

Convegno nazionale sul tema *“Proposte normative e programmatiche per la riforma del Terzo settore e per la ripartenza del nostro Paese”*

Sabato 4 dicembre 2021 – Valdragone di Borgo Maggiore

(Repubblica di San Marino)

Relazione del prof. Antonio Troisi sul tema:

Le Società Operaie di Mutuo Soccorso col modello Antonio Genovesi/Mario Draghi della “Qualità delle Istituzioni” abilitano il Terzo Settore a incassare i fondi del PNRR, eliminando il “Collo di Bottiglia” della mancata realizzazione dell’uniformità territoriale dei servizi sociali (Legge 326/2000)

PREMESSA

Per individuare con esattezza il ruolo che le Società operaie di mutuo soccorso possono svolgere per concorrere alla ripartenza del nostro Paese, occorre anzitutto ricordare che nella realtà odierna l’intero Terzo settore ha una dimensione di tutto rispetto che ne fa un soggetto importante non solo nella società civile ma anche nel processo di riforma istituzionale posto in essere con il PNRR.

In base all’ultima rilevazione (2019), le istituzioni non profit attive sono 362.634 con 861.919 dipendenti.

Tra le tipologie particolari degli Enti del Terzo settore, una delle più importanti è certamente quella delle Società Operaie di Mutuo Soccorso, che si caratterizzano per lo svolgimento di attività esclusivamente in favore dei soci e dei loro familiari conviventi, in forma non imprenditoriale.

Il legislatore della riforma ne agevola la “trasformazione” in associazioni del Terzo settore o associazioni di promozione sociale, consentendo il mantenimento del patrimonio dell’ente e un termine di tre anni dall’entrata in vigore del Terzo settore per poter procedere alla trasformazione e conservare il patrimonio (successivamente prorogato al 31 dicembre 2021). La ricerca ISNET ha portato all’identificazione di un universo statistico di 1.114 Società di mutuo soccorso di cui 509 attive, inquadrata in tre categorie, a seconda del differente livello di attività: SMS con natura giuridica propria, SMS ibride e SMS associative.

Per brevità, mi limito a sottolineare che i dati emersi dai questionari sui quali è basata la rilevazione ISNET sulle SOMS confermano un elemento che da sempre contraddistingue l’attività del Terzo settore: la capacità di essere rete, di essere costruttore di relazioni volte a

valorizzare il capitale sociale e il contributo multisetoriale di diversi soggetti aventi un obiettivo comune da perseguire.

UN LOCAL WELFARE SEMPRE MENO COMUNALE

A questa specifica peculiarità corrisponde un ruolo altrettanto importante assunto dalla spesa per i local welfare che la Sesta rilevazione nazionale sul rapporto fra Enti Locali e Terzo Settore promossa dall'Auser rappresenta come caratterizzata da un grande sforzo degli attori locali coinvolti, però con poche idee in comune, pochissime risorse e forti differenziazioni territoriali per quanto riguarda la garanzia dell'accesso ai servizi.

Mentre Stato e Regioni riducono progressivamente le risorse destinate alla gestione associata dei servizi sociali (Piani di zona), prosegue nei Comuni la tendenza all'incremento degli affidamenti e delle esternalizzazioni, con forte coinvolgimento delle associazioni nell'erogazione dei servizi alla persona.

In base ai principali risultati che emergono dalla Sesta rilevazione nazionale sul rapporto fra Enti Locali e Terzo Settore, il nuovo welfare locale è sempre meno «comunale». Ormai si attesta al 43,6% (dati Ministero dell'interno) la percentuale di interventi sociali (considerando il numero delle prestazioni) gestiti direttamente dai comuni, una quota che si riduce al 25,9 % nel Nord-Ovest e si eleva invece fino al 53,8% nel Sud. Tuttavia, i dati del dossier Auser descrivono invece che al rilevante apporto che Associazioni e Imprese sociali forniscono alla gestione dei servizi sociali corrisponde un'inadempienza delle amministrazioni locali nella creazione di regole davvero efficienti e trasparenti per consentire al Terzo settore sia di erogare servizi di qualità alla cittadinanza sia di svolgere il ruolo importante nella politica economica locale.

