



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

### IL COORDINATORE DELL'UFFICIO

**VISTA** la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”;

**VISTO** il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante “Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59” e successive modificazioni ed integrazioni;

**VISTO** il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 22 novembre 2010, concernente “Disciplina dell’autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri” e ss.mm.ii.;

**VISTA** la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”;

**VISTO** il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, recante “Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell’attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell’articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”, come integrato e modificato dall’articolo 1, comma 247, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (c.d. legge di stabilità 2014) e, da ultimo con la legge 30 dicembre 2021, n. 234 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”;

**VISTA** la legge 13 agosto 2010, n. 136 e ss.mm.ii., recante “Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia”, il D.lgs. 33 del 2013 e ss.mm.ii. sulla tracciabilità dei flussi finanziari, nonché il D.lgs. 6 settembre 2011, n.159 “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136”, aggiornato con le modifiche apportate dal D.L. 6 novembre 2021 n. 152, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233;

**VISTO** il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

**VISTO** l'art. 17 comma 1 *bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante le modalità di attuazione della delega di competenze nell'ambito del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;

**VISTO** il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2021-2023 del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie;

**VISTO** il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 marzo 2021, registrato dalla Corte dei Conti in data 7 aprile 2021 al n. 729, con il quale è stato conferito alla dott.ssa Ermenegilda Siniscalchi – Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – l'incarico di Capo del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie ed è stata assegnata la titolarità del Centro di responsabilità amministrativa n. 7, del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

**VISTO** il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 gennaio 2021, registrato dalla Corte dei conti in data 27 gennaio 2021 al n. 219, con il quale è stato conferito al dott. Giovanni Vetrutto – Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – l'incarico dirigenziale di livello generale di coordinatore dell'Ufficio I – *Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali* (di seguito “**Coordinatore dell'Ufficio I**”), nell'ambito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie;

**VISTO** il decreto del 2 dicembre 2020, ammesso alla registrazione alla Corte dei conti al n. 3002 in data 30 dicembre 2020, con il quale il Coordinatore *pro tempore* dell'Ufficio I ha conferito al dott. Claudio Lavagnini, a decorrere dal 21 dicembre 2020, l'incarico di Coordinatore del “*Servizio per la modernizzazione istituzionale e organizzativa del sistema delle autonomie*”, presso il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie - Ufficio I;

**VISTO** il Regolamento (UE) n. 1303/2013 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 regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;

**VISTO** il Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020;



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

**VISTO** il Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 della Commissione del 7 marzo 2014 che stabilisce norme di attuazione del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio citato per quanto riguarda le metodologie per il sostegno in materia di cambiamenti climatici, la determinazione dei *target* intermedi e dei *target* finali nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e la nomenclatura delle categorie di intervento per i fondi strutturali e di investimento europei;

**VISTO** il Regolamento delegato (UE) n. 480/2014 che integra il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio citato;

**VISTO** il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1011/2014 della Commissione, del 22 settembre 2014, recante modalità di esecuzione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio citato con particolare riferimento ai modelli per la presentazione di determinate informazioni alla Commissione e le norme dettagliate concernenti gli scambi di informazioni tra beneficiari e autorità di gestione, autorità di certificazione, autorità di *audit* e organismi intermedi;

**VISTO** il Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la Decisione n. 541/2014/UE e abroga il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012;

**VISTA** la Comunicazione della Commissione Europea COM(2010) 2020 finale del 3 marzo 2010, "Europa 2020, una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", alla cui realizzazione contribuiscono i fondi strutturali e di investimento europei;

**VISTO** il *Position Paper* della Commissione Europea sull'Italia, del 9 novembre 2012, che invita le istituzioni italiane a sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione, attraverso gli obiettivi tematici 2 e 11 che prevedono, rispettivamente di "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime" e di "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'Amministrazione pubblica efficiente";

**VISTE** le raccomandazioni specifiche per l'Italia del 2013 e 2014 e segnatamente, la Raccomandazione del Consiglio (2013/C 217/11) del 9 luglio 2013 sul Programma Nazionale di Riforma 2013 dell'Italia e la Raccomandazione del Consiglio COM (2014) 413/2 dell'8 luglio 2014 sul Programma Nazionale di



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

Riforma 2014 dell'Italia, che richiamano l'Italia a una maggiore efficienza amministrativa e a migliorare il coordinamento tra i livelli di governo;

**VISTO** il Quadro Strategico Comune (QSC) 2014-2020, adottato quale Allegato 1 del Regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio citato;

**VISTO** l'Accordo di Partenariato dell'Italia che definisce la strategia e le priorità di investimento per l'impiego dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020, adottato il 29 ottobre 2014 con Decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 8021, così come previsto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio citato;

**VISTO** il Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020 con il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" in Italia, CCI 2014IT05M2OP002, adottato con Decisione della Commissione Europea C(2015)1343 del 23 febbraio 2015, la cui Autorità di Gestione, ai sensi dell'articolo 123 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, è individuata presso l'Agenzia per la coesione territoriale;

**VISTA** la proposta di modifica del citato Programma, approvata dal Comitato di Sorveglianza consultato tramite procedura scritta, accettata dalla Commissione Europea con Decisione di esecuzione C(2018) 7639 del 13 novembre 2018;

**VISTA** la descrizione delle funzioni e delle procedure proprie dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione prevista ai sensi del Regolamento (UE) n. 1303/2013, articoli 122 e seguenti e Allegato XIII Regolamento (UE) n. 1011/2014, articolo 3 e Allegato III;

**VISTO** il documento "Metodologia e criteri di selezione delle operazioni del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020" redatto ai sensi dell'art. 125, paragrafo 3 del Regolamento (UE) 1303/2013 ed approvato dal Comitato di Sorveglianza nella seduta del 28 luglio 2015;

**VISTO** il decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 2018, n. 22, "Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020";

**VISTO** il Manuale di Istruzioni per il Beneficiario, versione 1.10 del 30 aprile 2021 adottato dall'Agenzia per la Coesione Territoriale per la gestione delle operazioni da parte dei Beneficiari del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020;



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

**VISTA** la legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi” e ss.mm.ii.;

**VISTO** il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, “Codice dei contratti pubblici” e ss.mm.ii.;

**VISTA** la Convenzione del 4 agosto 2015 tra l’Agenzia per la Coesione Territoriale e la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica (di seguito anche “**DFP**”), con la quale il medesimo Dipartimento, nella persona del Capo Dipartimento, è stato designato, ai sensi dell’art.123 comma 6 del Regolamento n. 1303/2013, quale Organismo Intermedio (di seguito anche O.I.) per lo svolgimento di determinati compiti dell’AdG ai sensi all’articolo 125 del Regolamento n. 1303/2013, nell’ambito del PON “Governance e Capacità Istituzionale” relativamente all’Asse 1 (obiettivi specifici 1.1, 1.2, 1.3 e 1.5), all’Asse 2 (obiettivi specifici 2.1, 2.2 – azioni 2.1.1., 2.2.1 e 2.2.2) e all’Asse 3 (obiettivo specifico 3.1 – azione 3.1.5);

**VISTA** la Convenzione sottoscritta in data 14 marzo 2017 per la regolazione dei rapporti tra il DFP in qualità di O.I. e il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie (di seguito anche DARA), in qualità di Beneficiario, per la realizzazione del Progetto “ITALIAE” (di seguito anche “**Progetto**”) - CUP J51H17000030007, nell’ambito dell’ASSE 3 - Obiettivo Specifico 3.1 “miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle PA nei programmi d’investimento pubblico (RA 11.6) - Azione 3.1.5 “Interventi mirati di accompagnamento del processo di riforma degli Enti locali con riferimento all’attuazione delle politiche sostenute dal FESR e in chiave complementare agli interventi previsti in Asse 1” del Programma Operativo Nazionale “Governance e Capacità Istituzionale” 2014-2020;

**VISTA** la nota prot. DFP 31183 del 30 maggio 2017, con la quale l’O.I. ha comunicato che la suddetta Convenzione, a seguito dell’esito positivo del controllo di legittimità della Corte dei Conti, ha acquistato efficacia in data 12 maggio 2017;

**VISTO** l’art. 1 della suddetta Convenzione, che prevede che i contenuti dell’allegata Scheda Progetto sono definiti ed eventualmente aggiornati nel tempo, mediante condivisione delle parti senza necessità di espressa nuova sottoscrizione della Convenzione medesima;

**VISTO** il decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76 e ss.mm.ii., che consentono, in caso di avvio del procedimento entro il 30 giugno 2023, l’affidamento diretto di servizi e forniture di importo inferiore ad € 139.000,00 (*centotrentanovemila/00*);



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

**CONSIDERATO** che la Scheda Progetto è stata rimodulata a seguito dell'approvazione da parte dell'O.I. intervenuta con nota prot. DFP 63513 del 28 settembre 2021;

**CONSIDERATO** che la suddetta Scheda Progetto, oltre a prorogare la scadenza dei termini di attuazione protraendo la conclusione delle attività al 30 giugno 2023, riorganizza le linee di intervento strategico e gli obiettivi ad esse collegati, prevedendo, tra l'altro, un rafforzamento delle iniziative incluse nella linea di attività "*Osservatorio permanente-ricerche intervento*" nell'ambito della più ampia linea di intervento "*Osservatorio*";

**VISTI** i contenuti definiti nella Scheda Progetto, in riferimento alla linea di attività "*Osservatorio permanente-Ricerche intervento*" nell'ambito della più ampia linea di intervento "*Osservatorio*";

**CONSIDERATO** che la sezione finanziaria della linea di attività "*Osservatorio permanente-Ricerche intervento*" contiene una apposita previsione di spesa per l'acquisizione di "Servizi Esterni", pari a € 339.160,00 (*trecententanovemilacentosessanta/00*);

