professionali, che può essere verificata attraverso l'analisi integrata di *job description* – descrizione dei compiti e delle responsabilità di ciascun ruolo - e bilanci di competenze - valutazione strutturata delle competenze possedute dai dipendenti rispetto a quelle richieste dall'organizzazione.

Gli indicatori, analizzati alla luce della finanza comportamentale, non solo permettono di monitorare l'efficacia della formazione, ma aiutano anche a individuare i punti in cui permangono resistenze al cambiamento, come il mancato utilizzo delle nuove competenze o la persistenza di pratiche obsolete, per poterle risolvere. Queste informazioni consentono di progettare interventi organizzativi mirati per superare tali ostacoli e migliorare l'efficacia complessiva delle politiche formative nonché l'allocazione delle risorse. Inoltre, l'uso frequente di *survey* interne consente di raccogliere informazioni qualitative quali opinioni, esperienze e barriere percepite dai dipendenti, aspetti che sfuggono all'analisi quantitativa e che sono fondamentali per comprendere appieno i fattori che influenzano anche il cambiamento.

Considerate le restrizioni di bilancio e la complessità crescente dei processi organizzativi della PA, arricchire le politiche formative con la finanza comportamentale rappresenta dunque un'opportunità concreta che rafforza la capacità di adattamento della PA. Garantisce, infine, attraverso l'apprendimento mirato continuo, la gestione comportamentale delle risorse umane (OCSE, 2023, pp. 9-10, 44-60) e una cura efficiente ed etica delle risorse pubbliche (Ministro per la Pubblica Amministrazione, 2025, p.20).

Bibliografia

ISTAT. (2024). *Rapporto annuale – La situazione del Paese*. <https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-annuale-2024-la-situazione-del-paese-2/>

Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263–292. <https://doi.org/10.2307/1914185>

Ministro per la Pubblica Amministrazione. (2025). *Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti* (14 gennaio 2025). <https://www.funzionepubblica.gov.it/it/il-dipartimento/area-di-interesse/formazione/direttiva-del-ministro-in-materia-di-formazione-del-14-gennaio-2025/>

OCSE. (2023). *Public employment and management 2023: Towards a more flexible public service*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>

Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2025). Documento di finanza pubblica 2025. <https://www.mef.gov.it/focus/Documento-di-finanza-pubblica-2025/>

Samuelson, W., & Zeckhauser, R. (1988). Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1(1), 7–59. <https://doi.org/10.1007/BF00055564>

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.

Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124–1131. <https://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>

INTERVISTA ALLA PROF.SSA RITA PEREZ

1. Quali sono le principali ragioni che l'hanno avvicinata, nel tempo, allo studio del diritto della finanza pubblica (*) e l'hanno portata a scrivere numerosi contributi in questo ambito scientifico?



Lo studio del Diritto della finanza pubblica non fu una mia prima scelta e neppure una seconda. Mi ero laureata discutendo una tesi, che poi fu pubblicata sulla rivista *“Vita dei comuni”*, sulla *“Delega delle funzioni amministrative alle regioni”*. Successivamente, avevo scritto un libro per la Simez sugli *“Aspetti giuridici della pianificazione in agricoltura”*.

Dopo queste due esperienze di studio proposi a **Massimo Severo Giannini**, il mio maestro, di scrivere su altri temi di ricerca. Ma i temi che gli proponevo non lo convincevano. O mancavano gli atti di attuazione per svolgere la ricerca, o c'era un altro studioso impegnato in quel tema o tema affine, oppure dal tema che gli proponevo non avrei ricavato nulla.