LA LACUNA DEL PNRR

In questo quadro, colpito dagli effetti della Pandemia, si è aperta una stagione nuova nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore, perché il Piano di Ripresa e Resilienza ha destinato la somma di 11 miliardi di Euro, articolati in tre componenti: Politiche per il lavoro, Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore, Interventi speciali per la coesione territoriale.

La novità più importante non è il cospicuo stanziamento di risorse finanziarie ma la pregiudiziale di metodo: senza riforme nessun finanziamento.

Questa è una non indifferente lacuna del PNRR che trascura di dimostrare quale sia la riforma, peraltro già in vigore, alla quale le richieste di finanziamento del Terzo Settore devono riferirsi per essere accettate.

Di conseguenza rimangono aperti due temi: i criteri con i quali verrà effettuata la distribuzione delle risorse e le modalità della partecipazione dei territori e della società

civile. In altri termini, è necessario attuare l'articolo 55 del Codice del Terzo Settore, che assicura il coinvolgimento attivo degli Enti del Terzo Settore attraverso forme di coprogrammazione e coprogettazione nelle funzioni di programmazione ed organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi delle Pubbliche amministrazioni, con particolare attenzione alla disciplina della programmazione sociale di zona.

LA RISPOSTA DEL MODELLO “QUALITÀ DELLE ISTITUZIONI” DI MARIO DRAGHI

A mio avviso, la risposta a questo interrogativo è data dal modello proposto da Mario Draghi d'irrobustire le amministrazioni locali, guardando con attenzione all'esperienza di un passato che, spesso, ha deluso (1). Il riferimento è alla politica basata sull'aumento della spesa pubblica, rivelatosi del tutto inutile perché concentrato sulle nuove iniziative di spesa piuttosto che sulle analisi di efficienza, efficacia e congruità con gli obiettivi della spesa già in atto.

Per chiarire cosa debba intendersi per “irrobustimento“, va tenuto presente che, secondo Mario Draghi, l'esperienza dell'Euro ha dimostrato con chiarezza che solo la qualità delle Istituzioni è in grado di creare le condizioni per far crescere stabilmente salari, produttività occupazione e il nostro Stato Sociale. Pertanto ha sempre sostenuto la necessità di considerare come parametri dell'efficienza delle Istituzioni non solo la conformità alla legge ma anche l'operare complessivo legato alla necessità della rendicontazione, del controllo e della valutazione dei risultati dell'azione pubblica.

Ha, così, dato definitiva sistemazione al contributo originale degli economisti che, per primi, hanno rifiutato di ritenere la conformità alla legge unico criterio di efficienza della Pubblica Amministrazione. Si deve, infatti, ad Antonio Genovesi (titolare dal 1754 all'Università di Napoli della prima cattedra nella storia dell'Economia) l'intuizione di considerare oltre al profilo giuridico anche quello economico dell'ente locale. L'originalità di questo schema, da Carlo Cattaneo posto alla base della storica cultura lombarda delle autonomie locali, è stata approfondita da Donato Menichella. Egli, infatti, non fu subalterno a Keynes, che aveva conferito alla Tennessee Valley Authority l'autorità di un ministero federale. Invece la Cassa del Mezzogiorno fu istituita non dipendente dagli stanziamenti del Governo perché, dotata di un'anima bancaria, poteva andare sul mercato a fare provvista finanziaria.

Lo schema della qualità delle istituzioni è stato recepito dalla riforma costituzionale del 2012 e dalla normativa di attuazione che ha stabilito la dipendenza della Buona Amministrazione della Pubblica Amministrazione non solo dal profilo giuridico ma anche da quello economico, identificato nello stretto nesso di funzionalità tra equilibrio di bilancio e il concorso alla stabilizzazione del debito pubblico, da conseguire con la procedura di calcolo indicata, che garantisce anche l'ottima allocazione delle risorse.