**CONSIDERATO** che la suddetta linea di attività "*Osservatorio permanente-Ricerche intervento*", prevede, tramite la pubblicazione di un Avviso per la raccolta di manifestazioni di interesse, di acquisire ricerche da parte di Università statali ed enti di ricerca, con procedura ai sensi dell'art. 36, co. 2 lett. b) del d.lgs. 50/2016, e che l'obiettivo di tali ricerche è:

- raccogliere e sistematizzare informazioni e dati sui processi aggregativi delle diverse realtà territoriali;
- individuare tematiche rilevanti per il sistema di governance dello sviluppo;

**CONSIDERATO** che le attività di ricerca sono volte a delineare un quadro dei processi di fusione dei Comuni anche alla luce del loro impatto sulle normative regionali e a un censimento delle fusioni già in essere a livello nazionale, con particolare riferimento ai fenomeni maggiormente significativi;

**CONSIDERATO** che le attività sono altresì volte all'analisi delle criticità emerse nei processi di fusione, alle ragioni che ne hanno ostacolato la realizzazione e alle motivazioni addotte dai cittadini che di volta in volta si sono pronunciati contro l'ipotesi di fusione, nonché all'analisi dei casi di fusione ritenuti maggiormente significativi, agli elementi rivelatisi di maggiore impatto nella disciplina regionale in base alla quale è avvenuta la fusione e agli eventuali incentivi risultati determinanti per il processo di fusione;

**CONSIDERATO** che i risultati delle azioni di ricerca, sviluppate anche attraverso il coinvolgimento diretto della *community* progettuale (amministrazioni regionali, Unioni di Comuni, ecc.) serviranno ad



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

alimentare i percorsi di lavoro per avviare riflessioni comuni e favorire la realizzazione dei processi di supporto previsti dal Progetto;

**CONSIDERATO** che l'Università di Bologna "Alma Mater Studiorum", ai sensi del proprio Statuto afferma il ruolo essenziale della ricerca per l'avanzamento delle conoscenze e per il conseguimento di obiettivi di rilevante interesse scientifico, culturale, economico e sociale;

**CONSIDERATO** che l'Ateneo promuove la ricerca sia sostenendo con i più opportuni strumenti quella autonomamente proposta dalle proprie strutture, da gruppi e singoli studiosi, sia sostenendo le azioni volte al reperimento di contributi e risorse esterne, salvaguardando le prerogative, il ruolo e la responsabilità strategica dell'Ateneo;

**CONSIDERATO** che per il raggiungimento dei propri fini istituzionali, l'Ateneo utilizza e promuove ogni forma opportuna di collaborazione scientifica e didattica, concludendo a questo fine accordi con amministrazioni dello Stato ed enti e soggetti pubblici e privati italiani, comunitari e internazionali;

**CONSIDERATO** che le attività di collaborazione con l'Università di Bologna "Alma Mater Studiorum", Centro di Ricerca e Formazione sul settore Pubblico, risulteranno utili al DARA per l'analisi e l'avvio di ulteriori ricerche sui processi di riordino, associazionismo, e il sistema delle autonomie locali nell'ambito della specifica linea di intervento prevista dal Progetto;

**CONSIDERATO** che l'Università di Bologna "Alma Mater Studiorum", attraverso il Centro di Ricerca e Formazione sul settore Pubblico ha sviluppato nel corso degli ultimi anni importanti studi e /o approfondimenti in materia di ricerche sui processi di riordino, associazionismo e il sistema delle autonomie locali, che consentirebbe di raccogliere e sistematizzare informazioni e dati sui processi aggregativi delle diverse realtà territoriali e di individuare tematiche rilevanti per il sistema di governance dello sviluppo;

**CONSIDERATO** che con separati Avvisi *ex art. 36, comma 2, lett.b)* del D.lgs. n. 50/2016 (di seguito "Avvisi/Avviso") entrambi pubblicati il 12 aprile 2022, è stato richiesto alle Università Statali e non statali di manifestare il proprio interesse alla realizzazione di due distinti progetti di ricerca nell'ambito della linea di attività "Osservatorio permanente-ricerche di intervento", formulando la propria volontà di svolgere le attività di cui al Progetto ITALIAE, da concludersi entro il 30 aprile 2023, alle quali finalizzare parte delle risorse del citato Progetto, per un importo massimo di € 339.160,00 (*trecentotrentanovemilacentosessanta/00*);



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

**CONSIDERATO** che l'importo per la realizzazione di ciascun progetto di ricerca è stimato in € 138.000,00 (*centotrentottomila/00*), oltre alla corrispondente IVA di legge, con esclusione di un margine di guadagno finale;

**CONSIDERATO** che l'importo delle attività è stato determinato, tenendo conto delle disposizioni di cui all'art. 68 bis, paragrafo 2 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 così come modificato dal Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del 18 luglio 2018, nonché delle fasce di compenso giornaliero del Regolamento per il conferimento degli incarichi di lavoro autonomo dell'Agenzia per la Coesione territoriale dell'8 giugno 2018;

**CONSIDERATO** che, con decreto del Capo Dipartimento in data 14 ottobre 2021, rep. n. 201/2021, sono state delegate al Cons. Giovanni Vetrutto le funzioni di responsabile della gestione amministrativa e delle procedure attuative, del monitoraggio e degli aspetti connessi alla gestione finanziaria e alla rendicontazione del Progetto "ITALIAE";

**CONSIDERATO** che l'Università di Bologna "Alma Mater Studiorum", Centro di Ricerca e Formazione sul settore Pubblico, ha comunicato nei termini indicati dall'Avviso la propria adesione riguardante il progetto di ricerca dal titolo "*I processi di fusione di Comuni: evidenze e risultati*", inerente alle linee di attività denominate "*Osservatorio permanente-ricerche di intervento*", all'interno della linea di intervento "*Osservatorio sui processi di riordino, associazionismo e il sistema delle autonomie locali*"; e di conseguenza trasmesso il progetto tecnico/scientifico che intende fornire;

**RILEVATO** che per ciascuna procedura è stata presentata manifestazione di interesse da parte di una sola Università e che pertanto ai sensi dell'art. 10 degli Avvisi pubblicati l'Amministrazione ha ritenuto di esperire la procedura tra i soli soggetti che hanno manifestato interesse;

**CONSIDERATO** che, ai sensi del decreto del 4 marzo 2022 rep. 234/2022, la responsabilità di ogni adempimento inerente alle collaborazioni tra il DARA e le Università selezionate attraverso le procedure di cui ai sopracitati Avvisi è stata attribuita al dirigente del Servizio per la modernizzazione istituzionale e organizzativa del sistema delle autonomie, che sarà anche il referente per il DARA dell'attuazione delle collaborazioni medesime;

**CONSIDERATO** che con verbale del 12 maggio 2022 la Commissione di valutazione, a seguito di verifica della completezza della documentazione pervenuta e redatta secondo lo schema richiesto e le modalità indicate dall'art. 9 dell'Avviso, ha riconosciuto il possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi e



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

la rispondenza del progetto proposto dall'Università di Bologna "Alma Mater Studiorum" alla finalità prevista, dichiarando quest'ultimo "ammissibile" alla valutazione tecnico/scientifica;

**CONSIDERATO** che la Commissione nel medesimo verbale del 12 maggio 2022 ha pertanto proposto al Responsabile del Procedimento il progetto della suddetta Università per la sottoscrizione della Convenzione con il DARA di cui all'art. 8 dell'Avviso;

**CONSIDERATO** che è stata verificata l'insussistenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80 del D.lgs. 50/2016 ;

**RITENUTO** pertanto di procedere all'individuazione dell'Università degli Studi di Bologna "Alma Mater Studiorum", attraverso il Centro di Ricerca e Formazione sul settore Pubblico quale soggetto attuatore del progetto di ricerca dal titolo "*I processi di fusione di Comuni: evidenze e risultati*", inerente alle linee di attività denominate "*Osservatorio permanente-ricerche di intervento*", all'interno della linea di intervento "*Osservatorio sui processi di riordino, associazionismo e il sistema delle autonomie locali*"

### **DECRETA**

#### **Art. 1**

Le premesse e l'Allegato 1 "Scheda progetto di ricerca" costituiscono parte integrante e sostanziale del presente decreto.

#### **Art. 2**

1. È approvata la graduatoria finale di merito relativa all'Avviso pubblico ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. b) del D.Lgs. 50/2016 per l'acquisizione di manifestazione di interesse da parte di Università statali e non statali finalizzata alla sottoscrizione di una Convenzione per la realizzazione di un progetto di ricerca dal titolo "*I processi di fusione dei Comuni: evidenze e risultati*" nell'ambito del progetto "ITALIAE".
2. È individuata l'Università degli Studi "Alma Mater Studiorum" di Bologna – Centro di Ricerca e Formazione sul settore Pubblico quale soggetto attuatore del progetto di ricerca dal titolo "*I processi di fusione di Comuni: evidenze e risultati*" inerente alla linea di intervento "*Osservatorio sui processi di riordino, associazionismo e il sistema delle autonomie locali*" del Progetto "ITALIAE" - CUP



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

J51H17000030007 – e ammesso a finanziamento a valere sul Programma Operativo Nazionale “Governance e Capacità Istituzionale” 2014-2020.

