MISURE / MATERIALI DI RICERCA
DELL'ISTITUTO CATTANEO
37

Isbn: 9788894112696

Misure / Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo – © 2016
Periodico registrato presso il Tribunale di Bologna, n. 4882 del 17 marzo 1981
Direzione e amministrazione: Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo
40125 Bologna, Via Santo Stefano, 11 – tel. +39 051239766
E-mail: istitutocattaneo@cattaneo.org
Sito: www.cattaneo.org

Progettazione grafica della copertina: Valentina Reda

Una pubblicazione della Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo

LA RETORICA DELLA RAZIONALIZZAZIONE

Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerity

A cura di Silvia Bolgherini e Cristina Dallara

Istituto Carlo Cattaneo

INDICE

1. La razionalizzazione organizzativa e territoriale tra crisi economica e post-NPM 7
di Silvia Bolgherini e Cristina Dallara
La questione delle riforme: razionalizzazione e confini tra teoria e pratica - Post-NPM: nuovi paradigmi di riforma del settore pubblico- Condivisione, accorpamento e *joined-up government* - Razionalizzazione e riforme: declinazioni e retorica - Il caso italiano e la comparazione tra diversi settori di policy - La retorica dell'ottimale e le domande di ricerca

Parte prima. Politiche di razionalizzazione negli enti locali

2. La policy di riordino degli enti locali in Italia (1990-2015) 25
di Mattia Casula e Mariano Marotta
L'(eccessiva) frammentazione municipale e le riforme – Dai primi anni '90 a oggi - Attori e dinamiche dei processi di riforma - Adesione (inconsapevole) a un nuovo paradigma? - Criteri, strumenti e strategie del riordino territoriale

3. Riordino dei confini comunali in Italia: alcuni risultati 59
di Mattia Casula e Mariano Marotta
Introduzione - Le fusioni di comuni - Le Unioni dei comuni - Riflessioni conclusive

Parte seconda. Politiche di razionalizzazione nei servizi pubblici

4. Un difficile equilibrio: comuni e regioni fra politiche sanitarie e socio-sanitarie 81
di Emmanuele Pavolini e Francesco Taroni
L'evoluzione delle politiche sanitarie e socio-sanitarie e il ruolo dei comuni - Le trasformazioni delle politiche sanitarie e socio-sanitarie: il dibattito e le scelte - Approccio e policy design - Attuazione ed effetti - Conclusioni

5. Il processo di cambiamento nell'organizzazione della giustizia sul territorio 111
di Davide Carnevali e Nadia Carboni
Panoramica sulla revisione della geografia giudiziaria - I temi della riforma - Policy design: uno sguardo di dettaglio - Obiettivi, criteri dichiarati e utilizzati in concreto - Lo stato delle cose - Principali attori e *stakeholders* coinvolti - Considerazioni conclusive

6. Verso una geografia variabile dei servizi pubblici locali di tipo ambientale. La gestione di acqua e rifiuti nelle regioni italiane 129
di Stefania Profeti
Introduzione - La normativa: un quadro d'insieme - Il policy design: tematizzazione, criteri, attori - Senza fine? Un'implementazione a geografia (e a tempismo) variabile - Conclusioni

7. Gli ambiti di servizio nel trasporto pubblico locale: scoperta e traslazione di uno strumento di policy 155
di Marco Di Giulio
Introduzione - L'evoluzione del contesto normativo - La formulazione della policy - Le riforme in tempo di austerity e le scelte regionali - Attori in gioco e processi - Osservazioni conclusive

8. La retorica della razionalizzazione 175
di Silvia Bolgherini e Cristina Dallara
Introduzione – Differenziazione e frammentazione come problema di policy - Lo snodo degli enti locali - Ri-accentramento senza responsabilità - *Frames*, retorica e paradigmi: la razionalizzazione all'italiana

Note sulle curatrici e sugli autori 197

1. La razionalizzazione organizzativa e territoriale tra crisi economica e post-NPM

di Silvia Bolgherini e Cristina Dallara

1. La questione delle riforme: razionalizzazione e confini tra teoria e pratica

Il tema della razionalizzazione organizzativa e territoriale degli enti e dei servizi pubblici è stato al centro del dibattito politico degli ultimi anni acquisendo sempre più cogenza con l'acuirsi della crisi economica che ha interessato l'Europa. In Italia, al pari di altri paesi, l'obiettivo del risparmio sulla spesa pubblica è stato il motore principale dei provvedimenti dei governi, politici e tecnici, che si sono succeduti dal 2008 a oggi. Anche il tema della razionalizzazione dei servizi e delle politiche pubbliche è stato affrontato in quest'ottica, con l'obiettivo di operare un riordino organizzativo, ma anche dimensionale e territoriale, nei principali settori di policy – tra cui enti locali, servizi pubblici, giustizia e sanità – che garantisse altresì un contenimento della spesa (Bolgherini e Dallara 2015). L'idea di fondo di questi processi di riordino territoriale consiste nell'accorpare e fondere unità organizzative in modo da eliminare le ridondanze e gli sprechi, erogando i servizi in modo associato tra due o più ambiti territoriali differenti. Dopo una lunga fase in cui le principali riforme del settore pubblico sono state caratterizzate da una tendenza centrifuga (decentramento e delega), negli anni più recenti si è registrata invece una tendenza opposta che, sebbene non sia corretto definire centripeta *tout court*, è sicuramente caratterizzata da un accentramento e da un accorpamento delle funzioni delle varie pubbliche amministrazioni, in particolare di quelle con strutture di servizio a livello locale.

La letteratura di scienza dell'amministrazione ha considerato il fenomeno del riordino delle unità territoriali nei vari settori di policy come una delle evidenze del passaggio dal paradigma di riforma del New Public Management (NPM) a quello del post-NPM (Christensen 2012). Sebbene i diversi autori non siano sempre concordi sull'esistenza di un vero e proprio nuovo paradigma di riforma del settore pubblico (Christensen e Lægreid 2011; De Vries e Nemec 2013), è innegabile che nuove idee, concetti e strumenti si siano gradualmente sostituititi a quelli che hanno dominato le riforme della Pubblica Amministrazione (PA) in Europa durante gli anni '90.

E infatti nelle riforme degli anni della crisi, la disaggregazione (o decentramento) delle strutture burocratiche e delle unità amministrative

coinvolte nella gestione dei servizi pubblici (ad esempio, enti locali, scuole, strutture socio-sanitarie e tribunali) ha certamente esperito un'inversione di tendenza rispetto al passato. Negli ultimi anni, infatti, l'attenzione dei policy makers, nonché degli studiosi della pubblica amministrazione, si è spostata dalla dipartimentalizzazione, e quindi dai fenomeni di *siloization* e frammentazione nella gestione dei servizi pubblici, alla ri-centralizzazione e dunque ai numerosi esempi di *joined-up government*, ovvero di condivisione e accorpamento delle funzioni amministrative e di governo (Filmreite, Christensen e Lægreid 2013), esasperando una tendenza già iniziata con il dibattito sul post-NPM.

La ricentralizzazione, sostenuta più o meno apertamente dagli approcci post-NPM come superamento della dipartimentalizzazione precedente, ha poi avuto un ulteriore impulso con l'avvento della crisi globale che in vario modo ha spostato il baricentro verso il livello centrale delle organizzazioni e dei governi (Bolgherini 2014; 2015). Allo stesso tempo il post-NPM ha aperto la strada a misure di contenimento della spesa che invece nel NPM non necessariamente erano perseguite o incentivate (Christensen 2012). E anche queste sono state per ovvie ragioni particolarmente perseguite negli anni della crisi.

La tesi qui sostenuta è dunque quella per cui le tendenze già presenti nel post-NPM volte da un lato alla ricentralizzazione e all'economicità dall'altra, sono state particolarmente accentuate negli anni della crisi. La crisi globale ha, infatti, indotto i governi centrali a riprendere un ruolo preminente nelle relazioni centro-periferia e a varare una serie di provvedimenti orientati fortemente alla riduzione della spesa pubblica. Due stimoli indipendenti (quella del post-NPM e quella della crisi) che hanno agito sulle stesse leve: ricentralizzazione (e coordinamento dal centro) e economicità.

Questi due obiettivi hanno trovato un punto di convergenza attraverso una "nuova" definizione di razionalizzazione. Negli anni della crisi, razionalizzazione ha infatti significato, soprattutto, riduzione dei costi e riduzione del numero delle unità sul territorio delle varie organizzazioni di servizi pubblici, assumendo così anche una valenza nella ridefinizione della geografia amministrativa e dei servizi.

2. Post-NPM: nuovi paradigmi di riforma del settore pubblico

Come è ormai noto in ambito accademico e non, il termine di NPM compare nella letteratura di scienza dell'amministrazione all'inizio degli anni '90. Tra i vari autori, Christopher Hood viene frequentemente citato come colui che ha coniato il termine in un famoso articolo del 1991,

intitolato a "*A public management for all season*". Proprio in questo articolo Hood (1991) spiega che NPM è un termine generico che ha iniziato ad avere molto successo grazie al fatto che permette di definire con una breve sigla un insieme di dottrine amministrative simili che avevano dominato le agende di riforma di molti paesi dell'area OECD a cavallo degli anni '70 e '80. Quanto alle origini di queste dottrine, Hood evidenzia come possano essere intese come la risultante dell'influenza di due principali teorie: da un lato la *new institutional economics* (*public choice*, costi di transazione e teoria del principale-agente), dall'altro lato, il managerialismo *business-oriented*, derivante dalle teorie del *scientific management*. Come evidenzia sempre Hood (*ibidem*), le ragioni della diffusione delle idee di NPM sono da ricercarsi nell'esigenza di rallentare la crescita del settore pubblico, nella crisi del welfare state e nelle privatizzazioni degli anni '80 e infine nei progressi della tecnologia e nella loro crescente applicazione ai servizi pubblici.

In termini generali, dunque, il NPM è un paradigma che si poneva come obiettivo il miglioramento dell'efficienza e dell'economicità del settore pubblico e che ha ispirato le riforme del settore pubblico di molti governi nazionali, inizialmente negli USA, in Nuova Zelanda e nei paesi anglosassoni e successivamente anche nei paesi del Sud Europa (Gualmini 2008; Pollitt e Bouckaert 2004). Il NPM aveva un orientamento fortemente prescrittivo e si focalizzava principalmente sull'efficienza interna della pubblica amministrazione (Gualmini 2008). Dunleavy *et al*. (2006) evidenziano, infatti, che i principi base del NPM possono essere sostanzialmente raggruppati attorno a tre temi principali: disaggregazione, competizione e incentivazione. Attorno a questi tre temi sono state sviluppate poi note teorie e idee di riforma tra cui l'agenzificazione, la *deregulation*, il sistema dei *voucher*, le partnership pubblico-privato ecc... Tra i principi fondamentali vi era anche l'idea di creare unità organizzative del settore pubblico, delimitate e meglio governabili.

I vari autori che hanno analizzato l'ondata di riforme amministrative riconducibili al paradigma del NPM hanno poi posto l'accento su alcune specificità di tali interventi e su come essi siano stati recepiti e applicati nei contesti nazionali. Per quanto attiene agli USA, famoso è il lavoro di Osborne e Gabler (1992) sulla reinvenzione del governo applicata dall'amministrazione Clinton. In generale le ricerche comparative mettono in luce come gli effetti del NPM varino da un paese all'altro in virtù delle caratteristiche degli apparati amministrativi dei paesi stessi. Gualmini (2008) ad esempio evidenzia come la maggiore aderenza ai principi del NPM degli USA e dei paesi di area anglosassone sia spiegabile sulla base della cultura amministrativa e organizzativa, della coesione e stabilità degli esecutivi. In relazione all'Europa continentale, Gualmini mostra infatti come la forte

coesione della cultura organizzativa alla base della pubblica amministrazione, basata essenzialmente su formalismo e legalismo, nonché la presenza di forti gruppi di interesse organizzati che caratterizzano paesi come l'Italia, la Germania, la Spagna e la Francia, abbiano contribuito a ritardare e, in un certo senso a contrastare, la diffusione dei principi del NPM.

Come evidenziano numerosi autori (Pollitt e Dan 2011; Hood 2011; Lindberg, Czarniawska e Rolli 2015), dopo circa venti anni di ricerche sul NPM, è la sopravvivenza stessa di questo paradigma che viene messa in discussione, così come i paradossi ad esso connessi. Il primo tra questi paradossi riguarda la poca disponibilità di dati e studi attendibili – a fronte di una moltitudine di ricerche sulle riforme riconducibili al paradigma del NPM – sul loro impatto concreto sul funzionamento del settore pubblico, in particolare per quanto riguarda il risparmio economico e l'aumento dell'efficienza organizzativa.

Oggi, a testimonianza dei profondi cambiamenti che hanno interessato le istituzioni del settore pubblico in Europa (e più in generale nell'area OECD) il dibattito più presente nella letteratura di scienze organizzative e dell'amministrazione è incentrato sul post-NPM e, più precisamente, sulle nuove idee e tendenze che hanno caratterizzato le riforme del settore pubblico dal 2008 in poi. Margetts e Dunleavy (2013), parlano, ad esempio, della creazione di un "quasi-paradigm", alternativo a quello del NPM. Altri autori hanno invece evidenziato come, in realtà, molti dei nuovi concetti e strumenti di riforma si siano semplicemente affiancati o sovrapposti (*layering*) con quelli già in essere producendo disegni di riforma ibridi, non sempre coerenti con gli obiettivi delle riforme stesse (Christensen e Lægreid 2011), riforme che, nella maggior parte dei paesi europei, in questi anni ambivano a un contenimento della spesa pubblica e a una riduzione dei costi di gestione delle macchina statale.

Come il predecessore, il post-NPM è una sorta di *shopping basket* composto da vari elementi ed idee ma con una grossa differenza rispetto al passato: dalla fine degli anni 2000 le riforme che hanno interessato il settore pubblico sono state sempre di più orientate alla dimensione inter-organizzativa. Ciò che oggi caratterizza le riforme recenti nel settore pubblico è senza dubbio l'intento, più o meno esplicito, di migliorare il coordinamento tra unità organizzative e istituzioni pubbliche diverse, nell'ottica di eliminare le ridondanze, gli sprechi e i gap comunicativi. Per anni il paradigma del NPM ha incoraggiato il trasferimento di autorità dalle amministrazioni centrali verso agenzie regolative o *service-provider*, in cui i principi della frammentazione, del decentramento organizzativo, della dipartimentalizzazione, la "pillarizzazione" o *siloization*, si sono diffusi capillarmente come metodo per garantire un maggior controllo

dell'organizzazione, dando vita a organizzazioni monofunzionali e isolate (Christensen 2012; Pollitt 2003). E solo in seguito la necessità di un maggior coordinamento tra le varie unità e istituzioni del settore pubblico è emersa come un elemento invece cruciale per il funzionamento della pubblica amministrazione (Christensen e Lægreid 2007), mettendo così in luce i paradossi e gli effetti perversi prodotti dal NPM stesso[1]. La capacità di coordinare si è imposta così come una risorsa e una qualità cruciale e rappresenta ora il presupposto fondamentale per i governi per affrontare le sfide e la complessità dello stato moderno (Lodge e Wegrich 2014). I governi hanno quindi variamente messo in atto approcci e politiche per affrontare la frammentazione strutturale e la specializzazione settoriale prodotta da decenni di riforme di NPM, con l'obiettivo di migliorare l'integrazione e il coordinamento del settore pubblico.

Le nuove tendenze di riforma e le idee ad esse associate hanno assunto varie sfumature e nomi diversi, come governance integrata, nuova governance pubblica (Osborne 2010), governo in rete, partenariati, gestione orizzontale, *collaborative public management* (OECD 2005, Christensen e Lægreid 2007) e soprattutto *joined-up government* (Bogdanor 2005, Hood 2005). Come già affermato però, ci preme sottolineare che, non è possibile riscontrare un passaggio netto tra una fase di NPM a una definibile come post-NPM. Condividiamo, infatti, la posizione di Christensen e Lægreid (2011) e di molti altri autori (tra gli altri Hood 2011, Christensen 2012, Lindberg, Czarniawska e Rolli 2015), secondo cui i recenti orientamenti di riforma delle pubbliche amministrazioni non si sono caratterizzati per la presenza di nuovi concetti e strumenti di riforma, ma questi ultimi si sono semplicemente affiancati o sovrapposti (*layering*) con quelli già in essere. Il quadro che si delinea è quindi quello di un panorama eterogeneo in cui nei vari contesti nazionali alcuni aspetti sono stati enfatizzati maggiormente rispetto ad altri o adattati alle peculiarità della cultura amministrativa e politica. Vedremo in seguito come si declina questo discorso per l'Italia.

3. Condivisione, accorpamento e *joined-up government*

Come già ricordato, per decenni le organizzazioni del settore pubblico sono state variamente riformate incoraggiando il raggiungimento di obiettivi specifici e responsabilità delimitate facilmente controllabili direttamente.

[1] I contributi sui paradossi e gli effetti perversi del NPM e sul conseguente superamento di tale paradigma sono numerosi; in questa sede ci limitiamo a suggerire alcuni dei lavori che ci sembrano più completi: Hood e Peters (2004), Hood e Dixon (2013), Christensen (2012), Pollitt e Dan (2013).

Questo ha prodotto un proliferare di agenzie e un approccio micro – la cosiddetta *siloization* – che si è dimostrato non adatto per le sfide globali degli stati contemporanei e per *issues* difficili e complesse (*wicked issues*) come, tra le tante, la disoccupazione di lunga durata e la deprivazione sociale (Pollitt 2003).

Come si è già detto, per ovviare a questo problema, i governi dei paesi occidentali hanno messo in atto e sperimentato una serie di politiche e interventi basati su idee e contenuti, diversi e diversamente denominati, ma accomunati dall'enfasi sul coordinamento e l'integrazione. Tra questi diversi approcci, il *joined-up government* (JuG) ci pare un'impostazione interessante e che riassume in sé molti dei caratteri connotativi delle tendenze post-NPM.

Il concetto di *joined-up government* non rappresenta di per sé un insieme coerente di idee e strumenti, ma può essere considerato come un'etichetta generica che descrive un insieme di risposte al problema dell'aumento della frammentazione del settore pubblico e dei servizi pubblici e il desiderio di migliorarne il coordinamento (Ling 2002). Pollitt (2003, 35) ha adottato una definizione ampia di JuG come «l'insieme di azioni e interventi che aspirano all'implementazione di politiche orizzontalmente e verticalmente coordinate». Dall'analisi della letteratura, l'approccio del JuG sembra distanziarsi e differenziarsi da quelle pratiche, diffuse contestualmente alle riforme di NPM, che alcuni autori hanno definito come *one-stop shop* e che si riferivano alla creazione di agenzie multi-servizio orientate esclusivamente al cliente (Askim *et al.* 2011). Filmreite, Christensen e Lægreid (2013) citano la definizione proposta dalla National Audit Office australiana, che ha definito il JuG come un approccio «che riunisce un certo numero di settori, pubblico, privato e del volontariato con l'intento di lavorare oltre i confini organizzativi verso un obiettivo comune» (*ivi*, 8). Secondo questa agenzia, i principali benefici dell'approccio di JuG sarebbero: a) una visione più ampia, che permette ai ministeri, alle agenzie e ai centri di servizio locali di garantire un miglior contributo sui programmi trasversali; b) una riduzione dei conflitti tra le diverse politiche; c) una maggiore capacità di affrontare le questioni sociali difficili, promuovendo programmi che sono meglio interconnessi e si sostengono a vicenda; d) la creazione di servizi snelli, migliorandone la fornitura attraverso sportelli unici, call center e siti web; e) un uso migliore delle risorse e una maggiore economicità eliminando sovrapposizioni e realizzando economie di scala (*ibidem*). Secondo Pollitt (2003), l'ambito di JuG può essere analizzato lungo diverse dimensioni. Si può distinguere tra disposizioni temporanee e disposizioni permanenti, tra formulazione e attuazione congiunta di politiche, tra collegamenti orizzontali e verticali. Le attività di JuG possono estendersi a tutti i livelli di governo e coinvolgere

anche i gruppi al di fuori del governo. Due questioni sono particolarmente rilevanti quando si discute di iniziative di JuG da un prospettiva organizzativa, ovvero l'intensità e la portata delle condivisioni (Boston e Gill, 2011). Come propongono i due autori, si può, infatti, distinguere tra le varie forme di integrazione inter-organizzativa lungo un continuum che va da un'alta intensità e un carattere formale delle condivisioni a una bassa intensità e un carattere informale delle stesse: 1. Collaborazione (condivisione delle responsabilità), 2. coordinamento (lavoro condiviso), 3. cooperazione (risorse condivise), 4. comunicazione (informazioni condivise) e 5. coesistenza (autonomia).

Per concludere, è importante sottolineare come l'approccio JuG non sia privo dell'elemento della razionalizzazione di tipo economico. Secondo gli autori che hanno analizzato esperienze empiriche di tale approccio, un maggiore coordinamento da parte del centro e un maggiore coordinamento tra le unità organizzative coinvolte nelle policies permetterebbero il raggiungimento, non solo del risparmio economico, ma anche a una maggiore efficienza/qualità del servizio reso.

Infine si deve enfatizzare il fatto che tale approccio nasce e si sviluppa in contesti nazionali peculiari – i paesi anglosassoni – caratterizzati da una cultura amministrativa e politica sicuramente molto distante da quella dei paesi del Sud Europa. È nei casi del Regno Unito, Nuova Zelanda e Australia che troviamo la maggior parte degli esempi empirici e delle applicazioni del modello molto coerenti con le prescrizioni teoriche sopra-esposte. Accostare questo concetto al caso italiano potrebbe pertanto apparire una forzatura. Tuttavia, in un'accezione ampia come quella fornita da Pollitt (2003), l'idea del JuG può essere un utile e interessante punto di riferimento per analizzare anche le peculiarità del caso italiano. In particolare per cercare di capire se gli interventi di razionalizzazione ed accorpamento, nei settori da noi considerati, contengono elementi riconducibili a questo modello o siano state dettati soltanto da una mera logica di risparmio economico.

4. Razionalizzazione e riforme: declinazioni e retorica

Secondo le definizioni da dizionario, razionalizzare significa «rendere qualcosa conforme a criteri di razionalità, funzionalità e efficienza». Come è noto, nelle scienze sociali si deve a Max Weber il merito di aver dato il maggior contributo sulla definizione e gli attributi di questo concetto e a farlo divenire di uso comune (Kalberg 1980).

L'ambito nel quale questo concetto è stato più diffusamente applicato, e dunque che maggiormente ha dato un'impronta alle sue accezioni, è però

quello economico. La razionalizzazione è stata spesso affiancata ad altri concetti, ovvero quelli di efficacia, efficienza e economicità - detti anche "le tre E" – che sono tra le nozioni base dell'economia aziendale[2] e che ne sono diventati in un certo senso gli indicatori, i concetti operativi. Le tre E si sono poi fatte strada anche nelle pubbliche amministrazioni negli anni della "svolta aziendalista" del settore pubblico, così come in altri settori dell'attività produttiva e in altri tipi di organizzazione (banche, agenzie). Esigenze di una razionalizzazione tecnico-economica sono diventate sempre più simili – e appunto sempre più orientate ai principi dell'impresa - pur essendo gli ambiti i più diversi (Schnädelbach 1997).

In questo sconfinamento, la razionalizzazione ha coinciso con la verifica dell'efficacia dell'azione amministrativa, la quale è sempre andata di pari passo con la ricerca dell'efficienza delle prestazioni e dei servizi pubblici nel rispetto del principio di economicità (Borgonovi 2005), in una sorta di equilibrio tra questi tre capisaldi.

Se si guarda ancora al NPM, il principio della razionalizzazione, pur non comparendo esplicitamente tra i principi guida (Hood 1991) di questo paradigma, è senz'altro rintracciabile nell'enfasi sull'efficienza e sull'economicità a cui il settore pubblico dovrebbe tendere.

Come già osservato, gli studi sulle riforme del NPM nel settore pubblico hanno lasciato spesso dubbi sul loro reale impatto in termini di semplificazione e soprattutto di risparmio. Non mancano anzi studi che evidenziano come gli effetti siano in realtà andati in direzione opposta per cui sarebbero aumentati sia i costi, sia la pesantezza degli apparati pubblici. Da questo punto di vista, quindi, il NPM non avrebbe funzionato nel mantenere l'equilibrio tra i criteri di efficienza, efficacia e economicità.

Nel post-NPM e nella visione del coordinamento orizzontale o del *joining-up*, la razionalizzazione assume i caratteri del coordinamento centrale e della rete tra le varie unità amministrative e di governo. L'accento sul coordinamento e la condivisione, a seconda dei contesti, è stata interpretata o come semplici tagli – esasperando quindi l'aspetto della razionalizzazione come economicità – o invece (anche) come migliore efficienza e migliore gestione dell'amministrazione stessa. L'approccio del JuG, ad esempio, secondo alcuni autori (Christensen e Lægreid 2012; Filmreite, Christensen e Lægreid 2013) sarebbe, infatti, orientato anche in questo senso.

[2] Come è noto per *efficacia* si intende la capacità di raggiungere con successo gli obiettivi prefissati, per *efficienza* il massimo rapporto tra risultati ottenuti e mezzi impiegati e per *economicità* la capacità nel lungo periodo di soddisfare i bisogni con un flusso di ricchezza economicamente sostenibile e socialmente accettabile (Borgonovi 2005).

Ciononostante possiamo sostenere che l'esigenza di razionalizzazione, da sempre sentita nelle PA e finora coniugata come equilibrio tra le tre E dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, nell'epoca del post-NPM e a maggior ragione negli anni della crisi globale – che peraltro ha seguito di pochissimi anni l'inizio del dibattito sul post-NPM – è stata invece declinata con un'attenzione maggiore all'aspetto dell'economicità. A partire dagli anni della crisi, quindi, l'equilibrio tra i principi delle tre E e l'idea di razionalizzazione che ne derivava, sembra essersi sbilanciato a favore del criterio dell'economicità, che sembra ora essere nettamente prevalente sugli altri due. Le riforme che hanno avuto luogo nei vari settori di policy negli anni della crisi hanno avuto nell'economicità, nel contenimento della spesa – in altre parole nelle misure di austerity – uno dei loro assi portanti, se non il loro principio guida. Parallelamente, nel dibattito pubblico e nella retorica che hanno accompagnato le riforme, è stato proprio il concetto di razionalizzazione a essere impiegato in modo esplicito e in misura crescente, come una sorta di mantra delle riforme stesse.

Guardando a come è stato declinato il concetto di razionalizzazione, si può affermare che i caratteri diversi con cui vi si è fatto riferimento nei diversi ambiti di policy, siano riassumibili in tre principali, che si ricollegano a quanto sostenuto sin qui: a. razionalizzazione come risparmio, quindi riduzione dei costi e della spesa pubblica; b. razionalizzazione come semplificazione, sia della giungla normativa che delle competenze e quindi anche dei servizi pubblici e del numero degli enti o unità territoriali che li gestiscono; c. in ultimo, e solo collateralmente, razionalizzazione come efficacia e efficienza, secondo i classici principi dell'economia aziendale trasmigrati nelle PA di ogni livello, concepita come funzionale ai primi due aspetti.

La prima accezione è quella che innesca il corto circuito tra razionalizzazione e misure di austerity: il contenimento della spesa pubblica si è (troppo?) spesso tradotto in tagli pesanti a tutti i livelli di governo riducendo il principio della razionalizzazione dei costi del settore pubblico a mere decurtazioni lineari nei bilanci degli enti. Da questo punto di vista razionalizzazione significa tagli. La seconda accezione invece, quella di razionalizzazione come semplificazione, ha dato luogo a un altro corto circuito, quello con l'obiettivo del ridisegno delle unità territoriali e amministrative nei settori di policy di riferimento. La riduzione del numero degli enti è divenuta la via di uscita per ottenere sia risparmi di spesa sia maggiori prestazioni, evitando la sovrapposizione funzionale e la ridondanza competenziale, ritenute tra i maggiori problemi delle pubbliche amministrazioni. In questo senso quindi razionalizzazione significa accorpamenti.

Ecco che così il concetto di razionalizzazione si collega alle oscillazioni tra delega e ricentralizzazione, già presenti nel dibattito post-NPM, chiudendo così il cerchio del nostro ragionamento teorico.

La tesi qui sostenuta è quindi che negli anni della crisi il concetto di razionalizzazione nella retorica e nel discorso di policy dei vari settori ha significato, da un lato, risparmio di spesa (e quindi economicità) e dall'altro, accorpamenti (e quindi ricentralizzazione). Questi ultimi hanno portato alla riorganizzazione territoriale-amministrativa degli enti di riferimento in termini di minor numero di strutture di servizio sul territorio e di maggior accentramento delle funzioni.

5. Il caso italiano e la comparazione tra diversi settori di policy

Le dinamiche esposte sin qui che hanno accompagnato, da un lato, l'evoluzione teorica e operativa verso il post-NPM, e dall'altro lato, lo sviluppo concetto di razionalizzazione e delle sue accezioni prevalenti, si innestano in modo peculiare nel contesto italiano.

Come è stato ricordato nelle sezioni precedenti, non è possibile individuare una cesura netta che testimoni la fine dell'egemonia delle idee riconducibili al NPM e la diffusione di quelle che invece vengono assimilate al post-NPM. Se nella maggior parte dei paesi europei assistiamo, infatti, a un graduale inserimento e sovrapposizione di nuove idee e concetti contestualmente alla sopravvivenza di quelle già in essere (Wise 2002; Torres 2004), in Italia tale fenomeno di intersezione o sovrapposizione è ancora più cogente e rilevante.

Come noto, in Italia le idee e gli strumenti del NPM si diffondono in ritardo rispetto al resto dei paesi europei (Gualmini 2008; Capano e Gualmini 2011). Nonostante ciò, il processo di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni italiane «ha comportato azioni e decisioni che hanno avuto una ricaduta ampia e profonda sulle dimensioni costitutive degli apparati pubblici italiani» (Gualmini 2011, 12). Così come negli altri paesi europei, in Italia il NPM ha funzionato come una "cassetta degli attrezzi" da cui sono stati pescati strumenti e concetti simili, ma assemblati in modo estremamente diversificato. Gli esiti sono stati quindi, a loro volta, estremamente eterogenei e contraddistinti da specificità nazionali.