Da qui il nesso tra la congruità dei finanziamenti e il principio di Buona Amministrazione confermato anche da recenti sentenze della Corte Costituzionale (n. 188/2015, n. 10/2016).

Ne è derivato un profondo rinnovamento del Rapporto Stato/Regioni nel quale, se le risorse finanziarie dei comuni non sono sufficienti, la Regione non più dotata di un profilo accentratore può integrarle ricorrendo ai meccanismi espliciti previsti di cooperazione tra gli enti locali: flessibilità regionale (orizzontale e verticale) e a quella nazionale alla quale è affidato il compito della perequazione interregionale. In tal modo dalle “macerie” del federalismo della legge n. 42/2009 risorge un federalismo solidale ma responsabile, atto ad affrontare la diminuzione del divario Nord/Sud perché capace di “valorizzare” le differenze richieste dalle caratteristiche dei diversi territori del Paese e di eliminare o ridurre le differenze dovute a sprechi e inefficienze.

Questo è il significato dell'*irrobustimento* che consiste nel sostituire alla vecchia “Amministrazione di Procedure”, ingessata da ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati, l’ “Amministrazione risultati” che pone al centro dell’analisi l’esperienza amministrativa, i suoi risultati e la relativa valutazione.

Pertanto l’irrobustimento delle amministrazioni locali, secondo lo schema dell’Amministrazione per risultati, è la premessa indispensabile per assicurare che l’erogazione degli 11 miliardi di Euro al Terzo settore gli consenta di assumere il ruolo di Soggetto attivo di un Local Welfare atto a realizzare produttività della spesa, crescita, diminuzione del debito pubblico e del divario Nord/Sud.

PRECEDENTI DELL’AMMINISTRAZIONE PER RISULTATI NELLA PRASSI DELLE SOMS

In particolare voglio sottolineare come le quattro più importanti innovazioni del nuovo Modello di Amministrazione per risultati trovino precedenti significativi nella prassi e nella normativa relativa alle Società Operaie di Mutuo Soccorso. In particolare :

Il Buon Andamento della Pubblica Amministrazione secondo Mario Draghi

Il ruolo di soggetto attivo del Welfare Community, è riconosciuto alle società di mutuo Soccorso dall’articolo 118 della Costituzione - IV comma - il quale stabilisce che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni riconoscono e favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Ciò trova ampia conferma nel processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione locale impostato a seguito del recepimento con la riforma costituzionale del 2012 del modello di Mario Draghi relativo alla Qualità delle istituzioni, che ha superato la vecchia Amministrazione per procedure. La nuova Amministrazione per risultati ha comportato il contenimento e la qualificazione della spesa e non il mero abbattimento del costo, la cui realizzazione obbliga a valutazioni dall’alto incapaci di riuscire a rilevare le qualità incorporate nell’erogazione dei servizi.

Le caratteristiche storiche delle Società operaie di mutuo soccorso (capacità di conciliare il fine non di lucro con l’efficienza e la funzionalità e l’attitudine a subire il controllo della

qualità del servizio erogato) costituiscono una preziosa risorsa per farne la controparte ideale con la nuova Pubblica Amministrazione locale, che ricerca appunto un interlocutore capace di erogare servizi alla persona, garantendo l'abbattimento dei costi e la qualità delle erogazioni.

Pertanto, è proprio la diversa qualità del servizio rispetto a quella che può erogare la struttura burocratica del Comune o dello Stato che rappresenta il punto d'incontro tra la sussidiarietà verticale maturata attraverso i diversi livelli istituzionali e la sussidiarietà orizzontale che gli Enti locali saranno in grado *di promuovere sul territorio*.

Controllo ex ante e non ex post

Una delle conseguenze della vecchia Amministrazione per Procedure era l'impossibilità di valutare *ex ante* gli effetti della gestione delle risorse finanziarie erogate. La sola possibilità era quella di ricorrere all'analisi *ex post*, che consentiva soltanto di lamentarsi per gli effetti negativi del tutto imprevedibili e ormai irrimediabili.