### **Art. 3**

1. È approvato lo schema di Convenzione tra il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie e l'Università degli Studi “Alma Mater Studiorum” di Bologna – Centro di Ricerca e Formazione sul settore Pubblico per la realizzazione del sopracitato progetto di ricerca.
2. Le attività descritte nell'Allegato 1 “Scheda progetto di ricerca” rappresentano l'oggetto della Convenzione.
3. Il valore economico delle attività per la realizzazione del suddetto progetto è individuato nel limite massimo della somma di € 138.000,00 (centotrentottomila/00), oltre alla corrispondente IVA di legge.
4. L'importo graverà sulle risorse della dotazione del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Organismo Intermedio del Programma Operativo Nazionale “Governance e Capacità Istituzionale” 2014-2020-CCI 2014IT05M2OP002, assegnate al Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie in qualità di beneficiario del Progetto “ITALIAE”.
5. La forma dell'atto da stipulare è la scrittura privata, sottoscritta a distanza ai sensi del Decreto Legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 e successive modifiche ed integrazioni e del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 febbraio 2013.
6. Le clausole della Convenzione ritenute essenziali sono:
  - termini di attuazione e durata;
  - modalità di realizzazione;
  - tracciabilità dei flussi finanziari;
  - controlli di I livello;
  - modalità di pagamento;
  - sistema contabile;
  - revoca del finanziamento;



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

- recesso;
- efficacia;
- ammissibilità delle spese.

### **Art. 4**

1. La collaborazione avrà ad oggetto i processi di fusione di Comuni con particolare riferimento alle criticità emerse, alle ragioni che ne hanno ostacolato la realizzazione, anche alla luce delle motivazioni addotte dai cittadini che di volta in volta si sono pronunciati contro l'ipotesi di fusione e alle posizioni degli amministratori.
2. La ricerca si concentrerà sull'analisi dei casi di fusione ritenuti maggiormente significativi, sugli elementi di maggiore impatto con la disciplina regionale in base alla quale è avvenuta la fusione e sui fattori abilitanti il processo di fusione, corredata di una un'analisi comparativa delle soluzioni adottate in altri paesi europei.
3. Il fine che si intende perseguire coerentemente alla missione istituzionale del DARA è quello di raccogliere e sistematizzare informazioni e dati sui processi aggregativi delle diverse realtà territoriali.
4. I risultati delle azioni di ricerca, sviluppate anche attraverso il coinvolgimento delle community progettuali, serviranno ad alimentare percorsi di lavoro con le Unioni di Comuni coinvolte e le amministrazioni regionali per avviare riflessioni comuni e favorire la realizzazione dei processi di supporto previsti dall'attività progettuale.

### **Art. 5**

Le funzioni di responsabile unico del procedimento (RUP), ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono assegnate al Coordinatore del "*Servizio per la modernizzazione istituzionale e organizzativa del sistema delle autonomie*", presso il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie - Ufficio I, il quale si occuperà di ogni adempimento inerente alla stipula della suddetta Convenzione.



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## *Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

*Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali*

### **Art. 6**

Il presente atto, ai sensi dell'art. 29 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, verrà pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito del Governo e sul sito istituzionale del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Roma, 1 giugno 2022

Cons. Giovanni Vetrutto

Allegato all’Avviso del 11/4/2022

Spett.le Dipartimento affari regionali e autonomie  
Ufficio I - Ufficio per le politiche urbane e della  
montagna, la modernizzazione istituzionale e l’attività  
internazionale delle autonomie regionali e locali  
Via della Stamperia n. 8  
00187 ROMA  
pec: [affariregionali@pec.governo.it](mailto:affariregionali@pec.governo.it)

**OGGETTO: AVVISO PUBBLICO PER LA MANIFESTAZIONE DI INTERESSE DA PARTE DI UNIVERSITÀ STATALI E NON STATALI FINALIZZATA ALLA SOTTOSCRIZIONE DI UNA CONVENZIONE PER LA REALIZZAZIONE DI UN PROGETTO DI RICERCA DAL TITOLO “I PROCESSI DI FUSIONE DI COMUNI: EVIDENZE E RISULTATI” NELL’AMBITO DEL PROGETTO “ITALIAE” (CIG 918100984C; CUP J51H17000030007), PROMOSSO DAL DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE, FINANZIATO CON IL PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020”**

Il sottoscritto in qualità di:

rappresentante legale

delegato con poteri di firma dell'ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITA’ DI BOLOGNA

Cognome e nome	<i>CAIA GIUSEPPE - DELEGATO DELL'UNIVERSITA' PROPONENTE</i>		
Nato a	<i>Senigallia (AN)</i>		<i>17/02/1954</i>
Direttore del	<i>CRIFSP - CENTRO DI RICERCA E FORMAZIONE SUL SETTORE PUBBLICO - ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITA' DI BOLOGNA</i>	con sede	<i>VIA ZAMBONI 33 40126 Bologna</i>
Codice fiscale	<i>80007010376</i>	P.IVA	<i>01131710376</i>

Posta elettronica certificata	<i>crifsp.centro@pec.unibo.it</i>	e-mail referente operativo	<i>daniele.donati@unibo.it</i>
Nominativo referente operativo	<i>Daniele Donati</i>	Telefono referente operativo	+39 3397830353

**manifesta l'interesse a collaborare con il Dipartimento affari regionali e autonomie, nella cornice del Progetto ITALIAE, finanziato con il PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, per la realizzazione del progetto di ricerca denominato “I processi di fusione di Comuni: evidenze e risultati”, rientrante nella Linea di intervento “Osservatorio sui processi di riordino, associazionismo e il sistema delle autonomie locali”, Linea di attività “Osservatorio permanente - Ricerche intervento” del Progetto ITALIAE (CIG 918100984C; CUP J51H17000030007). A tal fine presenta questa proposta progettuale:**

## **DESCRIZIONE GENERALE**

### **Contenuto della ricerca**

#### **1. Presentazione. Alcuni elementi fondanti.**

Il progetto che qui si propone mira a condurre un'analisi approfondita sulle esperienze di fusione comunale realizzate in Italia.

A tal fine, si intende proporre uno studio comparativo di alcuni casi selezionati di successo e insuccesso e una valutazione degli elementi che si sono evidenziati come determinanti nelle due ipotesi, giungendo a formulare una diagnosi il più possibile accurata degli elementi che si dovranno tenere in considerazione per proseguire e incentivare una politica di razionalizzazione territoriale.

È bene dire fin da subito che il progetto che qui si propone parte dall'esperienza pluridecennale degli studiosi coinvolti, e quindi dalla consapevolezza e dalla valutazione oramai acquisita del gruppo di ricerca sull'istituto delle fusioni. Ci si muove dunque nella considerazione che la fusione di Comuni, per molti commentatori tra i più attenti, costituisce la forma più efficace di semplificazione e razionalizzazione del tessuto locale recando

- alla creazione di un solo nuovo ente per la confluenza in questo di più enti originari (fusione propria)
- oppure facendo confluire altre municipalità contigue in un comune già esistente (fusione impropria o per incorporazione).

Nello studio entrambe le ipotesi saranno tenute in debita considerazione dovendosi analizzare in modo distinto il diverso svolgimento del procedimento di aggregazione, le

ragioni che le hanno rese possibili, il livello di gradimento delle popolazioni interessate.

Il gruppo di ricerca muoverà inoltre nella consapevolezza di come tutta la legislazione in materia, statale e regionale, sia caratterizzata da un’indecisione di fondo sulla considerazione da attribuire all’elemento fisico degli enti territoriali.

Le possibili letture sono bene rappresentate dalle formule “territorio-democrazia” e “territorio-efficienza”<sup>1</sup>, con le quali ci si riferisce a due diverse rappresentazioni dell’elemento oggettivo.

La prima si preoccupa di dar voce e rappresentazione alla comunità che vive in una determinata area, individuando gli interessi rilevanti per quella comunità e circoscrivendo la propria attenzione a quelli soltanto, in un processo di sostanziale «personalizzazione» del territorio stesso<sup>2</sup>. Insiste su questa dimensione un’attenzione al dato identitario, storico-tradizionale, che assegna valore alla circoscrizione di confini definiti dall’uomo in ragione dei più diversi criteri e delle più diverse vicende, e poi nel tempo divenuti presupposto di immedesimazione delle persone nei luoghi stessi.

La seconda invece mette l’accento sull’esigenza di dare all’amministrazione pubblica lo spazio «ottimale» per svolgere la propria funzione di servizio, e quindi insegue le dinamiche dei bisogni e degli elementi fattuali, tecnici, infrastrutturali che ne garantiscono la soddisfazione. Ne consegue una sostanziale irrilevanza delle mappe come elemento oggettivante la realtà, e assumono piuttosto rilievo i percorsi, della formazione e del lavoro, dei mercati e delle materie prime, e i tracciati della mobilità esistenti e possibili<sup>3</sup>.

Ben note sono le ragioni di chi sostiene che «l’economia (...) spinge verso l’aggregazione, la ricomposizione dei territori e delle loro istituzioni rappresentative»<sup>4</sup>, e quindi – neanche implicitamente – invoca la prevalenza della seconda declinazione sulla prima. Con il sostegno delle analisi di quegli economisti che si sono dedicati allo sviluppo locale<sup>5</sup>, si

<sup>1</sup> Così M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., p. 531 ss.

<sup>2</sup> È sempre M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., a richiamarsi alla dinamica degli interessi e a usare le espressioni qui riportate in citazione.

<sup>3</sup> Si veda sul tema, per tutti, Franco Farinelli *Geografia. Un’introduzione ai modelli del mondo*, Torino, Einaudi, 2003

<sup>4</sup> P. Carrozza *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., p. 4.

<sup>5</sup> Lo stesso Carrozza richiama A. Calafati, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli, 2009 e, per una lettura più generale dello sviluppo locale, C. Trigilia, *Sviluppo locale. Un progetto per l’Italia*, Bari, Laterza, 2005.

identifica nella rigidità dei confini istituzionali tradizionali<sup>6</sup> il freno più evidente allo sviluppo dei territori, e la ragione dell’infinita ricerca di altre dimensioni che però, seguendo l’evolvere del reale, sono soggette a continua mutazione, e quindi faticano ad affermarsi in spazi diversi da quelli rinvenibili nelle mappe.