Nel caso italiano, come descrivono Capano e Gualmini (2011) il mix delle riforme può essere riassunto in cinque parole chiave: 1) decentramento, 2) politiche autonomistiche, 3) pluralismo organizzativo, 4) managerialismo, 5) contrattualismo. Sono senza dubbio le prime tre a essere rilevanti ai fini del nostro lavoro. La strategia del decentramento si è sostanziata in un trasferimento sempre maggiore di responsabilità politiche e amministrative

dal centro ai governi regionali e locali, implicando un ridisegno delle caratteristiche organizzative dei loro apparati. Un effetto di tale strategia è stata la dispersione delle responsabilità di policy e il consolidarsi del sistema di *multilevel governance*. Le politiche autonomistiche hanno poi declinato la logica del decentramento mettendo in atto dinamiche mediante le quali il potere pubblico ha delegato ad altre organizzazioni (governi locali di livello inferiore, agenzie pubbliche, istituzioni sociali) il compito di erogare servizi e dare sostanza alle politiche. In Italia però, in conseguenza di una forte tradizione e cultura di diritto amministrativo, ciò non ha comportato una diminuzione del potere pubblico dello Stato, quanto piuttosto una diversa modulazione e articolazione delle sue attività. Come efficacemente riassumono Capano e Gualmini (2011, 14) «autonomia non significa meno potere pubblico ma, semplicemente, un diverso modo dello stesso di esercitare le proprie funzioni istituzionali». Come logica conseguenza di questo processo si è assistito, durante gli anni '90, a una crescente frammentazione e differenziazione dei tipi di apparati pubblici che ha dato vita ad un pluralismo organizzativo – ovvero a una proliferazione di corpi separati rispetto al circuito dell'amministrazione classica – senza precedenti nel nostro paese. Nel caso italiano, dunque, le idee e gli strumenti del NPM, del post-NPM, nonché «le politiche di riorganizzazione sono entrate a pieno titolo all'interno di quel riformismo permanente che ha contraddistinto il decennio degli anni Novanta» (Capano e Gualmini 2011, 16). Tali idee si sono innestate sulle tradizioni amministrative e sulle peculiarità organizzative già in essere, producendo risultati non sempre soddisfacenti, a volte anche contrastanti o addirittura deludenti, nonché evidenti paradossi.

Questo lavoro parte dalla constatazione di uno di questi paradossi, peraltro presente non solo in Italia ma nel nostro paese acutizzato da quella sorta di processo di "innesto" a cui abbiamo fatto riferimento in precedenza. L'esito del processo di esplosione e diversificazione delle forme organizzative del settore pubblico ha infatti portato, al contrario delle intenzioni, a notevoli problemi di inefficienza ed inefficacia. Le recenti politiche di razionalizzazione delle forme organizzative nei settori di policy da noi considerati sembrano essere state indirizzate anche a affrontare questo esito paradossale.

Non solo. Il settore pubblico italiano è stato interessato da interventi caratterizzati da una riduzione del trasferimento di autorità verso unità periferiche, da tentativi di eliminare le ridondanze organizzative (Landau 1969) attraverso l'accorpamento e la fusione delle piccole unità, e da tentativi, più o meno consapevoli, di superare le lacune e le contraddizioni esistenti nei e tra i vari settori di policy (Lægreid *et al.* 2015), anche sotto la spinta della recente crisi economica globale.

Il focus sul caso italiano si pone allora come obiettivo quello di comprendere se e in che modo tali politiche siano state un processo di correzione degli scarsi risultati e delle inefficienze delle politiche pregresse (soprattutto *NPM-oriented*) o, invece, siano state principalmente la risposta alle necessità di risparmio di spesa e di razionalizzazione economica derivanti dalla crisi finanziaria globale. Questo aspetto e, più in generale, le dimensioni comuni delle riforme che hanno interessato vari settori della pubblica amministrazione e vari settori di policy in Italia in anni recenti, sono l'obiettivo principale di questo volume.

Quattro diversi settori della PA italiana – enti locali, sanità, giustizia, servizi pubblici locali – che negli ultimi venti anni, ma con un'evidente accelerazione negli anni della crisi globale, sono stati interessati da interventi di riordino territoriale e le cui unità organizzative sono state oggetto di fusioni, accorpamenti, partnership formali, saranno pertanto l'oggetto della nostra analisi. Il disegno di ricerca è quindi quello di una comparazione tra politiche pubbliche in settori differenti, ma all'interno dello stesso contesto statale (Lanzalaco e Prontera 2012).

6. La retorica dell'ottimale e le domande di ricerca

Una preliminare rassegna dei provvedimenti normativi che hanno interessato negli ultimi anni i settori di policy qui considerati, nonché un'analisi della retorica che li ha accompagnati, induce a ritenere che ci siano alcuni tratti comuni in tutti i settori. Come si vedrà in dettaglio nell'analisi puntuale di ciascuno di essi, a prescindere dalle diverse accezioni che i termini possono assumere, la retorica comune si è basata sul concetto di razionalizzazione, da un lato, ma anche, dall'altro lato, sull'obiettivo di tale razionalizzazione. Obiettivo che sembra essere quello della "forma organizzativa ottimale". Nel senso sia di dimensioni e di ambiti ottimali, sia di funzionamento ottimale. La revisione delle ripartizioni territoriali proprie di ogni settore di policy (dai confini degli enti locali alle circoscrizioni giuridiche, dagli ambiti sociosanitari a quelli dei servizi pubblici locali e dei trasporti), avvenuta di solito in direzione di un aumento delle dimensioni delle stesse, ha puntato, almeno nelle dichiarazioni che hanno accompagnato tale revisione, al raggiungimento di assetti organizzativi che, grazie a dimensioni più adeguate e grazie a meccanismi procedurali e organizzativi più efficienti, potessero essere definiti ottimali o ottimizzati.

Al di là dell'aspetto retorico e discorsivo che ha caratterizzato il policy frame di ogni riforma settoriale, l'ottimalità ha però ben pochi risvolti concreti. L'"ottimo" è infatti costantemente evocato ma mai precisamente definito: più una tendenza che un obiettivo concreto, quindi. Non solo. È un

obiettivo che in ogni riforma viene dichiarato come desiderato ma, a ben vedere, non è davvero desiderabile. In termini specifici per ciascun settore, poiché il concetto varia in funzione dello spazio-tempo e la sua stessa definizione dovrebbe tenere di conto di questa adattabilità nel tempo. Ma soprattutto in termini assoluti: è infatti del tutto evidente che ciò che può essere ottimale in un settore, non è affatto detto lo sia in un altro.

Il volume vuole approfondire questo utilizzo sistematico dei termini relativi all'organizzazione ottimale e ai suoi aspetti principali. Ma vuole esaminare soprattutto cosa sta dietro a questa retorica e come questa si sia tradotta in termini concreti nelle riforme. A tal fine nei capitoli del volume, descrivendo le fasi cruciali delle riforme nei vari settori di policy, si vuole vedere più in dettaglio come la razionalizzazione – intesa come definita poc'anzi, ovvero come risparmio da un lato e come accorpamento dall'altro lato – si collega alla (ri)definizione della geografia amministrativa nonché al policy design sottostante a queste riforme. Vogliamo cioè cercare di capire se le trasformazioni occorse nei vari settori di policy negli ultimi anni in Italia sono dovuti soltanto alla crisi o se invece sono anche il frutto di un ripensamento volontario consapevole da parte dei policy makers e degli attori dei singoli settori.

Più nello specifico, nel volume saranno analizzati e sviluppati aspetti legati alle questioni della retorica e del discorso di policy in ciascun ambito e dell'approccio utilizzato dai policy makers in ciascuna riforma. Attraverso la ricostruzione dell'iter normativo/legislativo delle riforme in ogni settore, si vuole quindi andare a cercare come sono stati declinati e intesi i concetti di razionalizzazione e economicità, e se e come questo è cambiato nel tempo. Si vuole inoltre andare a vedere se e quanto questo tipo di interventi, in ciascun specifico settore considerato, sono stati frutto di un policy design consapevole – che si poneva come obiettivo sia quello della razionalizzazione, sia quello di un migliore coordinamento e quindi di una migliore offerta di servizi – o se invece hanno seguito un altro percorso o approccio. Questa analisi consente di analizzare i processi legislativi focalizzando l'attenzione sulla fase di formulazione delle riforme nei vari settori, per poter così individuare i principali attori e *stakeholders* che hanno avuto un impatto nel design definitivo della riforma e nella sua implementazione. Non solo, ma attraverso l'analisi dei principali testi normativi si possono individuare quali sono stati gli obiettivi e i criteri dichiarati dal legislatore e quali invece sembrano essere stati gli obiettivi reali e i criteri in uso (Lanzara 1993) sottesi alle riforme.

Riferimenti bibliografici

Askim, J., Filmreite, A.L., Moseley, A. e Pedersen, L.H. (2011), *One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries*, in «Public Administration», vol. 89, n. 4, pp. 1451-1468.

Bogdanor, V. (2005), *Joined-up government*, Oxford, Oxford University Press.

Bolgherini, S. (2014), *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, in «South European Society and Politics», vol. 19, n. 2, pp. 193-214.

Bolgherini, S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino.

Bolgherini, S., Dallara, C. (2015), *Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale*, Relazione introduttiva al Seminario Accademia per l'Autonomia (ANCI-Ministero dell'Interno), Scuola di specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica, Bologna.

Borgonovi, E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Milano, EGEA.

Boston, J., Gill, D. (2011), *Working across organizational boundaries: the challenges for accountability*, in B. Ryan e D. Gill (eds.), *Future State: Directions for Public Management in New Zealand*, Wellington, Victoria University Press, pp. 213-247.

Capano, G., Gualmini, E. (2011), *Introduzione*, in G. Capano e E. Gualmini (a cura di), *Le pubbliche amministrazioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 9-25.

Christensen, T. (2012), *Post-NPM and changing public governance*, in «Meiji Journal of Political Science and Economics», vol. 1, n. 1, pp. 1-11.

Christensen, T., Lægreid, P. (2011), *Beyond NPM? Some development features*, in T. Christensen e P. Lægreid (eds.), *The Ashgate research companion to new public managemen*t, Farnham, Ashgate, pp. 1-13.

Christensen, T., Lægreid, P. (2007), *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*, Aldershot, Gower Publishing.

Christensen, T., Lægreid, P. (2012), *Welfare reform and "wicked issues: from coupling to de-coupling?*, paper presented at the SOG Conference, Melbourne.

De Vries, M., Nemec, J. (2013), *Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths*, in «International Journal of Public Sector Management», vol. 26, n. 1, pp. 4-16.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. e Tinkler, J. (2006), *New public management is dead-long live digital-era governance*, in «Journal of public administration research and theory», vol. 16, n. 3, pp. 467-494.

Filmreite, A.L., Christensen, T. e Laegreid, P. (2013), *Joined-Up Government: Reform, Challenges, Experiences and Accountability Relations*, COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) working paper www.cocops.eu/wpcontent/uploads/2013/02/COCOPS_workingpaper_No9.pdf

Gualmini, E. (2008), *Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States*, in «Public Administration», vol. 86, n. 1, pp. 75-94.

Hood, C. (1991), *A Public Management For All Seasons?*, in «Public Administration», vol. 69, n. 1, pp. 3-19.

Hood, C. (2005), *The Idea of Joined Up Government: A Historical Perspective*, in V. Bogdanor (ed.), *Joined Up Government*, Oxford, OUP, pp. 19-42.

Hood, C. (2011), *A Public Management for All Seasons? Afterword: Bringing Back Agents*, in R.A.W. Rhodes (ed.), *Public Administration: 25 Years of Analysis and Debate*, Oxford, Wiley-Blackwell, pp. 199-214.

Hood, C. e Dixon, R. (2015), *What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints*, in «Governance», vol. 8, n. 3, 265-267.
Hood, C. e Peters, B.G. (2004), *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», vol. 14, n. 3, pp. 267-282
Kalberg, S. (1980), *Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History*, in «American Journal of Sociology», vol. 85, n. 5, pp. 1145-1179.
Lægreid, P., Sarapuu, K., & Randma-Liiv, (2015), *New Coordination Challenges in the welfare State* in «Public Management Review», vol. 17, n.7, pp.1-13.
Landau, M. (1969), *Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap*, in «Public Administration Review», vol. 29, n. 4, pp. 346-358.
Lanzalaco, L., Prontera, A. (2012), *Politiche pubbliche comparate*, Bologna, Il Mulino.
Lanzara, G. F. (1993), *Capacità negativa*. Bologna, Il Mulino.
Lindberg, K., Czarniawska, B., e Solli, R. (2015). *After NPM?*, in «Scandinavian Journal of Public Administration», vol. 19, n. 2, pp. 3-6.
Ling, T. (2002), *Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems*, in «Public Administration», vol. 80, n. 4, pp. 615-642.
Lodge, M. e Wegrich, K. (2014), *Crowdsourcing and regulatory reviews: a new way of challenging red tape in British government?*, in «Regulation and Governance», vol. 9, n.1, pp. 30-46.
Margetts, H. e Dunleavy, P. (2013), *The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web*, Philosophical Transactions of the Royal Society of London, http://rsta.royalsocietypublishing.org/ content/371/1987/20120382.
Osborne, D. e Gaebler, T. (1992), *Reinventing government*, Chicago, Addison-Wesley Publ. Co.
Osborne, S. (2010), T*he New Public Governance?*, London, Routledge.
Pollitt, C. (2003), *Joined-Up government: A Survey*, in «Political Studies Review», vol. 1, n. 1, pp. 34-49.
Pollitt, C. (2014), *Managerialism Redux*. Keynote speech, 8th International Public Sector EIASM Conference, Edinburgh.
Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform* (II ed), Oxford, Oxford University Press.
Pollitt, C. e Dan, S. (2012), *The impact of the New Public Management in Europe: A meta-Analysis*, COCOPS working paper, www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/ WP1_Deliverable1_Meta-analysis_Final.pdf.
Schnädelbach, H. (1997), *Razionalizzazione*, in Enciclopedia delle Scienze Sociali, Roma, Treccani.
Torres, L. (2004), *Trajectories in public administration reforms in European Continental countries*, in «Australian Journal of Public Administration», vol. 63, n. 3, pp. 99-112.
Wise, L.R. (2002), *Public Management Reform: Competing Drivers of Change*, in «Public Administration Review», vol. 62, n. 5, pp. 556-567.

PARTE PRIMA

POLITICHE DI RAZIONALIZZAZIONE NEGLI ENTI LOCALI

2. La policy di riordino degli enti locali in Italia (1990-2015)

di Mattia Casula e Mariano Marotta

In questo capitolo[1] verranno analizzate le principali caratteristiche della policy nazionale di riordino territoriale degli enti locali, con un'attenzione particolare al processo di revisione dei confini amministrativi comunali. L'analisi si soffermerà soprattutto sulle trasformazioni in atto che stanno interessando il livello municipale italiano, sia con riferimento ai processi di fusione tra comuni che alle azioni di messa in rete per la gestione delle funzioni di loro competenza. Per queste ultime, particolare enfasi verrà data al ruolo assunto dalle Unioni di comuni (UC) nel processo di riordino territoriale, in virtù del *favor* ad esse assegnato dal legislatore nazionale negli ultimi anni.

L'analisi verrà svolta secondo quattro diverse linee interpretative. Presentata l'evoluzione normativa in materia di UC e di fusioni di comuni a partire dagli anni '90 ad oggi (par. 2), si cercherà anzitutto di dibattere sul ruolo assunto dagli attori nel processo di riforma (par. 3) , per poi descrivere il policy design che ha caratterizzato le riforme di riordino territoriale (par. 4) e, infine, inquadrare quali sono stati i criteri utilizzati dal legislatore nella formulazione della policy oggetto di studio (par. 5). Prima di procedere in questo senso, si è scelto di dedicare la prima parte di questo capitolo all'analisi dell'annosa questione della frammentazione municipale in Italia (par. 1): ciò al fine di mostrare come le attuali scelte del policy maker nazionale siano state di gran lunga condizionate da tale problema strutturale del sistema amministrativo italiano.

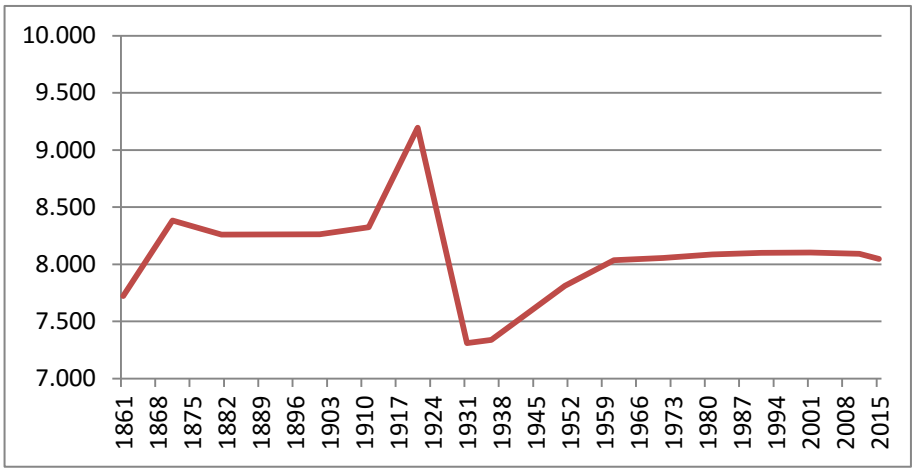
1. L'(eccessiva) frammentazione municipale e le riforme

La questione della frammentazione municipale in Italia è di lunga data. Tra i caratteri fondanti del modello amministrativo napoleonico che il nostro ordinamento ha assorbito, c'è anche quello secondo cui ciascuna comunità, anche se di dimensione e di entità demografica limitata, dovesse avere il proprio comune (Bartole et al. 1999). L'effetto di questa scelta è tutt'oggi largamente visibile nel numero dei comuni presenti sul territorio nazionale: a

[1] Mattia Casula ha scritto i paragrafi 1 e 4, Mariano Marotta i paragrafi 3 e 5. Il paragrafo 2 è frutto di una comune elaborazione degli autori.

fine 2015 si contavano 8.047 comuni, dei quali 5.793 con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e 1.973 con meno di 1.000 abitanti. La lettura di questo dato è ancor più interessante se confrontata con l'evoluzione del numero dei comuni italiani a partire dall'Unità nazionale: nel 1861 erano 7.720[2], nel 1936 7.339, nel 1961 8.035, con una costante tendenza a crescere (si veda la figura 1). L'unico significativo tentativo in 150 anni di storia nazionale di risolvere il problema della frammentazione comunale lo si ebbe durante la dittatura fascista che portò, nel 1931, a 7.311 unità il numero dei comuni italiani. Di converso, a partire dal secondo dopoguerra furono ripristinate alcune delle municipalità soppresse durante la dittatura: dal 1947 si è assistito così a un lento ma graduale aumento nel numero totale dei comuni presenti. Aumento solo in parte limitato dai 41 casi di fusione formalmente avutisi dal 1990 ad oggi su cui ci soffermeremo nel prosieguo.

Fig. 1. *Variazione del numero di comuni italiani. 1861-2015*



Fonte: Elaborazione propria da dati Comuniverso (2015).

La questione della parcellizzazione del sistema amministrativo italiano è stata storicamente motivo di dibattito. Fin dal periodo risorgimentale, le linee di pensiero sono state sostanzialmente due (Rotelli 2003; Fedele e Moini 2006). La prima sosteneva che la proliferazione del numero dei comuni fosse un bene per il paese, dal momento che avrebbe permesso una gestione diretta e di prossimità dei problemi della collettività. L'altra

[2] Occorre comunque precisare che nel 1861 i confini nazionali non includevano il Friuli-Venezia Giulia, il Lazio, il Trentino-Alto Adige e il Veneto.

auspicava un accorpamento generalizzato dei comuni italiani che portasse a non averne alcuno con meno di 20.000 abitanti (*ibidem*).

Il recente dibattito nazionale ha riproposto, in misura pressoché analoga, tali posizioni, opponendo i fautori del municipalismo a chi sosteneva che una maggiore efficienza potesse essere realizzata solo con comuni di maggiori dimensioni. Di recente la legge Delrio (L. 56/2014) sembrerebbe aver stabilito un equilibrio tra queste due tendenze: da un lato salvaguardando il profilo culturale del comune italiano, la più antica istituzione di auto-governo del territorio; dall'altro lato, agendo sul suo profilo economico-gestionale, attraverso la previsione che i comuni più piccoli debbano obbligatoriamente attivare reti intercomunali sul territorio per la gestione delle proprie funzioni fondamentali (come vedremo mediante unioni di comuni e/o convenzioni).

Il tema della frammentazione municipale e degli strumenti per affrontarlo è quindi tornato alla ribalta in anni recenti. Ma il percorso che oggi sembra aver raggiunto una prima tappa è partito quasi tre decenni fa. È interessante perciò andare a ripercorrere l'evoluzione della normativa italiana su questo tema, in particolare quella in materia di unioni e fusioni di comuni, interrogandoci sui diversi orientamenti di policy espressi negli anni dal legislatore nazionale. Orientamenti che sono dipesi di volta in volta dall'evoluzione del sistema politico italiano e dai cambiamenti socio-economici del nostro paese.

2. Dai primi anni '90 a oggi

2.1 Gli anni '90: i primi provvedimenti

L'inizio dei provvedimenti normativi su questo tema risale ai primi anni '90, nello specifico alla legge 142/1990. Quest'ultima ha infatti rappresentato il primo tentativo in età repubblicana di risolvere il problema dell'eccessiva frammentazione dei comuni italiani e di ridurne il loro numero (Vandelli 2013). L'unico precedente intervento del legislatore nazionale sul tema lo si era avuto nel 1971 con la L. 1102 che aveva sancito la nascita delle Comunità Montane[3]. Questa legge era però tesa a disciplinare territori con particolari caratteristiche e a favorire la cooperazione, più che a intervenire sul numero o sulle competenze degli enti locali. Prima dell'ultimo decennio del secolo scorso, infatti, il ricorso a forme associative tra comuni era orientato principalmente a favorire forme di sviluppo dei

[3] Le Comunità Montane erano state pensate come un ente locale di secondo livello che le regioni avrebbero dovuto istituire in territori montani al fine di una valorizzazione di questi ultimi.

territori più che a perseguire l'obiettivo del riordino territoriale, e con esso l'eventuale revisione del numero dei comuni e dei loro confini.

La L. 142/1990 ha invece istituito per la prima volta nuovi strumenti di riordino e aggregazione tra comuni, attraverso convenzioni (art. 24), consorzi (art. 25), unioni di comuni (art. 26) e accordi di programma (art. 27). In particolare ha introdotto per la prima volta l'istituto dell'unione di comuni (UC), e ha stabilito che, in previsione di una loro futura fusione, due comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia e ciascuno con una popolazione non superiore ai 5.000 abitanti[4], avrebbero potuto costituire una UC per l'esercizio associato di una pluralità di funzioni o servizi. Entro dieci anni dalla costituzione di tale UC, i comuni avrebbero dovuto procedere obbligatoriamente alla fusione, pena lo scioglimento dell'unione stessa. In una loro prima previsione, le unioni erano state pertanto intese dal policy maker nazionale non solo come uno strumento di collaborazione intercomunale per la gestione di servizi e/o funzioni, ma, soprattutto, come enti prodromici alla fusione[5].

Alcuni anni più tardi il policy maker nazionale è nuovamente intervenuto su questo tema. Nel 1999, la legge 265 (la cd. Napolitano-Vigneri) ha radicalmente modificato l'istituto delle unioni di comuni. Essa ha infatti eliminato i precedenti vincoli previsti dalla L. 142/1990, rendendo solo eventuale il processo di fusione tra comuni ed aprendo ad una nuova stagione di riforme in materia di gestioni associate e di fusioni di comuni. Con questo provvedimento è stata completamente ribaltata l'impostazione precedente: le UC hanno infatti perso il carattere prodromico alla fusione e sono diventate principalmente strumenti di cooperazione tra comuni. Inoltre, sganciandole dalla successiva fusione, «le Unioni di comuni sono venute a configurarsi sia quale ente a vocazione generale, sia quale proiezione stessa dell'autonomia comunale» (Mangiameli 2005, 2122). Ad esse è stato infatti assegnato il rango di ente locale, al pari di comuni, province e città metropolitane. Infine, sopprimendo il limite temporale dei dieci anni, l'UC è divenuta un ente privo di durata temporale finita. Ulteriori modifiche hanno riguardato anche le regole relative ai comuni che potevano dar vita a unioni comunali: non necessariamente doveva trattarsi di comuni contermini, come

[4] Poteva far parte dell'unione anche non più di un comune con una popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti (art. 26, comma 2).

[5] Più precisamente, a norma dei comma 6 e 7 dell'art. 26 era previsto che «Entro dieci anni dalla costituzione dell'Unione deve procedersi alla fusione […]. Qualora non si pervenga alla fusione, l'Unione è sciolta» e «In caso di erogazione di contributi aggiuntivi (*della regione, ndr*), dopo dieci anni dalla costituzione l'Unione di comuni viene costituita in comune con legge regionale […]».

prima era stato previsto, ma «di norma contermini», lasciando pertanto loro ampi margini nella scelta dei partner con i quali associarsi.

A partire dal 1999, l'istituto dell'UC è così cambiato sia nella forma che nel fine. Meno vincolante per chi intende costituirla (quindi più «appetibile») e destinata non più a ridurre il numero dei comuni (per il tramite della fusione obbligatoria), ma a incentivare la cooperazione intercomunale. Un cambiamento radicale che possiamo leggere come un apprendimento da parte del legislatore a seguito di un'implementazione della norma (la 142/1990) che, come si argomenterà successivamente, non aveva sortito gli effetti attesi. In altri termini, in un periodo di grande cambiamento all'interno del sistema politico italiano caratterizzato, da un lato, dall'introduzione dell'elezione diretta del sindaco e, dall'altro, dal tentativo di introdurre riforme federaliste nel nostro ordinamento, il legislatore si è trovato a prendere atto delle numerose resistenze da parte dei comuni dinanzi un progetto forse eccessivamente verticistico di riduzione della frammentazione comunale.

Il quadro normativo in materia di unioni e fusioni di comuni è poi rimasto immutato durante i due decenni successivi, durante i quali il tema del riordino territoriale – più nello specifico quello della riduzione del numero di comuni – è uscito dall'agenda politica nazionale ed è stato rimpiazzato da un nuovo problema di policy: quello del più generale riassetto delle autonomie territoriali. Come è noto gli anni 2000 hanno visto l'approvazione di una riforma costituzionale che ha riscritto il Titolo V della Costituzione italiana, relativo alle autonomie territoriali, segnando il punto in cui il «pendolo» dei rapporti tra centro e periferia ha raggiunto il punto massimo dell'ondata decentralista, avviandosi – da quel momento in poi – a oscillare verso l'accentramento di poteri e competenze (Bolgherini 2015). Il tema della cooperazione intercomunale ha quindi visto in questi anni solo l'approvazione del d.lgs. 267/2000, il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali (Tuel), nato con «il compito di razionalizzare un complesso di norme che nevroticamente si rincorrevano tra loro, innovando anche rispetto al quadro normativo previgente» (Carpino 2003). Il Tuel, dal nostro punto di vista, ha soltanto recepito la legge Napolitano–Vigneri, non intervenendo sulla natura degli strumenti di associazionismo intercomunale.

2.2 Gli anni della crisi

Il tema della frammentazione municipale è invece ritornato nell'agenda politica nazionale nei primi anni della crisi economica internazionale: a partire dal 2010, il governo nazionale ha dato il via a una serie di riforme tese ad obbligare i piccoli comuni ad associarsi per la gestione delle loro

funzioni fondamentali[6]. Tale vincolo segnerà un punto di svolta in materia di gestioni associate, ma lo farà attraverso una serie di provvedimenti, anche sconnessi tra loro, che si sono succeduti fino al 2014. Vediamoli meglio.

Il primo è stato il d.l. 78/2010 secondo cui i comuni con popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti sono obbligati a esercitare «in forma associata, attraverso convenzione o Unione» le funzioni fondamentali per come provvisoriamente elencate dalla legge n. 42/2009 (c.d. «federalismo fiscale»). Nel 2011 sono poi subentrate due manovre finanziarie con ulteriori previsioni in materia, giustificate da obiettivi di contenimento della spesa, soprattutto in ordine allo svolgimento delle funzioni politico-amministrative dei comuni[7]. A seguito di queste nuove norme i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti sarebbero stati obbligati a esercitare in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti attraverso una UC «speciale»[8]. Gli stessi comuni avrebbero potuto optare per la convenzione, purché avessero dimostrato – dopo tre anni, ovvero entro il 30 settembre 2013 – di aver gestito in maniera efficace ed efficiente tutte le funzioni previste.

Nel frattempo, però, cadeva il governo Berlusconi, anche a seguito della crisi economica, e subentrava il governo tecnico di Mario Monti. Il primo provvedimento emanato dal nuovo Consiglio dei Ministri fu il d.l. 201/2011 (il cosiddetto *Salva-Italia*) il quale conteneva un'importante novità per i comuni. In virtù di questo provvedimento la gran parte delle funzioni fino allora attribuite alle province venivano assegnate ai comuni stessi. Ma l'ulteriore punto di svolta in ordine all'associazionismo intercomunale è arrivato con il d.l. 95/2012, convertito con legge 135/2012. Anzitutto, in esso sono state individuate le funzioni fondamentali conferite ai comuni[9], in

[6] Per funzioni fondamentali si intendono quelle funzioni di necessaria competenza comunale, la cui gestione può essere realizzata o direttamente dal comune o in forma associata.

[7] Si tratta del d.l. 98/2011 convertito nella legge 111/2011 e del d.l. 138/2011 convertito nella legge 148/2011.

[8] Si trattava di una forma atipica di UC, diversa da quella disciplinata dall'art. 32 del Tuel, in quanto a composizione degli organi, potere statutario e emolumenti. Addirittura si poteva arrivare a parlare di un «modello a geometria variabile», a seconda delle funzioni ad esse conferite dai comuni. A queste UC potevano aderire anche i comuni con popolazione dai 1.000 ai 5.000 abitanti (Vandelli 2013).

[9] Ovvero: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) servizi pubblici; c) catasto; d) pianificazione urbanistica ed edilizia; e) protezione civile; f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) servizi sociali; h) edilizia scolastica; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti

luogo di quelle previste fino a quel momento attraverso la legge sul federalismo fiscale. Per queste funzioni era previsto l'obbligo di gestione associata mediante UC o convenzione per tutti i comuni con popolazione inferiore a 5.000, o inferiore a 3.000 abitanti se già appartenenti o appartenuti a Comunità montane.