Si giunse così all'ultimo degli argomenti che avevo indicato e lo avevo indicato solo perché Massimo Severo Giannini in quei mesi, in televisione o nei convegni, faceva riferimento alla *“stupida legge di contabilità che ci governa”*. Confesso di aver inserito l'argomento nella mia lista, solo perché Giannini ne parlava spesso e lo riteneva importante. Per di più erano stati pubblicati qualche anno prima gli atti di

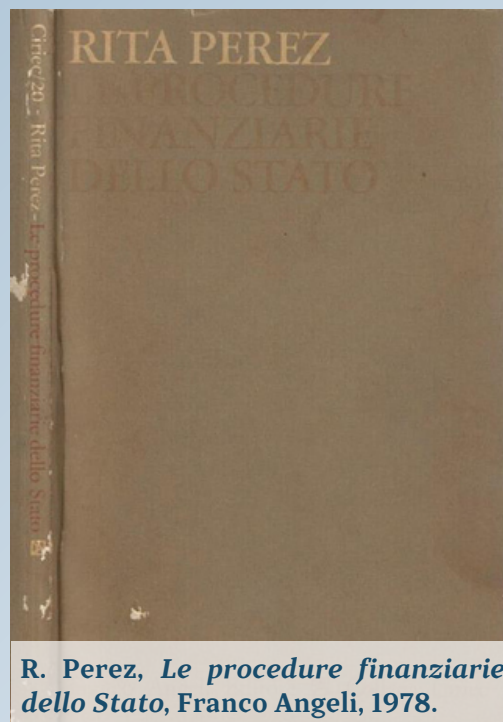
un Convegno sullo “*Sperpero del pubblico denaro*” cui avevano partecipato Jemolo, Piccardi, Buscema e lo stesso Giannini. Così, pensando di far numero, avevo aggiunto al mio elenco quest’ultimo tema, mai pensando di studiare una materia che non mi sembrava molto in linea con i miei interessi.

Invece accadde che, tra tutti gli argomenti indicati, Giannini, scartando gli altri, si soffermasse proprio su quest’ultimo dicendomi che era molto interessante da studiare, ma altrettanto difficile. Naturalmente, non ero molto soddisfatta della



conclusione dell’incontro. Pensavo, comunque, che essendo un tema “difficile” avrei dovuto studiarlo solo più a lungo di un altro tema, prima di vederne i risultati. Invece, non fu così. **Il tema non era difficile: era incomprensibile.** La disciplina essenziale ruotava intorno a circa mille articoli tra decreto e regolamento (1923/24). Mancava, inoltre, una letteratura di base sul tema. **Non esisteva un testo leggibile che spiegasse la materia, almeno per sommi capi.** Le opere scritte dagli addetti ai lavori erano mere parafrasi della normativa esistente, quindi inutilizzabili.

Dopo un anno di studio a vuoto, stavo per tornare da Giannini per confessargli che rinunciavo al tema



quando, non so come, in quella matassa ingarbugliata di norme trovai un piccolo filo e in questo mi aiutò un lucidissimo articolo scritto da **Federico Caffè sulla “Vischiosità delle procedure di spesa pubblica”**. Attraverso quell’esile filo entrai nell’argomento che poi mi piacque. Studiai l’attività di spesa dello Stato e le ragioni della sua lentezza. **Scrissi un libro sulle Procedure finanziarie dello Stato che, poi, fu adottato come libro di testo per gli studenti della Facoltà di Economia.**

Una soddisfazione non piccola per una assistente che mi ripagava, almeno in parte, della fatica e del tempo dedicato all’argomento.

Il lavoro fu indubbiamente molto faticoso. E questa fatica è il motivo che

poi mi ha spinto a continuare a interessarmi della materia, studiandone l'organizzazione, la disciplina costituzionale, i controlli, i rapporti Stato-enti locali, le procedure di bilancio. Non era un tema che potevo accantonare. Era stato troppo faticoso entrarci dentro e per questo decisi di non uscirne. Studiai anche altri argomenti, ma non trascurai la finanza che ebbe poi un *exploit* con l'Unione europea.



2. Nel corso della sua carriera accademica, lei ha frequentato come *visiting scholar* università conosciute in tutto il mondo, come, per citarne soltanto alcune, Berkeley, Stanford e la London School of Economics. In che modo queste esperienze all'estero hanno influenzato la sua visione del diritto pubblico e, specialmente, della finanza pubblica?