È ben evidente come, nell’esperienza fin qui condotta, si sia tentata una mediazione tra le due letture, che porta a compromessi e garanzie rispetto alla conservazione delle identità municipali originarie pur mirando alla costruzione di ambiti spaziali di esercizio delle funzioni ed erogazione dei servizi più idonei ed “efficienti”.

Né è da dimenticare come tra le due concezioni non vi sia un contrasto “necessario”, o comunque insanabile se «fra gli elementi che rendono “ottimale” la dimensione di organizzazione di un servizio si suole annoverare anche la possibilità di assicurare il massimo di partecipazione e se (...) proprio il riferimento degli interessi alle comunità consente una più precisa conoscenza dei medesimi»<sup>7</sup>.

Il che pone, anche per la nostra ricerca, l’accento non solo e non tanto sugli strumenti di incentivazione finanziaria, ma anche e specialmente sulle soluzioni adottate per garantire un’effettiva rappresentanza delle comunità originarie in seno al nuovo ente, a partire dalla redazione dello Statuto.

## **2. Concezioni e preconcetti**

La questione essenziale nel dibattito sull’ordinamento locale è e resta dunque quella della dimensione comunale e la considerazione sull’idonea e ottimale struttura del Comune per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi.

Né questa è cosa nuova: fin dai primi giorni della storia del Regno d’Italia si avvertiva che “i comuni contermini che hanno una popolazione inferiore a 1,500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione, potranno per decreto reale essere riuniti, quando il consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrono tutte queste condizioni” (art. 14

---

<sup>6</sup> Si ricordi a questo proposito che, esperito in ogni caso un referendum tra le comunità oggetto di possibile trasformazione territoriale, alle previsioni di cui all’art 133 Cost. dà corpo l’articolata disciplina di cui all’art15 TUEL per la modificazione dei confini comunali, e quella non più semplice di cui all’art. 21, c. 3 ss. TUEL per i confini provinciali. E ancora che per la modifica del numero delle regioni occorre una riforma costituzionale (art. 132, c. 1, Cost.).

<sup>7</sup> Così lo stesso M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit, p. 541, conclude le proprie considerazioni sulla dicotomia.

dell'allegato A della legge di unificazione amministrativa 2248/1865).

Il problema dell'adeguatezza si evidenzia in questi termini solo recentemente, con le riforme partite dalla L.142/90 e poi della fine degli anni '90. E viene messo in antagonismo con il tradizionale regime uniforme degli enti locali, ricondotto a un'idea pur astratta di uguaglianza, che portava a "rispettare le membrature naturali dell'Italia"<sup>8</sup>.

Lo studio che qui si propone deve dunque mettere in evidenza anche la tensione tra questi due principi, andando a verificare empiricamente se le ragioni dell'efficienza coincidano con una mappatura razionale dei comuni, tracciata attraverso un'opera di "ingegneria territoriale".

Si deve in altri termini andare a verificare se e quanto l'eterogeneità significhi irrazionalità, come appare guardando alle autonomie dal centro. E se invece - con sguardo dal basso - non si possano individuare linee di aggregazione istituzionale diverse, più assonanti alla vocazione dei luoghi e alla natura delle attività che si intendono far svolgere e svolgere a livello comunale.

### **3. Alcuni dati da cui partire. Le diagnosi in campo**

Qualunque sia si è posto in realtà sia in relazione ai (pochissimi) comuni di grandi dimensioni (si veda l'art. 17 del TUEL) sia – specialmente – in relazione ai “piccoli” comuni, vero elemento caratteristico della geografia amministrativa locale italiana.

Ad oggi circa il 40% dei 7904 Comuni italiani (dati ISTAT) non raggiunge i 2000 abitanti. Dovendo fare i conti con personale insufficiente e sempre più anziano e con scarse capacità finanziarie ed amministrative, l'inadeguatezza strutturale di questi enti nella gestione delle loro attribuzioni è conseguenza quasi scontata.

Eppure i dati provano quanto si è andato dicendo: una aggregazione è capace di recare a un significativo e generale miglioramento dell'efficienza amministrativa, non solo in termini di riduzione della spesa pubblica (e dei tributi e delle tariffe per i cittadini), ma anche in relazione al numero e alla qualità dei servizi. Si stima infatti che per un piccolo comune l'efficienza cresca costantemente passando dai 5.000 ai 30.000 abitanti (la legge in Italia si accontenta di 10.000 abitanti per i Comuni nati da fusione). Gli stessi studi mostrano anche come il livello di efficienza torni a scendere oltre i 30.000 (tendono infatti ad aumentare i costi di organizzazione) fino a ritornare in positivo - in termini di costo medio delle prestazioni

---

<sup>8</sup> Così Farini nella relazione alla Commissione temporanea presso il Consiglio di Stato del 13.8.60 (riportato in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia 1962, III, 188).

- nei comuni di grandi dimensioni<sup>9</sup>.

Di fatto però la prospettiva delle fusioni non ha avuto fino ad oggi il riscontro che ci si attendeva.

I Comuni italiani nel 1990 erano 8088, all'1/1/2009 erano 8100, e nel 2011 erano pari a 8092. All'1/7/2016 i Comuni sono poi diminuiti fino a 7998 per arrivare, nel 2021, a un numero complessivo di 7.904, aumentando di un'unità rispetto al 2020, dove l'unica variazione (in negativo per noi) riguarda un caso di sdoppiamento in Sicilia.

Complessivamente, considerando tutte le operazioni di fusione, si contano ad oggi 324 comuni soppressi, mentre il numero dei comuni d'Italia è diminuito di 203 unità<sup>10</sup>.

Molte voci hanno tentato una analisi delle ragioni di questo – pur parziale – insuccesso.

Da diversi osservatori la causa viene ravvisata nel sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni che, nella sua frammentazione, pare non aver contribuito a un numero maggiore di esiti positivi.

In altrettanta considerazione viene poi tenuto il fortissimo legame identitario dei cittadini con la propria municipalità, spesso percepita come elemento simbolico essenziale, che porta a una considerazione del ruolo e della capacità del comune di appartenenza ben oltre la capacità di questo di intervenire in modo efficace sui bisogni della popolazione.

Per questa ragione l'indagine che si propone valuta l'impatto delle diverse politiche regionali nel dar luogo, pur in contesti diversi, a una maggiore o minore adesione ai progetti delle fusioni. L'analisi deve essere però condotta basandosi non solo sul quadro esatto e sinottico delle leggi regionali, ma anche tenendo in considerazione gli elementi di differenziazione rintracciabili a livello sub-regionale, da una lettura dei caratteri socioeconomici del territorio di riferimento, dalla demografia in attivo o in passivo dei diversi luoghi.

A partire dai dati a disposizione e dalla mappatura menzionata si dovranno quindi analizzare le performance regionali e locali, verificando in concreto le modalità con cui sono avvenute le fusioni; e quindi prendendo in considerazione la disciplina degli statuti, la partecipazione e anche le campagne di comunicazione e informazione in relazione al grado di favore incontrato dalle popolazioni locali.

#### **4. Uno studio sul campo, con lo sguardo oltre i confini**

<sup>9</sup> I dati si trovano da ultimo in da M. Trapani, *Unioni, fusioni e rappresentanza: la stretta “callaia” di una riorganizzazione istituzionale*, Forum Quaderni Istituzionali, 3/2017

<sup>10</sup> Fusioni di Comuni in Italia, <https://www.tuttitalia.it/fusione-comuni/>

Per quanto abbiamo visto la ricerca comporta l'attivazione di un'analisi i 10 casi di successo, selezionati – d'accordo con il committente - in base a criteri oggettivi (numero di comuni interessati, numero di cittadini interessati, crescita negli indicatori economici a un anno dalla fusione, livello di gradimento dei residenti per il risultato raggiunto), ma anche capaci di dar conto dei diversi contesti territoriali e socioeconomici del paese.

Al contempo si dovranno selezionare almeno 5 casi di fallimento, individuati assieme al committente e con il supporto dell'Associazione Nazionale Comuni d'Italia.

La ricerca che si propone infatti vuole verificare l'accuratezza dell'approccio e della valutazione “dall'alto” dei fenomeni di fusione, interrogandosi sulla possibilità di considerare parametri ulteriori e differenziati per ambito, in relazione ai flussi del lavoro, dei trasporti e alla presenza di servizi alla persona.

In tal modo – e pur partendo dagli assunti demografici ed economici tradizionali - intendiamo proporre una griglia di analisi avanzata e di dettaglio, capace di cogliere le specificità dei luoghi e possibili prospettive di differenziazione nella promozione e nella valutazione dei processi di fusione.

Si deve inoltre comprendere con maggiore esattezza il ruolo avuto, nei processi di successo e insuccesso, degli incentivi economici<sup>11</sup> e delle misure poste a garanzia del permanere delle identità locali originarie in forza di meccanismi di rappresentanza interna (i municipi)<sup>12</sup> che il legislatore ha proposto nel tempo per favorire processi volontari, avendo in mente la parabola evolutiva che la materia ha conosciuto dalla prima previsione di cui alla L.142/90 fino alla L.56/2014 (commi 116 e seguenti).

Una parte altrettanto rilevante del lavoro dovrà infine prendere in considerazione il grado di coinvolgimento dei cittadini, andando a confrontare le possibili reazioni a meccanismi del tutto volontari, a ipotesi coattive e a forme di “incentivazione rafforzata”.