Al fine di garantire un processo di graduale avvicinamento a questo modello di gestione associata obbligatoria (GAO), la norma ha previsto l'obbligo di gestione di almeno tre funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2013 e delle restanti entro il 1° gennaio 2014; successivamente, più proroghe intervenute nel tempo hanno previsto che ulteriori tre funzioni (oltre alle tre già associate) dovessero essere associate entro il 1° luglio 2014 e le restanti tre entro il 1° gennaio 2015[10]. Sempre secondo il d.l. 95/2012, per quanto riguarda i cosiddetti comuni polvere (ovvero quelli con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti), essi avrebbero avuto la facoltà (quindi, non più l'obbligo) di svolgere tutte le funzioni e i servizi loro spettanti mediante unione «speciale». Ma anche l'impianto dei decreti Monti sarebbe stato modificato di lì a poco. Durante i governi Letta e Renzi è stata infatti condotta un'intensa attività di discussione in tema di riordino territoriale che è poi confluita nell'approvazione finale dalla già citata legge Delrio, approvata in data 7 aprile 2014.

2.3 L'ultima tappa: la legge Delrio

La legge Delrio ha rappresentato l'ultima tappa del processo di revisione della geografia amministrativa italiana. Con questa legge, l'impianto normativo dell'associazionismo obbligatorio non viene modificato, permanendo per i piccoli comuni gli stessi obblighi stabiliti in precedenza, ma vengono comunque apportate delle modifiche significative sia per le UC che per le fusioni.

Per quanto riguarda le UC, possiamo individuare quattro nuclei di riforma: uno relativo al loro sistema di incentivazione, un secondo alla semplificazione amministrativa, un terzo alle loro caratteristiche dimensionali e un quarto ai loro organi.

Relativamente ai meccanismi di supporto economico per le UC, essa ha previsto che siano le regioni ad individuare misure idonee ad incentivare l'avvio di processi di fusione tra comuni, oltre che la creazione di UC sul

---

in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (funzione espressamente esclusa dall'obbligo gestione associata); l-bis) servizi in materia statistica (funzione espressamente esclusa dall'obbligo gestione associata).

[10] Come si vedrà in seguito, il governo ha poi previsto un'ulteriore proroga dapprima al 1° gennaio e successivamente al 31 dicembre 2016.

proprio territorio (art. 1, c. 131). Nel tentativo di introdurre nuove misure volte ad avviare una loro semplificazione amministrativa, viene invece a cadere il modello della «doppia» unione, ossia quella «speciale» dedicata ai comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti, riconducendo tale ultimo strumento a un'unica formula, quella prevista dall'articolo 32 del Tuel. Quanto al terzo nucleo di riforma, la norma stabilisce per le future unioni[11] una «dimensione minima» per la loro creazione pari ai 10.000 abitanti[12], salvo precisare che le regioni possono intervenire individuare un limite demografico differente sulla base di particolari condizioni territoriali. Questa «riserva di competenza» è stata, in molti casi, utilizzata dal legislatore regionale per prevedere limiti demografici minimi più bassi rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, in ragione delle specificità locali. In alcuni casi, il limite ha subito variazioni poco significative, in altri la deroga è stata molto più incisiva[13], ma – in generale – si registra una «riscrittura» del vincolo demografico ad opera dei governi regionali rendendo vano il tentativo centrale di vincolare la costituzione di UC con una taglia minima standardizzata su tutto il territorio nazionale. Allo stesso modo, e per tutelare l'organicità del complessivo riordino territoriale su base regionale, la legge Delrio ha imposto di «assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali […] previsti» dalle stesse regioni. Infine, è stata rivista la complessiva disciplina degli organi delle UC con la previsione dell'assenza di compensi agli amministratori che ne faranno parte e, parimenti, con l'introduzione di regole operative che contribuiscono a configurare l'UC come ente effettivamente sostitutivo dei comuni aderenti. Ne è un esempio la previsione secondo cui il presidente dell'UC svolge le funzioni attribuite al sindaco nel territorio dei comuni che hanno conferito all'unione la funzione fondamentale della polizia municipale (art. 1, c. 111).

[11] Il limite non trova applicazione per le unioni di comuni già costituite.

[12] O 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane. In quest'ultimo caso le unioni devono essere formate da almeno tre comuni.

[13] Tra le prime l'Emilia Romagna che, nella l.r. 21/2012, ha previsto che l'unione «deve rispettare il limite demografico minimo di 10.000 abitanti, ovvero di 8.000 abitanti se composta prevalentemente di comuni montani». Tra le seconde il Piemonte, dove la l.r. 11/2012, dopo aver suddiviso i comuni in aree territoriali omogenee (prevedendo aree montane, aree collinari e aree di pianura), all'art. 7 dispone limiti demografici minimi compresi tra i 3000 e i 5000 abitanti a seconda dell'area territoriale di appartenenza dei comuni interessati. Ancora più radicale la previsione della Calabria che, con la l.r. 43/2011, ha previsto un limite minimo di 4000 abitanti, precisando però che «per la gestione associata obbligatoria dei comuni […] non è previsto alcun limite demografico minimo» (art. 2, c.3).

Ricapitolando, con la Delrio le UC vengono ulteriormente a consolidarsi quale forma di cooperazione strutturata ma al contempo non vincolante per i comuni facenti parte. Resta, infatti, la libertà di scelta circa i partner con i quali aggregarsi, sulle funzioni da delegare e sulla durata della stessa. Con la legge Delrio, però, vengono poste le basi affinché l'unione dei comuni possa configurarsi quale freccia in più nella faretra di quei comuni interessati a una cooperazione reale e non solo di facciata. Le previsioni relative all'autonomia dell'ente, alla composizione e al funzionamento degli organi, la stessa previsione della non remunerabilità delle cariche e degli incarichi, fanno si che l'UC non possa più essere considerata l'ennesimo carrozzone, ma potenzialmente un valido strumento per il perseguimento dell'efficacia e dell'efficienza nella gestione delle funzioni dei comuni. In sostanza, quindi, la legge Delrio si pone come un punto di arrivo[14] sul tema del riordino territoriale. Viene posto in essere dal legislatore un disegno piuttosto chiaro che solo il tempo consentirà di valutare. Un disegno che punta, decisamente, alla realizzazione di ambiti territoriali sovracomunali che consentano, però, agli stessi comuni di mantenere autonomia e visibilità, a discapito di altri enti locali (le province), magari più radicati nella storia dell'architettura istituzionale italiana, ma giudicati inadeguati rispetto allo scopo, soprattutto a causa di confini territoriali non più consoni (in alcuni casi troppo grandi, in altri troppo piccoli) a garantire la gestione della cosa pubblica a livello locale (Vandelli 2013).

Per quel che concerne invece le fusioni di comuni, la legge Delrio è intervenuta con una serie di importanti novità volte sia a semplificare l'iter di accorpamento dei comuni che ad incentivare la loro diffusione sul territorio nazionale. Nel primo caso, pur non prevedendo alcuna misura obbligatoria di accorpamento dei comuni, ha introdotto una serie di misure agevolative, sia di ordine finanziario che organizzativo, volte ad incentivare l'avvio spontaneo di fusioni. Tra le prime, la legge 56/2014 ha per esempio confermato l'attribuzione di incentivi decennali per i nuovi comuni sorti a seguito di un processo di fusione e la possibilità che il nuovo comune possa beneficiare degli stessi incentivi spettanti ai comuni recessi a seguito del processo di fusione. Tra le seconde, ha invece istituzionalizzato la fusione per incorporazione – non esplicitamente prevista nella L. 142/1990 – che comporta la decadenza di tutti gli organi dei comuni incorporati e il mantenimento della personalità giuridica del comune incorporante[15]. Per incentivare invece l'avvio spontaneo di processi di fusione tra comuni,

[14] A ben vedere, si tratta di un punto di arrivo solo provvisorio, in attesa di una riforma costituzionale più organica.

[15] Per comune incorporante si intende quel comune che, a seguito di un processo di fusione, incorpora nella sua totalità un altro comune.

specie tra quelli più piccoli, la Delrio ha previsto una serie di misure di tipo agevolativo e derogatorie[16]. Ha poi previsto sia l'applicazione al nuovo comune unico di tutte le norme favorevoli (derogatorie, incentivanti e semplificative) dettate a beneficio dei comuni con meno di 5000 abitanti[17], sia, nel caso in cui il nuovo comune non raggiunga i 3.000 abitanti[18], la possibilità per i comuni nascenti da fusione di poter avviare la gestione associativa obbligatoria delle proprie funzioni fondamentali solo all'avvio del secondo mandato dei rispettivi organi. La legge Delrio ha inoltre mostrato un certo *favor* nei confronti del tema della tutela delle comunità originarie (Tubertini 2015), auspicando che nello statuto dei comuni unici siano presenti misure volte ad assicurare adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (c. 130), oltre che «forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione» (c. 116). Infine, la legge ha ribadito il ruolo chiave di indirizzo e di sostegno che le regioni possono assumere in tema di governi locali e del loro riordino, potendo individuare misure di incentivazione ulteriori rispetto a quelle già previste dal legislatore nazionale. Tale misura va quindi ulteriormente a potenziare il già menzionato ruolo delle regioni italiane nel più complessivo processo di riordino territoriale in atto, soprattutto in materia di gestioni associate.

Sulla scia della Delrio, la successiva legge di stabilità per l'anno 2015 (L. 190/2014) ha anch'essa previsto una forma di incentivazione indiretta per l'avvio di processi di fusione. Per i nuovi comuni con un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30% la legge di stabilità ha infatti previsto, per i cinque anni successivi alla fusione, di non applicare i vincoli e le limitazioni relative ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato e alle facoltà assunzionali, cercando così di promuovere la diffusione di questo strumento[19].

---

[16] Essa ha per esempio previsto che i comuni sorti da fusione: subentrino nella titolarità di beni mobili ed immobili e non siano soggetti ad alcun onere fiscale (c. 128); possano utilizzare i margini di indebitamento in materia a uno o più dei comuni originari (c. 119); possano mantenere i tributi e le tariffe differenziate per ciascun territorio degli enti preesistenti alla fusione (c. 132); abbiano tre anni di tempo per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione ecc. (c. 133).

[17] A patto che tutti i comuni abbiano meno di 5.000 abitanti.

[18] O 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane.

[19] Da ultimo, il Decreto del Ministero dell'Interno del 21 gennaio 2015 è intervenuto specificando che i dieci anni per l'ottenimento dei benefici decorrono dal momento in cui la regione istituisce il nuovo comune. Inoltre «l'ampliamento del numero degli enti facenti parte di un comune nato per fusione comporta la rideterminazione

Se sono state tre le fasi principali della produzione normativa individuate in questo paragrafo – una prima che ha interessato tutti gli anni '90, una seconda che va dalla L. 265/1999 al d.l. 78/2010 e una che dal 2010 arriva a oggi passando per la L. 56/2014 – è possibile individuare anche diversi atteggiamenti nei confronti del problema della frammentazione municipale, ciascuno indicativo di una diversa formulazione delle riforme, nonché di un diverso ruolo assunto, da parte dei principali attori e stakeholder coinvolti. A questo dedicheremo il paragrafo che segue.

3. Attori e dinamiche dei processi di riforma

Se quello appena descritto è il processo di riordino territoriale registratosi in Italia dal 1990, occorre adesso focalizzare l'attenzione sulla fase di formulazione delle riforme, in particolare sulle dinamiche che ne hanno determinato il design definitivo e la conseguente implementazione, al fine di individuare i principali attori e stakeholder. Per far ciò adotteremo una prospettiva diacronica, considerando le riforme di riordino territoriale come un *continuum* che, dal 1990 a oggi, ha fatto registrare numerosi provvedimenti, in molti casi anche contraddittori tra loro, ma a nostro avviso legati da un unico lungo filo conduttore.

L'importanza degli attori nell'analisi delle politiche pubbliche è ormai nota e riconosciuta da tempo. Essi, infatti, sono «gli elementi che caratterizzano il decorso della politica, con le loro interpretazioni, i loro ruoli, le loro azioni e interazioni» (Capano e Giuliani 1996, 35): in altre parole «I policy actors fanno le politiche pubbliche» (*ibidem*).

Nel caso dei processi di riordino territoriale, i principali attori che hanno avuto un ruolo nel policy design delle riforme e nella loro implementazione possono essere raggruppati in tre grandi categorie: gli attori governativi, gli attori rappresentanti gli interessi dei comuni e gli attori tecnici.

Nei primi possiamo far rientrare gli organi esecutivi e legislativi di livello statale e regionale. Con attori rappresentanti gli interessi dei comuni intendiamo, invece, gli amministratori locali (sindaci, giunte e consigli) e l'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI) quale «contenitore» che permettere loro di confrontarsi e di portare avanti istanze collettive. Tali attori, si presentano come veri e propri gruppi di pressione in grado di influenzare le policies soprattutto, come vedremo, nella fase di

---

del contributo straordinario attribuito originariamente a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo al provvedimento regionale di ampliamento» (art. 3) del nuovo comune.

implementazione. Il terzo gruppo è costituito dalle cosiddette organizzazioni di ricerca (Howlett e Ramesh 2003), più in particolare ricercatori operanti all'interno delle Università, studiosi delle «questioni» legate agli enti territoriali (in questo specifico caso i comuni), prevalentemente, ma non esclusivamente, giuristi e politologi.

Il ruolo istituzionale dei primi due gruppi li pone in una posizione preminente rispetto al terzo, ma è complesso individuare chi, tra attori governativi e attori rappresentanti gli interessi dei comuni, sia l'attore «dominante», posto che le politiche di riordino territoriale, e ancor di più quelle qui esaminate relative a unioni e fusioni (dove sono entrati in campo livelli di governo diversi e differenti interessi), sono state caratterizzate, a nostro avviso, dalla presenza di numerosi attori tutti «rilevanti e co determinanti il decorso decisionale» (Capano e Giuliani 1996, 36).

È comunque possibile tentare di ricostruire quale posizione essi abbiano assunto e quali ruoli abbiano giocato nelle fasi salienti dei programmi di riordino a partire dagli anni '90 quando, con la legge 142/1990, la questione della frammentazione dei comuni è diventato un problema di policy sul quale intervenire.

3.1 Agli albori del dibattitto sulla frammentazione: la questione dell'efficienza dei governi comunali

Se l'adozione di provvedimenti normativi sul tema parte, come si è visto, nel 1990, in realtà il dibattito intorno alla necessità di arrivare a una riforma degli enti locali e in particolare dei comuni, prende il via ben prima.

Già sul finire degli anni '50, infatti, gli attori tecnici si erano occupati, in generale, dell'amministrazione locale e, più in particolare, del funzionamento dei comuni[20]. Si palesava a quel tempo una sorta di disagio nei confronti di una legislazione che risaliva di fatto al 1859 (Pototschnig 1975) e che non poteva più rispondere alle esigenze di un'amministrazione locale radicalmente modificata. Gli studiosi si sono interrogati dunque su quali fossero i principali nodi da risolvere, avviando una serie di ricerche in tal senso. Si è trattato di lavori che, nel loro sviluppo, hanno progressivamente dimostrato come la gran parte dei comuni italiani, in quanto destinatari di importanti funzioni a beneficio della cittadinanza di riferimento, dovessero fare i conti con dimensioni (non solo demografiche, ma anche in termini di strutture e di risorse), tali da mettere in discussione la

[20] Già nel 1959, infatti, l'eminente giurista Feliciano Benvenuti pubblicava sulla Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana il suo *Per una nuova legge comunale e provinciale*, al quale, successivamente, fecero seguito ulteriori pubblicazioni in tal senso a firma di importanti studiosi quali Sabino Cassese, Massimo Severo Giannini e, più recentemente, Bruno Dente.

loro capacità rispetto allo scopo. Emblematico in tal senso fu lo studio condotto da Mannozzi e Visco Comandini (1990) sul finire degli anni '80 che mostrò come la gran parte delle funzioni previste dalla legge, nei piccoli e piccolissimi comuni, non venisse sostanzialmente esercitata. Nel concreto, il «tasso di effettività» nella gestione delle funzioni risultò essere del 29% (*ibidem*). Dunque, l'elemento identitario e democratico richiamato a difesa della stessa esistenza dei piccoli comuni, cominciò a incrinarsi «sotto la diffusa constatazione del pesante fardello di inefficienze e di inadeguatezze» (Vandelli 1997, 834). Negli anni '80 prese il via anche il dibattito sulle forme associative e di cooperazione tra i comuni, intese quali rimedio «a quello che è considerato da tempo il limite maggiore dell'ordinamento, riguardante l'amministrazione locale, ereditato dallo Stato liberale, ossia l'assoluta e paradossale uniformità della disciplina, malgrado le diversità radicali esistenti tra gli ottomila comuni italiani» (Pototschnig 1985, 681). Non sono poi mancati, da parte degli attori tecnici, tentativi di facilitare l'operato del legislatore elaborando testi di riforma oppure progetti di legge alternativi a quelli predisposti dal governo. Nel primo caso è da ricordare la commissione di studiosi insediata presso l'Università di Pavia negli anni '70 dalla quale venne redatta la proposta di «legge generale sull'amministrazione locale» (Vesperini 2010). Nel secondo caso, invece, il «Progetto di legge generale di autonomia dei Comuni e delle Province», sviluppato all'interno dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (ISAP) si pose come alternativa al disegno di legge di iniziativa ministeriale che sarebbe poi diventato la l. 142/1990 (Rotelli 2009). Due esempi, questi ultimi, di come gli stessi attori tecnici si siano proposti nel particolare ruolo di promotori di riforme al fine di sbloccare una situazione di *empasse* nei confronti di un problema ormai diffusamente percepito come tale.

Anche gli attori governativi, al pari di quelli tecnici, si interessarono del problema dell'efficienza delle amministrazioni locali e del riordino territoriale ben prima dell'adozione della 142/1990. Già nel 1979, infatti, l'allora Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini[21] trasmise alle Camere il *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, in cui veniva evidenziato come le dimensioni demografiche dei comuni potessero costituire un problema, dal momento che

[21] Da notare come Massimo Severo Giannini abbia avuto un doppio ruolo, sia tecnico, in quanto noto studioso amministrativista, sia governativo come Ministro della repubblica. In effetti, non è inusuale questo intreccio tra ricerca e politica, con diversi casi di studiosi che, a un certo punto, arrivano a ricoprire cariche istituzionali a livello locale o nazionale. Questa situazione fa si che le posizioni e gli studi degli attori tecnici trovino, sovente, un canale di accesso al tavolo del policy maker.

«i costi amministrativi invisibili di comuni piccolissimi e di megalopoli sono giunti a livelli elevatissimi» (Giannini 1979, 5).

3.2 L'adozione della l. 142/1990

Lo stesso Giannini sarà poi uno degli autorevoli esponenti del gruppo di parlamentari e studiosi i quali, alla vigilia della sua approvazione si dichiararono contrari a quanto contenuto nel disegno di legge della 142/1990. Tali posizioni sono ben riassunte dal disegno di legge di iniziativa dei Senatori Cesare Dujany e Roland Riz (*Norme sull'ordinamento dei poteri locali*, comunicato alla Presidenza del Senato il 20 febbraio 1990), predisposto dal «Gruppo di Roma» diretto e coordinato dallo stesso Giannini. Il disegno di legge di Dujany e Riz risultò essere una proposta alternativa, per alcuni aspetti molto più radicale della 142/1990 per quanto atteneva alle disposizioni relative alla razionalizzazione delle circoscrizioni comunali. L'art. 1 del disegno di legge richiamato, infatti, prevedeva un intervento in tempi brevi del governo volto al«riordino delle circoscrizioni comunali e provinciali su tutto il territorio nazionale». Tra i criteri più incisivi vi era la previsione secondo cui«la dimensione minima territoriale comunale non può essere, di norma, inferiore ai 3.000 abitanti […]». Il testo definitivo della 142/1990, come si è visto, si pose in maniera meno radicale da questo punto di vista, pur condividendo la necessità di porre rimedio al problema della frammentazione comunale. Nella relazione della Commissione permanente affari costituzionali il relatore di questa legge, Adriano Ciaffi, sostenne che «è ormai scientificamente dimostrato che il costo unitario dei servizi erogati cresce sopra i 20.000 abitanti e sotto i 5.000», ma si «scart[*ò*…] la fusione per legge dei piccolissimi comuni» quale risoluzione del problema onde evitare di suscitare resistenze tra gli amministratori locali. Allo stesso tempo, riconobbe l'importante ruolo dell'unione di comuni che avrebbe dovuto «preparare la fusione attraverso un processo volontario di unificazione di organi o di servizi fra più comuni che sbocchi nella fusione».

Il profilo ammorbidito della 142/1990 spiega, probabilmente, l'atteggiamento pressoché passivo tenuto fino a questo momento dagli attori rappresentanti gli interessi dei comuni. Prima dell'adozione della 142/1990, infatti, la posizione prevalentemente sostenuta dagli amministratori dei piccoli comuni, la cui voce è registrabile principalmente attraverso l'attività dell'Anci, fu quella di ribadire il ruolo importante, dal punto di vista storico e culturale, dei piccoli comuni, rivendicando maggiore attenzione (e risorse) da parte dello Stato. Proprio negli anni '80, quando il dibattito degli attori governativi e di quelli tecnici rispetto al tema del riordino territoriale diventò intenso e si indirizzò verso l'adozione di un testo legislativo di riforma, l'allora sindaco di Bologna Renzo Imbeni denunciava una perdita, da parte

dell'Anci, di «autonomia, capacità progettuale e propositiva e credibilità sia verso gli interlocutori nazionali, sia verso i propri soci (i Comuni)», a causa del «prevalere gli ordini di scuderia e l'appartenenza partitica degli amministratori» (Imbeni 1988). È dunque ipotizzabile che, nella fase di scrittura della 142/1990 e nelle successive modifiche apportate al testo prima della definitiva approvazione, gli interessi dei comuni siano stati tutelati all'interno dei partiti e, tramite essi, portati all'attenzione del dibattito parlamentare e governativo, scavalcando così le organizzazioni di rappresentanza collettive come l'Anci.

3.3 Gli anni '90: il ruolo degli amministratori locali nell'implementazione

Dopo il lungo periodo precedente l'approvazione della 142/1990, in cui si è registrato l'atteggiamento marginale o passivo sopra descritto, gli amministratori locali hanno invece giocato un ruolo fondamentale nell'implementazione di questa legge e, di conseguenza, negli esiti del complessivo disegno governativo. Come visto in precedenza, buona parte del riordino territoriale previsto dalla 142/1990 si incentrava sulla volontà dei singoli comuni di avviare, direttamente, processi di fusione o di passare preliminarmente per l'esperienza dell'unione dei comuni da intendersi come prima prova tecnica della stessa fusione. I risultati, come vedremo in maniera diffusa nei prossimi paragrafi, non furono quelli auspicati: le UC risultanti al 1999 erano, infatti, appena 16 e solo 4 le fusioni (Anci 2015).

In questa fase, gli attori tecnici si limitarono a dichiarare il fallimento nei fatti della *mission* propria della 142/1990 in tema di riordino territoriale. In generale, il riscontro sugli esiti negativi dell'intento razionalizzatore di questa legge sono condivisi da più parti in letteratura. Scrivono infatti De Angelis e Pellegrini (2005, 10): «com'è noto, sia la ritrosia delle Regioni a porre in essere una politica di aggregazione dei Comuni più piccoli attraverso la leva della modifica delle circoscrizioni territoriali, sia l'indisponibilità dei Comuni ad entrare in un ingranaggio che li portava necessariamente alla loro estinzione mediante fusione, hanno fatto sì che nessun risultato degno di rilievo sia stato ottenuto».

L'atteggiamento in fase di implementazione degli amministratori locali e le evidenze dei risultati indussero il governo a intervenire in corso d'opera sul testo della riforma del 1990, trasformando – tra il 1990 e il 2000 – oltre il 77% del complessivo contenuto della 142 mediante più provvedimenti normativi adottati nel corso degli anni (Vesperini 2010). Con l'approvazione della L. 265/1999 Napolitano-Vigneri, le dichiarazioni ufficiali dell'Anci si espressero, non a caso, in modo più favorevole, soprattutto riguardo alle previsioni che riguardavano un impianto complessivo tendente alla «salvaguardia della partecipazione dei comuni e delle popolazioni» (Bianco 2000, 49) con l'unione dei comuni che, venendo meno l'obbligo di fusione,

«diventa[va] più flessibile». Il nocciolo del problema legato alla 142/1990 è efficacemente sintetizzato da un passaggio della relazione al disegno di legge che sarebbe poi diventato la legge 265/1999, presentata dal relatore per la maggioranza Sergio Sabattini alla Camera dei deputati il 6 aprile 1999: lo spirito del legislatore nell'adottare i provvedimenti legati al riordino territoriale «è stato […] contraddetto dalla realtà: permangono, infatti, tendenze municipalistiche che non sono disponibili ad essere superate ed è difficile pensare in termini di ingegneria istituzionale, eliminando realtà culturali, sociali ed economiche relative ad interessi difficilmente cancellabili con un tratto di legge o con un tratto di penna». Le parole d'ordine diventarono in quegli anni «autonomia» nella scelta dello strumento associativo o nell'avvio di processi di fusione e «responsabilità» circa i risultati da raggiungere a beneficio della collettività di riferimento.

3.4 Gli anni recenti: austerity, GAO e interessi dei comuni

Il dibattito sulla necessità del riordino territoriale, con particolare riferimento alla razionalizzazione della mappa comunale, come si è detto, è poi passato in secondo piano per molti anni, per ritornare sul tavolo del governo alla fine dello scorso decennio, quale una delle misure di contrasto agli effetti della crisi economica e, come conseguenza, di riduzione della spesa pubblica.

Gli attori governativi, dunque, hanno preso nuovamente l'iniziativa inaugurando, con il d.l. 78/2010 la stagione dell'associazionismo obbligatorio delle funzioni fondamentali, mentre tra gli attori tecnici, soprattutto in ambito politologico, inizia in questa fase il dibattito intorno alla questione della dimensione «ottimale» dei governi locali. Argomento precedentemente scarsamente trattato, il fattore dimensionale diventa invece una delle variabili in grado di incidere sul miglior funzionamento dell'ente comunale. Non sono mancate ricerche che hanno tentato di arrivare alla definizione di una soglia demografica ottimale dei comuni, partendo da una valutazione dei costi di gestione amministrativa e del concetto di economia di scala: la cosiddetta teoria economica dell'associazionismo (Fraschini e Osculati 2006).

Gli attori rappresentanti gli interessi dei comuni cominciano, a questo punto, la loro opposizione all'impianto della gestione associata obbligatoria (GAO) che si porrebbe in contrasto con la richiesta di autonomia e tutela delle tradizioni già emersa in occasione dell'approvazione della 142/1990. L'opposizione avviene su due fronti: da un lato su quello dell'implementazione, dall'altro su quello del *lobbying* sugli organi di governo. Ancora una volta, gli amministratori dei piccoli comuni sono chiamati a rendere effettivo il programma disegnato con una legge e, ancora una volta, riescono a ridurre l'impatto della norma sul livello di autonomia

da loro rivendicato. L'obbligo di gestire in forma associata le funzioni fondamentali, in alcuni casi è stato aggirato mediante la creazione di UC vetrina, formalmente costituite ma sostanzialmente vuote (Marotta 2015). Sul secondo fronte, vale a dire su quella del *lobbying*, sono da segnalare le forti prese di posizione dell'Anci nell'ambito della X Conferenza dei piccoli comuni tenutasi nel settembre 2010 a Riccione e dei numerosi articoli dedicati al tema sulla rivista mensile dell'associazione. L'obbligo di gestione associata è stato definito una «mannaia» (Guerra 2010) ed è emersa forte la richiesta di «ascolto e concertazione» degli amministratori locali (Formiconi 2010, 20) con la controparte governativa.

Il risultato ottenuto sono stati i progressivi slittamenti delle scadenze imposte ai comuni per l'adempimento degli obblighi di gestione associata. Inizialmente, lo ricordiamo, tre funzioni (la cui individuazione è stata lasciata alla libera scelta del comune obbligato) dovevano essere associate entro il 1° gennaio 2013, ulteriori tre entro il 30 giugno 2014 e le restanti tre entro il 1° gennaio 2015. Rispetto all'ultima scadenza il governo, a fine 2014, ha rinviato il termine fissandolo al 30 giugno 2015, ma una recente proroga ha fatto nuovamente slittare il completamento dell'obbligo associativo al 1° gennaio 2016, e poi, con l'approvazione del decreto *Milleproroghe 2016*, al 31 dicembre 2016. Ma non è detto che non si arrivi addirittura a un completo abbandono da parte del governo dell'obbligo della gestione associata (Trovati 2015). A differenza di quanto successo alla vigilia dell'approvazione della 142/1990, dunque, quando le istanze degli amministratori locali vennero perorate dai partiti e fatte confluire nel testo della legge, questa volta le azioni di *lobbying* sono poste in essere direttamente dall'associazione dei comuni. In tal senso basti ricordare che nel novembre 2015, i rappresentanti Anci sono stati ascoltati dalla Commissione affari costituzionali della Camera, dinanzi alla quale hanno chiesto espressamente l'abolizione dell'obbligo di gestione associata e un maggiore coinvolgimento dei sindaci nell'elaborazione delle politiche di riordino territoriale[22].

Da quanto descritto fin qui, possiamo trarre alcune conclusioni rispetto ai principali attori coinvolti nel policy making di riordino. Gli attori governativi hanno dato l'impulso alle riforme che si sono succedute nel corso degli anni. Tra essi, l'iniziativa è sempre stata presa dall'organo esecutivo. Le motivazioni dichiarate per dare avvio alle riforme sono state condivise, e in molti casi anticipate, dagli studi degli attori tecnici. L'attenzione di questi ultimi, prevalentemente giuristi, si è però concentrata

[22] Le posizioni dell'Anci sono contenute nel *Manifesto di Cagliari*, il documento approvato dalla XV conferenza nazionale ANCI piccoli comuni e dalla IX conferenza nazionale Unioni di comuni tenutesi a Cagliari nel luglio 2015.

più sugli aspetti di tecnica normativa o legati alla verifica di costituzionalità o agli assetti di governo, che non al riordino territoriale in quanto problema di policy. Gli attori rappresentanti gli interessi dei comuni, sostanzialmente gli amministratori locali, hanno di solito assunto atteggiamenti passivi fino all'approvazione della norma, per poi invece (re)agire immediatamente dopo: attraverso l'Anci per fare pressione sul legislatore affinché modificasse la norma e, allo stesso tempo, direttamente nella fase di implementazione, cercando di applicare le previsioni in modo che non incidessero sulla loro autonomia operativa e decisionale. L'obiettivo, esplicitamente dichiarato e/o desumibile dalla loro azione, è stata la richiesta di dialogo e partecipazione nel disegno della riforma. In buona sostanza, i governi locali sembrano in grado di condizionare in maniera forte i programmi di riordino e i risultati ottenuti di questi ultimi dipendono da come gli stessi si comportano nella fase di implementazione.