Invece con la nuova Amministrazione per risultati con i calcoli stabiliti per realizzare l'equilibrio di bilancio e il concorso alla stabilità del debito pubblico si riesce ad accertare *ex ante* la qualità dell'istituzione e verificarne l'effettiva funzionalità, in tempo utile per apportare le correzioni necessarie.

Anche questa connotazione è stata anticipata dalle SOMS perché il loro naturale riferimento al principio di sussidiarietà (ex IV comma art.118 della Costituzione) ha comportato, appunto, la necessità della rilevazione *ex ante* della qualità del servizio prestato. In altri termini, la possibilità offerta agli Enti locali di ricorrere anche all'affidamento a enti del Terzo Settore ha comportato la necessità di ricorrere a un bando che comporta, appunto, la verifica *ex ante* delle condizioni offerte dai vari partecipanti per scegliere quella più conveniente. D'altro canto la prova che la possibilità di riuscire a rilevare in tempo utile la qualità incorporata nell'erogazione del servizio sia stata da tempo una qualità delle SOMS è confermata dall'aumento del ricorso a enti esterni alle strutture degli uffici comunali. Secondo i dati del rapporto Enti Locali /Terzo Settore negli ultimi 10 anni, è cresciuto in maniera notevole il ricorso alle organizzazioni di volontariato da parte delle Amministrazioni Pubbliche locali: 84 affidamenti diretti su un totale di 88 sono rivolti a tali associazioni, tra le quali una cospicua presenza è quella delle Società operaie di mutuo soccorso. per la gestione di servizi sociali alla persona cd. "integrativi" di supporto agli interventi "complessi", ovvero in particolare laboratori di animazione sociale, interventi di sollievo e supporto psicologico, trasporti sociali, accompagnamento e servizi agli immigrati.

3) valutazione dell'impatto ambientale

Va ricordato che i Padri Costituenti nelle conclusioni dell'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione e la miseria avevano raccomandato di accompagnare la spesa dei **servizi** sociali con la valutazione dell'effettivo impatto. Dopo 60 anni, questo principio è stato finalmente attuato con la legge n. 106/2016, che individua nella valutazione dell'impatto sociale lo strumento attraverso il quale gli enti di Terzo settore comunicano ai propri stakeholders l'efficacia nella creazione di valore sociale ed economico, allineando i target

operativi con le aspettative dei propri interlocutori e migliorando l'attrattività nei confronti dei finanziatori esterni .

Sotto il profilo della correlazione con le autorità pubbliche, l'art. 4, comma 1, lettera o) della medesima legge prevede la valorizzazione del «ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale.

Anche in questo caso un precedente può rintracciarsi nella preferenza delle SOMS verso i servizi alla persona per i quali una valutazione dell'impatto almeno sui rapporti interpersonali è sempre stato possibile rispetto alle erogazioni finanziarie. Tuttavia, allo stato attuale, non è stato individuato con esattezza il criterio di valutazione di detto impatto, soprattutto con riferimento alla valorizzazione del ruolo del Terzo settore nella programmazione. Questa difficoltà è stata la causa dello scarso successo del reddito di cittadinanza, determinata appunto dall'ostacolo insormontabile dell'individuazione di un criterio obiettivo per la scelta del tipo di servizio sociale al quale destinare i percettori di detto reddito.

La nuova normativa consente, invece, di risolvere il problema perché la valutazione va fatta con riferimento ai riflessi positivi o negativi che i servizi da produrre hanno sui due parametri finanziari dell'equilibrio di bilancio e del concorso alla sostenibilità del debito pubblico.

4) Sostenibilità del sistema sanitario

il deragliamento del sistema sanitario nazionale è stato determinato dall'impostazione della vecchia amministrazione per procedure, legata al vincolo della spesa storica più spendi più incassi. Si è venuto così a determinare un assurdo tentativo di conciliare risorse finanziarie limitate con bisogni sanitari crescenti. dal quale è derivato uno squilibrio che ha costretto a ricorrere a una politica di riequilibrio basata su tagli lineari. Il risultato è stato la compromissione dell'efficacia e dell'efficienza del servizio sanitario nazionale e delle sue articolazioni regionali. Nel nuovo rapporto Stato/Regioni, in vigore dall' 1/01/2016, il servizio sanitario dovrà essere basato sulla sua sostenibilità finanziaria, superando l'impossibile conciliazione innanzi indicata.