A tal proposito, si consideri che sono 12 le fusioni approvate senza il “Sì” referendario di tutti i comuni interessati, ma dove hanno espresso parere favorevole i Consigli regionali

---

<sup>11</sup> L'art. 15, comma 3 del TUEL prevede che «lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono», il che si somma ai contributi regionali previsti.

Già dal 2013 il contributo straordinario è commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno, poi soppressi dalla normativa sul federalismo fiscale, per poi salire al 40% nel 2016 (art. 1, commi 17-18, legge n. 208/2015), al 50% nel 2017 (art. 1, comma 447, legge n. 232/2016), fino al 60 per cento a decorrere dal 2018 (art. 1, comma 868, legge n. 205/2017), fissando un limite massimo al contributo, per ciascun comune, pari a 2 milioni di euro (art. 1, comma 18, legge n. 208/2015). Successivamente con il d.l. n. 90/2014 il contributo è stato esteso anche alle fusioni per incorporazione.

<sup>12</sup> Per tutti C. Tubertini, *Le norme in materia di unioni e fusioni*, in Giorn. dir. amm., 2014; F. Politi, Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico, in Istituzioni del Federalismo, n.1/2012)

della Calabria, dell’Emilia-Romagna, del Friuli Venezia Giulia, della Lombardia, delle Marche, del Piemonte e della Toscana.

Lo studio di questi casi in cui le fusioni sono avvenute a dispetto l’avversità di gran parte della popolazione locale coinvolta risulta nel senso indicato come specialmente interessante.

Su questo profilo soccorre però l’analisi comparata e lo studio di quanto sta avvenendo in altri paesi. La soluzione “rafforzata” – già tentata in Italia, con la gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti (3000, se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane<sup>13</sup>, è di fatto la via più praticata all’estero.

Si ricordi appena come in Francia i 35.416 Comuni francesi, in grandissima maggioranza di dimensioni ridottissime, si siano da tempo dimostrati strutturalmente incapaci di assicurare un efficiente svolgimento delle funzioni loro assegnate. Volendo decisamente evitare la soluzione esplicita, l’obbligo associato di funzioni per i piccoli comuni ha portato alla costituzione di 1.266 *intercommunalités* e alla obbligatorietà della cooperazione tra Comuni, prodromica in alcuni casi alla loro fusione.

La Spagna la legislazione nazionale è invece intervenuta per omogenizzare le varie soluzioni realizzate dalle *Comunidades Autonomas* (che di volta in volta avevano dato vita a *Mancomunidades*, Associazioni, Consorzi, Intese o *Convenios*) e anche per limitare la creazione di nuove entità di questo tipo.

Altri Paesi tendenzialmente restii a qualsiasi forma di accorpamento, come l’Olanda o l’Irlanda, hanno dato vita a modelli pensati per settori, attività e servizi al fine di impiegare in modo comune le risorse e avere così vantaggi economici. La società intercomunale è una delle modalità più utilizzate, per cui sono interessanti da considerare le forme congiunte di pianificazione territoriale e di progettazione per opere pubbliche significative.

Ora, se pur è vero che la prospettiva delle fusioni muove su linee diverse, è altrettanto vero che una politica “per fasi”, dalla gestione associata forzata alla fusione necessaria, rappresenta un’ipotesi degna di essere esplorata.

In questo senso si devono considerare ragioni ed esiti delle riforme attuate tra gli anni ’50 e ’70 del ’900 in paesi come la Danimarca, la Germania, il Belgio e il Regno Unito e all’accelerazione a processi di razionalizzazione degli enti locali seguita alla crisi finanziaria del 2008 che ha portato a dover realizzare in tempi rapidi e in modi anche drastici

<sup>13</sup> Camera dei deputati, Servizio Studi, *Gestione associata delle funzioni comunali, unioni e fusioni di comuni*, 5 gennaio 2022

aggregazioni di enti in orizzontale.

Né si deve dimenticare il possibile ruolo degli enti di area vasta legittimati ora in forma indiretta dagli amministratori dei comuni del territorio. E ciò nell'intento – del tutto incompiuto – di valorizzare un ruolo “servente” degli enti intermedi alle esigenze di miglior coordinamento sovra territoriale dei comuni<sup>14</sup>.

### **Metodologia proposta**

#### **Obiettivi:**

Il progetto ha come obiettivo un'analisi critica e di dettaglio rispetto ai processi di fusione in Italia, tra norme, incentivi e forme partecipative delle popolazioni interessate. Tra successi e insuccessi.

L'intento - come specificato nella descrizione del progetto – è non solo quello di disporre di un quadro ampio e dettagliato, anche in chiave comparata, ma anche di porre in luce critica alcuni dei presupposti di studio e valutazione fino a qui adottati, riportando la differenziazione anche nell'approccio di osservazione del fenomeno.

#### **Aspetti innovativi della ricerca sul piano conoscitivo, metodologico, interpretativo**

In questo senso si intende offrire una lettura originale di quanto accaduto, in vista di possibili riforme della legislazione, statale e regionale, in materia.

La prospettiva, in estrema sintesi, è quella di ricominciare a ragionare delle possibili fusioni a partire dal punto di vista dell'autonomia locale e delle vocazioni territoriali, mettendo in evidenza una lettura del principio di differenziazione non astratta, teorica, da centro, ma piuttosto calibrata sulle condizioni dei diversi luoghi.

#### **Tipologia delle fonti principali da utilizzare nel corso della ricerca**

Il lavoro implica in primo luogo un attento studio delle fonti normative statali e regionali, delle banche dati citate in precedenza, nonché della giurisprudenza in materia e della dottrina più rilevante. Per quest'ultima una prima bibliografia di riferimento (con molti lavori dei membri del gruppo di ricerca) include:

- Aicardi N., *Contributo sulle successioni nel diritto amministrativo*», Giappichelli, 2000

<sup>14</sup> (sulla efficacia e la legittimità della l. 56 del 2014 cfr. M. De Donno, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, Federalismi.it, n. 7, 2019; C. Tubertini, *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Wolters Kluwer, 2020, 285 e ss; E. Carloni, *La provincia necessaria. Riforma, crisi e prospettive degli “enti intermedi”*, *Diritto amministrativo e società civile. Studi in onore di Fabio Alberto Roversi Monaco*, vol. III, Bologna, BUP, 2020; F. Merloni, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, *Istituzioni del federalismo*, 2014)

- Aicardi N, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali*, Rivista dei Mercati, 2019.
- Aicardi N., *La sussidiarietà nella funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali tra norme generali e di settore*, Diritto amministrativo e società civile, Bologna, Bononia University Press, 2018.
- Alvisi C., Donati D., Pavani G., Profeti S., Tubertini C. (a cura di), *New Policies and Practices for European Sharing Cities*, Bologna, Università di Bologna, 2019.
- Antonini L., E. Vigato, *La gestione associata di funzioni e servizi comunali. Manuale d'uso*, in Il Diritto della Regione, 1-2/2012.
- Balboni E. (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, vol. I, Jovene, Napoli, 2008.
- Barbera P., *Organi e funzionamento dell'unioni di comuni. Fusioni di comuni*, il nuovo governo dell'area vasta, Jovene, 2014.
- Bin R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in Le Regioni, n. 2-3, 2002.
- Bonetti T., Sau A., *Regioni e politiche di governo del territorio*, Le Regioni, 2014.
- Bonetti T., *Servizi pubblici locali di rilevanza economica: dall'“instabilità” nazionale alla deriva europea*, in *Munus*, 2012.
- Bonetti T., *Il diritto del governo del territorio in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.
- Bonini F., *Comuni e Province, circoscrizioni*, in Storia Amministrazione Costituzione, annale ISAP, 23/2015.
- Caia G., *Servizi pubblici locali*, in *Libro dell'anno del Diritto 2017*. Roma, Treccani, 2017.
- Caia G., *I nuovi enti locali di area vasta*, Libro dell'anno del diritto 2016, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, Treccani, 2016.
- Caia G., *Modi di gestione dei servizi pubblici locali.*, *Libro dell'anno del diritto 2012*, Roma, Treccani, 2012.
- Caia G., *I servizi pubblici locali di rilevanza economica (liberalizzazioni, deregolazione ed adeguamento alla disciplina comunitaria)*, Scritti in ricordo di Francesco Pugliese,

NAPOLI, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010.

- Caia G., *Funzione pubblica e servizio pubblico*, L. Mazzaroli e altri, Diritto amministrativo, I, Bologna, Monduzzi, 2001.
- Cammelli M., *Concorrenza per il mercato e regolazione dei servizi nei sistemi locali*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2010.
- Caravita B., Fabrizzi F., Sterpa A., *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2019.
- Carloni E., Cortese F., *Diritto delle autonomie territoriali*, Wolters Kluwer, 2020.
- Carloni E., *La provincia necessaria. Riforma, crisi e prospettive degli “enti intermedi”*, Diritto amministrativo e società civile. Studi in onore di Fabio Alberto Roversi Monaco, vol. III, Bologna, BUP, 2020.
- Carloni E., *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020.
- Carloni E., *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in *Diritto Pubblico*, 2015.
- Carloni E., *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004.
- Cassese S., *Tendenze dei poteri locali in Italia*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973.
- Civitarese Matteucci S., *Il governo delle Province dopo il “referendum”*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016.
- Corso G., Resta D., Travi A. et al., *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, *Atti del XLI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1997.
- De Donno M., Tubertini C., *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, *Istituzioni del federalismo*, 2/2020.
- De Donno M., *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, *Federalismi.it*, n. 7, 2019.
- De Donno M., *Corte Costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*,

Federalismi.it, 7, 2015.