Gli studi all'estero, in area anglosassone sono stati molto formativi. Gli studiosi anglosassoni avevano una chiara visione del ruolo del Tesoro e della finanza in genere. Oggetto delle loro ricerche erano,

negli anni in cui soggiornai nell'area anglosassone, i problemi politici ed economici che discendevano dall'attività finanziaria, i temi dell'efficienza della spesa, che ridondava in efficienza dell'amministrazione, e il tema del controllo sulle entrate e sulle spese (per il quale furono introdotti i *cash limits*). Di notevole interesse anche il modo in cui l'indirizzo politico-finanziario si ripartiva tra il **Cancelliere dello scacchiere** e il **Primo ministro** e la maniera in cui si componevano eventuali contrasti. Notevole, sotto questo profilo, la separazione tra *policy* e *management*.

Attraverso questi studi, ho potuto guardare con occhio critico alla realtà nazionale, nella quale non solo erano carenti le disposizioni normative ma, soprattutto, era trascurata la loro attuazione ed erano trascurate le relazioni tra controllo e gestione della spesa.



Senza contare il freno derivante dalla burocratizzazione dell'attività e una patologica lentezza che affliggeva (e affligge) l'azione amministrativa nel settore della finanza. Lentezza che si nota anche considerando il potere politico e i tempi necessari a colmare i vuoti normativi che erano certamente vuoti politici, ma anche vuoti amministrativi e vuoti costituzionali.

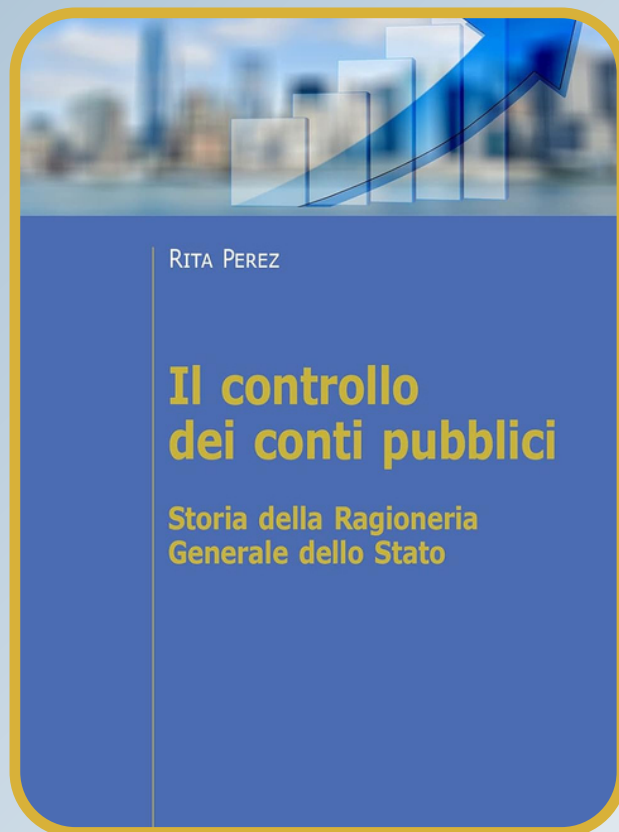
Si aggiunga a questa situazione l'incapacità dell'ordinamento di svolgere i controlli sul raggiungimento degli obiettivi indicati nelle leggi. I controlli predisposti erano formali, limitati ad accertare il rispetto delle leggi, non mirati a verificare il raggiungimento dei risultati. Da notare, infatti, che le prime leggi volte all'accertamento dei risultati (cioè dei fini stabiliti dalle norme) sono state emanate solo tra la fine del secolo scorso e l'inizio di questo secolo.