4. Adesione (inconsapevole) a un nuovo paradigma?

Se il ruolo degli attori in materia di riordino territoriale è stato quello sopra descritto, in questo paragrafo si cercherà di presentare alcune considerazioni in merito al policy design che ha contraddistinto questo settore di policy.

A partire dall'età repubblicana, la storia del governo locale italiano è stata caratterizzata da fasi alterne di accentramento e di decentramento che hanno interessato le relazioni intergovernative tra il centro e la periferia. Inoltre, a seguito delle riforme istituzionali introdotte nel nostro ordinamento a partire dagli anni '70, anche i concetti di centro e di periferia sono andati via via modificandosi, coinvolgendo nuovi enti e nuove strutture amministrative. Al fine di rendere l'idea di questo continuo e turbolento passaggio di competenze, la metafora utilizzata a partire dagli anni '90 è stata quella del pendolo. Al riguardo Bolgherini (2015, 35-36) ha recentemente argomentato che:

> anche il percorso che ha portato al paradigma del decentramento non è stato un percorso lineare, privo di battute di arresto o addirittura di retromarce. Anzi, se si osserva il fenomeno da una prospettiva di più lungo periodo, ci accorgiamo che si tratta piuttosto di un movimento oscillatorio che tende a privilegiare talvolta il centro, talvolta le periferie. Proprio l'immagine del pendolo è stata utilizzata […] per stabilire la direzione della trasformazione: verso un neo-centralismo o verso il localismo e il decentramento. Né il centralismo o la tendenza alla centralizzazione, né il localismo o la tendenza al decentramento spariscono quindi completamente in una o nell'altra fase dell'oscillazione del pendolo.

L'oscillazione tra accentramento, decentramento e ri-accentramento in Italia ha conosciuto diverse fasi. Nei primi due decenni di vita della nostra repubblica, l'*imprinting* dato dall'accentrato modello napoleonico ha segnato in maniera pressoché totale il nostro ordinamento. A seguito dei decreti legislativi del 1972, che hanno sancito un graduale trasferimento di funzioni alle regioni, il pendolo ha invece iniziato ad oscillare a tutto vantaggio delle periferie. Verso la stessa direzione si sono mosse le riforme istituzionali che dalla L. 142/1990 hanno condotto alla riforma del Titolo V della Costituzione, forse il punto massimo di oscillazione a favore del decentramento. Viceversa, le misure varate negli anni dell'austerity stanno spingendo il pendolo a tutto vantaggio del ri-accentramento di competenze, soprattutto verso il livello di meso-governo, ovvero le regioni.

La ridefinizione dei rapporti centro-periferia è andata di pari passo con il processo di riordino territoriale avviato con le riforme degli anni '90. Riprendendo una recente classificazione di Bolgherini (2014) il policy design del riordino territoriale può essere diviso in due grandi momenti – uno che va dal 1990 alle prime misure d'urgenza del 2010 ed uno che da queste si avvia fino a oggi – e in alcune tappe principali (Quadro 1). Un'attenta lettura di tali fasi mostra come il tentativo di potenziare il principio dell'autonomia locale (Bolgherini e Lippi 2016), avviato con la 142/1990, sia venuto meno nelle recenti misure varate negli anni della crisi economica, a vantaggio del controllo dei processi e degli attori locali da parte dell'autorità centrale, sia essa nazionale che regionale. Anche se gli obiettivi finali del riordino non sono mai stati resi manifesti, l'idea guida che ha mosso gli interventi del legislatore nazionale negli ultimi decenni è sempre stata, di fatto, solo una: risolvere il problema dell'eccessiva frammentazione municipale. Come visto precedentemente, se in un primo momento si era ipotizzato di lasciare ai comuni questo compito attraverso l'idea dell'UC come prodromica alla fusione, la mancanza di una loro volontà di intervenire in questa questione, da un lato, e l'acuirsi della crisi economica e le loro inevitabili ripercussioni sui bilanci comunali, dall'altro, hanno contribuito all'avvio di questa tendenza di ri-centralizzazione. In mancanza di obiettivi chiari e definiti, il policy maker nazionale ha riproposto nelle misure varate negli ultimi cinque anni le medesime logiche incrementali e disgiunte (Lindblom 1965) che lo hanno da sempre contraddistinto in materia di riordino territoriale, caratterizzandosi inoltre per una proliferazione normativa estrema e un ritmo di riforma molto celere, peraltro assolutamente nuovo in questo ambito di policy.

Quadro 1. *Riordino territoriale (1990-2009 e 2010-2015): tappe principali*

Anno	*Natura della riforma*	*Decreto Legge (dl) o Legge (L)*	*Contenuti principali (relativi al riordino territoriale)*
1990	Riforma generale del governo locale	L. 142/1990	Nuova autonomia nelle politiche locali in materia di poteri finanziari, organizzativi e legali; UC come prodromiche alla fusione
1993	Sistema elettorale comunale e provinciale	L. 81/1993	Elezione diretta dei sindaci e dei presidenti della provincia; sistema elettorale maggioritario
1997	Riforma della pubblica amministrazione e degli enti locali	L. 59/1997 - *Bassanini I* *federalismo amministrativo* L. 127/1997 - *Bassanini II*	Ri-organizzazione delle strutture locali, funzioni e competenze trasferite dallo Stato alle Regioni Auto-certificazione, semplificazione amministrativa; aumento dell'auto governo
1998	Disposizioni in materia di enti locali	L. 191/1998 - *Bassanini III*	Nuove regole per i dipendenti pubblici locali e ulteriore regolamentazione delle autorità locali
1999	Sistema elettorale regionale Emendamento sulla L. 142/1990 sugli enti locali	Legge Costituzionale 1/1999 L. 265/1999 *Napolitano Vigneri*	Elezione diretta del presidente regionale Eliminazione del vincolo della fusione obbligatoria per le UC dopo dieci anni
2000	Riforma generale del governo locale	d.l. 267/2000 – TUEL (Testo Unico degli Enti Locali)	Aggiornamento delle riforme degli anni '90 in un unico documento
2007	Legge finanziaria per il 2008	L. 244/2007	Ri-organizzazione e tagli alla spesa di almeno un terzo delle comunità montane
2009	Legge finanziaria per il 2010	L. 191/2009	Soppressione dei consorzi funzionali municipali e dei fondi statali per le comunità montane
2009	Federalismo fiscale – revisione dell'art. 119 della Costituzione	L. 42/2009 – *federalismo fiscale*	Insediamento dei principi di federalismo fiscale (corrispondenza tra le entrate locali e le risorse finanziarie disponibili allo stesso livello locale)

2010	Misure di urgenza relative alle autorità regionali e locali	DL 2/2010 poi convertito in L. 42/2010	Soppressione delle Autorità d'Ambito (ATO); tagli ai trasferimenti statali verso gli enti locali
	Misure di urgenza per la stabilizzazione finanziaria e la competitività economica	DL 78/2010 poi modificato e convertito in L. 122/2010	Obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali per i comuni con meno di 5.000 abitanti
2011	Ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo	DL 138/2011 poi modificato e convertito in L. 148/2011 – *Misure estive*	Obbligo di gestione associata di tutte le funzioni amministrative e dei servizi pubblici attraverso una Unione speciale municipale (di almeno 5.000 abitanti) per i comuni con meno di 1.000 abitanti
	Misure di urgenza per la crescita, l'equità e il consolidamento delle finanze pubbliche	DL 201/2011 – *Decreto Salva Italia* – poi modificato e convertito in L. 214/2011	Riduzione delle funzioni provinciali; funzioni provinciali presto trasferite ai municipi (previsione successivamente sospesa)
2012	Misure di urgenza per la revisione della spesa, mantenendo inalterati i servizi per i cittadini	DL 95/2012 – *spending review*– poi modificato e convertito in L. 135/2012	Determinazione di dieci funzioni fondamentali per i comuni; gestione associata obbligatoria di almeno tre funzioni fondamentali a partire da Gennaio 2013 e di tutte le restanti a partire da Gennaio 2014 per i comuni con meno di 5.000 abitanti; revisione dell'art. 16 delle *Misure estive*: i comuni con meno di 1.000 abitanti sono invitati, e non più obbligati, a gestire le funzioni e i servizi; incentivi per la fusione tra comuni
	Misure di urgenza relative a province e città metropolitane	DL 188/2012 mai convertito in legge	Le regioni devono devolvere le funzioni provinciali ai comuni o acquisirle loro stesse
	Legge finanziaria per il 2013	L. 228/2012 *Legge di Stabilità*	Sospensione del processo di fusione delle Città metropolitane e delle province
2013	Soppressione delle province	Proposta di riforma costituzionale (presentata in agosto)	Cancellazione nella Costituzione di tutti i riferimenti alle province
2014	Misure per le città metropolitane, le province, le UC e le fusioni	L. 54/2014 *Delrio (o Svuota poteri*)	Trasferimento delle funzioni provinciali alle Città metropolitane e alle UC; riorganizzazione delle Città metropolitane, delle UC e delle fusioni tra comuni
2015-2016	Riforma Costituzionale (Senato - Titolo V)	In discussione – in attesa approvazione finale e eventuale referendum	Abolizione delle province; il Senato viene sostituito da una seconda camera con rappresentanti regionali e locali

Fonte: Adattamento da Bolgherini (2014, 201-204).

Ciò che sembrerebbe differenziare l'attuale policy design rispetto a quello del primo periodo è la sua diversa capacità tecnica e strumentale, ossia le sue variabili indipendenti (Capano 2015). Infatti, se nel primo periodo (1990-2009) il tentativo rivelatosi poi vano del riordino territoriale era stato «disegnato» in presenza di una inesistente volontà politica di portare a termine il progetto di riforma che ha inibito il consolidamento della capacità tecnica degli attori, negli anni della crisi economica sembrerebbe essere aumentata la capacità strumentale, salvo rimanere ancora molto scarsa quella tecnica. Infatti, se da un lato tutte le forze politiche succedutesi a partire dal IV governo Berlusconi hanno mostrato un vivo interesse a portare a termine questa stagione di riforme, dall'altro i limiti tecnici continuano ad essere molto evidenti, soprattutto per via della complessità delle dimensioni interessate, da quella giuridica per le competenze, a quella economica per i rapporti e gli accordi di cooperazione, da quella sociale per l'impatto sulla cittadinanza a quella geografica per i confini. In altri termini, un policy design consapevole è stato effettivamente seguito, dal momento che tutte le azioni messe in atto a partire dal d.l. 78/2010 hanno avuto uno scopo ben definito: puntare al riordino e alla razionalizzazione degli enti, anzitutto in nome del risparmio e della riduzione dei costi e della spesa pubblica. Ciò che sono mancate tuttavia sono state le conoscenze e le informazioni tecniche che hanno così obbligato i diversi governi che si sono succeduti ad attuare radicali revisioni del policy design, con continui aggiustamenti successivi che hanno determinato una discrasia rispetto agli obiettivi.

Alla domanda se nuove tendenze nel settore del riordino territoriale siano state effettivamente seguite, la risposta a cui giungiamo è solo parzialmente positiva. Anzitutto, dall'analisi documentale svolta, negli atti preparatori le riforme, nonché nel testo stesso delle norme, nessun riferimento specifico a nuovi paradigmi sembra essere presente. Viceversa, anche se inconsapevolmente e non adottando esplicitamente tale approccio, la tendenza all'accorpamento e all'integrazione è stata effettivamente seguita. Infatti, se guardiamo al triplice modo in cui il suo concetto portante, quello di razionalizzazione, può essere declinato (come risparmio, come semplificazione e come efficacia ed efficienza), osserviamo come l'adesione al paradigma dell'austerity (Bolgherini 2015) in tema di riordino territoriale abbia indotto il policy maker nazionale a varare un numero consistente di atti normativi e disposizioni legislative tutte accumunate dal tentativo di ridurre i costi e la spesa pubblica, quindi volte al risparmio. L'effetto "perverso" di questa continua e incessante tendenza al risparmio ha, inconsapevolmente, portato a un avvicinamento ai valori del post-NPM. Questo è chiaramente visibile nel fatto che i risparmi di spesa che hanno guidato in Italia il riordino territoriale hanno introdotto anche una serie di novità che rimandano a concetti come quello della condivisione e del coordinamento, spesso

centralizzato, che è tra l'altro un modo ulteriore di razionalizzare. Infatti non mancano i tentativi di introdurre nuovi strumenti per raggiungere il risparmio, prime tra tutti le centrali uniche di committenza.

Concludendo, in tema di riordino territoriale è stato seguito un policy design consapevole, anche se con significativi problemi nell'implementazione, e solo inconsapevolmente le riforme degli ultimi anni si sono orientate verso forme assimilabili a quelle del post-NPM. Criteri come quello di efficienza, economicità, semplificazione e risparmio sono stati sempre richiamati in questi anni, così come di fatto sono stati introdotti nuovi strumenti di governo che rimandano al ri-accentramento da parte dello Stato. A questi si sono accompagnate innovazioni che sono assimilabili alle tendenze europee verso l'integrazione e il coordinamento ma, nel caso degli enti locali italiani, sono forse solo preterintenzionali.

5. Criteri, strumenti e strategie del riordino territoriale

Descritto il policy design che ha caratterizzato le riforme di riordino territoriale, passiamo ora a inquadrare quali sono stati i criteri utilizzati dal legislatore nella formulazione della policy oggetto di analisi.

L'analisi dei testi normativi, con l'ausilio della scansione in fasi proposta nel par. 2 – la prima dal 1990 al 1999, la seconda dal 2000 al 2010, la terza dal 2010 e tuttora in corso – ci consente di individuare quali siano stati gli obiettivi dichiarati dal legislatore e quali invece siano poi quelli effettivamente in uso impiegati nelle riforme di riordino territoriale, ribadendo che, nel quadro di analisi di questo capitolo, il riferimento va esclusivamente all'assetto dei comuni.

Nel caso della policy istituzionale di riordino degli enti locali è riscontrabile una certa corrispondenza tra criteri dichiarati e criteri in uso, anche se – come avremo modo di vedere – sono presenti alcune significative variazioni. I criteri dichiarati riportano al discorso di policy presentato poc'anzi e sono riconducibili alla razionalizzazione quale strumento utile al raggiungimento dell'obiettivo, da un lato, del risparmio sulla spesa pubblica e, dall'altro, della più generale riduzione della frammentazione municipale. Invero, nell'attuale discorso di policy, condizionato dagli effetti della crisi economica globale, il primo obiettivo prevale di gran lunga sul secondo, con una inversione di tendenza rispetto alle politiche di razionalizzazione avviate nei primissimi anni '90. Si rileva inoltre, a partire dalla nuova suddivisione di competenze e funzioni dei vari livelli di governo (delineatesi, in particolar modo, con la riforma del Titolo V parte II della Costituzione nel 2001), l'intenzione di raggiungere l'integrazione verticale e orizzontale degli enti in un'ottica *multilevel governance*. In virtù di ciò – in maniera specifica vista

l'introduzione del principio di sussidiarietà verticale – grande è stata la sfida lanciata ai comuni i quali, di colpo, essendo gli enti più prossimi al cittadino, si sono trovati depositari di fondamentali funzioni pur nella limitatezza delle risorse a disposizione (Meloni 2012; Pennacchietti 2013). Ecco perché, con l'emergere degli effetti della crisi economica globale e la conseguente riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali, il riordino territoriale diventa necessario e funzionale anche alla garanzia della sopravvivenza di tutto l'impianto della *governance* multilivello[23].

Se quelli evidenziati in precedenza sono gli obiettivi verso i quali si indirizzano le policies di riordino territoriale, per il loro perseguimento sono stati utilizzati un criterio, due approcci e tre strategie.

5.1 Il criterio demografico

Il criterio è stato quello prettamente demografico, legato quindi al numero degli abitanti quale indicatore per definire i comuni sui quali operare il riordino. Pur con le variazioni nella sua entità, il numero di abitanti è sempre stato il maggiore – financo l'unico – criterio utilizzato[24].

[23] D'altra parte, come sottolineato in letteratura, «una strategia costruita sul concetto di *multilevel governance*, per funzionare, deve poter contare su uno specifico e ben delineato ruolo degli enti sub-statali, i quali devono essere in grado – e/o essere messi nella condizione – di poter agire concretamente ed efficacemente» (Berionni 2012, 741). Se il riordino territoriale assume importanza per la dimensione verticale della *multilevel governance*, non di meno lo è per la dimensione orizzontale. La necessità di intervenire (anche solo per stimolare) accordi di cooperazione tra enti sub-statali (nella fattispecie i comuni), risulta determinate «per migliorare l'efficacia dei servizi pubblici locali e [per] l'attuazione di strategie di sviluppo comuni» (*ivi*, 742), ma anche per favorire «la partecipazione dei cittadini ai processi democratici (formali e informali) di cittadinanza attiva» (Bekemans 2009, 58), ulteriore potenziale e duraturo elemento di sviluppo del territorio di riferimento.

[24] A dire il vero, il riordino delle province pensato dal governo Monti prevedeva, all'art. 17 del d.l. 95/2012, alcuni altri criteri, poi esplicitati con delibera del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012, tra i quali l'estensione territoriale quantificata in chilometri quadrati. Ancor prima, il progetto di razionalizzazione delle province avanzato dal governo Berlusconi, con il disegno di legge C.3118 presentato il 13 gennaio 2010 su iniziativa dei Ministri Calderoli, Bossi, Fitto e Maroni, prevedeva una delega al governo per l'adozione di «uno o più decreti legislativi per la razionalizzazione delle province e la riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali» in base a criteri che dovevano tenere in considerazione non solo la popolazione, ma anche l'estensione territoriale (art. 14). Di certo, a parte gli sporadici tentativi appena richiamati, peraltro non andati in porto, altri criteri alla base del riordino non sono mai stati presi in considerazione. Non è mai stata considerata, ad esempio, la densità di popolazione (come indicatore del grado

Già la 142/1990, infatti, individuava indirettamente due soglie per definire la dimensione ottimale dei comuni ed entrambe facevano riferimento alla popolazione. La prima era quella dei 5.000 abitanti, limite al di sotto del quale i comuni venivano considerati troppo piccoli per poter adempiere ai compiti loro demandati e sui quali si poneva la necessità di intervenire con provvedimenti di accorpamento e/o razionalizzazione. La seconda era quella dei 10.000 abitanti, quale soglia ottimale (minima) per far fronte alla complessiva attività dell'ente[25]. Anche l'art. 26 della 142, disciplinante le unioni dei comuni, prevedendo che le stesse possono essere costituite da comuni «con popolazione non superiore a 5.000 abitanti», sembrava confermare la logica complessiva della strategia governativa: inferiore a 5.000 abitanti il comune è troppo piccolo e una dimensione demografica ottimale rispetto ai fini propri dell'ente non può essere inferiore ai 10.000 abitanti. Nel corso degli anni i vincoli posti dalla normativa sono stati progressivamente stemperati, ma la logica della soglia demografica quale criterio guida è rimasta anche a seguito dell'adozione del Testo unico degli enti locali (Tuel), all'interno del quale, pur non essendo previsti limiti demografici minimi per i comuni che vogliono costituire un'unione[26], vengono confermati i 10.000 abitanti quale soglia dimensionale minima per la creazione di un nuovo comune. In ogni caso, anche con il Tuel viene confermato solo il numero degli abitanti quale criterio unico a guida del processo di accorpamento e razionalizzazione. Seppur con soglie differenti, il decreto legge 78 del 2010[27] (che, come si è visto, inaugura la stagione della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali per i piccoli

utilizzo/richiesta di servizi pubblici) o il ricorso a precedenti esperienze aggregative già adottate sul territorio, anche in altri settori di policy.

[25] Ciò risulta evidente dalla lettura dell'art. 11 («modifiche territoriali, fusione ed istituzione di nuovi comuni») allorquando viene previsto che «non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza che altri comuni scendano sotto tale limite» e – allo stesso tempo – che «al fine di favorire la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti […] lo stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari […]».

[26] Il vincolo dei 5.000 abitanti era già stato eliminato con la 265/1999.

[27] «Le funzioni fondamentali dei comuni […] sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o Unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti […]. […] e da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti».

comuni) e, successivamente, il decreto 95 del 2012 (*Spending review*)[28] continuano a considerare il problema della frammentazione comunale esclusivamente dal punto di vista demografico, non tenendo assolutamente in considerazione aspetti quale, ad esempio, l'orografia territoriale, la distribuzione dei comuni in una data area, le infrastrutture presenti e altri aspetti sicuramente condizionanti le attività legate alla gestione delle funzioni fondamentali. Da ultimo, in continuità rispetto al criterio in esame, la legge Delrio conferma l'obbligo di gestione associata per tutti i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (3.000 se appartenenti o appartenuti a comunità montana) e prevede, inoltre, che le nuove UC debbano rispettare il limite demografico minimo di 10.000 abitanti, ovvero «3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre comuni […]».

Dunque, da quando per la prima volta il legislatore ha avviato una politica di razionalizzazione territoriale mirata alla de-frammentazione comunale, il criterio di riordino è stato praticamente solo quello della dimensione demografia. Un percorso lungo quattordici anni e svariati provvedimenti normativi che ha, perlomeno da questo punto di vista, mantenuto una certa coerenza.

5.2 Gli approcci: volontario e obbligato

Riguardo agli approcci adottati, questi sono stati di tipo volontario o obbligatorio (Almeida Cerreda 2015). Nel primo caso, definiti e disciplinati gli strumenti giuridici (l'istituto della fusione e le diverse forme di cooperazione intercomunale), i comuni hanno mantenuto l'autonomia di scelta circa le modalità e i partner (pur, come abbiamo visto, con alcuni obblighi legati al raggiungimento di soglie demografiche minime). Nell'approccio coercitivo, al contrario, il legislatore ha individuato gli enti sui quali intervenire e su di essi ha imposto l'obbligo di riordino (in termini di cooperazione e non già di fusione). Si è trattato, a essere maggiormente specifici, di un approccio obbligatorio di secondo livello (ibidem), in cui, in un primo momento, definito l'obbligo, è stato demandato ai comuni il compito (nella loro autonomia) di scegliere forme e modalità, salvo poi agire direttamente in caso di inadempienza[29]. Quando è prevalso l'approccio

[28] Il d.l. 95/2012 conferma le soglie demografiche previste dalla 78/2010 e fissa anche delle scadenze temporali entro le quali i comuni dovranno adempiere all'obbligo loro demandato.

[29] Attraverso quanto concesso dall'art. 8 della L. 131/2003 in tema di potere sostitutivo, che si sostanzia nella possibilità per il presidente del consiglio dei ministri, di assegnare all'ente interessato un termine entro il quale adempiere all'obbligo. Decorso inutilmente tale termine, il consiglio dei ministri interviene

volontario, il policy maker ha cercato di stimolare l'azione dei comuni attraverso incentivi, soprattutto (ma non solo) di natura economica, che si aggiungono all'ulteriore spinta endogena proveniente dalla già diffusamente argomentata difficoltà degli enti di far fronte alle funzioni e ai servizi loro demandati in tempi di crisi della finanza pubblica. Gli incentivi di natura economica accordati ai comuni che hanno avviato processi di fusione o di cooperazione sono stati diretti (attraverso maggiori trasferimenti da parte dello stato e/o delle regioni) o indiretti (ad esempio, è il caso delle deroghe sul patto di stabilità interno definite nella legge Delrio). In aggiunta a quelli economici, sono state inoltre previste ulteriori misure incentivanti, legate per lo più a deroghe rispetto a obblighi gravanti sui singoli comuni[30].

5.3 Le tre strategie

Ma l'aspetto più interessante è quello che riguarda le strategie impiegate dal policy maker per arrivare all'obiettivo ultimo della riduzione del numero dei comuni. L'analisi dell'evoluzione normativa in materia di riordino e razionalizzazione territoriale, infatti, ha portato all'individuazione delle tre diverse fasi già analizzate in precedenza che, a loro volta, corrispondono – come riportato nel Quadro 2 – a tre diverse strategie.

La prima fase, che inizia con la l. 142/1990 e termina nel 1999, corrisponde alla strategia che potremmo definire «dell'intervento» quando, cioè, l'obiettivo esplicito del governo è di predisporre un quadro normativo volto a ridurre il numero dei comuni italiani puntando sulla fusione. La seconda fase, che prende il via con l'adozione della legge 265/1999 e dura fino al 2010, muove dal palese fallimento della prima. Infatti, in quella che potremmo definire strategia «del non intervento» si prende atto che non si era registrata la riduzione sperata e, al contempo, come riportato nel par. 1, si era addirittura dinanzi ad un aumento del numero dei comuni. In questa fase, dunque, subentra la consapevolezza che spingere i comuni alla fusione non produce gli effetti programmati e, quindi, si cerca di stimolare le forme (più o meno stabili) di collaborazione tra essi, confermando gli strumenti giuridici di cooperazione intercomunale già introdotti, ma allo stesso tempo rimuovendo i principali vincoli precedentemente previsti. L'obiettivo non è più quello della riduzione del numero dei comuni, ma perlomeno l'aumento

---

nominando un commissario che sostituisce l'organo inadempiente e, in questo specifico caso, procede a dotare il comune di una o più forme di gestione associata delle funzioni fondamentali.

[30] Ad esempio, la Delrio prevede che i comuni sorti da fusione dispongano di tre anni di tempo per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione delle partecipazioni a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione.

dell'efficienza e dell'efficacia della loro azione. Si assiste, in questa fase, a un ripensamento rispetto alla precedente strategia e una sorta di fase di stallo rispetto al generale obiettivo del riordino territoriale. Non che non se ne percepisse più la necessità, ma piuttosto che i governi dell'epoca abbiano scelto di accantonare le ambizioni perseguite in precedenza. La terza fase, che va dall'adozione del d.l. 78/2010 e arriva fino ai giorni nostri, con una strategia che potremmo definire «dell'intervento mirato», vede un parziale ritorno verso i principi che avevano ispirato la prima. I comuni, infatti, non avevano dimostrato particolare virtuosismo nel ricorrere a forme associative con risultati di gestione positivi. Dunque, il governo – adesso pressato anche dalla necessità di dare una risposta alla crisi globale – torna alla carica sul tema della razionalizzazione, puntando però, almeno dichiaratamente, più sulle forme di cooperazione intercomunale che sulla fusione[31]. In poche parole, posta la necessità di arrivare a una razionalizzazione del tessuto dei comuni in Italia, ma consapevoli che la strada dell'obbligo alla fusione non paga, si è deciso di obbligare i piccoli comuni quantomeno alla cooperazione.

Quadro 2. *Strategie, fasi e obiettivi della policy di riordino territoriale*

Strategia	*Fase*	*Obiettivo*
Intervento	1990 - 1999	Riduzione del numero dei comuni
Non intervento	1999 - 2010	Efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa
Intervento mirato	2010 ->	Riduzione dei costi (attraverso il perseguimento di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa)

Fonte: Elaborazione propria.

Vediamo le tre strategie più nel dettaglio.

Nel 1990 il numero dei comuni e la dimensione demografica di alcuni di essi diventano un problema di policy sul quale il governo decide di agire. Ha perciò inizio quella che possiamo definire *strategia dell'intervento*, con

[31] In realtà, è curioso notare, però, come l'impianto normativo del d.lgs. 95/2012 abbia innescato un fenomeno per il quale diverse unioni di comuni si sono trasformate in fusioni. Basti pensare che secondo i dati del censimento 2011 i comuni erano 8.092, mentre nel 2014 se ne contato 8.057. Sul punto si veda Baldi e Xilo (2012).

l'emanazione della 142/1990 e l'introduzione, come si è visto, della fusione e delle UC. Le previsioni di tale legge racchiudevano tuttavia anche gli stessi motivi che hanno portato al suo fallimento e a quello della complessiva strategia di razionalizzazione dei confini comunali. L'UC, infatti, non era tanto inquadrata come un momento di collaborazione intercomunale per la gestione di servizi e/o funzioni, ma, lo ricordiamo, come il primo passo verso la fusione. Dunque il vero obiettivo era quello della riduzione del numero dei comuni (attraverso la fusione) e anche la principale forma di cooperazione, le UC, in realtà era funzionale a tale scopo. L'intera strategia, si è visto, fu un fallimento. Sulle spiegazioni di tale fallimento molto è stato detto, riconducendo le spiegazioni a caratteri più sociologici che politici e/o di tecnica normativa. Infatti, un impianto tendente sostanzialmente alla fusione degli enti comunali non poteva essere «digerito» bene da un sistema, quello dei comuni, fortemente incardinato nella cultura italiana, caratterizzata, a sua volta, da un forte campanilismo su base comunale che affonda le sue origini nella storia (Baccetti 2008). Non meno decisiva pare essere stata «l'ostilità della classe politica, che proprio nella diffusione capillare della propria struttura organizzativa (e quindi nella moltiplicazione delle sedi istituzionali) ha trovato uno dei principali punti di forza e di riproduzione» (De Angelis e Pellegrini 2005, 3).

La legge 265/99 dà inizio alla strategia definibile del *non intervento*. La percezione di un errore evidente ha portato il legislatore a una virata netta, interrompendo l'ambizione di arrivare a un'immediata riduzione del numero dei comuni e puntando invece alla riduzione delle spese e all'aumento di efficacia ed efficienza degli enti. La cooperazione intercomunale diventava così lo strumento per arrivare all'obiettivo della razionalizzazione territoriale. Tale diverso orientamento è riscontrabile, innanzitutto, nel profilo più «ammorbidito» conferito alle UC, che – come illustrato in precedenza – perdono praticamente tutti i vincoli che ne avevano determinato il precedente scarso utilizzo. Ma parimenti è evidente dagli stessi dati relativi alle unioni dei comuni costituite: a seguito della 265/1999, infatti, si registrano 138 Unioni nel 2001, 83 in più rispetto all'anno precedente, 122 in più rispetto al dato del 1999 quando, nei nove anni in cui la 142/1990 era rimasta vigente nel testo originario, se ne contavano appena 16 (Anci 2015). Seppur i risultati di questa seconda strategia risultano essere positivi riguardo all'impulso dato alla cooperazione intercomunale, non è tuttavia stato raggiunto il grado di efficienza sperato. Per di più, come ricordato in apertura, le casse statali hanno dovuto fare i conti con gli effetti di una crisi economica globale che, dopo quella dei primi anni 2000, si è dispiegata sul finire del primo decennio del secolo, imponendo riduzioni delle spese pubbliche ancora più drastiche di quelle registrate in precedenza. Il legislatore nazionale decise di insistere sull'associazionismo quale

strumento per perseguire risultati di gestione più efficaci ed efficienti, ma – vista la necessità di arrivare a effetti più incisivi e in tempi brevi nell'ottica del risparmio – decise anche di puntare su alcuni comuni ritenuti maggiormente «critici» rispetto all'obiettivo, e su di essi concentrare una serie di interventi legislativi.