- Donati D., *Architetture e tendenze delle autonomie territoriali* in Europa, E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Wolters Kluwer, 2020.
- Donati D., *Frammenti di un dialogo mai interrotto. Città metropolitane e nuove dimensioni dell'autonomia locale nelle conversazioni con Luciano Vandelli*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019.
- Donati D., *Il paradigma sussidiario*, Bologna, il Mulino, 2013.
- Dugato M., *Organizzazione*, in: *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2022.
- Dugato M., *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, *Diritto Amministrativo*, 2020, 3.
- Dugato M., *La città metropolitana tra servizi pubblici e governo del territorio*, *Munus*, 3, 1, 2014.
- Dugato M., *Il principio di sussidiarietà dal diritto comunitario alla Costituzione italiana e le sue applicazioni in tema di servizi pubblici, L'integrazione europea, il principio di sussidiarietà e la riforma istituzionale della PAT*, MILANO, Franco Angeli, 2011.
- Dugato M., *La disciplina dei servizi pubblici locali*, *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2004
- Dugato M., *I servizi pubblici locali*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 15, 2004.
- Dugato M., *I servizi pubblici locali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, *Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, III, Milano, Giuffrè, 2003.
- Falcon G., *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, 2005.
- Filippini R., Maglieri A., *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/ 2015.
- Frascini A., Oscultati F., *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS, Working paper n. 71, 2006.
- Gasparri W. (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee*

*a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017.

- Giannini M.S., *I Comuni*, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Neri Pozza, Vicenza, 1967.
- Giannini M.S., *Il riassetto dei poteri locali*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1971.
- Giannini M.S., *Legge di principi sui poteri locali*, in Scritti, vol. VIII, 1984-1990, Milano, Giuffrè, 2006.
- Lombardi G., *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 1987.
- Manganaro F., *L'autonomia incompiuta*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.
- Mangiameli S. (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Milano, Giuffrè, 2013; G. Marchetti, *Il sistema di governo regionale integrato*, Milano, Giuffrè, 2012.
- Massa M., *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, Istituzioni del Federalismo, 1/2014.
- Massa M., L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni. Profili costituzionali, in *Amministrare*, n. 2, 2013.
- Massa M., *Ricorsi delle regioni contro la spending review: funzioni fondamentali dei comuni ed esercizio associato di funzioni e servizi*, in *Diritti regionali*, 13 dicembre 2012.
- Massari G., *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*, Federalismi.it, 2016.
- Merloni F., *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in *Astrid Rassegna*, n. 19, 2015.
- Merloni F., *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, Istituzioni del federalismo, 2014.
- Merloni F., Santantonio V., Torchia L., *La funzioni del governo locale in Italia*, Milano, Giuffrè, 1998; P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione*, Milano, FrancoAngeli, 2011.
- Merusi F., *Le leggi del mercato*, Bologna, 2002.
- Napolitano G., *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*,

Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 2015.

- Picchi M., *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, 2005;
- Pinto F., *Diritto degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2016; F. Migliarese Caputi, *Diritto degli enti locali. Dall'autarchia alla sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2016.
- Piperata G., *Gli incerti confini del servizio pubblico locale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007.
- Police A., *Spigolature sulla nozione di «servizio pubblico locale»*, in *Diritto amministrativo*, 2007.
- Politi F., *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.1/2012.
- Pototosching U., *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Le Regioni*, 1985.
- Ramazza S., *Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: stima dei vantaggi sulla base dell'analisi dei dati dei bilanci consuntivi e del censimento del personale del 2013*, *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2015.
- Rolla G., *Federalismo e regionalismo in tempi di transizione*, in *Federalismi.it*, 2018.
- Romano S., *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, volume II, parte I, 1908,
- Rotelli E., *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, n. 1, 2009.
- Salerno G.M., *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, *Federalismi.it*, 2015.
- Scarciglia R., Gobbo M., *Nuove tendenze dell'ordinamento locale. Fonti del diritto e forma di governo nell'esperienza comparata*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2001.
- Spadaro A., *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015.
- Staderini F., Caretti P., Milazzo P., *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2019.

- Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014.
- Tommasi C., *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, Istituzioni del Federalismo, n. 2/2015.
- Trapani M., *Unioni, fusioni e rappresentanza: la stretta “callaia” di una riorganizzazione istituzionale*, Forum Quaderni Istituzionali, 3/2017.
- Tubertini C., *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, E. Carloni, F. Cortese, Diritto delle autonomie territoriali, Wolters Kluwer, 2020.
- Tubertini C., *La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015.
- Tubertini C., *Le norme in materia di unioni e fusioni*, *Giorn. dir. amm.*, 2014.
- Tubertini C., *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019.
- Vandelli L. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2014.
- Vandelli L. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, il Mulino, 2012).
- Vandelli L., *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, Le Regioni, 2000.
- Vandelli L., *Enti locali. Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Libro dell'anno del Diritto 2012*, Treccani, Roma, 2012.
- Vandelli L., G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2017.
- Vandelli L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2016.
- Vandelli L., *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2015.
- Vandelli L., *Le autonomie locali comparate: i modelli europei*, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2018.
- Vandelli L., *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*,

2018.

- Vesperini G., *Le autonomie locali nello Stato regionale*, Le Regioni, 2007
- Vigato E., *Le unioni e le fusioni di comuni nel disegno di legge “disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*. *Quali novità all’orizzonte per i piccoli comuni?*, federalismi.it, 2013.
- Villata R., *Pubblici servizi*, Milano, Giuffrè, 2003
- Zanobini G., *L’amministrazione locale*, Cedam, Padova, 1932.

In secondo luogo, si dovranno condurre ricerche e interviste sul campo, mirate le prime a valutare quali siano e fossero le condizioni in cui il processo è stato condotto, e le seconde orientate a una analisi del grado di soddisfazione/insoddisfazione dei cittadini.

### **Esposizione dei risultati attesi e delle modalità di valorizzazione dei risultati**

Il risultato atteso è quello di un lavoro teorico ed empirico con pochi precedenti, capace di affiancare agli elementi normativi e istituzionali, ai dati oggettivi e statistici a una valutazione e proposta che parta da elementi innovativi, senza il preconetto della demografia o di una coniugazione astratta dell’efficienza.

Quanto emergerà porterà elementi conoscitivi inediti capaci di incidere sul ripensamento sia dei presupposti normativi che degli strumenti amministrativi, nonché una valutazione delle soluzioni coattive o volontarie e delle misure “*non confrontational*” che possono dare impulso alle fusioni.

Il tutto dovrà avere ampia diffusione sia in incontri di diffusione dei risultati con i diversi *decision makers* statali e regionali e con ANCI.

Dei risultati è prevista poi la pubblicazione in volume e l’esposizione in un convegno di rilievo nazionale.

### **Linee di attività previste e il loro contenuto**

L’attività che si intende sviluppare si articola dunque in tre parti.

Nella prima parte (che occupa i primi 3 mesi della ricerca) si prevede una ricostruzione ampia e sistematica della disciplina relativa alle fusioni di comuni

Si avrà dunque

- un’analisi puntuale dell’evoluzione nella legislazione statale

- una parallela analisi delle leggi regionali.

A ciò si accompagnerà lo studio della dottrina in materia e delle pronunce giurisprudenziali fin qui avutesi sul tema.

Una parte specifica del lavoro verrà dedicata allo studio della legislazione di altri paesi su profili analoghi a quello delle fusioni in Italia.

Nella seconda parte (della durata di tre mesi), a partire da un censimento completo delle fusioni avvenute in Italia, si procederà alla selezione di 10 casi di successo e 5 casi di insuccesso.

In questo senso si utilizzeranno le banche dati istituzionali, come quelle delle singole Regioni, quelle messi a disposizione periodicamente dal Ministero dell'Interno, dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali (da ultimo, nel 2021, “*Le fusioni dei comuni. Lo stato di attuazione. Profili ordinamentali e finanziari*”); con i dati rielaborati dal sito Tuttitalia.it).

Come già detto la selezione dei casi di successo avverrà in base a elementi determinati e precisamente

- numero di comuni interessati
- numero di cittadini interessati
- crescita negli indicatori economici a un anno dalla fusione
- livello di gradimento dei residenti per il risultato raggiunto

Il tutto con una dettagliata descrizione delle diverse condizioni di contesto (geografiche, economiche, sociali)

I casi di insuccesso saranno invece scelti in dialogo con il dipartimento committente, le amministrazioni regionali e ANCI.

Nell'ultima parte della ricerca (che occuperà gli ultimi 6 di lavoro) si porterà a compimento la analisi dei dati raccolti al fine di evidenziare per ogni esempio di fusione realizzata e per ogni insuccesso, le peculiarità regolatorie del caso, le pratiche partecipative messe in atto, la analisi sugli esiti dei referendum e le deliberazioni dei consigli comunali e regionali

Questa analisi, riportata in tabella sinottica, sarà poi messa a confronto con i dati sulla soddisfazione delle comunità interessate, nel tentativo di redigere una classificazione, ponderata e differenziata per contesti, delle “*best practice*” e delle fragilità registrate, concentrandosi in particolare sul ruolo avuto da eventuali forme associative prodromiche (specie le unioni), sugli elementi di cui disciplina regionale specifica in base alla quale la fusione, sulle forme di incentivazione determinanti per l'esito del processo.

**Indicare i principali fattori di rischio legati all’attuazione della ricerca e al raggiungimento effettivo dei risultati che si vuole ottenere e le azioni che si intende mettere in atto per mitigarli.**

L’identificazione dei rischi di progetto rappresenta un passaggio essenziale per la buona riuscita dello stesso.