3. Nel suo volume *"Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria generale dello Stato"*, lei approfondisce il ruolo di questa istituzione, definendola come una guida dell'azione dell'amministrazione pubblica. Quali sono, a suo avviso, le lezioni più importanti che si possono trarre dalla storia della Ragioneria Generale dello Stato in rapporto all'evoluzione del sistema di finanza pubblica italiano?



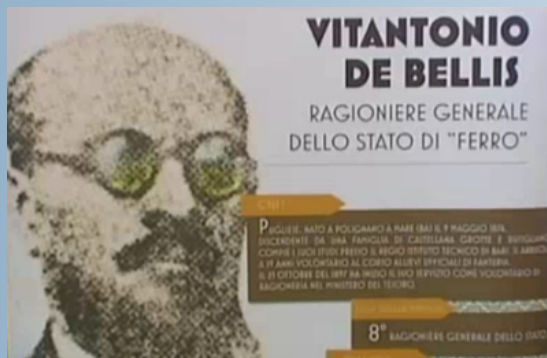
La Ragioneria generale dello Stato, dal 1999 Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ha avuto, in passato, una posizione di primazia nell'ordinamento. In primo luogo, doveva autorizzare tutte le decisioni da cui derivassero spese. In secondo luogo, per quasi tutto il secolo scorso, la Ragioneria ha esercitato, attraverso l'attività di controllo, un potere selettivo della spesa non previsto dalle norme, senza alterare la normativa esistente, sovrapponendo le proprie scelte a quelle delle amministrazioni.

In questo senso, una precisa responsabilità era attribuibile anche al bilancio dello Stato, articolato in **oltre 6.000 capitoli di spesa che prevedevano erogazioni per valori minimi e per decine o centinaia di milioni di lire, difficilmente comprensibili.**





Quanto al suo funzionamento, la storia ha mostrato che chi guida la Ragioneria deve essere capace di dire no al potere politico. Basti pensare, per il passato, ai rapporti di Mussolini con il **Ragioniere generale dello Stato (De Bellis)**, che, secondo il Ministro De Stefani, possedeva *“l'intransigenza di un domenicano”*.



Per il presente, costituiscono una conferma le recenti vicende relative al mancato freno della Ragioneria generale dello Stato sul cosiddetto *Superbonus* che ha previsto rimborsi al 110 per cento della spesa e provocato un notevole buco di bilancio.

Peraltro, in contrasto con quanto sopra, **ho letto di Ragionieri fieri di un rapporto stretto con il governo.** Rapporto che certamente è auspicabile se si tratta di guidare il

governo evitandogli errori nella selezione delle attività da finanziare. **Non oltre.** [Dell'evoluzione della RgS e dell'evoluzione della finanza, parlo rispondendo al quesito n. 4.]

+

4. Fin dall'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia, prima, e della Ragioneria Generale, poco dopo, si è sviluppata una specie di “antagonismo” tra queste due istituzioni, che a volte ha assunto le forme di un contrasto, altre volte di una sana rivalità, altre volte ancora di una (inefficiente) sovrapposizione, soprattutto in merito alla funzione di controllo. Come valuta lei l'evoluzione di questo rapporto nel tempo? E come definirebbe, invece, oggi tale relazione, alla luce dell'ordinamento vigente?

In passato, non è mai stato chiaro dove si arrestava il controllo della Corte dei conti e dove iniziava quello della Ragioneria generale dello Stato. Entrambe le istituzioni esercitavano un controllo preventivo di legittimità.



Non mancarono, in passato, tentativi per differenziare le due forme di controllo: ad esempio, attribuendo, nel 1924, alla Ragioneria, l'esercizio di un controllo di proficuità che, però, non venne mai



svolto. Si può osservare che oggetto del controllo delle due istituzioni era costituito dall'irregolarità dell'atto. Irregolarità che per la Ragioneria significava non conformità di un atto alla norma,

mentre per la Corte dei conti l'irregolarità aveva a oggetto un atto viziato sotto il profilo amministrativo e comportava un'attività maggiormente procedimentalizzata. **Questo doppio controllo non sempre ha funzionato correttamente.** Inoltre, in passato, sono emersi **casi di abusi delle amministrazioni** non messi in luce nel corso dei controlli estremamente analitici di Ragioneria e Corte, dai quali poteva apparire un perfetto rispetto della legge senza che si potesse notare la corruzione sottostante.