A questo punto parte la terza fase e la relativa strategia: il governo inizia definendo un target (i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) e su esso agisce in maniera mirata e perentoria. È l'avvio della *strategia dell'intervento mirato*, che muove i primi passi con il d.l. 78/2010 e con l'introduzione, lo ricordiamo, dell'obbligo di gestione associata obbligatoria di tutte le funzioni fondamentali demandate ai Comuni. Un impianto normativo confermato anche dal successivo d.lgs. 95/2012 il quale fissa scadenze temporali per l'adempimento a tale obbligo. Il cambio di rotta rispetto alla fase precedente è riscontrabile anche in quella che è stata definita come una «controriforma» (Ruggeri e Salazar 2012). Infatti, se con la modifica del Titolo V della Costituzione l'orientamento prevalente era quello di concedere ampi margini di autonomia agli enti periferici, gli interventi legislativi succedutisi a partire dal 2010, stabilendo obbligatoriamente (per i piccoli comuni) le modalità di gestione delle funzioni fondamentali, hanno fatto registrare una inversione di tendenza accentuando il ruolo dello Stato in materia, con una interpretazione *borderline* della Carta costituzionale per quanto attiene al riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost.[32]. L'approvazione della Delrio nel 2014 si inserisce, pienamente, in questa terza strategia. Non è un caso che avverso tale norma alcune regioni abbiano sollevato dubbi di costituzionalità per quanto attiene la presunta violazione dell'autonomia regionale in materia. Storica, da questo punto di vista, la pronuncia della Corte costituzionale con la sentenza 50/2015, con la quale la Consulta ha respinto i ricorsi promossi da alcune regioni[33] dichiarando costituzionale la Delrio anche in materia di esercizio associato delle funzioni comunali, seppur in presenza di disposizioni di carattere cogente (Salerno 2015). Con la 56/2014 viene quindi confermata l'intenzione del legislatore di puntare, nel minor tempo

[32] La «trasformazione» è ben sintetizzata dalle parole di Bilancia (2012, pag.7) quando afferma che: «[…] da una prima impostazione, in base alla quale si considerava l'associazionismo comunale come l'oggetto di un ambito materiale di per sé escluso dalla potestà legislativa statale […], si è passati ad un'interpretazione diversa, in forza della quale la disciplina forme associative fra i comuni è stata considerata quale strumento necessario per perseguire ed ottenere significativi risparmi di spesa pubblica, con conseguente attrazione della disciplina […] nell'alveo della potestà dello Stato […].».

[33] Lombardia, Veneto, Campania e Puglia.

possibile, a forme stabili di associazionismo intercomunale. Se, infatti, l'obbligo associativo consente ai comuni di optare anche per la convenzione[34], le modifiche intervenute con la l. 56/2014 dovrebbero permettere di guardare alle UC come uno strumento ancor più facilmente accessibile. La successiva intenzione, con una prospettiva di lungo periodo (ma non troppo), è quella di spingere e motivare gli amministratori, una volta intrapreso il percorso di unione, a concentrarsi sulla fusione che rimane, in assoluto, il rimedio più auspicato, anche se indirettamente, in tutte e tre le strategie governative.

Da questo punto di vista, quindi, l'obiettivo del legislatore non è cambiato molto nel tempo. Da quando, per la prima volta nel 1990, l'eccessiva frammentazione dei comuni è stata assunta a problema di policy, l'obiettivo è sempre stato quello di una riduzione dei centri di spesa e, di conseguenza, degli stessi comuni. Quello che nel tempo, invece, è cambiato – come abbiamo visto dall'evoluzione della normativa e dall'individuazione delle tre fasi – è stata la strategia perseguita per arrivare a tale scopo. Elementi endogeni (in particolar modo, le resistenze degli amministratori locali) hanno determinato dei cambiamenti nell'approccio utilizzato (coercitivo o volontario) e parimenti elementi esogeni (soprattutto, gli effetti della crisi economica) hanno determinato accelerazioni nel processo e/o l'adozione di misure maggiormente perentorie. Ma il vero obiettivo (o, forse, l'auspicio) è rimasto sempre quello di vedere più comuni, soprattutto piccoli e piccolissimi, fondersi tra loro.

Per quanto riguarda le unioni dei comuni e le fusioni, esse possono quindi essere considerate come strumenti attraverso i quali pervenire al riordino territoriale e alla conseguente razionalizzazione dell'assetto istituzionale. Anche se, a ben vedere, le fusioni hanno interpretato un doppio ruolo. Se è vero che sono state lo strumento più ambìto del riordino, perché considerato più efficace essendo in grado di produrre l'effetto più sperato (la riduzione dei comuni), è altrettanto vero che le fusioni sono state considerate, almeno in alcune fasi della strategia governativa, addirittura il fine stesso dell'azione che si intendeva perseguire.

Concludendo, se l'obiettivo di policy è stato di fatto sempre lo stesso negli ultimi decenni – ovviare all'annosa ed oramai storica questione dell'eccessiva frammentazione comunale in Italia – le strade intraprese per raggiungerlo non sono state tra loro sempre coerenti, così come non lo sono stati gli strumenti utilizzati. Si è trattato invece di continui aggiustamenti e revisioni che hanno spesso minato la realizzazione stessa degli obiettivi prefissati. Un rompicapo dal quale sembra davvero difficile uscire.

[34] Per come disciplinata dall'art. 30 del Tuel.

Riferimenti bibliografici

Almeida Cerreda, M. (2015), *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 2, pp. 331-356.

ANCI (2015), *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, Relazione presentata il 3 novembre 2015 alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.

Baccetti, C. (2008), *La nuova politica locale*, Torino, Utet.

Baldi, B. e Xilo, G. (2012), *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in «Istituzioni del federalismo», Quaderno 1, pp. 141-165.

Bartole, S., Mastragostino, F. e Vandelli, L. (1999), *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino.

Bekemans, L. (2009), *Cooperazione territoriale e multi level governance. Il ruolo propulsore del Comitato delle Regioni*, in Papisca, A. (a cura di), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, Venezia, Marsilio.

Berionni, L. (2012), *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 3, pp. 727-754.

Bianco, A. (2000), *L'Unione tra i Municipi diventa più flessibile*, in «Anci Rivista», n. 4, pp. 49-50.

Bilancia, P. (2012), *L'Associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, www.federalismi.it, 1 agosto 2012.

Bolgherini, S. (2014), *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, in «South European Society and Politics», vol. 19, n. 2, pp. 193-214.

Bolgherini, S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino.

Bolgherini, S. e Lippi, A. (2016, di prossima pubblicazione), *Italy. Remapping Local Government From Re-Allocation and Re-Shaping to Re-Scaling*, in Sadioglu, U. e Dede, K. (eds.), *Handbook of Research on Comparative Politics and Reformation in Local Governments*, Hershey, IGI.

Capano, G. (2015), *Understanding How and Why Policy Design Matters: the policy design dynamics of governance reforms in Higher Education. England, Italy and the Netherlands compared*, paper presentato al Workshop "Design and Non-Design in Policy-Making: When and How Policy Design Matters" - ECPR Joint Sessions, 31 Marzo – 3 Aprile, Università di Varsavia, Polonia.

Capano, G. e Giuliani, M. (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis.

Carpino, R. (2003), *Testo unico degli enti locali commentato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.

De Angelis, M. e Pellegrini, M. (2005), *L'unione dei comuni: dal disegno del legislatore nazionale alle politiche regionali*, in Forum sull'associazionismo comunale. Atti del convegno (Ancona, 23-24 settembre 2005).

Formiconi, D. (2010), *Politiche mirate*, in «Anci Rivista», n. 9, pp. 20.

Fraschini, A. e Osculati, F. (2006), *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, Working paper 71, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte collettivi, Università del Piemonte Orientale.

Giannini, M. S. (1979), *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, in *Atti della Camera dei Deputati*.

Giannini, M. S. (1992), *Legge 142/1990: una mezza riforma*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 2, pp. 41-60.

Guerra, M. (2010), *Intervento alla X conferenza Anci piccoli comuni*, 23 e 24 settembre 2010, Riccione.

Howlett, M. e Ramesh, M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
Imbeni, R. (1988), *Il naufragio dei comuni*, in *La Repubblica*, 20 ottobre 1988, p. 10.
Lindblom, C. (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York, Free Press.
Mangiameli, S. (2005), *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in «Giurisprudenza costituzionale».
Meloni, G. (2012), *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in «federalismi.it», 19 dicembre 2012.
Marotta, M. (2015), *L'associazionismo obbligatorio delle funzioni dei piccoli Comuni calabresi*, in «Amministrare», n. 1, pp. 151-162.
Melideo, N. (2015), *Criticità e buone pratiche nelle gestioni associate nelle Unioni di Comuni*, intervento al Seminario di studio «Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale», Bologna 13 e 14 aprile 2015.
Manozzi, S. e Visco Comandini, V. (1990), *Le funzioni del governo locale in Italia*. *Verifica dell'effettività*, Milano, Giuffré.
Pennacchietti, C. (2013), *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in «federalismi.it», 9 ottobre 2013.
Pizzetti, F. (1999) *La "nuova" autonomia dei Comuni e delle Province nella legge n. 265 del 1999*, in «Le Regioni», n. 4, pp. 627-635.
Pototschnig, U. (1975), *Per una nuova legislazione comunale e provinciale*, in «Le Regioni», pp. 1085-1107.
Pototschnig, U. (1985), *Le forme associative tra i comuni: una riforma senza obiettivi*, in «Le Regioni», n. 5, pp. 680-685.
Rotelli, E. (2009), *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in «Amministrare», n. 1, pp. 145-164.
Ruggeri, A. e Salazar, C. (2012), *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, in «Consulta online», 23 ottobre 2012.
Salerno, G. M. (2015), *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in «federalismi.it», 8 aprile 2015.
Tubertini, C. (2015), *Verso l'applicazione concreta del principio di adeguatezza: le dinamiche aggregative locali e l'impatto della nuova disciplina statale sulle fusioni*, intervento al Seminario di studio "Le fusioni di comuni – Le migliori esperienze, le difficoltà, il ruolo delle regioni, le prospettive nell'evoluzione della legislazione statale e regionale", Bologna 25 e 26 marzo 2015.
Vandelli, L. (1997), *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in «Le Regioni», n. 5, pp. 831-841.
Vandelli, L. (2013), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino.
Vesperini, G. (2010), *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in «Rivista Trimestrale Diritto Pubblico», n. 4, pp. 953-980.
Trovati, G. (2015), *Piccoli Comuni, obblighi di associazione verso lo stop*, in «Quotidiano Enti Locali e PA», 30 ottobre 2015.

3. Riordino dei confini comunali in Italia: alcuni risultati

di Mattia Casula e Mariano Marotta

1. Introduzione[1]

I criteri e le dinamiche che hanno guidato i processi di riordino territoriale, in particolare quelli che hanno riguardato il livello comunale, sono stati ampiamente descritti nel Cap. 2. Nelle prossime pagine l'attenzione sarà invece dedicata ai risultati ottenuti dalla policy di riordino territoriale, sempre in relazione al livello comunale.

Si cercherà di mostrare come sia cambiata la geografia amministrativa italiana attraverso le fusioni avvenute nel corso degli anni, ma anche, indirettamente, attraverso la gestione associata delle funzioni e dei servizi per mezzo delle unioni di comuni. I due fenomeni presi in considerazione, fusioni e UC, saranno analizzati in due distinti paragrafi.

I dati impiegati nell'analisi che segue provengono in parte dalla banca dati dell'Anci e in parte, in particolar modo per gli aggiornamenti al 2015, da un database proprio[2]. Nel caso delle fusioni sono state inoltre svolte interviste in profondità con testimoni privilegiati in ciascuno dei comuni sorti a seguito di un processo di fusione dagli anni '90 a oggi. Durante queste interviste è stato possibile analizzare in profondità sia le ragioni sottostanti la scelta di dare avvio al processo di fusione sia le modalità di svolgimento dell'iter[3], in particolare con riferimento al ruolo assunto dagli attori nell'intero processo.

Come abbiamo visto attraverso la suddivisione in fasi di riforma proposta nel Cap. 2, nel 2010 – con l'avvio dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali – prende il via l'ultima strategia di riordino territoriale messa in campo dal legislatore italiano fino a questo momento. Occorre, a questo punto, verificarne i risultati – in particolar modo quantitativi, riguardo al numero delle fusioni e delle unioni «prodotte» – in

[1] Mattia Casula ha scritto i paragrafi 1 e 2, Mariano Marotta il paragrafo 3. Il paragrafo 4 è frutto di una comune elaborazione degli autori.

[2] Il database, curato dagli autori e da Silvia Bolgherini, è in costruzione e continuamente aggiornato, ed è in parte già accessibile alla pagina web: http://unioniefusioni.unical.it/index.php/it/. I dati sono stati elaborati con il supporto del Laboratorio CATI "G. Colasanti" dell'Università della Calabria, con la supervisione tecnica del dott. Antonio Avolio.

[3] Per una rassegna esaustiva del procedimento legislativo di fusione nelle varie leggi regionali italiane si veda Filippini e Maglieri (2015).

modo da poter valutare la rispondenza all'obiettivo generale perseguito dal governo, ovvero la riduzione del numero dei comuni. In questa sede considereremo come anno spartiacque il 2012. A tal fine è importante ricordare che la prima scadenza posta dal legislatore per l'adempimento della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali era stata il 1° gennaio 2013. È, dunque, a nostro parere, proprio a cavallo tra il 2012 e il 2013 che occorre focalizzare l'attenzione.

2. Le fusioni di comuni

In questo paragrafo verranno presentate le principali caratteristiche dei 42 processi di fusione avuti in Italia a partire dagli anni novanta e che, entro il 31 dicembre 2015, hanno portato alla formale istituzione di un nuovo comune[4]. A tal fine si analizzeranno le principali caratteristiche dei comuni ad oggi soppressi, la loro distribuzione a livello regionale, le modalità di formazione dei nuovi comuni, nonché il ruolo assunto dai principali attori all'interno dell'iter di fusione.

2.1 Le caratteristiche dei 102 comuni soppressi

I 102 comuni soppressi dagli anni '90 ad oggi si concentravano principalmente nelle regioni settentrionali della penisola: dei 78 totali del Nord Italia, 44 appartenevano al Nord-Est e 35 al Nord-ovest ed erano prevalentemente concentrati in Lombardia (30), Trentino-Alto Adige (18) ed Emilia-Romagna (12). La sola Toscana ha invece visto la soppressione di ben 16 dei 22 comuni totali delle regioni del Centro Italia. Ad oggi, si registra un solo caso di fusione nel Mezzogiorno che ha portato alla soppressione di due comuni campani. Inoltre, le province di Trento e di Como sono le due province italiane con il più alto numero di comuni soppressi, rispettivamente pari a 18 e a 14.

Rispetto alle caratteristiche geo-morfologiche, si registra una prevalenza di comuni non litoranei (100) e di tipo montano (61, di cui 52 totalmente montani e nove parzialmente montani)[5]. Inoltre, i 102 comuni

[4] I nuovi comuni che invece verranno istituiti a partire dal 1° gennaio 2016 saranno 23 e vedranno la soppressione di 63 municipalità. Si tratta di quattro casi di fusione in Emilia-Romagna, di due in Piemonte e di 17 in Trentino Alto-Adige. In nessuno di questi casi si è avuta una fusione per incorporazione.

[5] Si fa riferimento alla classificazione Istat, secondo le indicazioni dell'art. 1 della legge 991/1952 - Determinazione dei territori montani. Per approfondimenti si rimanda al seguente link: http://www.simontagna.it/portalesim/comunimontani.html #LetteraC.

presentavano una grande variabilità con riferimento alla loro altitudine (da un metro s.l.m. a quasi 1.000) e alla loro estensione geografica (da meno di due kmq a oltre 150), anche se in generale si trattava di comuni con ridotte superfici territoriali e di ridotta densità abitativa media.

2.2 Le fusioni di comuni: alcuni dati strutturali dei nuovi comuni unici

Veniamo ora a presentare le stesse caratteristiche strutturali, riassunte nella tabella 1, ma stavolta relative ai comuni unici sorti dalle 42 fusioni realizzate in Italia al 2015.

Considerando l'anno di creazione dei nuovi comuni sorti a seguito di un processo di fusione, è anzitutto opportuno osservare come ben 33 casi siano stati realizzati a partire dal 2012 e di questi 24 nel solo 2014. Prima del 2012, i processi di fusione portati a compimento sono stati soltanto nove: la pari di quanto accaduto nei dieci anni precedenti, si osserva inoltre una la concentrazione minima di casi di fusione, tipica della prima fase del riordino (si veda ancora Cap. 2) si è riscontrata fino al biennio 2009-2011. Quest'ultimi sono anni che però preludono a quanto realizzato a partire dal 2012, come detto il vero spartiacque tra una stagione italiana di riordino territoriale per alcuni versi dormiente, e un'altra stagione, invece, febbricitante e in continua evoluzione. Ciò è inoltre confermato dal fatto che sul finire del 2015 sia stato ufficialmente realizzato il primo caso di fusione per incorporazione in Italia, nonostante alcune leggi regionali[6] avessero già previsto questo tipo di fusione ancor prima che la legge Delrio la istituzionalizzasse a livello nazionale.

Limitando l'analisi alle caratteristiche dimensionali dei 42 iter di fusione, è possibile osservare come questo istituto in Italia abbia coinvolto perlopiù coppie di comuni. Escludendo l'unico caso di fusione per incorporazione, sono, infatti, ben 30 i casi di fusione che hanno portato alla soppressione di due comuni e sette quelli che invece ne hanno soppressi tre. Ad oggi, si registrano solo due casi di fusione di cinque comuni e altri due con, rispettivamente, quattro e sei comuni. Questi dati confermano come, almeno sinora, la tendenza prevalente sia appunto quella di fondere coppie di comuni. Una tendenza che lascia intendere come il percorso di consolidamento di questo istituto sia ancora in una fase transitoria. I vari tentativi, tutti in anni più recenti, di esperienze con numero di comuni maggiori, possono essere tuttavia interpretati come un progressivo, seppur lento, inizio di radicamento di questo strumento.

[6] Tra le altre quella di Lombardia, Toscana ed Emilia-Romagna. Ricordiamo che la fusione per incorporazione comporta la decadenza di tutti gli organi dei comuni incorporati e il mantenimento della personalità giuridica del comune incorporante che assorbe interamente il comune incorporato.

Tab. 1. *Le 42 fusioni realizzate in Italia (1995-2015)*

	Anno[1] Creazione	*Comune unico[2]*	*Regione*	*N. comuni soppressi*	*Kmq*	*N abitanti alla fusione*	*N abitanti (2015)*	*Densità abitativa*
I fase	1995	Porto Viro	Veneto	2	133,33	14.111	14.640	109,80
	1995	Due Carrare	Veneto	2	26,58	6.650	9.078	341,53
	1998	Montiglio Monferrato	Piemonte	3	27,00	1.826	1.699	62,93
	1999	Mosso	Piemonte	2	18,25	1.912	1.580	86,58
	2003	San Siro	Lombardia	2	18,55	1.865	1.757	94,72
	2009	Campolongo Tapogliano	Friuli-VG	2	10,90	1.178	1.217	111,65
	2010	Comano Terme	Trentino-AA	2	67,69	2.492	2.963	43,77
	2010	Ledro	Trentino-AA	6	154,6	5.098	5.418	35,05
	2011	Gravedona ed Uniti	Lombardia	3	40,77	4.041	4.250	104,24
II fase	2013	Quero Vas	Veneto	2	46,01	3.371	3.338	72,55
	2013	Montoro	Campania	2	39,93	19.509	19.607	491,03
	2014	Sant'Omobono Terme	Lombardia	2	16,03	3.878	3.981	248,35
	2014	Val Brembilla	Lombardia	2	30,95	4.510	4.477	144,65
	2014	Bellagio	Lombardia	2	31,77	3.832	3.796	119,48
	2014	Colverde	Lombardia	3	29,45	5.328	5.402	183,43
	2014	Tremezzina	Lombardia	4	29,45	5.088	5.153	174,97
	2014	Verderio	Lombardia	2	6,54	5.698	5.734	876,76
	2014	Borgo Virgilio	Lombardia	2	70,20	14.481	14.722	209,72
	2014	Cornale e Bastida	Lombardia	2	3,39	892	885	261,06
	2014	Maccagno, Pino e Veddasca	Lombardia	3	40,68	2.472	2.522	62,00
	2014	Longarone	Veneto	2	122,18	5.485	5.437	44,50
	2014	Rivignano Teor	Friuli-VG	2	47,44	6.364	6.382	134,53
	2014	Valsamoggia	Emilia-Romagna	5	178,05	29.644	30.149	169,33
	2014	Fiscaglia	Emilia-Romagna	3	115,72	9.438	9.409	81,31
	2014	Sissa Trecasali	Emilia-Romagna	2	71,95	7.993	7.942	110,38
	2014	Poggio Torriana	Emilia-Romagna	2	34,87	5.057	5.122	146,89

	Anno[1] Creazione	*Comune unico[2]*	*Regione*	*N. comuni soppressi*	*Kmq*	*N abitanti alla fusione*	*N abitanti (2015)*	*Densità abitativa*
	2014	Castelfranco Piandiscò	Toscana	2	56,06	9.513	9.624	171,67
	2014	Pratovecchio Stia	Toscana	2	138,16	5.962	5.948	43,05
	2014	Figline e Incisa Valdarno	Toscana	2	98,20	23.344	23.666	241,00
	2014	Scarperia e San Pietro	Toscana	2	116,0	12.028	12.137	104,63
								(segue)
	2014	Fabbriche di Vergemoli	Toscana	2	42,83	831	818	19,10
	2014	Casciana Terme Lari	Toscana	2	81,55	12.345	12.536	153,72
	2014	Crespina Lorenzana	Toscana	2	46,39	5.388	5.448	117,44
	2014	Trecastelli	Marche	3	38,66	7.583	7.663	198,22
	2014	Vallefoglia	Marche	2	38,51	15.026	15.035	390,42
II	2015	Valdaone	Trentino-AA	3	177,57	1.204	1.204	6,78
fase	2015	Predaia	Trentino-AA	5	80,15	6.616	6.639	82,83
	2015	San Lorenzo Dorsino	Trentino-AA	2	74,16	1.596	1.596	21,52
	2015	Sillano Giuncugnano	Toscana	2	81,09	1.141	1.141	14,07
	2015	Valvasone Arzene	Friuli-VG	2	29,91	4.002	3.967	132,63
	2015	La Valletta Brianza	Lombardia	2	8,78	4.750	4.676	532,57
	2015	Gordona	Lombardia	1	n.d.	1.920	1.920	n.d.
	Valori Medi	--	--	*2,4*	*61,50*	*6.796,7*	*6.920,9*	*164,70*

Note:

1. Per anno di creazione si intende l'anno a partire dal quale il comune unico ha iniziato ad essere attivo, solitamente al 1° gennaio dell'anno di riferimento. L'iter di fusione lo si è pertanto avuto nell'anno precedente.

2. Per la precisione, si tratta di 41 nuovi comuni unici (e non 42) dal momento che sul finire del 2015 il comune lombardo di Gordona ha incorporato il piccolo comune di Menarola, dando vita al primo caso italiano di fusione per incorporazione. Pertanto, considerando che il comune incorporante ha mantenuto la propria personalità giuridica e i propri organi tecnici e politici, sono stati 102 i comuni formalmente soppressi in Italia nell'intervallo da noi considerato.

Fonte: Elaborazione propria.

Anche il numero di abitanti per fusione, rispecchia questa tendenza. Nonostante una grande variazione tra il valore minimo e quello massimo (si passa dalla piccolissima fusione di Fabbriche di Vergemoli in Toscana con 818 abitanti totali a quella di Valsamoggia in Emilia-Romagna con 30.149 abitanti), nel complesso, si è dato sinora vita a piccole unità amministrative e, solo in alcuni casi, a progetti più ampi e più ambiziosi.

2.3 Distribuzione regionale delle fusioni

Se invece andiamo ad analizzare la distribuzione delle fusioni a livello regionale possiamo osservare una diversa diffusione di questo istituto nella penisola italiana e nel corso del tempo. Ad esempio, i primissimi casi di fusione in Italia si sono avuti in Veneto, mentre questa stessa regione ha fatto registrare negli ultimi anni solo due ulteriori fusioni. Nonostante la presenza capillare di piccoli e piccolissimi comuni[7], gli unici due casi di fusione in Piemonte si sono avuti nella seconda metà degli anni '90. Viceversa, la Toscana e la Lombardia sono le due regioni italiane che presentano il maggior numero di casi di fusione, quasi tutte negli ultimi anni. A ben vedere, si tratta di due regioni che, insieme all'Emilia-Romagna, si sono dotate di una struttura di incentivazione particolarmente incline a finanziare, sia in forma diretta che indiretta, questo istituto, parallelamente ai finanziamenti nazionali. È questo, per esempio, il caso della Legge regionale toscana 68/2011 che prevede un contributo annuale quinquennale in caso di fusione o incorporazione di due o più comuni[8]. Analogamente, come dichiarato da un soggetto intervistato[9], al fine di incentivare la creazione di fusioni sul territorio, la Regione Toscana ha previsto per i nuovi comuni unici l'esenzione dal patto di stabilità per i primi tre anni dalla sua creazione. Una simile attenzione è presente anche in Lombardia, ad oggi la regione con il maggior numero di processi di fusione portati a termine (13, di cui 11 dal 2012). Oltre a prevedere contributi regionali *una tantum* quinquennali (Legge regionale 19/2008), la Lombardia ha elaborato negli ultimi anni anche una serie di strumenti di supporto ai comuni per facilitare l'iter del processo di fusione[10].

Come emerso in diverse interviste, poter usufruire dei finanziamenti (anche) regionali è senz'altro un fattore facilitante per i comuni che vogliono tentare la strada della fusione. È stato però più volte rimarcato dai testimoni

[7] In Piemonte sono presenti 1.206 comuni, di cui l'88,6% ha meno di 5.000 abitanti.
[8] Più precisamente, il contributo è pari a euro 250.000 per ogni comune originario, e comunque non superiore a euro 1.000.000.
[9] Cfr. Intervista n. 39.
[10] Ad esempio individuando nella Società Éupolis Lombardia il principale canale di supporto informativo di riferimento. Cfr. Interviste n. 14-16.

privilegiati intervistati come la vera motivazione che pare abbia spinto negli ultimi anni gli amministratori a optare per la fusione sia stata soprattutto la previsione del vincolo associativo per i piccoli comuni italiani. Queste le parole di un soggetto intervistato:

quali sono state le vere motivazioni legate alla fusione? Da una parte l'obbligo per tutti i comuni con meno di 5.000 abitanti, dall'altro la situazione degli enti locali era insostenibile per continuare ad andare avanti. Il patto di stabilità ed altri vincoli delle spese nella gestione del comune che ci hanno fatto dire «avanti così non si va». La soluzione è stata quindi trovata nel percorso di fusione; viceversa l'unione sarebbe stata inadatta per i due comuni e non sarebbe stata in grado di dare alcuna risposta a questo tipo di problemi[11].

E ancora:

eravamo due comuni confinanti ma in due distretti sanitari separati, non gestivamo niente in comune. La scelta della fusione ci è sembrata l'unica vera sulla base della normativa nazionale dell'obbligatorietà; c'è stata una riflessione comune da parte dei sindaci per la fusione[12].

Nell'attuale fase, la presenza degli incentivi decennali nazionali, e di quelli regionali ove presenti in parallelo, sono pertanto da intendersi come uno strumento di supporto ai comuni nelle fasi iniziali di una loro riorganizzazione amministrativa. Riorganizzazione che appare necessaria, da un lato, per rispettare l'attuale vincolo della gestione obbligata e, dall'altro lato, per ovviare alla loro inadeguatezza gestionale. Infatti, come dichiarato da un soggetto intervistato, in riferimento a uno dei primissimi casi di fusione avutisi in Italia e opportunamente finanziati dalla regione di riferimento:

gli incentivi sono stati utilizzati solo per il nuovo impianto telefonico del nuovo comune; il resto fu tutto usato per la riorganizzazione della struttura amministrativa del comune. Gli incentivi servono per partire non più per altro, o per tanto altro[13].

2.4 Il come e il perché delle fusioni

In questo paragrafo cercheremo di descrivere le caratteristiche fondamentali che hanno caratterizzato i processi di formazione dei nuovi

[11] Cfr. Intervista n. 31.
[12] Cfr. Intervista n. 32.
[13] Cfr. Intervista n. 2.

comuni unici, guardando anche alle fasi antecedenti l'avvio dell'iter di fusione.

Due aspetti cruciali sono quelli che riguardano, rispettivamente, le caratteristiche politiche dei comuni soppressi e la loro diversa esperienza associativa pregressa. In occasione delle interviste in profondità condotte, è infatti stato rilevato come la presenza di un'omogeneità politica tra i sindaci abbia agevolato il processo, soprattutto nella fase iniziale dove è richiesta un'azione di sinergia e di confronto tra le singole amministrazioni comunali e i livelli sovraordinati di governo, *in primis* quello regionale[14]. La presenza di sindaci dello stesso colore politico avrebbe pertanto agevolato il processo di comunicazione istituzionale, in alcuni casi accompagnato anche dalla presenza di un grande partito radicato sul territorio. Questo è stato per esempio il caso di diversi casi di fusione avuti in alcune regioni (ex) rosse come l'Emilia-Romagna e la Toscana dove l'avvio di alcuni processi di fusione è stato fortemente appoggiato dal Partito Democratico che si è mostrato favorevole alla creazione di comuni di più ampie dimensioni[15]. Viceversa in altri casi è stato rilevato come la presenza di partiti fortemente localistici, come la Lega Nord, o di altre formazioni afferenti alla sinistra radicale, non solo abbia comportato il venir meno di un soggetto (partitico) che potesse guidare il processo, ma abbia giocato in senso contrario, data la presenza di una forza politica radicata sul territorio avversa alla fusione stessa. In assenza di un'azione di guida partitica e in presenza di una non totale omogeneità politica tra i sindaci, è stata invece rilevata, come elemento determinante, la forte volontà sia degli amministratori che dei cittadini a dare avvio al processo. Volontà che spesso è stata capace di sopperire alle due precedenti mancanze. Queste le parole di un soggetto intervistato, con riferimento ad un caso di fusione in cui non tutti i sindaci dei comuni soppressi appartenevano alla stessa area politica:

> […] la questione dell'omogeneità politica da noi non ha centrato più di tanto; è stata più una volontà della valle. I partiti c'entravano poco. Chi ha contato davvero sono stati i singoli amministratori. Alcuni erano vicini ad alcune aree politiche, altri ad altre. Si è lavorato in gruppo perché era un progetto che sia le amministrazioni sia la popolazione tutta sentiva come proprio; non c'è stato nessun partito a dare la spinta iniziale. Il processo è stato condotto dagli amministratori[16].