Cercando di individuare in modo preventivo i possibili elementi che possono ostacolare il regolare svolgimento del lavoro, non si vedono particolari rischi per la prima fase di analisi normativa. La lunghissima esperienza del gruppo di ricerca è garanzia di un risultato di ottimo livello.

La seconda parte può conoscere momenti di arresto per un confronto sui criteri di selezione e quindi sui casi di successo e insuccesso da identificare come paradigmatici

I rischi si contrano specialmente sulla terza parte, e sono connessi all’estrema variabilità di condizioni che i ricercatori potranno incontrare nello svolgimento delle attività sul campo, nelle interviste ai cittadini e nei contatti con gli amministratori.

L’identificazione dei rischi va però considerata come un processo continuo del processo, considerando che i fattori esterni o interni di rischio possono cambiare alterando non solo il lavoro di ricerca, ma anche il prodotto finale.

**Evidenziare le esperienze pregresse del Soggetto proponente in merito alle tematiche relative all’oggetto del percorso di ricerca**

Il gruppo di ricerca che si propone per il progetto mette assieme studiosi di diverse discipline che si occupano di amministrazione locale in generale e in particolare di forme associative e di fusioni da diversi decenni.

Il gruppo di ricerca è composto da 6 professori che operano nell’ambito del diritto amministrativo, e precisamente: Nicola Aicardi - Professore ordinario, Tommaso Bonetti, Professore associato; Giuseppe Caia Giuseppe, Professore Ordinario e Direttore della Scuola di Studi sull’Amministrazione, Donati Daniele, Professore associato, Marco Dugato, Professore ordinario; Claudia Tubertini, Professoressa associata.

A questi si affiancano per l’analisi delle politiche locali Stefania Profeti, Professoressa Associata di Scienza Politica, e per lo studio dei sistemi economici locali Cristina Brasili, Professoressa Associata di Politica Economica.

Gli studiosi sono tra i maggiori esperti delle discipline coinvolte e, come provano i loro cv in allegato e la bibliografia che si è anticipata, all’impegno accademico su questi temi hanno affiancato una attività di consulenza in progetti di ricerca commissionati dal Governo e dalle amministrazioni locali e regionali su temi vicini a quelli oggetto della presente proposta.

Tra gli studiosi coinvolti ci sono in sostanza alcuni dei maggiori referenti scientifici nei rispettivi ambiti di ricerca per gli studi sugli enti territoriali.

Il progetto prevede infine il coinvolgimento di una società di sondaggi e analisi dei dati, da selezionare e contrattualizzare con l’avvio del progetto al fine di sviluppare l’indagine qualitativa e quantitativa sulla percezione registrata nelle esperienze che si selezioneranno.

**Tabella Gruppo di ricerca sintesi dell'esperienza pregressa**

Componenti	Ruolo nel progetto	Titolo di studio	Sintesi Esperienze pregresse di rilievo per progetto	Arco Temporale lavoro accademico sul tema	Lavoro stimato giornate /uomo
Aicardi Nicola	Ricercatore	Laurea in Giurisprudenza. Avv. e dottore di ricerca in Diritto pubblico. Professore ordinario di Diritto Amministrativo, Università di Bologna Alma Mater Studiorum Università di Bologna.	Contributo autorale sulle fusioni di comuni nella monografia: “ <i>Contributo sulle successioni nel diritto amministrativo</i> ”, Giappichelli, 2000, pagg. VIII-255. Si è occupato di enti locali nel saggio « <i>Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali</i> », in « <i>Rivista della regolazione dei mercati</i> », 2019, n. 2, pagg. 224-244. Tratta abitualmente la materia del diritto degli enti locali, a livello didattico, nell'ambito dell'insegnamento di “Diritto amministrativo” che tiene da oltre dieci anni presso i Corsi di studio.	2000- 2022	
Bonetti Tommaso	Ricercatore	Laurea in Giurisprudenza. Avv. e Dottorato di ricerca in Diritto Amministrativo. Professore Associato di Diritto Amministrativo, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna e Professore titolare presso la Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione pubblica (SP.I.S.A.), Alma Mater Studiorum - Università di Bologna. Insegna presso Bologna Business School (BBS).	Si è occupato di spesso di enti locali e servizi pubblici, come nel saggio “Regioni e politiche di governo del territorio”, Le Regioni, 2014. È Componente della Consulta di garanzia statutaria di Regione Emilia-Romagna; Consulente giuridico dell'Unione delle Province dell'Emilia-Romagna (UPI ER). È stato Consigliere giuridico e Componente del Gabinetto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nonché dell'Unità di semplificazione e qualità della regolazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' stato Consulente giuridico della Città Metropolitana di Bologna in relazione alla formazione del Piano Territoriale Metropolitan nonché membro della relativa Cabina di regia; è, inoltre, Consulente giuridico di diverse Unioni di Comuni e amministrazioni comunali in ordine alla formazione dei Piani Urbanistici Generali nonché in relazione ai diversi profili di attività.	2005- 2022	

Brasili Cristina	Ricercatrice	Laureata in Scienze statistiche e demografiche. Dottorato di Ricerca in Economia e Politica Agraria. Professoressa Associata di Scienze statistiche, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.	Si occupa di dimensione locale fin dalla tesi di dottorato, ha partecipato a diverse ricerche sui Servizi Pubblici Locali: “Alla ricerca della legalità perduta. Gioca il tuo ruolo” Finanziato dalla L. R. 3/2011. Assessorato “Finanze. Europa. Cooperazione con il sistema delle autonomie. Valorizzazione della montagna. Regolazione dei Servizi Pubblici Locali. Semplificazione e Trasparenza. Politiche per la sicurezza” e ha contribuito con scritti, quali, ad esempio: “Territori, Distretti e Qualità istituzionale”, ERE Emilia-Romagna Europa N. 15 Dicembre 2013, pp. 100-107, Editrice SOCIALMENTE. Insegna, tra le altre, “sviluppo locale e globale”.	1999- 2022	
Caia Giuseppe	Ricercatore	Laureato in Giurisprudenza. Avv. e Professore Ordinario di diritto Amministrativo, Università di Bologna. Direttore della “Scuola di specializzazione in Studi sull’amministrazione Pubblica, Alma Mater Studiorum- Università di Bologna.	Numerosi Contributi autoriali in rivista scientifica, scritti monografici, curatele e relazione a convegni nell’ambito dei servizi pubblici nella prospettiva territoriale. Caia, tra i quali: “Funzione pubblica e servizio pubblico, L. Mazzaroli e altri, Diritto amministrativo, I, Bologna, Monduzzi, 2001. Più di recente: “Servizi pubblici locali, in Libro dell’anno del Diritto 2017. Roma, Treccani”. Ha svolto numerosi incarichi in qualità di esperto degli enti locali già per la redazione legge sui servizi pubblici locali, e insegna abitualmente diritto amministrativo e ordinamento degli enti locali.	1990- 2022	
Donati Daniele	Responsabile della ricerca	Laurea in Giurisprudenza. Avv.e giornalista pubblicista. Professore associato di Diritto Amministrativo, Università di Bologna e Professore titolare presso la Scuola di Specializzazione in Studi sull’Amministrazione pubblica (SP.I.S.A.), Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.	Si occupa costantemente dell’ambito locale per cui collabora in qualità di esperto in numerosi consessi istituzionali ed è consulente presso ANCI e UNCEM. Ha contribuito molto sul tema delle autonomie locali in chiave comparata, tra cui di recente: “Architetture e tendenze delle autonomie territoriali in Europa, E. Carloni, F. Cortese, Diritto delle autonomie territoriali, Wolters Kluwer, 2020”. Dal 2000 partecipa e coordina studi sulle forme aggregative comunali per conto di SPISA e ANCI CALER per analisi e studi di fattibilità sulle forme aggregative comunali, Unioni e Associazioni di comuni e Unioni Montane in Regione Emilia-Romagna e Marche. Insegna costantemente diritto amministrativo e diritto pubblico. È stato uno dei tre esperti nazionali selezionati da ANCI sul progetto Metropoli Strategiche	2000-2022	

Dugato Marco	Ricercatore	Laurea in Giurisprudenza. Avv. e Professore ordinario di Diritto Amministrativo, Università di Bologna Titolare di insegnamento presso la Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione pubblica (SP.I.S.A.), Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.	Si è occupato molto di servizi pubblici nell'ambito locale e tra gli altri: “I servizi pubblici locali, in Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, a cura di S. Cassese, III, Milano, Giuffrè, 2003”. E, recentemente ha scritto:” La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà, Diritto Amministrativo, 2020, 3”. Rilevante è la monografia: “Organizzazione, Manuale di diritto amministrativo”, Torino, Giappichelli, 2022”. È membro di ricerche sul tema di rilievo nazionale e internazionale e con continuazione insegna diritto amministrativo con approfondimento sui servizi pubblici locali dal 1997.	1997- 2022	
Stefania Profeti	Ricercatore	Laurea in Scienze Politiche. Dottorato di ricerca in Scienza Politica. Professoressa Associata di Scienza Politica, Alma Mater Studiorum- Università di Bologna.	Docente di “Politiche dei Servizi Pubblici Locali presso la Scuola di Scienze Politiche”, coordina gli “Studi regionali e politiche locali” della Società Italiana di Scienze Politiche. Ha tra i propri interessi di ricerca “Public utilities e governo locale” e “Potere e classe politica locale” su cui scrive costantemente gi da tempo, su tutti si consideri: “Il potere locale tra politica e politiche. Il mosaico della governance nell'area vasta fiorentina, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010”; “Politica e politiche delle società partecipate. Le aziende dei comuni come unità di analisi della democrazia locale”, RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA, n. 1, 2013.	2010- 2022	