Nel corso del Novecento, mentre il controllo svolto dalla Ragioneria ha continuato a essere configurato come un controllo preventivo di legittimità su singoli atti, quello della Corte dei conti, almeno a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, è stato modificato (l. n. 94/1990) e sostituito da un controllo da esercitare successivamente allo svolgimento dell'attività amministrativa.

Da un lato, però, la Corte dei conti ha cercato di reintrodurre, negli anni, porzioni di controllo preventivo. Dall'altra parte, **le stesse amministrazioni si sono sempre sentite più "protette" da un controllo preventivo.**



Con riferimento alla Ragioneria, la dilatazione delle funzioni amministrative che si andava evidenziando, soprattutto con riferimento alle funzioni sociali e la complessità del fenomeno finanziario, hanno comportato l'acquisizione di nuove funzioni che si aggiungevano a quelle di controllo. Così si è attribuito alla Ragioneria il potere di prelevare risorse dal fondo di riserva per le spese impreviste o per spese obbligatorie. Questa facoltà doveva essere preceduta dall'approvazione dei relativi



disegni di legge. Inoltre, alla Ragioneria era attribuita anche la nomina dei revisori dei conti negli enti e società a partecipazione pubblica e il controllo delle gestioni contabili di tutte le amministrazioni statali. Infine, venivano ampliate le sue funzioni conoscitive, necessarie per la redazione del rapporto sulle tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico, di quello sociosanitario e attribuita la redazione del conto annuale delle pubbliche amministrazioni.

Queste attività sono state svolte utilizzando personale tecnico, selezionato negli anni per il necessario svolgimento di attività tecnico/scientifiche, ad esempio per analizzare il costo necessario alla copertura delle spese. Infatti, dotata di personale tecnico e per di più con uffici incardinati nelle singole amministrazioni, **la Ragioneria si presentava con una attrezzatura organizzativa e conoscitiva non comune nell'amministrazione italiana.**

Oggi, le funzioni di Corte dei conti e Ragioneria sono molto differenziate. Con la nuova articolazione del bilancio in missioni, programmi e azioni, i controlli della Ragioneria sono meglio articolati. In particolare, la Ragioneria, accanto a un controllo preventivo di legittimità che accerta la regolarità dell'atto ed oltre alla redazione del bilancio, è titolare di diverse altre funzioni. In particolare, interviene nella redazione delle Relazioni tecniche richieste dall'Unione europea (l. n. 362/1988). Redige il Documento di economia e finanza - Def, divenendo parte fondamentale del processo legislativo di bilancio.

Quanto alle azioni da svolgere nell'Unione europea, la Ragioneria partecipa al processo di formazione, esecuzione e di certificazione del bilancio dell'Unione. Partecipa alle riunioni dell'Ecofin e, svolgendo questa funzione, è in grado di influire sulla determinazione dell'indirizzo politico/finanziario del governo.



Quello che ancora manca, nel concreto esercizio delle funzioni di controllo sia della Ragioneria che della Corte dei conti, **è la verifica dei risultati (in termini di efficienza ed efficacia)** conseguiti dalle amministrazioni con le risorse dei loro bilanci, mentre non mancano – e sono, anzi, numerose, anche per soddisfare obblighi europei – le verifiche di carattere finanziario. Ma la situazione dovrebbe migliorare quando occorrerà dar conto all'Unione del raggiungimento degli obiettivi “fisici” previsti dalle missioni e dai programmi del PNRR.