Se invece guardiamo all'altro aspetto cruciale, ovvero all'esperienza associativa pregressa, possiamo osservare come numerosi comuni soppressi

[14] Per un approfondimento si veda Casula (2015).
[15] Cfr. Interviste n. 22-23-30.
[16] Cfr. Intervista n. 8.

avessero tra loro già avviato forme di cooperazione intercomunale ben strutturate. Inoltre, nelle interviste svolte è stato più volte sottolineato come i vantaggi di una precedente gestione associativa non si limitino alla mera possibilità per gli amministratori di iniziare un percorso di fusione condiviso. Piuttosto, essi riguardano un piano di accompagnamento più ampio e che va a interessare anche altre questioni come il personale, i cittadini e l'organizzazione comunale. Infatti, come dichiarato da un soggetto intervistato:

l'unione è stata, per così dire, prodromica alla fusione, preparando tutto il suo terreno; ciò ha anzitutto riguardato il personale che al momento della fusione era già stato tutto trasferito in capo all'unione[17].

O ancora:

per tutti i comuni poi fusi abbiamo iniziato a trasferire funzioni, servizi e dipendenti che sono andati tutti in capo all'unione di comuni. Un lavoro di dieci anni in questo senso, un lavoro di sensibilizzazione della popolazione per arrivare alla fusione vera e propria. Erano infatti diverse le tipologie di comuni interessate. L'unione è stata prodromica anche dal punto di vista organizzativo per arrivare alla fusione vera e propria, al fine di unire uno per uno tutti gli uffici[18].

Giudizi positivi sono stati dati anche con riferimento ad una precedente gestione in convenzione di parte dei servizi:

la convenzione ha senz'altro influito ed ha aiutato per la fusione: era già stato sperimentato il fatto che si potesse svolgere insieme le funzioni e soprattutto che questa gestione migliorasse la qualità dei servizi. Soprattutto per la gestione del cimitero concentrata in un unico luogo, con un unico responsabile che gestisse le cose, così come per il trasporto pubblico. Erano così pronti sia gli amministratori che la gente, in questo modo[19].

In diverse fusioni è stato inoltre rilevato come l'esperienza associativa pregressa abbia avuto, negli anni, diversi livelli di istituzionalizzazione. Infatti, in alcuni casi l'unione è stata preceduta o da un'Associazione intercomunale o, ancora prima, da forme convenzionali e/o consortili per la gestione delle principali funzioni comunali. La fusione ha quindi spesso rappresentato l'ultimo passaggio di un processo di anni di condivisione di

[17] Cfr. Intervista n. 7.
[18] Cfr. Intervista n. 8.
[19] Cfr. Intervista n. 4.

expertise tra le singole amministrazioni che ha agevolato e favorito il buon esito del processo di fusione. Quest'ultimo è stato spesso preferito al mantenimento dell'unione perché considerato come:

> un processo di semplificazione dal punto di vista politico ed amministrativo, dal momento che non dà vita ad un organo di secondo livello come l'unione, garantendo inoltre risparmi e tempi decisionali più veloci[20].

Da ultimo è opportuno rilevare come in alcuni casi di fusione avutisi negli anni '90, alcuni comuni avessero già sperimentato una analoga esperienza di fusione. È infatti questo il caso dei comuni di Donada e Contarina[21] e di Santa Maria Rezzonico e Sant'Abbondio[22] che furono unificati dal governo fascista, salvo poi essere stati successivamente divisi. Pertanto, si è trattato di comuni con un'affinità sia geografica che storico-sociale che, a detta degli intervistati, ha senz'altro facilitato l'esito dell' iter di fusione. L'importanza di avere comuni omogenei dal punto di vista storico è stato inoltre messo in luce anche in diverse interviste relative a casi più recenti di fusione.

Un altro elemento meritorio di osservazione riguarda il ruolo assunto dagli attori nell'intero iter di fusione. È stata infatti ravvisata una centralità assunta dal sindaco nell'intero processo e, viceversa, uno scarso coinvolgimento dei cittadini, soprattutto nella fase antecedente l'approvazione dell'inizio del processo nei singoli consigli comunali e in ogni caso limitato per lo più a mere assemblee pubbliche. È stata pertanto, non a caso, più volte sottolineata la necessità di sperimentare nuovi strumenti partecipativi al fine di rendere i cittadini realmente parte attiva nel processo, al di là del classico momento referendario previsto per legge. Va da sé, che non sono mancati casi in cui i cittadini si siano fatti essi stessi promotori dell'intero processo di fusione. Queste le parole di un soggetto intervistato:

> nel nostro caso la spinta è stata esclusivamente dal basso, dalla società civile. La politica si è semplicemente allineata alla volontà del comitato referendario che in questi mesi si era costituito. Questo perché erano due paesini tra di loro di colore politico analogo e fare delle cose insieme sarebbe stato possibile, quindi essi vedevano nella fusione un modo per creare economie di scala, essendo i comuni tra di loro adiacenti[23].

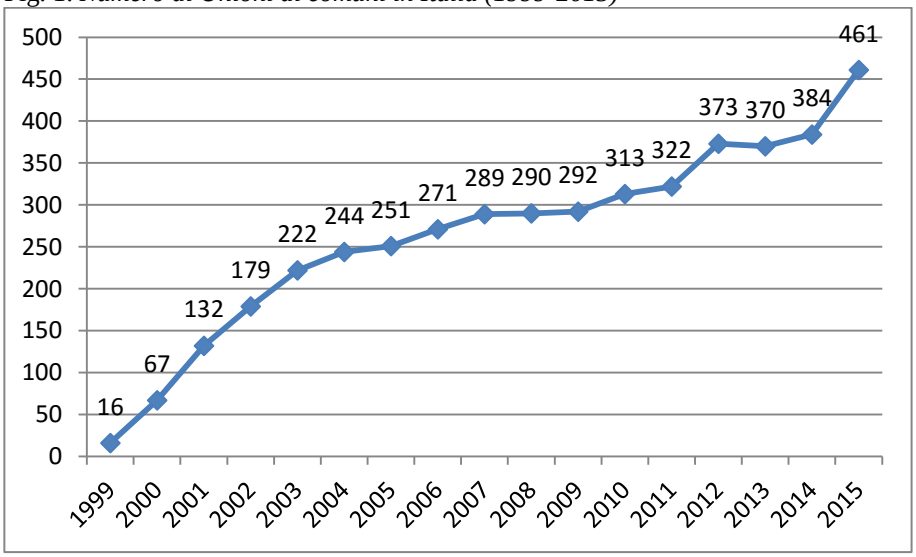
---

[20] Cfr. Intervista n. 41.
[21] Dal 1995 comune unico di Porto Viro.
[22] Dal 2003 comune unico di San Siro.
[23] Cfr. Intervista n. 26.

3. Le Unioni dei comuni

Come detto in apertura del capitolo, sebbene quella che è stata definita terza strategia sia iniziata nel 2010 con la legge 78, al fine di valutarne gli effetti rispetto all'associazionismo intercomunale e, più nello specifico, alle unioni dei comuni, occorre spostare la lente d'ingrandimento qualche anno più avanti, e più precisamente al 2012.

Fig. 1. *Numero di Unioni di comuni in Italia (1999-2015)*



Fonte: Elaborazione propria dati ANCI (2015).

Il grafico in figura 1, relativo all'andamento del numero delle unioni dei comuni a partire dal 1999, ci mostra proprio come nel 2012 si registri un'impennata delle UC costituite rispetto a un *trend* che si manteneva stabile fin dal 2007. Nel 2013, però, si registra uno stop nella crescita, anzi – a dire il vero – è la prima volta dal 1999 che il numero delle unioni diminuisce rispetto all'anno precedente. Individuare una motivazione puntuale a questo dato risulta difficile, ma è da segnalare che i comuni, dopo aver adempiuto al primo obbligo relativo alla gestione in forma associata di tre funzioni fondamentali, hanno iniziato a fare pressione sul governo per eliminare i successivi obblighi (riuscendo – come spiegato in precedenza – a ottenere un rinvio delle ulteriori scadenze). In questo contesto, è ipotizzabile che gli amministratori locali siano stati restii a intraprendere percorsi associativi nuovi senza conoscere prima quale sarebbe stata la reale intenzione del governo, soprattutto in quanto alla conferma o meno dell'obbligo di gestione associata. Confermato l'impianto con la Delrio nell'aprile del 2014 (i cui

contenuti si conoscevano già qualche mese prima dell'approvazione), tra il 2014 e il 2015 il numero delle UC riprende a crescere e anche in maniera piuttosto decisa (91 enti in più rispetto alla rilevazione del 2013).

Tab. 2. *Numero di unioni di comuni nel tempo per regione e variazioni. 2007-2015*

Regione	*2007*	*2012*	*Variazione 2012-2007*	*2015*	*Variazione 2015-2012*
Abruzzo	7	7	0	12	5
Basilicata	0	0	0	1	1
Calabria	9	12	3	10	-2
Campania	16	12	-4	10	-2
Emilia-Romagna	12	30	18	46	16
FVG	4	4	0	18	14
Lazio	26	21	-5	18	-3
Liguria	0	1	1	20	19
Lombardia	61	57	-4	60	3
Marche	12	11	-1	21	10
Molise	11	8	-3	8	0
Piemonte	48	50	2	75	25
Puglia	20	22	2	23	1
Sicilia	26	48	22	44	-4
Toscana	0	2	2	24	22
TAA	2	1	-1	2	1
Umbria	1	1	0	1	0
Valle d'Aosta	0	0	0	8	8
Veneto	32	26	-6	25	-1
Sardegna	5	30	25	35	5
Totale	*292*	*343*	*51*	*461*	*118*

Fonte: Elaborazione dati ANCI (per 2007 e 2012) e dati propri (per 2015).

Il dettaglio per regione ci mostra come questo andamento generale sia riscontrabile anche in ciascun singolo contesto (Marotta 2015b). Per descrivere il fenomeno, si è deciso di prendere in considerazione tre riferimenti temporali: il 2007 (anno in cui la crescita del numero delle UC subisce un netto rallentamento rispetto al passato), il 2012 (considerato l'anno in cui gli effetti dell'associazionismo obbligatorio dovrebbero aver cominciato a diventare evidenti) e il 2015 (quale riscontro ultimo).

Nel 2012 le Unioni crescevano in otto regioni su 20. Nel 2015, invece, le regioni che vedono aumentare il numero di questi enti sul proprio territorio sono 13 su 20. Dunque, il primo dato è che la crescita è genericamente diffusa su tutto il territorio nazionale. In generale, come

possiamo vedere dallo stesso grafico, la crescita del numero delle UC negli ultimi tre anni è più del doppio di quanto fatto registrare nei cinque anni precedenti.

Possiamo, inoltre, riscontrare come le variazioni maggiormente significative si registrano – oltre che in Emilia Romagna, dove si assiste alla conferma di un trend iniziato già da diversi anni (Frieri 2015), e in Piemonte, dove i piccoli comuni (maggiormente propensi all'associazionismo) sono più di mille – in Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Toscana e Liguria. In queste ultime regioni, l'intervento del legislatore regionale sembra aver giocato un ruolo decisivo. In Valle d'Aosta è intervenuta una legge regionale[24]che ha accorpato (forzatamente) 73 comuni (resta escluso dal provvedimento il solo capoluogo) in otto *Unités des Communes*[25], indicando gli ambiti territoriali e le rispettive appartenenze (salvo lasciare ai comuni la possibilità, entro una certa data, di esprimere preferenza per l'appartenenza ad una *Unité* diversa da quella indicata dalla legge). Situazione molto simile si registra in Friuli-Venezia Giulia dove sono state istituite le Unioni territoriali intercomunali[26] (UTI) di cui fanno parte tutti i comuni della regione, secondo il Piano di riordino territoriale approvato dalla giunta regionale a seguito di un procedimento concertativo con i comuni e con il parere favorevole del Consiglio delle autonomie locali. Da precisare che, seppur formalmente istituite, le UTI - che in un primo momento dovevano diventare operative il 31 ottobre 2015 - dovrebbero diventare effettive nei primi mesi del 2016[27]. Non meno importante l'intervento del legislatore ligure che è intervenuto trasformando tutte le comunità montane in unioni di comuni montane[28] e di quello toscano che a fine 2011 ha varato una legge[29] con la quale sono statesoppresse le comunità montane e fortemente incentivate le unioni dei comuni.

I dati, regione per regione, relativi al numero medio di comuni e alla popolazione media in UC (tabelle 3 e 4), possono restituirci una fotografia relativa a quale forma ha assunto lo strumento di cooperazione oggetto del presente studio. Anche in questo caso, utile è la comparazione tra vari anni, prendendo come riferimento gli stessi riferimenti temporali utilizzati in precedenza.

---

[24]L.r. 5 agosto 2014, n. 6.

[25] La cui forma giuridica ricalca, anche a livello di testo della norma, quella di cui all'art. 32 del Testo unico degli Enti locali

[26]L.r. 12 dicembre 2014, n. 26.

[27] Un primo rinvio aveva sancito l'inizio delle attività delle UTI il 31 dicembre, ma sul finire del 2015 un ulteriore provvedimento ha previsto un rinvio di 120 giorni.

[28]L.r. 12 aprile 2011, n. 7.

[29]L.r. n. 27 dicembre 2011, n. 68.

Tab. 3. *Numero medio di comuni in unione nel tempo per regione e variazioni. 2007-2015*

Regione	*2007*	*2012*	*Variazione 2012-2007*	*2015*	*Variazione 2015-2012*
Abruzzo	6,29	7,43	1,14	5,50	-1,93
Basilicata	0,00	4,00	4,00	7,00	3,00
Calabria	4,11	4,58	0,47	5,20	0,62
Campania	4,50	5,08	0,58	6,00	0,92
Emilia-Romagna	4,75	5,17	0,42	6,42	1,25
FVG	2,75	2,50	-0,25	12,00	9,50
Lazio	4,50	5,14	0,64	5,44	0,30
Liguria	0,00	5,00	5,00	5,25	0,25
Lombardia	3,30	3,44	0,14	3,72	0,28
Marche	4,00	4,36	0,36	5,86	1,50
Molise	5,27	6,00	0,73	6,50	0,50
Piemonte	6,63	6,28	-0,35	8,17	1,89
Puglia	5,50	4,77	-0,73	5,04	0,27
Sardegna	4,60	7,91	3,31	8,14	0,23
Sicilia	4,31	3,58	-0,73	3,82	0,24
Toscana	0,00	7,00	7,00	6,21	-0,79
TAA	4,50	3,00	-1,50	4,00	1,00
Umbria	8,00	8,00	0,00	8,00	0,00
Valle d'Aosta	0,00	0,00	0,00	9,13	9,13
Veneto	3,31	3,62	0,30	3,84	0,22
Media Regioni	*3,82*	*4,84*	*1,03*	*6,26*	*1,42*

Fonte: Elaborazione dati ANCI (per 2007 e 2012) e dati propri (per 2015).

Per quanto attiene al numero di comuni in unione, come possiamo vedere dalla tabella 3, la tendenza nel corso degli anni è di dar vita a enti sempre più grandi. Si passa, infatti, da meno di quattro comuni per ciascuna unione nel 2007 a più di sei nel 2015. Si tratta di un trend confermato anche in quelle regioni in cui, nello stesso periodo, si era registrata una diminuzione del numero di unioni costituite.

Le unioni più grandi si registrano in Friuli-Venezia Giulia (12 comuni in media) e Valle D'Aosta (9,13 comuni), regioni in cui – come abbiamo visto in precedenza – leggi regionali sono intervenute accorpando in UC tutti i comuni della regione.

Tab. 4. *Numero medio di abitanti in UC nel tempo e variazioni. 2007-2015*

Regione	*2007*	*2012*	*Variazione 2012-2007*	*2015*	*Variazione 2015-2012*
Abruzzo	29.667,29	40.436,71	10.769,43	18.640,75	-21.795,96
Basilicata	0,00	10.234,00	10.234,00	21.590,00	11.356,00
Calabria	10.002,22	13.381,75	3.379,53	15.932,00	2.550,25
Campania	33.715,44	34.868,33	1.152,90	29.545,80	-5.322,53
Emilia-Romagna	35.063,92	43.645,27	8.581,35	57.096,33	13.451,06
FVG	3.554,00	6.239,25	2.685,25	68.297,94	62.058,69
Lazio	9.609,73	10.697,62	1.087,89	11.612,72	915,10
Liguria	0,00	13.120,00	13.120,00	8.020,15	-5.099,85
Lombardia	5.870,46	5.820,88	-49,58	9.025,92	3.205,04
Marche	12.658,25	15.596,00	2.937,75	20.338,05	4.742,05
Molise	8.956,73	10.758,38	1.801,65	11.740,63	982,25
Piemonte	9.873,60	11.602,36	1.728,76	11.943,80	341,44
Puglia	32.333,75	37.574,73	5.240,98	46.574,83	9.000,10
Sardegna	12.657,60	19.580,69	6.923,09	19.873,69	293,00
Sicilia	19.582,31	16.374,96	-3.207,35	15.184,52	-1.190,44
Toscana	0,00	37.030,55	37.030,55	39.349,75	2.319,20
TAA	3.959,00	2.958,00	-1.001,00	3.527,00	569,00
Umbria	34.400,00	39.461,00	5.061,00	39.119,00	-342,00
Valle d'Aosta	0,00	0,00	0,00	11.711,25	11.711,25
Veneto	14.701,91	18.539,35	3.837,44	23.807,28	5.267,93
Media regioni	*13.930,66*	*19.395,99*	*5.465,33*	*24.146,57*	*4.750,58*

Fonte: Elaborazione dati ANCI (per 2007 e 2012) e dati propri (per 2015).

Anche la popolazione media per ciascuna unione risulta essere in aumento. Un dato sicuramente da collegare al precedente: crescendo il numero di comuni aderenti è ovvio l'aumento della popolazione dell'unione stessa. Anche in questo caso, il valore più alto si registra in Friuli-Venezia Giulia dove in ogni unione risiedono mediamente circa 68.000 abitanti; un dato ancora più significativo se si considera che la popolazione media dei comuni friulani è di 5.681 abitanti.

E' utile, a questo punto, chiedersi se gli enti che risultano sulla carta corrispondono poi a effettivi centri aggregatori attivi del territorio di riferimento. In buona sostanza, se siamo in presenza di unioni dei comuni reali, la cui attività risponde davvero all'esigenza di razionalizzare (rendendola più efficiente, efficace e, soprattutto, economica) l'attività dei singoli comuni. Per cercare di rispondere a questa domanda, occorre fare un passo indietro. Più precisamente è necessario ricordare che la *mission* delle unioni, definita dall'art. 32 del Testo unico degli enti locali (Tuel), è

«[…]l'esercizio associato di funzioni e servizi». Esse, dunque, non hanno altro scopo se non quello di gestire, in forma associata, funzioni e servizi. Quali e quante funzioni e servizi le Unioni debbano gestire per essere considerate vitali è argomento di particolare complessità che non può essere affrontato in questa sede. Quello che, però, si intende fare in queste pagine è cercare una misura di tale «vitalità». È chiaro che sarebbe auspicabile uno studio particolarmente approfondito, di tipo qualitativo, che andasse a indagare nel cuore di ogni singola unione. In mancanza di questo, ci sono comunque utili i dati SIOPE[30] relativi ai flussi di cassa, in particolar modo quelli della spesa corrente, intesa proprio quale «spese destinate alla produzione ed al funzionamento dei vari servizi prestati dall'ente pubblico […]»[31]. La rilevazione più aggiornata è quella del 2014, quindi va da sé che in questi dati non non sono prese in considerazione le unioni costituite nel 2015 e neanche quelle costituite negli ultimi mesi del 2014. In ogni caso, seppur non riferito a tutte le UC attualmente costituite sul territorio italiano, risulta evidente come i dati relativi alla spesa corrente, mostrati in tabella 5, possano restituire utili informazioni circa l'andamento in essere nelle singole regioni.

Una prima interpretazione di questi dati può partire dal presupposto che la spesa corrente dei piccoli comuni (quelli maggiormente rappresentati nelle UC) si aggira intorno ai 5-6 milioni di euro per la gestione di tutti i servizi loro demandati (Melideo 2015). A questo punto, è difficile immaginare che una unione, anche se gestisce solo alcune funzioni e servizi, possa avere una spesa corrente inferiore a un terzo della media della spesa corrente dei comuni facenti parte. Sotto questa soglia, quindi, è ragionevole affermare che le UC non funzionano o se funzionano (perché pongono in essere una qualche iniziativa) non sono in grado di svolgere quella che dovrebbe essere la *mission* di cui al Tuel: la gestione associata di funzioni e servizi. Dai dati in tabella 5 possiamo vedere come al 2014 solo in sette regioni la spesa corrente media delle unioni superasse i due milioni di euro e tra queste assume una certa rilevanza il dato dell'Emilia Romagna (circa otto milioni di euro). Di contro, c'è da chiedersi quali possano essere le funzioni e i servizi erogati (e di conseguenza il grado di attività dell'ente) dalle unioni di comuni in Calabria e in Sicilia, dove non si raggiungono neanche i cinquecentomila euro.

[30] «Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT»
Fonte: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/SIOPE/.
[31] *Fonte*: glossario Istat.

Tab. 5. *Spesa corrente media delle unioni e sue variazioni. 2009-2014**

Regione	*2009*	*2010*	*variazione*	*2011*	*variazione*	*2012*	*variazione*	*2013*	*variazione*	*2014*	*variazione*
Abruzzo	2.278.902,28	2.498.974,64	**220.072,36**	2.820.816,66	**321.842,02**	2.369.298,47	**-451.518,19**	2.646.756,82	**277.458,35**	2.568.986,64	**-77.770,18**
Basilicata	-	-	-	-	-	-	-	2.811.621,47	**2.811.621,47**	4.682.712,57	**1.871.091,10**
Calabria	521.404,73	431.554,81	**-89.849,92**	334.296,74	**-97.258,07**	327.728,88	**-6.567,86**	293.497,57	**-34.231,30**	486.941,72	**193.444,14**
Campania	119.339,59	371.891,40	**252.551,81**	515.778,47	**143.887,07**	548.607,85	**32.829,38**	662.177,15	**113.569,30**	572.133,27	**-90.043,89**
ER	5.583.444,82	6.000.139,35	**416.694,53**	7.322.157,51	**1.322.018,17**	7.617.992,66	**295.835,15**	8.678.067,28	**1.060.074,62**	7.674.524,11	**-1.003.543,17**
FVG	1.073.640,37	1.013.293,88	**-60.346,48**	1.062.552,28	**49.258,39**	1.099.474,86	**36.922,59**	438.095,17	**-661.379,69**	599.964,37	**161.869,20**
Lazio	749.778,64	685.546,08	**-64.232,56**	742.845,48	**57.299,40**	914.171,81	**171.326,33**	968.336,48	**54.164,67**	963.041,64	**-5.294,84**
Liguria	-	-	-	381.777,23	**491.965,31**	1.495.976,64	**1.114.199,41**	1.548.711,66	**52.735,02**	2.093.411,99	**544.700,33**
Lombardia	1.440.707,21	1.327.476,66	**-113.230,55**	1.369.898,75	**42.422,09**	1.510.904,25	**141.005,50**	1.618.303,50	**107.399,25**	1.627.782,46	**9.478,96**
Marche	1.578.539,52	1.637.860,33	**59.320,81**	1.626.050,18	**-11.810,15**	1.689.371,70	**63.321,52**	1.476.541,34	**-212.830,36**	1.508.627,14	**32.085,80**
Molise	148.927,19	252.255,95	**103.328,75**	456.517,90	**204.261,95**	395.520,93	**-60.996,97**	510.496,74	**114.975,81**	692.200,60	**181.703,87**
Piemonte	988.912,01	960.888,26	**-28.023,75**	954.532,22	**-6.356,04**	971.065,15	**16.532,93**	1.090.501,96	**119.436,81**	1.019.185,76	**-71.316,19**
Puglia	511.680,60	433.520,80	**-78.159,80**	462.628,46	**29.107,65**	471.164,66	**8.536,20**	448.606,39	**-22.558,27**	523.666,80	**75.060,41**
Sardegna	986.709,55	977.314,44	**-9.395,11**	1.285.444,48	**308.130,05**	1.523.353,10	**237.908,61**	1.641.808,22	**118.455,12**	1.721.522,13	**79.713,91**
Sicilia	248.811,83	172.539,65	**-76.272,17**	176.575,40	**4.035,74**	79.433,43	**-97.141,97**	145.006,47	**65.573,04**	105.712,25	**-39.294,22**
Toscana	2.850.105,81	3.308.242,83	**458.137,02**	4.207.522,86	**899.280,04**	4.334.727,93	**127.205,07**	5.533.858,85	**1.199.130,92**	5.697.503,09	**163.644,24**
TAA	3.351.760,98	3.301.344,22	**-50.416,76**	3.177.586,34	**-123.757,88**	3.178.777,41	**1.191,07**	3.564.310,54	**385.533,13**	3.314.406,06	**-249.904,48**
Umbria	297.479,29	368.539,54	**71.060,25**	423.446,09	**54.906,55**	287.572,43	**-135.873,66**	569.863,29	**282.290,86**	1.108.124,93	**538.261,64**
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	1.301.486,49	1.457.859,70	**156.373,21**	1.462.067,34	**4.207,65**	1.548.138,69	**86.071,35**	1.691.216,05	**143.077,36**	2.121.902,83	**430.686,79**
Totali	*24.031.630,91*	*25.199.242,54*	*1.167.611,63*	*28.782.494,39*	*3.583.251,85*	*30.363.280,85*	*1.580.786,46*	*36.337.776,94*	*5.974.496,09*	*39.082.350,35*	*2.744.573,42*

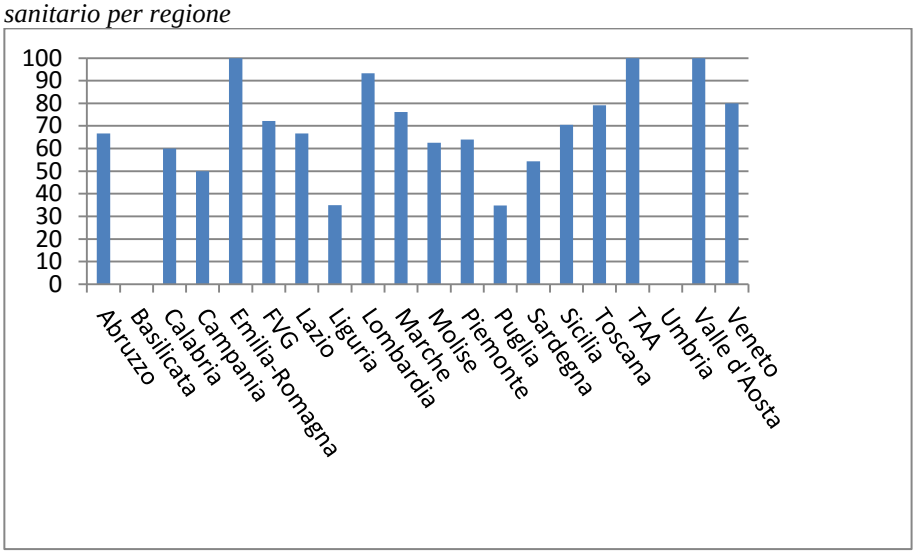
*Le celle vuote indicano che nel periodo di riferimento non erano presenti UC nella Regione.
Fonte: elaborazione propria di dati SIOPE.

In prospettiva temporale, possiamo comunque notare come la spesa corrente media a livello nazionale sia, dal 2009, in continua crescita. La variazione maggiore si registra nel 2013 rispetto ai dati del 2012. Se, come spiegato in precedenza, assumiamo proprio il 2012 quale anno in cui gli effetti dell'associazionismo obbligatorio dovrebbero essere cominciare a essere evidenti, questa variazione assume un valore significativo. Infatti, la spesa corrente del 2013 dimostra, a nostro avviso, proprio come a cavallo tra il 2012 e il 2013 l'attività delle UC (a prescindere dalle nuove costituzioni) abbia subito un'evidente spinta.

Nella prospettiva intersettoriale del presente volume, è utile a questo punto verificare anche quanto la costruzione dei perimetri delle unioni ricalchi quelli di precedenti esperienze aggregative in settori di policy diversi. Il confronto è stato fatto con quanto avvenuto nella sanità. Nello specifico, il riferimento va all'erogazione dei servizi socio-sanitari a livello territoriale per il tramite dei distretti socio-sanitario (DSS), un insieme di comuni ricadenti all'interno del territorio di competenza di un'Azienda sanitaria, sul quale vengono erogate prestazioni di tipo socio-assistenziali (su questo si veda il Cap. 4). Si tratta dunque di un raggruppamento funzionale dei comuni per uno scopo preciso, quello dell'assistenza socio-sanitaria, che richiede necessariamente un livello di efficienza ed efficacia particolarmente alto, pena una diretta penalizzazione dei cittadini/utenti e lo spreco di risorse che sappiamo essere alquanto esigue. Secondo quanto definito dal d.lgs. 229/1999, i distretti sanitari devono presentare un'ampiezza territoriale tale da garantire di recepire le domande degli utenti e gestire i servizi sanitari sul territorio. Una delimitazione dei confini territoriali, quella dei distretti, che parte alla fine degli anni '90 (si veda sempre il Cap. 4), e dunque precedente al boom delle UC. Il ragionamento che si potrebbe fare è però che, se il territorio di una unione di comuni creata di recente, ricade interamente in un unico distretto sanitario è verosimile pensare la stessa UC sia stata pensata cercando di raggiungere un'omogeneità «maggiore» tra i comuni membri, con l'obiettivo di integrare davvero le funzioni e i servizi al cittadino.

La figura 2 mostra, per ogni regione, la percentuale di UC che ricadono in un unico DSS. Come possiamo vedere, in Emilia Romagna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige tutte le unioni sono costituite da comuni appartenenti a un solo distretto sanitario. Più in generale, praticamente in tutte le regioni la percentuale di UC il cui territorio ricade in un unico DSS è superiore al 50%. Fanno eccezione Liguria, Puglia, Umbria e Basilicata (ma nelle ultime due regioni si registra una sola UC).