Da questo punto di vista le Società rappresentano un precedente importante perché tutti i servizi sanitari integrativi erogati dal Terzo Settore si sono sempre basati sulla sostenibilità finanziaria essendo il relativo costo coperto e ripartito dal concorso finanziario dei soci.

5) Fare rete

Il sistema dei servizi a rete è stato creato dalla legge 328/2000, secondo la quale detto sistema si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche, e la definizione di percorsi attivi, volti a ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte.

Trattasi, in realtà, della traduzione in termini normativi della tradizione tipica delle SOMS, evidenziata dal citato rapporto ISNET: la capacità di essere rete, di essere costruttore di

relazioni volte a valorizzare il capitale sociale e il contributo multisettoriale di diversi soggetti aventi un obiettivo comune da perseguire. Una delle versioni più importanti di detta capacità è certamente rappresentata dal sistema di coprogettazione: una forma di collaborazione sussidiaria tra ente pubblico e privato realizzata dal Comune di Lecco e relativa all'intero sistema di servizi alla persona. I risultati sono stati incoraggianti sull'aumento della quantità dei servizi erogati e della relativa qualità. In particolare, nel corso di cinque anni la produttività è cresciuta del 9,7%, mentre il costo di gestione per utente è diminuito del 9,8%.

Tuttavia, a vent'anni di distanza le difficoltà relative al successivo processo d'implementazione della legge non hanno consentito di raggiungere l'obiettivo di perseguire una maggiore uniformità territoriale, a causa della mancanza di un disegno strategico per lo sviluppo territoriale dei servizi sociali.

È questa la lacuna del PNRR, che subordina l'erogazione degli 11 miliardi di Euro destinati al Terzo Settore al riferimento a una riforma già in atto ma non indica come eliminare il "Collo di Bottiglia" rappresentato dalla mancata realizzazione, dopo 20 anni, dell'obiettivo della legge .328/2000.

IL PIANO STRATEGICO DELL'AREA METROPOLITANA TORINESE ELIMINA IL "COLLO DI BOTTIGLIA" DEL DERAGLIAMENTO DELLA LEGGE N. 328/2000

La causa dell'insuccesso va individuata nel sistema di erogazione dei servizi creato dalla legge 328/2000, che risulta fortemente incentrato sulla relazione tra Enti Locali e Settore No Profit cui viene riconosciuto un ruolo rilevante nell'Art 5. Essi infatti vengono chiamati a partecipare alla co-progettazione dei servizi e alla realizzazione concertata degli stessi. Gli Enti locali e le Regioni devono poi promuovere azioni per il sostegno e la qualificazione di questi soggetti in particolare attraverso il ricorso a forme di aggiudicazione dei servizi che consentano ai soggetti del Terzo settore di esprimere a pieno la loro progettualità (Art 5 comma 2).

Questo schema non ha trovato pratica attuazione, con la conseguente mancata territorializzazione dei servizi sanitari a causa di una gestione regolamentata dai meccanismi burocratico/autorizzatori della vecchia "Amministrazione per procedure". Ora, il PNRR affida la gestione degli 11 miliardi di Euro alla riforma del sistema degli Enti locali che, con la nuova Amministrazione per risultati, può finalmente realizzare detto obiettivo, purché superi un ostacolo finale. Trattasi del Collo di Bottiglia che non ha consentito di realizzare l'obiettivo dell'assunzione da parte delle Città metropolitane del ruolo di Motore dello sviluppo economico ,loro affidato dalla legge .n 56/2014.