<p>Tubertini Claudia</p>	<p>Ricercatore</p>	<p>Laurea in Giurisprudenza. Avv. e Dottorato di ricerca in diritto pubblico. Professoressa associata di Diritto Amministrativo, Alma Mater Studiorum Università di Bologna.</p>	<p>Nelle materie principali di insegnamento, diritto regionale e diritto degli enti Locali ha maturato una copiosa attività di ricerca e di produzione scientifica, sul tema in specifico si pensi a: “Tubertini C., Le norme in materia di unioni e fusioni, Giorn. dir. amm., 2014” e già nel 2012, “La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?. Le istituzioni del federalismo”. Recenti contributi rilevanti sono: con Gardini “L’amministrazione Regionale, Torino, Giappichelli, 2022”; con Sterpa “Comune (ordinamento), in Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento, a cura di A. Celotto – R. Bifulco – M. Olivetti, Torino, Utet, 2021, attività scientifica. Su tutti Numerosi sono gli incarichi presso le istituzioni pubbliche in qualità di esperta, tra cui il recente coinvolgimento nel gruppo di studio incaricato della predisposizione del disegno di legge di riforma del Testo Unico degli enti locali.</p>	<p>2012- 2022</p>	
------------------------------	--------------------	--	---	-----------------------	--

**Evidenziare eventuali Progetti di Ricerca a rilevanza Nazionale (PRIN) nelle tematiche della valutazione delle politiche pubbliche, dello sviluppo locale, dell’analisi della gestione associata dei servizi e del riordino territoriale**

PRIN 2017 “Garanzia dei diritti e qualità dei servizi nella prospettiva dello sviluppo territoriale integrato. Buon andamento, multilevel governance e cooperazione territoriale per una nuova strategia di acquisizione di risorse e razionalizzazione della spesa pubblica” (Resp. scientifico dell’unità di ricerca Unibo prof. Giuseppe Caia – Componente prof. Nicola Aicardi). PRIN 2015 “I comuni come sistemi di contratti? Il governo locale italiano alla prova della governance” (Resp. scientifico dell’unità di ricerca Unibo prof.ssa Stefania Profeti) PRIN 2003: “Il rapporto tra territorio e amministrazione: teoria giuridica, Profili istituzionali, comparazione” (Componente prof.ssa Claudia Tubertini) PRIN 1999: “Tendenze comparate delle riforme amministrative” (Resp. scientifico e coordinatore nazionale Prof. Luciano Vandelli - componente prof.ssa Claudia Tubertini) PRIN 1998 “Pianificazione urbanistica e pianificazione ambientale” (Resp. scientifico dell’unità di ricerca Unibo prof. Giuseppe Caia - Componente prof. Nicola Aicardi) PRIN 1996: Innovazioni pubbliche: modelli a confronto” (Resp. scientifico e coordinatore nazionale Prof. Luciano Vandelli - componente prof.ssa Claudia Tubertini) PRIN Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica - (Componente prof. Daniele Donati) PRIN Il federalismo come metodo di governo (componente prof. Daniele Donati) PRIN La disciplina giuridica dell’informazione e della trasparenza nella tutela del risparmio (componente prof. Daniele Donati) PRIN Etica pubblica e interessi. Regole, controlli, responsabilità (componente prof. Daniele Donati) PRIN Principio democratico, trasparenza e pubblica amministrazione (componente prof. Daniele Donati).

**Elementi e criteri proposti per la verifica dei risultati**

In merito alla valutazione del progetto, il responsabile della ricerca darà conto ogni 3 mesi al committente dell’avanzamento dei lavori.

Per la prima parte, l’elaborato finale, inclusa la tabella sinottica di comparazione tra leggi regionali, verrà portato alla valutazione di un gruppo di studiosi esterni al team di ricerca, e poi pubblicato e presentato nel convegno conclusivo.

L’impegno è ovviamente per tutta la durata del progetto a un costante aggiornamento dei dati normativi che eventualmente dovessero cambiare.

Il medesimo gruppo di valutatori esterni sarà poi chiamato a discutere

- i criteri scelti per la ricerca in campo

- i casi di successo e insuccesso così identificati
- gli elementi assunti per la analisi dei diversi contesti locali
- in generale le conclusioni a cui il team di ricerca è giunto.

Prima della conclusione dei lavori, si coinvolgerà una rappresentanza autorevole delle istituzioni centrali interessate nonché degli enti locali direttamente coinvolti nel progetto di dare una propria valutazione sulla coerenza dello svolgimento della ricerca col metodo proposto e sulle conclusioni a cui si è giunti.

Il gruppo di ricerca, laddove richiesto, recherà inoltre tali risultati anche al confronto con le comunità interessate.

## **INDICATORI DI OUTPUT**

*Riepilogare in questa sezione i principali Output previsti*

<b>Codice</b>	<b>Output</b>	<b>Indicatore</b>	<b>Unità di misura</b>	<b>Fonte</b>	<b>Baseline</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Target</b>
	Ricerca completa della legislazione statale e regionale in materia  Analisi della giurisprudenza in materia  Analisi della dottrina			Bibliografia rilevante  Letteratura specialistica		X		
	Analisi Banche dati sulle fusioni  Determinazione dei criteri selettivi per i 10 casi di successo e i 5 casi di insuccesso più significativi			Banche dati		X		
	Analisi dell’andamento delle fusioni di successo e delle ragioni degli insuccessi  Analisi della percezione e del gradimento da parte delle comunità interessate			Interviste agli amministratori locali  Interviste alle comunità direttamente interessate		X	X	
	Pubblicazione della ricerca volume  Convegno nazionale			Materiali acquisiti nel corso del progetto			X	

## **COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO**

*Riepilogare in questa sezione la composizione del gruppo di lavoro*

Responsabile del progetto di ricerca

Donati Daniele

Professore associato 30 settembre 1962 DNTDNL62P30A944W

Alma Mater - Università di Bologna CRIFSP - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione  
Pubblica

Caia Giuseppe

Professore ordinario 17 febbraio 1954 CAIGPP54B17I608V

Alma Mater - Università di Bologna CRIFSP - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione  
Pubblica

Dugato Marco

Professore associato 4 giugno 1965 DGTMRC65H04A944Z

Alma Mater - Università di Bologna CRIFSP - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione  
Pubblica

Aicardi Nicola

Professore ordinario 4 maggio 1966 CRDNCL66E04A944B

Alma Mater - Università di Bologna CRIFSP - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione  
Pubblica

Tubertini Claudia

Professoressa associata 15 giugno 1970 TBRCLD70H55A944O

Alma Mater - Università di Bologna CRIFSP - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione  
Pubblica

Bonetti Tommaso

Professore associato 10 febbraio 1979 BNTTMS79B10A944O

Alma Mater - Università di Bologna CRIFSP - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione  
Pubblica

Brasili

Cristina

Professoressa associata

14 luglio 1965

BRSCST65L54G141G

Alma Mater - Università di Bologna

CRIFSP - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione  
Pubblica

Profeti

Stefania

Professoressa associata

25 ottobre 1964

PRFSFN74R65D815F

Alma Mater - Università di Bologna

CRIFSP - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione  
Pubblica

#### Risorse umane coinvolte nell'attività di ricerca

	Tipologia profilo	N° Risorse	N° gg
Personale dipendente dall'Ateneo/Ente proponente	Professore ordinario	3	60
	Professore associato	5	100
	Personale Tecnico Amministrativo	3	60
Personale non dipendente dall'Ateneo/Ente proponente	Collaboratore alla ricerca	1	100

## **BUDGET**

VOCE DI COSTO	Finanziamento DARA	Costo a carico Ateneo / Ente	Costo Complessivo
Ricercatori e tecnici assunti con contratti di dipendenza o forme equivalenti o ricercatori/tecnici affiliati all'interno della sede in cui vengono realizzate le attività progettuali	78.000,00 €		78.000,00 €
Servizi di consulenza e di servizi equivalenti utilizzati esclusivamente ai fini dell'attività di ricerca	20.000,00 €		20.000,00 €
Diffusione ed il trasferimento dei risultati del progetto	10.000,00 €		10.000,00 €
Acquisto di materiali di consumo funzionali al progetto di ricerca			
Missioni rientranti nelle attività oggetto della presente ricerca	2.000,00 €		2.000,00 €
Spese generali	20.000,00 €		20.000,00 €
<b>TOTALE</b>	<b>130.000,00 €</b>		<b>130.000,00 €</b>

## **CRONOPROGRAMMA**

*Scomposizione operativa della ricerca in linee di attività e task e tempistica di realizzazione*

# Cronoprogramma

Selezionare un periodo da evidenziare a destra. Segue una legenda che descrive il grafico.

Evidenziazione periodo: 1

Durata del piano

Inizio effettivo

ATTIVITÀ	DURATA DEL PIANO	INIZIO EFFETTIVO	DURATA EFFETTIVA	PERCENTUALE DI COMPLETAMENTO	PERIODI																		
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13						
Ricerca completa della legislazione statale e regionale in materia	12	1	2	100%	1	2																	
Analisi della giurisprudenza in materia	12	1	3	100%	1	2	3																
Analisi della dottrina	12	1	3	100%	1	2	3																
Analisi Banche dati sulle fusioni	12	4	1	100%	1	2	3	4															
Determinazione dei criteri selettivi per i 10 casi di successo e i 5 casi di insuccesso più significativi	12	5	1	100%	1	2	3	4	5														
Analisi dell'andamento delle fusioni di successo e delle ragioni degli insuccessi	12	5	1	100%	1	2	3	4	5														
Analisi della percezione e del gradimento da parte delle comunità interessate	12	7	4	100%	1	2	3	4	5	6	7												
Pubblicazione della ricerca volume	12	11	2	100%	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12							
Convegno Nazionale	12	11	2	100%	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12							