Fig. 2. *Percentuale di unioni di comuni ricadenti in un unico distretto socio-sanitario per regione*



Fonte: Elaborazione propria.

Questi primi dati e riflessioni mostrano, a nostro avviso, come la coincidenza tra territorio delle UC e quello dei DSS sia un aspetto particolarmente interessante da indagare, se si vuole andare effettivamente a vedere quanto e come le unioni di comuni possano costituire un ente di erogazione e gestione di funzioni e servizi in un'ottica quanto più integrata possibile.

4. Riflessioni conclusive

Come abbiamo avuto modo di vedere nelle pagine precedenti, sia per quanto riguarda le fusioni che le unioni di comuni, l'ultima strategia posta in campo dal legislatore nazionale parte dal 2010 e sembra aver prodotto risultati (quantitativamente) maggiori, almeno se comparati con quelli fatti registrare con le strategie adottate in passato. Ciò è vero sia per le fusioni, che passano dalle nove del 2011 alle 42 del 2015, sia per le unioni, che a partire dal 2013 trovano nuovo slancio facendo registrare la costituzione di circa cento enti in più nel giro di due anni. Come visto dai dati riportati, il processo di riordino è stato più marcato nelle regioni del Centro-nord e ha riguardato soprattutto piccoli e piccolissimi comuni, ossia quelli di cui

maggiormente si caratterizza il territorio italiano e sui quali puntava in particolare l'azione del governo.

Se il dato quantitativo appare essere rassicurante rispetto agli obiettivi, sia per le fusioni sia per le unioni, proprio per quanto riguarda queste ultime è il caso di interrogarsi anche sull'aspetto qualitativo. In buona sostanza occorre chiedersi se le unioni costituite stiano in qualche modo rispondendo all'esigenza di razionalizzazione (soprattutto nell'ottica del risparmio) che – come detto nel Cap. 2 – rimane il paradigma retrostante i processi di riordino analizzati. Pur nella difficoltà di rispondere a tale domanda, l'analisi della spesa corrente di cui al precedente paragrafo non è certo completamente incoraggiante sull'effettivo livello di reale funzionamento delle unioni (Marotta 2015a).

In definitiva, dunque, è possibile affermare che la strategia messa in campo dal legislatore a partire dal 2010, ha sortito effetti quantitativamente maggiori rispetto al passato in termini di riordino dei confini territoriali. Solo studi più approfonditi sui singoli casi potranno però dimostrare se tali risultati abbiano contribuito anche a effettivi risparmi sulla spesa pubblica e a un innalzamento dei livelli qualitativi dei servizi resi ai cittadini.

Riferimenti bibliografici

Casula, M. (2015), *Fusioni di comuni e governo del territorio. Una lettura politologica*, paper XXIX Convegno SISP, Università della Calabria, 10-12 settembre 2015.

Filippini, R. e Maglieri, A. (2015), *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 2, pp. 313-329.

Marotta, M. (2015a), *L'associazionismo obbligatorio delle funzioni dei piccoli Comuni calabresi*, in «Amministrare», n. 1, pp. 151-162.

Marotta, M. (2015b), *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia*, paper XXIX Convegno SISP, Università della Calabria, 10-12 settembre 2015.

Frieri, R. (2015), *La dimensione ottimale nelle Unioni dei Comuni*, intervento al Seminario di studio "Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale", Bologna, 13 e 14 aprile 2015.

Melideo, N. (2015), *Criticità e buone pratiche nelle gestioni associate nelle Unioni di Comuni*, intervento al Seminario di studio "Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale", Bologna 13 e 14 aprile 2015.

PARTE SECONDA

POLITICHE DI RAZIONALIZZAZIONE NEI SERVIZI PUBBLICI

4. Un difficile equilibrio: comuni e regioni fra politiche sanitarie e socio-sanitarie

di Emmanuele Pavolini e Francesco Taroni

1. L'evoluzione delle politiche sanitarie e socio-sanitarie e il ruolo dei comuni

I comuni sono stati il luogo principale delle politiche sociali negli stati pre-unitari e in misura anche maggiore dall'Unità d'Italia in poi (Taroni 2015, Vicarelli 1997). A partire dalla legge Crispi del 1888 e dalla legge sulle Opere Pie del 1890 i comuni hanno assunto anche il ruolo di attori principali sia nella gestione della "carità legale" per l'assistenza ai poveri e infermi sia nel governo della carità privata attraverso le congregazioni di carità. La stringenza della disciplina nazionale sui rapporti con i medici condotti e con gli istituti di beneficenza (i due pilastri fondamentali delle politiche sociali) faceva da contrasto alla miseria dei finanziamenti statali, poco più che simbolici. All'inizio del '900 le esperienze di "socialismo municipale" specie nelle grandi città di recente urbanizzazione avevano introdotto anche nel nostro paese i grandi interventi di sanità pubblica sulla casa, le fogne, gli acquedotti, realizzati dai comuni nell'ambito di leggi speciali (spesso sull'onda delle grandi epidemie di colera di fine secolo, come nel caso dello sventramento di Napoli) e sostenuti da prestiti statali a basso tasso di interesse che rappresentano tutt'ora il modello classico di intervento infrastrutturale congiunto fra Stato centrale e comuni. Nel lunghissimo programma della lotta contro la malaria, iniziato negli anni '70 dell'800 e terminato nel secondo dopoguerra, l'ampiezza dell'ambito di intervento tenne i comuni sostanzialmente al margine della programmazione operativa, affidata alle provincie, e della esecuzione della bonifica idraulica: tuttavia i comuni svolsero un ruolo fondamentale nella bonifica agricola ed in quella umana, attraverso interventi di educazione e promozione, come il sostegno alle cattedre di agricoltura e l'approvvigionamento e la distribuzione del chinino. Il ruolo dei comuni nelle politiche sanitarie ha poi subito un'eclissi iniziata in periodo fascista e continuata nel secondo dopoguerra per tutta la durata del regime delle mutue fino alla metà degli anni '70, quando rimasero relegati nel ruolo di proprietari e di gestori di ospedali e perenni creditori delle casse mutue (perciò anche tecnologicamente arretrati e in costante disavanzo finanziario) (Taroni 2011). In ambito sanitario e, indirettamente, sociale, l'età dell'oro dei comuni è stato il breve periodo che va dalla istituzione del servizio sanitario

nazionale (SSN) nel 1978 fino alla fine degli anni ’80, quando cominciarono a circolare i primi testi di “controriforma” o “riforma della riforma” che aveva istituito in SSN che sarebbero poi sfociati nella riforma Amato-De Lorenzo del 1992. La centralità comunale si è infatti appannata nel corso dell’ultimo quarto di secolo. A partire dagli anni ’90 ed in maniera sempre più accentuata nei decenni successivi, il ruolo giocato dai comuni, singoli ed associati, nelle politiche sanitarie e nella gestione della sanità, si è andato drasticamente riducendo a favore delle regioni.

Tuttavia, indipendentemente dall’assetto istituzionale è proprio in questo periodo che transizione epidemiologica e sviluppi endogeni della medicina, assieme alle trasformazioni nella domanda di salute, hanno aperto nuovi spazi all’azione dei comuni. In particolare, se il modello di intervento centrato attorno agli ospedali rispondeva alla necessità di dare risposte a bisogni acuti di salute, la diffusione di malattie croniche ha aperto la strada negli ultimi decenni ad interventi di natura socio-sanitaria che, per loro natura, hanno maggior senso ed efficacia se sviluppati capillarmente sul territorio piuttosto che dentro nosocomi.

Pertanto il rapporto fra comuni, altre amministrazioni pubbliche e sanità si è articolato in maniera sempre più complessa nel corso del ’900 e, soprattutto, a partire dagli anni ’90: ad una diminuzione di ruolo nella assistenza ospedaliera-ambulatoriale è corrisposto un aumento di importanza negli interventi in campo socio-sanitario. Il presente capitolo cercherà di sviluppare un ragionamento che tenga conto di tale doppio livello.

Il quadro 1 schematizza le principali trasformazioni del ruolo dei comuni rispetto alla normativa sanitaria e socio-sanitaria.

Prima dell’istituzione del SSN nel 1978 la gestione dei servizi sanitari era fortemente frammentata tra diversi enti ed organizzazioni, pubbliche e private (Ministero della Sanità, regioni, province, comuni, enti mutualistici, enti ospedalieri, fondazioni, enti religiosi, IPAB, ecc.) (Vicarelli, 1997). La legge 833/78 istitutiva del SSN, attribuiva ai comuni un ruolo esclusivo nella gestione delle costituende unità sanitarie locali (USL), riservando allo Stato il ruolo di finanziamento e di programmazione generale, e relegando le regioni (da poco costituite) ad un ruolo sostanzialmente marginale, non senza opposizioni anche all’interno del movimento riformatore. In particolare, se allo Stato era attribuita la funzione di programmazione generale del sistema e alle regioni quella di definire ambiti territoriali e di formulare linee di indirizzo, i comuni, semplici od associati, e le comunità montane diventarono i gestori esclusivi delle USL, definite dalla legge come “il complesso dei presidi, degli uffici e dei servizi che in un determinato ambito territoriale hanno il compito di erogare le prestazioni di prevenzione, di cura, di riabilitazione”. Soggetto privo di qualificazione giuridica, l’USL era una sorta di struttura operativa dei comuni, che operava tramite

un'assemblea generale costituita da tutti i consiglieri comunali dei comuni che la costituivano e, soprattutto, operativamente gestita da un comitato di gestione, composto da soggetti nominati dall'assemblea, che ne diventava il principale organo amministrativo. Il comitato poteva contare sul supporto di un coordinatore tecnico (non necessariamente medico) e di uno amministrativo, espressione del ruolo subordinato della tecnica rispetto all'indirizzo politico (oggetto di roventi polemiche, soprattutto da parte della componente medica).

Se gli anni '80 furono il periodo d'oro del welfare sanitario comunale dentro il SSN, con gli anni '90 il quadro cambiò radicalmente. Le riforme del biennio 1992-93 (D.lgs. 502/92 e D.lgs. 517/93), promosse prevalentemente da una serie di governi tecnici di brevissima durata nel pieno della crisi finanziaria della lira e di quella di legittimità di Tangentopoli, introdussero l'aziendalizzazione delle USL e la regionalizzazione del sistema sanitario. L'aziendalizzazione trasformava le USL da strumenti operativi dei comuni ad aziende pubbliche finanziate dalla regione con propria personalità giuridica ed autonomia organizzativa, amministrativa e patrimoniale, rette da manager nominati dalle regioni e non più da comitati di gestione di nomina comunale. L'aziendalizzazione e la regionalizzazione del SSN, avviate con le riforme dei primi anni '90, rappresentarono, da un lato, un processo di decentramento di funzioni dallo Stato alle regioni, in maniera più accentuata rispetto a quanto previsto dalla riforma del 1978, dall'altro un processo di accentramento dai comuni alle regioni, dato che i municipi vennero sostanzialmente privati della possibilità di intervento sull'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari (Neri 2006).

Se gli anni '80 erano stati il decennio in cui i comuni erano stato posti al centro della gestione della sanità, gli anni '90 diventarono di fatto il decennio di loro emarginazione: il D.lgs.502/92 escludeva totalmente dalla gestione delle ASL e AO i comuni; il D.lgs. 517/93 cercava di recuperare un ruolo dei comuni istituendo la conferenza dei sindaci, con compiti di indirizzo e collaborazione nella programmazione aziendale e di verifica dell'andamento generale dell'azienda, senza però riuscire a realizzare una maggiore partecipazione dei comuni. Da un lato, la conferenza si limitava a formulare proposte ed osservazioni al direttore generale e alla regione e, dall'altro, incontrava notevoli difficoltà ad operare, sia per la grande frammentazione e diversità dei comuni in Italia, che per la ridotta stabilità e la scarsa propensione dei Direttori generali delle aziende sanitarie ad utilizzarlo (Bellentani et al 2011).

Alla fine del decennio, tuttavia, la normativa cambiò nuovamente. La riforma cd. Bindi del 1999 recuperava un ruolo per i comuni non tanto nella gestione diretta delle organizzazioni sanitarie, quanto in quella di comunità e

soprattutto nel campo delle risposte ai bisogni socio-sanitari attraverso i nuovi servizi territoriali, che si erano andati costituendo nel nuovo settore della cd. "elevata integrazione sociale e sanitaria", quali ad es. le Residenze sanitarie assistite e le case protette in ambito residenziali e la assistenza domiciliare integrata in ambito, appunto, domiciliare. Durante gli anni '90 era emerso in modo sempre più evidente come forme di assistenza e domanda di "cura" stessero diventando al tempo stesso più complesse e differenziate: accanto ai tradizionali bisogni di assistenza sanitaria di tipo "acuto", crescevano quelli legati a malattie croniche ed attività di riabilitazione e di prevenzione. Il sistema sanitario basato sull'ospedale (e sulla sola gestione regionale) mal si prestava a rispondere in maniera efficace ed efficiente a tali bisogni, mentre una rete diffusa di interventi sul territorio, in collegamento con i comuni, che avevano negli stessi anni mantenuto la loro competenza sui servizi sociali, appariva la risposta più appropriata: alla "transizione epidemiologica" doveva necessariamente accompagnarsi una "transizione organizzativa". Riprendendo temi enunciati nel Piano sanitario nazionale 1996-99, significativamente intitolato un Patto per la salute, la riforma del SSN, promossa con la legge n° 229/99 (la cosiddetta riforma Bindi) da una maggioranza di governo di Centro-Sinistra, introdusse due innovazioni fondamentali : da un lato poneva al centro del SSN, accanto alla rete ospedaliera, il «distretto sanitario» che, da semplice luogo di aggregazione di servizi di primo livello diventava una macrostruttura aziendale con proprio budget ed una sua direzione per il governo di una complessa rete di servizi territoriali e, dall'altro, riconosceva come parte del SSN ed oggetto di finanziamento da parte delle aziende sanitarie i cd. servizi sociali ad elevata integrazione sanitaria, come appunto le residenze sanitarie assistite e l'assistenza domiciliare. A fine anni '90 la normativa proponeva un nuovo equilibrio tra assistenza ospedaliera e territoriale, a sostegno della scelta di deospedalizzazione e di sviluppo del sistema dei servizi distrettuali (Balduzzi e Moirano 2011) che individuava nel distretto un luogo di governo decentrato della azienda sanitaria territoriale, fortemente legata alla comunità locale ed in grado di coordinarsi con gli enti locali per favorire una forte integrazione sociosanitaria (Bellentani et al 2011).

La l. 328/00 dedicata al «Sistema integrato di interventi e servizi sociali», approvata a distanza di pochi mesi dalla riforma Bindi, presentava una rimarchevole coerenza di obiettivi e di strumenti. Proponendosi di promuovere l'integrazione territoriale fra sociale e sanitario a partire dalla rete degli interventi dei comuni, ribadiva il ruolo del distretto come luogo dell'integrazione e istituiva una serie di strumenti di collaborazione a vari livelli fra sanità (regionale) e servizi sociali (comunali) come ad esempio gli atti di programmazione regionale integrati fra sociale e sanitario e gli atti di

programmazione locale (a livello di comuni associati) quali i Piani di zona, che prevedevano una stretta collaborazione fra distretti e comuni.

La riforma costituzionale del 2001 ha rafforzato lo stretto parallelismo fra sistema sanitario e sistema sociale realizzato dalle due riforme. Sul piano dei principi, accanto ai Livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario, lo Stato avrebbe dovuto elaborare i Livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), condizione di uniformità nazionale contro il "municipalismo" dei diritti sociali; sul piano organizzativo, spettavano alle regioni le competenze sull'organizzazione dei nuovi servizi, secondo i principi fondamentali e gli indirizzi generali desumibili dalla normativa statale. La storia della regolazione nazionale a partire dall'inizio del decennio passato è continuata lungo il doppio binario tracciato durante gli anni '90: da un lato, la regionalizzazione del sistema sanitario è stata rafforzata con la riforma costituzionale del Titolo V approvata nel 2001; dall'altro, il livello distrettuale / territoriale è diventato sempre più rilevante sia come il luogo per costruire un welfare di comunità che favorisca l'integrazione fra sociale e sanitario sia in termini meramente finanziari, rappresentando oggi oltre la metà della spesa delle aziende sanitarie.

La riforma costituzionale del 2001 ha segnato la fine delle grandi riforme organiche della sanita a livello nazionale (Taroni 2014). Nel decennio successivo sono emersi soprattutto i problemi di coordinamento fra governo centrale e governi regionali che si sono focalizzati sulle relazioni intergovernative mediate dal sistema delle conferenze organizzato attorno alla Conferenza Stato-Regioni (per i servizi sanitari) e alla conferenza unificata, che comprende anche i rappresentanti delle autonomie locali. Due sono gli strumenti fondamentali delle relazioni intergovernative: i Patti per la salute e i Piani di rientro.

I vari Patti per la salute[1] e i Piani sanitari dal 2000 in poi, così come la cosiddetta riforma Balduzzi della sanità del 2012 (D.L. 158/12), hanno sviluppato questa doppia linea di intervento e di regolazione dei rapporti fra comuni e regioni in campo sanitario e socio-sanitario. Sotto tale profilo i Patti per la Salute più recenti, così come i vari Piani sanitari nazionali, attraverso norme sempre più stringenti di riordino ospedaliero e sugli standard di dotazione di posti letto, hanno cercato di orientare fortemente il sistema sanitario verso ampi processi di deospedalizzazione e di

[1] Come recita la normativa in merito, i Patti per la salute sono accordi finanziari e programmatici tra il governo e le regioni, di valenza triennale, in merito alla spesa e alla programmazione del SSN, finalizzati a migliorare la qualità dei servizi, a promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e a garantire l'unitarietà del sistema. Dal 2000 al 2015 sono stati prodotti cinque Patti (anche se il primo del 2000, con integrazioni nel 2001, non è stato esplicitamente definito un Patto per la salute).

potenziamento degli interventi socio-sanitari, proponendo, fra gli altri, rafforzamento della rete delle cure primarie, «punti unici di accesso», strumenti e metodologie di valutazione multidimensionale condivise fra sociale e sanitario.

All'interno di tale quadro gli anni della crisi economica e delle conseguenti politiche di austerità, iniziate in Italia nel 2011, non hanno introdotto elementi nuovi nella regolazione dei rapporti fra questi due attori. Ciò che è cambiato è lo sfondo all'interno del quale si collocano comuni e regioni. Lo scoppio della crisi e gli episodi di corruzione documentati in alcune delle principali regioni italiane hanno prodotto un'improvvisa eclissi del federalismo nel momento in cui si sarebbe dovuto dare attuazione alla sua fondamentale componente fiscale (Taroni 2014). Dopo venti anni di acclamazioni delle virtù del decentramento e, in particolar modo, del regionalismo, anche in sanità, il pendolo sembra oscillare verso direzioni opposte. Il grande cambiamento di fondo che sembra delinearsi nei rapporti fra Stato, regioni e comuni durante i recenti anni di crisi sembra il tentativo di ri-centralizzazione di alcune decisioni importanti da parte del livello nazionale, accompagnato da drastici tagli ai trasferimenti statali agli altri due soggetti, che sono stati resi più deboli e meno in grado di articolare e sviluppare nuovi interventi, a partire dall'integrazione socio-sanitaria (del Pino e Pavolini 2015). In questa direzione va decisamente la nuova riforma costituzionale in corso di approvazione nel 2016.

In questo contesto la volontà (necessità) di razionalizzare la spesa in campo strettamente sanitario spinge le regioni a intraprendere con anche più forza una strada di "gigantismo" e crescita dimensionale delle ASL e di riduzione nel numero di AO, mentre in campo socio-sanitario viene promosso un modello sempre più integrato e centrato sul binomio distretto sanitario-ambito/zona sociale di programmazione degli interventi. Entrambi questi fenomeni hanno l'effetto di diluire almeno indirettamente il ruolo dei comuni nel governo dell'azienda sanitaria.

Quadro 1. *Principali provvedimenti nel corso del tempo in materia sanitaria e socio-sanitaria*

Anno	*Normativa*	*Contenuti*
1978	L. 833/78	Istituzione del servizio sanitario nazionale (SSN)
1992-1993	D.lgs. 502/92 D.lgs. 517/93	Aziendalizzazione, e regionalizzazione del SSN
1999	L. 229/99	Distretti sanitari e integrazione socio-sanitaria
2000	L. 328/00	Sistema integrato di interventi e servizi sociali
2001	L.C. 3/01	Riforma della Costituzione con ulteriore processo di Regionalizzazione
2000-2001	Patto per la salute 2002-04	"Contratto" programmatico bilaterale Stato-regioni su finanziamento e organizzazione sanitaria
2005	Patto per la salute 2005-07	Riordino della rete ospedaliera Rafforzamento assistenza domiciliare integrata, di assistenza residenziale e semiresidenziale
2006	Patto per la salute 2007-09	Piani di rientro Rafforzamento rete per continuità assistenziale
2009	Patto per la Salute 2010-12	Riordino della rete ospedaliera
2012	D.L. 158/12	Rafforzamento e regolazione della rete di cure primarie
2014	Patto per la Salute 2014-16	Riordino della rete ospedaliera Promozione della cure primarie e dell'integrazione socio-sanitaria

Fonte: Elaborazioni degli autori

2. Le trasformazioni delle politiche sanitarie e socio-sanitarie: il dibattito e le scelte

I principali atti normativi discussi nel paragrafo precedente sono stati accompagnati da accesi dibattiti che hanno assunto un peso differente nei vari decenni in parte a seconda che si osservi il settore sanitario in senso stretto (sanità ospedaliera, diagnostica e prevenzione) o l'area socio-sanitaria. Se in genere vi è stata congruenza fra tematizzazione delle *issues* e criteri dichiarati nella normativa introdotta, non sempre a questi ultimi hanno corrisposto le vere intenzioni di alcuni degli attori di policy coinvolti nei processi decisionali. Gli anni '70 sono stati un periodo in cui il dibattito su ruolo delle amministrazioni locali (comuni e regioni) fra sanità e sociale si è fortemente intrecciato, molto più di quanto sia avvenuto a partire dagli anni '90. Il sistema sanitario italiano precedente alla riforma del 1978 era centrato attorno alle mutue e risultava particolarmente frammentato, basato su interventi ospedalieri, oltre che poco attento alle istanze di partecipazione

delle comunità locali (Ferrera 1994, Vicarelli 1997). Il dibattito intellettuale e la pressione sociale e politica degli anni ’60 e ’70 proponevano un modello di sanità che potesse assicurare a tutti gli stessi diritti di accesso e ugualmente offrisse alle comunità locali la possibilità di discutere del proprio sistema di salute e di prendere parte alla sua organizzazione. Da qui la scelta di prevedere accanto a varie forme di partecipazione diretta anche un forte coinvolgimento dei comuni nella gestione del SSN nel nome della partecipazione istituzionale. I temi più strettamente collegati all’equilibrio economico ebbero un rilievo decisamente minore nel dibattito pubblico e la richiesta di inserire nella legge istitutiva del SSN un tetto di spesa pubblica pari al 6% del PIL venne infine respinta. Dal punto di vista finanziario l’attenzione era più concentrata sui debiti pregressi del sistema mutualistico che sui costi futuri del SSN. La riforma del 1978 rispecchiava i temi fondamentali proposti dai principali attori istituzionali che la avevano sostenuta nel suo lunghissimo periodo di elaborazione. Insieme alle organizzazioni sindacali, le regioni e molti comuni furono fra i principali attori a sostegno della istituzione del SSN. Tutte le regioni appoggiavano compattamente la riforma contro la resistenza degli enti mutualistici, a loro volta appoggiati da settori dello Stato, della sua alta burocrazia e del sostegno di gran parte della medicina organizzata (Taroni 2011). Addirittura alcune regioni, di concerto con i propri comuni, avevano anticipato nuovi modelli organizzativi volti all’integrazione anche prima del 1978, ad esempio tramite la costituzione di Consorzi socio-sanitari intercomunali per la gestione integrata dei servizi sanitari e sociali o altre forme consortili intercomunali per le attività di sanita pubblica e di prevenzione nei luoghi di lavoro (Taroni 2014).

Di ben altro tenore è stato invece il dibattito attorno alle riforme dei primi anni ’90 originato da numerosi ordini di fattori. In primo luogo, l’insoddisfazione per un sistema sanitario che negli anni ’80 aveva deluso le aspettative sotto il profilo della partecipazione e dell’integrazione, rivelando invece fenomeni estesi di lottizzazione politica e, talora, di corruzione. In secondo luogo, le evidenti carenze della tecnocrazia professionale cui era affidata l’attuazione di una riforma estremamente complessa da realizzare, anche per l’assenza di quello che avrebbe dovuto essere il suo *masterplan*, cioè il Piano sanitario nazionale che, normativamente previsto entro 180 giorni dall’approvazione della Legge istitutiva del SSN avrebbe visto la luce solo 14 anni dopo, in attuazione della controriforma del 1992. L’attuazione della riforma richiedeva a una burocrazia regionale di recente creazione la produzione di una normativa complessa che avrebbe dovuto assorbire e integrare le competenze di numerosi enti mutualistici e le attività degli enti ospedalieri, così come inventare nuove relazioni con il governo centrale e con gli enti locali. Gli anni ’80,infine, furono un periodo segnato da politiche

(spesso inefficaci) di contenimento della spesa pubblica imposte dalla congiuntura economica della doppia crisi del petrolio e dal vincolo esterno dell'adesione al Sistema monetario europeo.

Ai problemi sistemici si aggiungevano i limiti evidenti nella capacità di azione dei Comitati di gestione delle USL, molti dei quali non sempre sembravano in grado di sviluppare una rete di interventi sufficientemente coordinata ed efficace. Parte delle difficoltà dei Comitati era ascrivibile ad un vizio di origine della normativa che declinava il principio di partecipazione democratica in maniera confusa, che mescolava il tema della rappresentanza democratica con esigenze di gestione (Ferrera e Zincone 1986), attribuendo poteri gestionali diretti a politici designati dai partiti rappresentati nei Consigli comunali, che favorì un'estesa lottizzazione partitica dei Comitati di gestione delle USL e, talvolta, forme di vero e proprio clientelismo e corruzione (Fargion 1997).

I primi anni '90 si aprirono con una doppia tempesta politico-economica: la crisi economico-valutaria e quella di tangentopoli. Entrambe queste crisi mettevano in risalto sia alcuni limiti del sistema di gestione del SSN basato sui Comitati di gestione che la necessità di un cambio del modello di governance sanitaria in anni di Leggi Finanziarie caratterizzate da consistenti riduzioni della spesa pubblica, ingenti prelievi fiscali e ampie privatizzazioni. Il passaggio ad un modello organizzativo teso a rendere più efficiente la gestione del SSN ed attento a separare la funzione di indirizzo politico da quella strettamente gestionale, venne considerato improrogabile. Alcuni dei temi cari al dibattito degli anni '70, in particolare quelli relativi alla partecipazione democratica, non entrarono nella discussione, lasciando spazio a questioni legate sostanzialmente all'efficienza del sistema e alla limitazione del potere di influenza della politica nella gestione diretta del SSN: la domanda di depoliticizzare l'assistenza sanitaria attraverso l'attribuzione di puntuali responsabilità di gestione delle USL a personale tecnicamente qualificato costituì uno dei principali fattori che favorì anche in Italia la svolta manageriale (Taroni 2014).

È rispetto alle riforme di questi anni che si nota in maniera forte uno scostamento fra criteri di riforma dichiarati e criteri di riforma in uso. Soprattutto con la riforma del 1992 vi fu in parte il tentativo, poi rientrato nel 1993, di alcune forze politiche di utilizzare i limiti e le criticità del primo decennio del SSN per cercare di privatizzarne almeno parzialmente sia la gestione che il finanziamento. Nei primi anni '90 il dibattito politico-sociale e parlamentare attorno alle riforme sanitarie vide emergere con una certa chiarezza posizioni inclini ad una qualche forma di privatizzazione, anche parziale, del SSN: ad es. la riforma del 1992 con linguaggio ambiguo attribuiva alle regioni la possibilità di disporre l'uscita volontaria di loro cittadini dal SSN verso «altri incaricati di servizio», identificati a titolo

esemplificativo in «mutue professionali, aziendali, volontarie o assicurazioni private » col compito di provvedere alla «erogazione, in tutto o in parte, dei livelli uniformi di assistenza». La crisi organizzativa-politica ed economica del SSN venne quindi utilizzata come finestra di opportunità per cercare di spingere la sanità italiana verso questa direzione. Tale spinta non risultò vincente, data la mobilitazione di tutta un'altra serie di attori (dalle regioni alle Organizzazioni sindacali, ai partiti di Centro-Sinistra e ad una buona parte del mondo medico e delle professioni sanitarie). L'apertura verso la privatizzazione del finanziamento venne tamponata con l'intervento correttivo del D.Lgs. 517/93, anche se rimasero nella formulazione della normativa alcuni elementi di ambiguità sul rapporto fra gestione aziendale, economicità ed universalismo delle prestazioni (Vicarelli 2005).

Durante gli anni '90 emersero due direzioni di cambiamento per il SSN (Vicarelli 2005). Quella propugnata dal centrosinistra era basata su forme di aziendalizzazione in grado di collegare una costellazione di attori pubblici, privati e di terzo settore in grado di connettersi ed articolarsi tra loro sotto la mano pubblica. L'altra, di centrodestra, mirava maggiormente alla liberalizzazione del sistema, enfatizzando la concorrenza sul mercato degli operatori economici e la mobilizzazione delle risorse comunitarie (famiglia e soggetti privati in primo luogo).