Questo insuccesso della riforma intesa ad aumentare l'efficienza della Pubblica Amministrazione Locale è stato causato dagli ostacoli, rivelatisi insormontabili, incontrati nell'elaborazione dei piani strategici determinati da:

- 1) impossibilità a individuare l'atto d'indirizzo e la relativa declinazione operativa a causa di una Pubblica Amministrazione locale attenta solo alla conformità a vincoli giuridico/burocratici;
- 2) inadeguatezza della teoria classica del governo locale a integrare i comuni metropolitani e il capoluogo a causa della vastità e disomogeneità delle aree metropolitane;
- 3) incapacità ad estendere anche alle aree esterne i benefici prodotti dalle città metropolitane;
- 4) obbligo, per l'impossibilità di valutare *ex ante* gli effetti della gestione delle risorse finanziarie erogate, a ricorrere all'analisi *ex post*, che consente soltanto di lamentarsi per gli effetti negativi del tutto imprevedibili e ormai irrimediabili.

INADEGUATEZZA DI TORINO ATLAS E TORINO BELLISSIMA

L'eliminazione di questo "Collo di Bottiglia" non può essere conseguito dai due Piani Torino Atlas e Torino Bellissima, che si contraddistinguono, entrambi, per ignorare l'evoluzione normativa. In particolare:

- a) il documento della precedente amministrazione (Torino Atlas) si limita a stampare delle semplici mappe geografiche limitandosi a prendere in esame solo 14 comuni sui 315;
- b) "Torino Bellissima" affida la realizzazione ai Project Bond, che sono irrealizzabili perché presuppongono un mercato che, in Italia, non esiste.

In conclusione, entrambi i Piani non risolvono il problema della "polverizzazione" dei comuni dell'area metropolitana, emarginando le aree esterne dai benefici prodotti dalla Città metropolitana. Ne consegue uno squilibrio tra il Piemonte Metropolitan e il Piemonte non Metropolitan che compromette lo sviluppo dell'intera Regione.

IL MODELLO DELLA "QUALITÀ DELLE ISTITUZIONI" DI MARIO DRAGHI SUPERA LA CRISI

Questi ostacoli sono stati rimossi dal modello della "Qualità delle Istituzioni" di Mario Draghi che, recepito dalla riforma costituzionale del 2012 e tradotto in norme ordinarie dalla legge n. 56/2014 e successivi provvedimenti, consente d'individuare l'atto d'indirizzo e la relativa declinazione operativa necessari perché:

- 1) sostituisce alla vecchia Amministrazione "Per Procedure" quella "Per Risultati", attenta non solo alla conformità alla legge ma anche alla necessità della rendicontazione, del controllo e della valutazione dei risultati dell'azione pubblica;
- 2) con la misurabilità empirica delle interdipendenze fiscali, risolve il problema dell'integrazione tra i Comuni metropolitani e il Comune capoluogo, non risolvibile con la teoria classica del governo locale;

3) con l'identica unità di analisi ed intervento estende anche alle aree esterne i risultati ottenuti nel territorio metropolitano, nel quale si concentrano le maggiori opportunità in termini di crescita economica e d'investimenti;

4) con i calcoli stabiliti per realizzare l'equilibrio di bilancio e il concorso alla stabilità del debito pubblico, riesce ad accertar *ex ante* la qualità dell'istituzione e verificarne l'effettiva funzionalità in tempo utile per apportare le correzioni necessarie.

FUNZIONALITÀ DEL PIANO STRATEGICO DEL 20/5/2016

Con il nuovo schema della Pubblica Amministrazione, attento non solo alla conformità alla legge ma anche alla necessità della rendicontazione del controllo e della valutazione dei risultati dell'azione pubblica, è stato possibile elaborare correttamente (ex comma, 44 art.1, legge n. 56/2014) il Piano Strategico, presentato e approvato (2) nel convegno di Torino del 20/5/2016 che presenta le seguenti innovazioni strutturali rispetto a tutti gli altri documenti:

1) eliminazione della sovrapposizione di obiettivi

È stato superato l'ostacolo determinato dal vecchio modello di Pubblica Amministrazione, che ha confuso il piano strategico (*deve razionalizzare le risorse esistenti senza ricorrere a risorse aggiuntive*) col bilancio (*deve realizzare l'equilibrio tra entrate e spese*) che, invece, la legge n. 56/2014 distingue nettamente;