5. Tornando alla Ragioneria Generale dello Stato: questa istituzione è comunemente percepita come un'istituzione tecnica e lontana dai cittadini. Quanto è importante, secondo lei, aumentare la trasparenza delle sue attività e la conoscenza del suo ruolo? Come si potrebbe, eventualmente, raggiungere questo obiettivo?

La Ragioneria generale si è sempre percepita ed è stata sempre percepita come un corpo lontano dai cittadini. Personalmente, ho avuto numerosi incontri con personale della Ragioneria appartenente all'area economica, molto interessato a capire come la Ragioneria fosse percepita all'esterno. Non ho mai riscontrato analogo interesse nel personale dell'area giuridica. Lo storico dell'amministrazione Guido Melis ricorda le parole con le quali un Ragioniere generale dello Stato metteva in evidenza come nella Ragioneria esistesse **un forte senso di appartenenza all'istituzione per cui non si accoglievano persone suggerite dall'esterno.**

Il problema della trasparenza oggi, con l'attribuzione di rilevanti funzioni alla Ragioneria, dovrebbe considerarsi superato. In particolare, le riforme introdotte alla fine del secolo scorso comportano necessariamente un dialogo della Ragioneria con altre istituzioni, quindi, un'apertura. Una maggiore trasparenza della Ragioneria si dovrebbe ottenere introducendo **funzionari educati al dialogo con le istituzioni.** Non è più il tempo di funzionari tenuti alla massima riservatezza.

6. Come è noto, nell'ambito del PNRR, l'Italia ha fatto la scelta di ricevere – e sta ricevendo – vari finanziamenti anche sottoforma di prestiti (con tassi agevolati), che pesano e peseranno, in quanto tali, sull'entità del debito pubblico nazionale. Come valuta l'esperienza del PNRR in rapporto alla tenuta del sistema italiano di finanza pubblica? Quale evoluzione le viene, più in generale, da immaginare in futuro (sul piano degli andamenti del debito pubblico), anche alla luce delle nuove regole del Patto di Stabilità e Crescita, adottate nel 2024?

Rispondere a questo interrogativo non è semplice. Come è noto, il Pnrr ha richiesto il raggiungimento di una significativa coesione economica e di una particolare efficienza in **sei settori chiave nei quali concentrare una particolare azione.** Tra questi: transizione verde, trasformazione digitale, crescita sostenibile e inclusiva, coesione sociale, salute. Inoltre, l'introduzione delle nuove regole ha modificato l'organizzazione di diverse istituzioni cui è stata affidata la funzione di controllo da esercitare nel corso dello svolgimento dell'attività finanziata con i fondi europei. Peraltro, si dubita che tutti gli obiettivi saranno realizzati e, in data odierna, si valuta che, fino a oggi, **meno del 50 per cento dei fondi sia stato effettivamente erogato.**

A conclusione degli interventi del Pnrr, la giustizia ordinaria dovrebbe essere più veloce, l'amministrazione più efficiente, le procedure amministrative più





snelle, l'organizzazione amministrativa con minori vincoli burocratici e, soprattutto, dovrebbe essere ridotta la dipendenza energetica e diminuiti gli elevati costi di quest'ultima. **Sembra, tuttavia, difficile fare pronostici sulla riuscita degli interventi.**

Numerose scelte operative da effettuare nell'ambito del Pnrr devono essere accompagnate da scelte politiche (ad esempio, il nucleare pulito nel settore dell'energia). E, ovviamente, una corretta attuazione del Pnrr influirà positivamente sulla riduzione del debito.

Per quanto riguarda i rapporti tra Psc e riduzione del debito, la relazione è più diretta. Innanzitutto, va ricordato che la materia finanziaria è da tempo materia europea. Ma, oggi, a seguito della nuova disciplina del Psc, anche la politica fiscale è di competenza non più degli Stati, ma dell'Unione. Questa è tenuta a controllare il rispetto della propria normativa da parte dei singoli Stati. Si è così introdotto un **nuovo metodo di governo finanziario** in base al quale lo Stato, nel corso di quattro anni (se il rapporto debito/pil supera il 90 per cento), deve assicurare una diminuzione del debito pari a 1 punto percentuale per anno.