2) integrazione tra i 314 Comuni dell'Area Metropolitana e Torino

Il problema da risolvere è rappresentato dalla necessità d'integrare il Capoluogo con i Comuni metropolitani, in gran parte "polverizzati" a causa della vastità e disomogeneità dell'area metropolitana torinese, comprensiva di 315 Comuni che spaziano, attraverso 11 zone, dalla conurbazione torinese fino alle valli alpine e al confine con la Francia. Pertanto la sfida per Torino è costituita proprio dal dotarsi di un insieme di strumenti fiscali capaci di bilanciare le tendenze contrapposte alla spesa eccessiva o, viceversa, troppo scarsa, al fine di evitare errori che determinerebbero l'impoverimento dell'area metropolitana nel suo complesso.

L'eliminazione dell'errore della sovrapposizione dei due distinti obiettivi consente di individuare *nella misurabilità empirica delle interdipendenze fiscali* l'unità di analisi e d'intervento atta a governare i trasferimenti finanziari tra città centrale e comuni del territorio metropolitano.

L'individuazione di un contenuto univoco e stabile del concetto di equilibrio finanziario consente di:

a) identificare gli effetti anomali e discorsivi da correggere attraverso il piano triennale, al fine di realizzare articolazioni territoriali omogenee, rimediando al mancato sfruttamento di potenziali economie di scala nella produzione/erogazione/distribuzione dei servizi pubblici locali;

b) risolvere il problema di quali modalità deve avere l'intervento finanziario compensativo, che dovrà essere gestito dalla Regione e dalla città capoluogo attraverso meccanismi espliciti di cooperazione tra gli enti locali, rappresentati dal ricorso alla flessibilità regionale (orizzontale e verticale) e nazionale, che consentano la definizione di politiche territoriali e dei servizi di area vasta.

3) integrazione dei Comuni esterni con l'Area metropolitana

L'unità di analisi e d'intervento che governa la logica d'interdipendenza e di mutuo vantaggio valida all'interno dell'area metropolitana estende anche alle aree esterne il beneficio della risoluzione del problema della "polverizzazione" dei comuni che, nelle 7 provincie, si manifesta in maniera più consistente rispetto al territorio metropolitano. In tal modo si consente alle città di Alessandria, Asti, Biella, Novara, Vercelli, Cuneo e Verbanò di catturare gli spillover effects della città metropolitana di Torino, nella quale si concentrano le maggiori opportunità in termini di crescita economica e d'investimenti.

Inoltre sarà possibile risolvere la crisi istituzionale delle 7 amministrazioni provinciali regolamentando l'erogazione dei flussi finanziari al loro interno e a quello delle quasi 100 unioni di comuni. Questa interrelazione funzionale assicura la collaborazione tra Piemonte metropolitano e Piemonte non metropolitano, sulla quale si gioca il futuro dello sviluppo economico e civile dell'intera Regione (3).

RISPOSTA AI CINQUE INTERROGATIVI POSTI DAL VINCOLO EUROPEO DI SPENDERE AL MEGLIO LE RISORSE DEL PNRR

Da quanto esposto in precedenza, risulta evidente la funzionalità del piano proposto a rispondere alla sfida degli interrogativi in oggetto. In particolare:

a) Spendere presto: incassa i fondi perché destinati a realizzare gli obiettivi indicati dal Sindaco nel quadro di una riforma non promessa ma già in vigore dall' 1/01/2016;

b) Spendere bene: il Buon Andamento della Pubblica Amministrazione locale nella realizzazione delle finalità indicate da Stefano Lo Russo viene assicurata:

- risolvendo il problema dell'integrazione tra i Comuni metropolitani, in gran parte "polverizzati", e il comune di Torino.

- erogando i trasferimenti da Torino ai Comuni metropolitani, evitando effetti anomali e distorsivi grazie all'obiettivo criterio di virtuosità finanziaria individuato;

- trasferendo alle aree esterne i benefici della risoluzione del problema della "polverizzazione" dei comuni;

- realizzando l'interrelazione funzionale ed economica tra il Piemonte metropolitano e il Piemonte non metropolitano, sulla quale si gioca lo sviluppo dell'intera Regione.

CONCLUSIONI: TORINO GUIDA LE CITTÀ METROPOLITANE .A GARANTIRE AL TERZO SETTORE L'INCASSO DEI FONDI DEL PNRR PER REALIZZARE L'UNIFORMITÀ TERRITORIALE DEI SERVIZI SOCIALI (LEGGE 326/2000).

In conclusione, è possibile rimediare alla lacuna del PNRR, individuando nel Piano Strategico dell'Area Metropolitana di Torino lo strumento di politica economica locale atto a garantire al Terzo Settore l'incasso degli 11 miliardi di Euro e l'ottima gestione perché:

- 1) le nuove risorse finanziarie sono destinate a realizzare una riforma, la territorializzazione dei servizi sociali non promessa ma già in vigore, anzi non ancora attuata dopo 20 anni;
- 2) la soluzione del problema dell'integrazione tra i comuni metropolitani, in gran parte "polverizzati" e il comune di Torino garantisce un criterio oggettivo di virtuosità finanziaria, necessario per assicurare uniformità nell'erogazione dei servizi sociali all'interno del territorio metropolitano, evitando effetti anomali e distorsivi;
- 3) trasferendo alle aree esterne i benefici della territorializzazione, si realizza l'interrelazione funzionale ed economica tra il Terzo Settore del Piemonte metropolitano e il Terzo Settore del Piemonte non metropolitano, sulla quale si gioca la realizzazione dell'obiettivo dell'uniformità territoriale dei servizi sociali nell'intera Regione.

Pertanto Torino può assumere un ruolo guida delle altre città metropolitane che non sono riuscite a deliberare i rispettivi Piani Strategici secondo la procedura stabilita dalla legge n. 56/2014. In tal modo, tutti i Nuovi Enti di Area vasta potranno assicurare al Terzo Settore l'incasso e l'ottima gestione dei fondi del PNRR.

Se il Convegno accetterà questa impostazione, sarà necessario concludere i lavori affidando alla dott.ssa Vanessa Pallucchi, rappresentante del Terzo Settore nel Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, di proporre in quella sede l'elaborazione dei piani strategici delle Città metropolitane secondo lo schema di Torino, per assicurare al Terzo Settore l'incasso degli 11 miliardi di Euro stanziati dal PNRR.

Antonio Troisi

1).Mario Draghi, Dichiarazioni Programmatiche al Senato 17/02/2021; Lectio Magistralis, Scuola superiore S. Anna, Pisa 15/XII/2018; Financial Time del 23/03/2020; il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, Banca d'Italia, Roma 26 novembre 2002);

2) Discusso e approvato al Convegno di Torino del 20/5/2016 con l'IRER, preventivamente discusso e approvato al convegno di Milano del 29/5/2015 con Eupolis Lombardia (cfr. programmi al);

3) Ricerca effettuata nell'ambito dei progetti di ricerca dell'Accademia Pugliese delle Scienze alla quale aderisce la federazione universitaria apulo/lucana/molisana, che comprende n. 6 Atenei (Bari, Politecnico di Bari, del Salento, di Foggia, del Molise e della Basilicata), basata sull'elaborazione dei bilanci dei 1010 Comuni delle 10 Aree Metropolitane e i 4754 Comuni esterni ai territori metropolitani e dei 597 comuni delle 4 regioni prive di aree metropolitane.(conti-consuntivi 2012, 2013, 2014). Verificata nei seguenti seminari: 1) Milano il 29/9/2015 diretto dal prof. G.Pola della Cattolica e organizzato da Eupolis istituto della Regione Lombardia: 2) a Torino il 20/5(016 diretto dal prof. M. Rey dell'Università di Torino, organizzato dall'IRER, istituto della Regione Piemonte; 3) Bari, 18/03/2019 e Università del Molise, Campobasso 5 e 16 dicembre 2019, organizzati dall' Accademia Pugliese delle Scienze. In via di aggiornamento con i conti consuntivi armonizzati 2015, 2016, 2017 e 2018.*