Come si vede un percorso più realistico di quello disegnato nel 1992 e perseguito nei decenni successivi con i primi Patti per la stabilità e la crescita.

7. Quali profili, nello studio del diritto della finanza pubblica, oggi meriterebbero particolare attenzione? Quali argomenti, in questo ambito, ritiene ancora poco o non sufficientemente indagati?

Ovviamente, l'argomento che desta più preoccupazione è quello che riguarda **l'entità del nostro debito**. Studi volti alla sua riduzione meriterebbero, oggi, una particolare attenzione. Attualmente, la riduzione del debito è certamente legata all'efficienza dell'amministrazione, alla diminuzione dell'entità del personale nelle diverse amministrazioni, alla riduzione di obblighi burocratici. Sotto quest'ultimo profilo, si afferma che in Italia il problema, prima ancora delle risorse finanziarie, è costituito dalla burocrazia.

Sotto il profilo più strettamente finanziario, la crescita della produttività amministrativa e, conseguentemente del Pil, sono vicende che influiscono sul debito. Sotto il profilo della produttività, un'azione volta alla riduzione dei tempi della giustizia consentirebbe certamente una maggiore presenza di capitale straniero e una conseguente crescita del Pil.

Modifiche come quelle ora indicate sono, a mio parere, in grado di influire con particolare efficacia sulla diminuzione del debito e, quindi, meriterebbero una maggiore attenzione da parte degli studiosi. **I tempi lunghi delle procedure, la pesantezza di regole burocratiche e la scarsa efficienza dell'attività amministrativa** nel suo complesso, sono temi sui quali concentrare gli sforzi, tenendo conto che sono argomenti di cui si discute da diversi anni (si vedano gli studi di Antonio Pedone sulla formazione del debito), ma che non sono stati sufficientemente approfonditi.



8. Infine, quali sono, a suo giudizio, le due-tre letture “imprescindibili” che uno studioso di diritto della finanza pubblica dovrebbe avere fatto, come base dei propri studi in questo ambito scientifico? E da quali temi e problemi consiglierebbe di partire nel caso di uno studioso che intendesse indagare la materia per la prima volta?

Per iniziare uno studio in materia di finanza, suggerirei testi brevi e chiari.

AA.VV. , *Lo sperpero del pubblico denaro*, Milano, Giuffrè, 1965.

S. Cassese, *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, 235-276.

F. Caffè, *La “vischiosità delle procedure” nella spesa pubblica e le esigenze attuali della politica economica*, in Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato, 1869-1969*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1969, 129 ss.

Per uno studioso che voglia inquadrare il tema finanziario in un ambito più ampio, quello del funzionamento dello Stato, letture da consigliare sono:

R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975.

G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, nuova ed., 2020.

A.C. Jemolo, *La crisi dello Stato moderno*, Bari, Laterza, 1954.

G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1988.

Per quanto riguarda un tema da cui iniziare, mi sembra che una seria riforma dell'amministrazione, nel senso già indicato, possa essere un punto di partenza, anche se non il solo.

AVVISO AGLI AUTORI

Gli Autori della Rivista possono trasmettere tramite e-mail all'indirizzo info@osservatorio-finpa.it i loro elaborati in formato ".doc" redatti secondo il vademecum disponibile al seguente link: <https://www.osservatorio-finpa.it/rivista-diritto-amministrazione-e-finanza-pubblica-finpa/istruzione-per-gli-autori/>.

FinPa *Finanza* *Pubblica*

Direttrice: Elisa D'Alterio

Comitato direttivo: Bernardo
Giorgio Mattarella; Hilde Caroli
Casavola; Elena di Carpegna Brivio

Capo Redattore: Salvatore
Randazzo