Con il governo del centrosinistra nel 1996 la discussione nella seconda parte degli anni '90 cambiò parzialmente di tono. Da un lato, la scelta di intraprendere la via dell'aziendalizzazione e della regionalizzazione non venne rimessa in discussione (semmai venne rafforzata da un dibattito sempre più orientato a un ordinamento federale della Repubblica e ad una separazione quanto più netta possibile fra gestione ed indirizzo politico). Dall'altro, emerse con maggiore chiarezza la difficoltà del nuovo assetto del SSN di favorire il collegamento fra strutture ospedaliere, strutture socio-sanitarie sul territorio e servizi sociali comunali. Le riforme del 1992-93 avevano reso più difficile l'integrazione fra ospedale e territorio, non solo per effetto dello "scorporo" degli ospedali dalle aziende ospedaliere e la loro costituzione in aziende ospedaliere autonome. Durante gli anni '90 si diffuse in molte regioni italiane il fenomeno del «ritiro delle deleghe» da parte dei comuni. Negli anni '80 molti municipi avevano delegato la gestione dei servizi sociali alle USL, fornendo le risorse economiche per co-finanziare tali interventi, sapendo di poter controllare le scelte delle USL stesse tramite i comitati di gestione. Con l'aziendalizzazione molti comuni non si sentirono più tutelati dalla delega, dato che le nuove ASL non rispondevano più a loro, e decisero di tornare a gestire in prima persona molti interventi, creando, in tale maniera, un ulteriore ostacolo all'integrazione socio-sanitaria e alla de-frammentazione degli interventi in campo sociale (anche molti piccoli municipi tornarono a gestire direttamente i servizi). È dentro questo contesto

che si sviluppò la discussione su come rilanciare sia il distretto sanitario, quale soggetto promotore di integrazione socio-sanitaria e di continuità assistenziale, sia le forme aggregate di programmazione e gestione fra comuni e fra questi e la sanità locale. L'obiettivo della riforma Bindi (L. 229/99) fu, dunque, quello di ricollegarsi direttamente ai principi della L. 833/78, mantenendo i nuovi strumenti della regionalizzazione del governo del sistema e dell'aziendalizzazione della sua gestione, ma riconoscendo anche un ruolo significativo ai comuni che erano stati sostanzialmente estromessi dalle riforme dei primi anni '90. Rispetto a tale dibattito sullo sviluppo dei distretti, della programmazione e della gestione associata dei servizi comunali, il tema dell'economicità prese sostanzialmente la forma dell'efficienza nell'uso risorse grazie ad economie di scala con gestioni associate.

I testi della normativa sociale (L. 328/00) e sanitaria (L. 229/99) rispondono abbastanza fedelmente ai contenuti del dibattito di quegli anni. Il problema principale di tale normativa è l'essere stata sviluppata alla vigilia della Riforma del Titolo V della Costituzione, che ha reso più difficile l'attuazione di tali leggi in un contesto più "federale", in cui le regioni iniziano ad essere molto più libere di interpretare e seguire il quadro regolativo nazionale.

L'approvazione nel 2001 della riforma del Titolo V della Costituzione ha consolidato le competenze regionali acquisite nel corso del decennio precedente ma allo stesso tempo ha introdotto ulteriori elementi di incertezza nell' esercizio dei poteri sulle materie a legislazione concorrente (Balduzzi 2002). Inoltre, l'incompletezza della riforma sul piano fiscale e su quello istituzionale rese più problematiche le tensioni determinate del crescente squilibrio fra funzioni trasferite, finanziamento nazionale e capacità regionale di prelievo fiscale. Il dibattito durante gli anni 2000 mutò, pertanto, di nuovo forma. Una volta riformata la Costituzione si pose un duplice problema nella governance in epoca di «federalismo sanitario»: riuscire a mantenere una direzione relativamente univoca sulle grandi opzioni sanitarie all'interno di un modello di regolazione in cui le regioni avrebbero potuto scegliere opzioni molto differenti fra loro; evitare che la nuova distribuzione delle competenze attribuisse alle regioni una autonomia dissociata dalle responsabilità di spesa e priva di adeguate capacità di prelievo fiscale. Divenne, quindi, fondamentale sviluppare strumenti efficaci per equilibrare l'aumentata autonomia regionale con autorevoli capacità di coordinamento centrale; un finanziamento statale adeguato, con una maggiore responsabilizzazione rispetto ai vincoli di bilancio. Il dibattito su equità ed efficienza del sistema si sviluppò soprattutto attorno a concetti difficili da tradurre sul piano operativo come la definizione delle prestazioni sanitarie e sociali da includere nei Lea e nei Liveas rispettivamente così

come dei loro corrispettivi in ambito finanziario, i cd. «costi standard» ovvero, a livello micro, su quello dell'appropriatezza degli interventi. E' probabilmente anche alla difficoltà di definire sul piano operativo concetti teoricamente affascinanti, che si può far risalire la scelta di concentrare l'attenzione sulle regioni più macroscopicamente in difficoltà con uno strumento di intervento diretto dello Stato, i Piani di rientro.

La focalizzazione sul controllo della spesa sanitaria delle regioni sotto il diretto controllo dello Stato attraverso il Ministero dell'Economia aiuta a comprendere l'ulteriore passaggio avvenuto a partire dagli anni 2000 nel campo della *politics* delle politiche sanitarie: il loro progressivo assorbimento nell'ambito delle politiche di bilancio, volte al più generale contenimento della spesa pubblica provocata dal deterioramento delle condizioni della finanza pubblica entro i vincoli della Unione Europea. Accanto al Ministro della Salute, e forse più dello stesso, un attore chiave è diventato il Ministero dell'Economia (Pavolini 2011; del Pino e Pavolini 2015). Non va, infatti, dimenticato che, al di là dei cambiamenti regolativi, l'Italia è stato fra i paesi che hanno visto crescere meno la spesa pubblica nel decennio 2000-09. Il tasso medio annuo di crescita in termini reali è stato del 2.8%, molto inferiore alla media europea occidentale (ben superiore al 4%) (Vicarelli 2015). Uno dei *leitmotiv* della storia del SSN sin dalla sua nascita è stato il mix fra ambiziosi propositi e sistematico sotto-finanziamento, diventato particolarmente evidente nell'ultimo quindicennio. I dati OCSE per il 2013 indicano ad esempio che la spesa pro-capite pubblica italiana in sanità è, tenendo conto della parità del potere di acquisto, di oltre 20% più bassa di quella media dell'Europa occidentale (OECD 2015). Tale *gap* si è andato allargando nel corso dell'ultimo quindicennio e la tendenza era già ben delineata prima dell'avvio della recente crisi economica (Petmesidou, Pavolini e Guillén 2014).

È in questa ottica di regolazione e contenimento della spesa che va inquadrato uno dei principali strumenti introdotti nella seconda parte degli anni 2000 per controllare i deficit delle regioni più strutturalmente in difficoltà sotto questo profilo. I Piani di rientro sono il prodotto di negoziazioni bilaterali fra lo Stato e le singole regioni dichiarate «in difficolta finanziaria» in quanto i loro disavanzi superano il 5% del finanziamento ordinario e delle entrate proprie. Con i Piani di rientro, la regione si impegna ad azzerare il disavanzo complessivo accumulato e a raggiungere l'equilibrio di bilancio in un periodo massimo di tre anni, indicando in dettaglio le azioni che si impegna ad attuare, previa approvazione e con la costante supervisione del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Gli interventi includono provvedimenti strutturali (come la rideterminazione degli ambiti delle aziende sanitarie e il riordino del sistema ospedaliero), amministrativi (per es. il blocco delle assunzioni e la riduzione

delle tariffe delle prestazioni) e finanziari (come l'innalzamento automatico delle addizionali IRAP e IRPEF regionali e l'imposizione di nuovi ticket). Da metà anni 2000 al 2015 dieci regioni italiane sono state assoggettate finora a Piani di rientro che sono risultati efficaci, avendo favorito forti riduzioni dei disavanzi (Corte dei Conti 2015). Tuttavia i dati disponibili mostrano anche come la riduzione dei disavanzi ed il rallentamento del tasso di crescita della spesa sanitaria siano stati realizzati principalmente attraverso provvedimenti amministrativi (principalmente il blocco delle assunzioni del personale) e finanziari, come l'inasprimento delle addizionali regionali IRAP e IRPEF e l'aumento della compartecipazione al costo delle prestazioni (Pavolini 2011). Sul piano dell'organizzazione, oltre all'accorpamento delle aziende sanitarie, è stata osservata in tutte le regioni una riduzione nel numero dei ricoveri, spesso avvenuta in una situazione di carenza di strutture alternative territoriali (Taroni 2014). Inoltre i Piani di rientro hanno comunque esercitato un notevole effetto indiretto di ri-centralizzazione sia sulle relazioni fra Stato e regioni che fra queste e i loro territori. Infatti, all'interno delle regioni, i Piani hanno favorito un ulteriore processo di neocentralismo regionale "per necessità", pur di rispettare il vincolo esterno imposto dal governo centrale.

All'interno di questo quadro il tema dell'integrazione socio-sanitaria viene legato sempre più al cd. efficientamento del sistema: una sanità troppo orientata all'ospedalizzazione è una sanità che spende troppo per il ricovero di pazienti che potrebbero essere "utilmente" trattati a minori costi. Pertanto il potenziamento delle «cure primarie» e dell'integrazione socio-sanitaria è associato sempre più alla possibilità di ridurre i costi ospedalieri a vantaggio di interventi più economici, ritenuti più appropriati in quanto egualmente efficaci.

A partire dagli anni 2000, è emerso nuovamente un crescente scollamento fra contenuti dichiarati delle riforme ed obiettivi in uso (o non dichiarati). Il tema centrale è diventato quello del contenimento dei costi del SSN regionalizzato: gran parte della normativa ha cercato di affrontare questo tema introducendo una serie di strumenti di monitoraggio della spesa e delle attività sanitarie. I Patti per la Salute si occupano sostanzialmente di garantire risorse finanziarie adeguate al servizi sanitari regionali da parte dello Stato centrale in cambio dell'impegno delle regioni a non creare deficit sanitari, assumendosi gli oneri di eventuali disavanzi. Questa nuova modalità di regolazione ha trovato la sua piena espressione nella seconda parte del decennio passato nei Piani di rientro, così come nella razionalizzazione della rete ospedaliera, prevedendo nel Patto del 2005-07 uno standard di posti letto ospedalieri accreditati del SSN non superiore a 4.5 posti letto per mille abitanti e, successivamente, nel Patto del 2010-12 uno standard anche più basso pari a 4.0 posti letto, ulteriormente ridotto a 3,7 nel Patto del 2015.

Alla normativa e dibattito sul tema dell'integrazione socio-sanitaria non sono, invece, seguite azioni rilevanti sul piano pratico a livello nazionale salvo l'indicazione di nuove forme di integrazione prive però di risorse adeguate, non solo finanziarie. Esemplificativo in tal senso è stato il D.L. 158/12 (il cosiddetto decreto Balduzzi, dal nome del Ministro della Sanità), che ha apportato importanti novità al quadro del funzionamento della sanità territoriale e all'integrazione socio-sanitaria a partire dalla promozione del modello delle cure primarie centrato attorno alle Case della Salute. L'assenza di risorse finanziarie specifiche per la riforma, ha però provocato la prevedibile indisponibilità dei medici di medicina generale ad avviare il negoziato sul nuovo contratto col SSN che avrebbe dovuto disciplinare forme associative e relative attività in associazione fra di loro e con altre professioni sanitarie e non, che avrebbero dovuto essere il fulcro del nuovo modello organizzativo. Il risultato è stato una sostanziale non applicazione su scala nazionale del modello di intervento previsto dalla legge.

A partire dagli anni di crisi economica, i principali interventi effettuati sono consistiti in tagli pesanti ai trasferimenti nazionali alla sanità e al sociale. Dal 2008 al 2014 la spesa sanitaria è diminuita ogni anno in media dello 0,8% (elaborazione su dati OECD – online database). Indicativamente nello stesso arco di tempo il fondo sociale nazionale è stato complessivamente ridotto di oltre l'80% (Barberis e Kazepov 2013). È interessante notare come negli ultimi anni sia difficile cogliere differenze nell'impostazione delle politiche a seconda dell'orientamento politico-ideologico dei governi nazionali: sia per l'affermarsi di governi tecnici e per la compresenza al governo di partiti di orientamento differente, sia per la salienza e forza del vincolo esterno delle istituzioni europee (Pavolini *et al.* 2015).

La sistematica contrazione del finanziamento statale ha indotto alcune regioni ad avviare strategie per assicurare forme di organizzazione che consentissero la contrazione della spesa pubblica, sfruttando anche le opportunità offerte dall'integrazione socio-sanitaria. In particolare alcune regioni hanno riformato "dal basso" il proprio sistema di welfare socio-sanitario e sanitario, scegliendo strade abbastanza differenti anche per quanto riguarda il ruolo dei comuni.

Si possono riportare come paradigmatiche le esperienze di tre regioni in tema di integrazione socio-sanitaria: Toscana; Lombardia e Sicilia.

A partire dagli anni 2000, l'attenzione della Regione Toscana si è spostata in campo sanitario verso la progressiva de-ospedalizzazione delle prestazioni, la razionalizzazione dei percorsi assistenziali ospedalieri mediante l'organizzazione per intensità di cura e la creazione di un più robusto sistema di servizi integrati sociosanitari sul territorio (Profeti 2011). In questa ottica la Toscana è la regione che ha più innovato sotto il profilo

dell'assetto istituzionale ed organizzativo della integrazione fra sociale e sanitario: con il suo Piano Sanitario Regionale 2002-04 ha infatti introdotto, su base sperimentale, le Società della Salute (SdS). Le SdS sono enti consortili a base distrettuale cui concorrono le aziende sanitarie ed i comuni con i loro servizi territoriali, assieme ad organizzazioni di volontariato e imprese no profit, con l'obiettivo di farsi carico dell'integrazione tra politica sanitaria e interventi di natura socio assistenziale prendendo in delega la gestione di tutti i servizi territoriali dell'ASL e i servizi sociali dei comuni. Come sottolineato da Profeti (*ibidem*), si tratta di un'iniziativa che cerca di riprendere lo spirito dei consorzi sociosanitari e delle USL del decennio degli anni '80, quando i comuni avevano un ruolo forte nella gestione sanitaria. In questo caso tale esperienza viene recuperata non tanto per la dimensione ospedaliera (per la quale, invece, come vedremo nel paragrafo 3, la regione sta seguendo una strada di crescente integrazione verticale con la creazione di poche ASL sovra-provinciali), quanto per quella socio-sanitaria. La sperimentazione delle SdS, avviata nel 2004 in 19 delle 34 zone distretto della regione, si è consolidata e istituzionalizzata negli anni successivi tanto da risultare nell'ultimo Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012-2015 uno dei pilastri attorno a cui costruire il welfare toscano (nel 2015 oltre 30 zone avevano avviato una SdS)[2].

Al contrario della Toscana, la Lombardia ha seguito la strada, già nella seconda parte degli anni '90, di rafforzare in sanità il sistema dei servizi ospedaliero e di quello residenziale in campo socio-sanitario (RSA, etc.). Tale scelta ha, però, finito con l'accentuare lo squilibrio esistente tra ospedale e territorio nello sviluppo dei servizi e nella capacità di rispondere ai bisogni socio-sanitari (Neri 2011). In questo contesto l'integrazione ha stentato per varie ragioni, la prima delle quali è legata alla debolezza delle ASL e dei distretti. Con la riforma regionale del 1997 alle ASL lombarde sono state attribuite solo funzioni di programmazione, acquisto e controllo e non più di produzione diretta di servizi sanitari (affidati invece ad una molteplicità di AO). Dato che nella realtà dei fatti molte funzioni di programmazione e controllo sono esercitate in larga misura dalla regione stessa, il ruolo svolto dalle ASL e dai distretti è stato indebolito (*ibidem*). Essendo l'ASL il soggetto teoricamente promotore dell'integrazione socio-

[2] Anche la Regione Emilia-Romagna ha ricercato simili forme di collaborazione fra aziende sanitarie e autonomie locali nella programmazione locale dei servizi sanitari e sociali. Esempi specifici riguardano i piani per la salute, condotti congiuntamente da aziende sanitarie, enti locali e organizzazioni della società civile; il potenziamento dell'autonomia del livello distrettuale e del ruolo della conferenza territoriale sociale e sanitaria; l'istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza, in cui confluiscono risorse del bilancio aziendale e comunale.

sanitaria, quest'ultima è rimasta più debole ed i legami fra ospedale, sanità territoriale e servizi sociali dei comuni più laschi. Inoltre nel caso dell'assistenza domiciliare la Lombardia è la regione che ha più spinto l'introduzione di *voucher* socio-sanitari, che tentano di realizzare l'integrazione non dall'alto dell'offerta, bensì attraverso la condotta del beneficiario/consumatore. L'ultimo Piano socio-sanitario regionale 2010-2014 tenta di affrontare alcuni di questi nodi problematici, ma per ora è difficile valutarne la portata, dato che il modello che strutturalmente si è affermato dagli anni '90 è stato quello basato su ospedali ed altre strutture residenziali, fortemente gestite e dirette dall'alto dal livello regionale, prevedendo poco spazio per la sanità locale ed ancora meno per i comuni.

La Sicilia è, infine, un caso emblematico di quanto è avvenuto e sta avvenendo nell'ultimo quindicennio in molte regioni del Sud Italia. La necessità di sviluppare Piani di Rientro dal disavanzo ha indirizzato l'attenzione della politica regionale verso il potenziamento dei servizi sanitari sul territorio e dell'integrazione socio-sanitaria (a partire dalla L.R. 5/2009), assi di intervento sostanzialmente carenti ancora all'inizio dell'attuale decennio (Azzolina e Colloca 2011). Pertanto il tema dell'integrazione socio-sanitaria si è posto in Sicilia in questi anni in maniera molto differente che in Lombardia, Toscana o buona parte del Centro-Nord, in quanto la rete dei servizi territoriali sanitari, ma anche sociali, risulta molto più debole. Tale debolezza sta avendo conseguenze molto forti rispetto alla copertura dei bisogni sanitari e sociali nella attuale fase di razionalizzazione dell'offerta ospedaliera (*ibidem*; Pavolini 2011): molte regioni del Sud si trovano impegnate in una fase di significativa riduzione dell'offerta sanitaria ospedaliera in assenza di strutture socio-sanitarie adeguate sul territorio.

Complessivamente, quindi, le tre regioni hanno seguito percorsi differenti: la Toscana ha puntato su un processo di integrazione dell'offerta, centrato attorno al ruolo dei territori e della collaborazione fra distretti e comuni; la Lombardia ha privilegiato il rafforzamento della rete di interventi socio-sanitari, da un lato, tramite strutture residenziali, quali le RSA (sostanzialmente sotto la supervisione sanitaria), dall'altro, attraverso la diffusione di un mercato sociale della cura, basato su voucher e possibilità di scelta per gli utenti. La Sicilia ha difficoltà a sviluppare un modello sufficientemente robusto e coerente di funzionamento.

3. Approccio e policy design

L'analisi articolata nelle pagine precedenti evidenzia i cambiamenti nel disegno delle politiche e nel significato di alcuni concetti che nel tempo sono

ricorsi nel dibattitto attorno al funzionamento del SSN: efficienza economica, efficacia degli interventi, integrazione e coordinamento, partecipazione democratica e decentramento delle decisioni. Le pagine presenti offrono una lettura trasversale di quanto accaduto a partire dall'istituzione del SSN.

Il quadro 2 organizza le informazioni attorno a quattro dimensioni, tenendo presenti le principali differenze fra il campo sanitario e quello sociale e sociosanitario: 1) l'attribuzione di funzioni fra i vari livelli di governo (nazionale, regionale, comunale); 2) la titolarità della gestione degli interventi; 3) le accezioni fornite al concetto di razionalizzazione nel corso del tempo; 4) le 'retoriche' e le argomentazioni alla base delle riforme.

Quadro 2. *L'organizzazione della sanità e degli interventi socio-sanitari in un'ottica territoriale nel corso di 40 anni*

<table>
<tr><th>Dimensioni</th><th>Anni '80</th><th>Prima parte anni '90</th><th>Seconda parte anni '90</th><th>Prima parte anni 2000</th><th>Seconda parte anni 2000</th><th>Gli anni dell'austerity</th></tr>
<tr><td>Sanità: asse decentramento centralizzazione</td><td rowspan="2">Forte decentramento a livello comunale</td><td colspan="3">Duplice processo di decentramento tramite forte regionalizzazione e, a livello locale, aziendalizzazione</td><td>Ri-centralizzazione "asimmetrica"</td><td>Ri-centralizzazione generalizzata</td></tr>
<tr><td>Sociale: decentramento centralizzazione</td><td colspan="2">Comuni</td><td colspan="2">Crescente riconoscimento istituzionale ruolo dei comuni</td><td>comuni "abbandonati"</td></tr>
<tr><td>Soggetto gestore in sanità</td><td rowspan="2">Comuni associati</td><td colspan="2">Aziende con controllo regionale</td><td colspan="3">regioni "aziendalizzate" che lasciano margini di autonomia sempre più ristretti a singole aziende che crescono di dimensioni ("gigantismo organizzativo")</td></tr>
<tr><td>Soggetto gestore nel sociale</td><td colspan="2">Comuni spesso non associati</td><td colspan="3">Tentativi crescenti ma limitati di gestioni associate fra comuni</td></tr>
<tr><td>Accezione di razionalizzazione</td><td>Coordinamento De-frammentazione istituzionale (CDF) a livello locale</td><td colspan="2">Sanità: Efficacia ed efficienza
Sociale: CDF</td><td colspan="3">Sanità: Riduzione dei costi e accorpamenti (in maniera crescente nel corso degli anni)
Sociale: CDF per ottenere efficacia ed efficienza</td></tr>
<tr><td>Retoriche alla base delle riforme in sanità</td><td rowspan="2">Partecipazione democratica e universalismo</td><td colspan="2">NPM</td><td>NPM "edulcorato"</td><td colspan="2">Joined-up government (JuG) (integrazione verticale)</td></tr>
<tr><td>Retoriche alla base delle riforme nel sociale</td><td colspan="2">Separazione sociale da sanitario ("Coesistenza")</td><td colspan="3">Joined-up government (JuG) ("collaborazione")</td></tr>
</table>

Fonte: Elaborazioni degli autori

Se nelle pagine precedenti si sono ricostruiti la normativa e il dibattito attorno ad essa, in questo paragrafo si offre in maniera sintetica una lettura diacronica lungo le quattro dimensioni menzionate.

1) L'onda del decentramento in sanità e nel sociale arrivò già negli anni '70 e si consolidò soprattutto negli anni '80 con l'attuazione della legge istitutiva del SSN (Maino 2001). Se le regioni ottennero più poteri programmatori nel nuovo assetto, furono soprattutto i comuni e le loro

aggregazioni gli attori centrali del nuovo modello. A partire dagli anni ’90 iniziò l’onda lunga del decentramento ma con forme e direzioni parzialmente differenti fra sociale e sanitario, che hanno creato a partire da allora chiare difficoltà per soddisfare i nuovi bisogni per i quali l’integrazione socio-sanitaria era essenziale. Mentre il campo sanitario avviò la regionalizzazione del sistema, accompagnata da una forte aziendalizzazione delle strutture territoriali, in campo sociale le funzioni rimasero in capo ai comuni. È stato solo con gli anni 2000 a partire dalla riforma Bindi e dalla L. 328/00 che il ruolo dei Municipi è stato nuovamente riconosciuto, pur rimanendo completamente escluso dalla gestione delle attività sanitarie e in larga misura anche dal governo delle aziende. Nella seconda metà degli anni 2000, per la prima volta dopo un trentennio, l’onda lunga del decentramento ha iniziato a perdere di forza in sanità. I Piani di rientro rappresentano sotto questo profilo uno strumento di ri-centralizzazione “asimmetrica” (Pavolini 2011) in quanto prevedono che, in caso di deficit significativi, lo Stato, attraverso il Ministero dell’Economia, possa intervenire direttamente nelle gestioni regionali. Le politiche di austerità (il cui inizio è databile in Italia attorno al 2011) hanno generalizzato questa strategia, che ha progressivamente interessato la maggior parte delle regioni per effetto dell’irrigidimento dei vincoli di bilancio e, soprattutto, della sistematica riduzione del finanziamento. In campo sociale, invece, fino alla fine del decennio passato, si era mantenuto un ampio spazio di libertà e di azione per i comuni. La diversa natura del concetto di diritto alla cura in sanità (riconosciuto esplicitamente con l’istituzione del SSN) e nel sociale (in cui non sono, invece, previsti livelli essenziali di prestazioni che lo Stato deve assicurare e che i cittadini possono far valere in caso di mancata prestazione) spiega perché i comuni siano stati meno interessati da processi di ri-centralizzazione negli ultimi anni, potendo continuare nella tradizionale politica di “municipalizzazione” dei diritti sociali. Con la riduzione fino all’azzeramento del Fondo sociale, che solo nel 2015 ha iniziato a tornare a livelli più vicini a quelli pre-crisi, la delega di funzioni ai municipi ha assunto sempre più i tratti di uno trasferimento di responsabilità (anche finanziarie) da parte dello Stato verso gli Enti locali.

2) Se si passa a un’analisi per soggetto gestore, gli anni ’80 sono stati il decennio delle gestioni associate integrate delle associazioni di comuni sul sociale e sul sanitario, mentre con gli anni ’90 è iniziato il processo di separazione con effetti diversi nei due settori. Nel sanitario si è affermato il modello delle molte aziende a controllo regionale, mentre nel sociale si sono iniziati a porre problemi di coordinamento intercomunale. Negli anni 2000 in sanità il modello aziendale ha subito una trasformazione rilevante: le singole aziende hanno progressivamente perso autonomia e il vero centro

decisionale e gestionale è diventato quello regionale. Le figure apicali delle singole aziende (i direttori generali) in molti casi sono diventati più assimilabili a figure di *middle management* che di *top management*, con queste ultime concentrate invece negli assessorati regionali (Pavolini 2011). A partire dalla metà degli anni 2000, e in particolar modo negli anni dell'austerità, ha invece assunto un tono anche più forte il "gigantismo organizzativo" e cioè il processo di fusione e accorpamento di singole ASL a livello spesso sovra-provinciale, tema trattato nelle pagine seguenti. Nel campo sociale, invece, l'ultimo quindicennio ha visto il tentativo di spingere verso forme non solo di programmazione ma anche di gestione associata fra comuni, con risultati non particolarmente incoraggianti: l'Istat indica come circa il 75% della spesa sociale dei comuni nel 2012 fosse gestita in forma singola da questi ultimi (non ricorrendo né a gestioni associate né a deleghe alle ASL) e come tale percentuale fosse praticamente identica a quella registrata nel 2006 (Istat 2015).

3) I cambiamenti regolatori intervenuti nel tempo hanno alla base argomentazioni (retoriche) e definizioni del concetto di razionalizzazione ed efficienza differenti. Tenendo presente le varie accezioni del concetto di razionalizzazione proposte in questo volume da Bolgherini e Dallara, si può notare come questo concetto ricorra spesso negli atti normativi con accezioni semantiche parzialmente differenti. Nelle realtà della prima implementazione del SSN e della rete di servizi sociali degli anni '80 il concetto di razionalizzazione era sostanzialmente associato ad una idea di coordinamento e de-frammentazione inter-istituzionale. Rispetto al mondo mutualistico e degli enti ospedalieri degli anni '70, la sfida alla razionalizzazione veniva vista come modalità tramite cui integrare maggiormente e mettere in comunicazione soggetti ed attori differenti, ricondotti ad unitarietà a livello locale tramite le USL. Questo tipo di razionalizzazione veniva collocata all'interno di un quadro in cui veniva posta al centro del discorso riformista la ricerca di un sistema di cure e di promozione della salute equo ed universale, basato sulla partecipazione democratica.

4) Con gli anni '90 l'accezione del concetto di razionalizzazione in campo sanitario diventò molto più aziendalistica e legata alla ricerca di efficienza ed efficacia tramite una serie di strumenti tipici del New Public Management (NPM): competizione amministrata, introduzione di criteri aziendali nella gestione delle attività sanitarie, etc. In campo sociale si mantenne, invece, l'accezione precedente di razionalizzazione come forma di coordinamento e di de-frammentazione istituzionale, anche se in forma indebolita, dati i cambiamenti interventi in campo sanitario: da qui anche lo

sviluppo di retoriche orientate dall'idea della co-esistenza e della separazione fra sociale e sanitario. Con gli anni 2000 retoriche e approccio alla razionalizzazione cambiarono nuovamente. In campo sanitario, in misura sempre più forte con il passare degli anni (soprattutto negli anni dell'austerità), la razionalizzazione viene intesa sempre più come modalità di tagliare e ridurre costi, anche tramite accorpamenti. Tale concezione di razionalizzazione ben si colloca in un contesto in cui le retoriche prima (all'inizio anni 2000) hanno insistito su una versione edulcorata dei principi di NPM (l'integrazione verticale aziende-regione e la collaborazione inter-aziendale diventano prevalenti rispetto a qualsiasi principio di autonomia e competizione) e poi, successivamente, su un loro superamento seguendo un approccio che in questo volume (si veda di nuovo il Cap. 1) è definibile di *Joined-up government* in cui l'asse portante diventa la creazione una forte integrazione verticale e un accorpamento organizzativo. In campo sociale e socio-sanitario, dove invece le logiche di NPM avevano avuto una limitata e scarsa diffusione, i principi del *Joined-up government* si diffondono, assumendo, però, un'accezione differente da quella realizzata in campo sanitario: in questo caso la dimensione messa in risalto è quella della ricerca di efficienza ed efficacia tramite forme di collaborazione fra agenzie ed istituzioni differenti (comuni fra loro e comuni con distretti sanitari).

4. Attuazione ed effetti

4.1 *Gli effetti organizzativi: modello sanità e modello socio-sanitario*

Seguendo le linee interpretative fin qui proposte, per spiegare i risultati e gli effetti di quanto avvenuto è necessario differenziare fra la sanità in senso stretto ed il socio-sanitario. Inoltre, un'analisi su quanto avvenuto richiede di accostare informazioni su quanto verificatosi a livello nazionale con riferimenti più specifici alle situazioni regionali. A tal fine, quanto segue in questo paragrafo è il frutto di un approfondimento sulla normativa e su alcune pratiche in cinque regioni italiane: Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Puglia e Sicilia[3].

Il modello sanitario: dalla frammentazione territoriale comunale al "gigantismo" nella gestione regionale - Le trasformazioni intervenute a

[3] In particolare si sono analizzati i principali atti normativi e di programmazione (Leggi di riordino generale della sanità e dei servizi sociali, Piani sociali regionali, Piani sanitari regionali e Piani sociali e sanitari integrati regionali) e si sono consultate ricerche più in profondità prodotte su queste regioni nell'ultimo quindicennio.

partire dagli anni ‘90 hanno comportato un doppio processo: da un lato, la crescente marginalizzazione dei comuni dai processi decisionali in sanità; dall’altro, la crescita delle dimensioni delle aziende (sanitarie e ospedalieri), a seguito di fusioni e accorpamenti.

Per quanto riguarda il primo processo si possono riportare due indicatori particolarmente significativi. Il fatto che dal 2000 in poi i Patti per la Salute siano diventati il principale strumento di regolazione normativa della sanità in Italia (si veda il primo paragrafo) ha avuto conseguenze importanti nel ruolo dei vari attori presenti. I Patti hanno cambiato profondamente le modalità di formulazione e implementazione della politica sanitaria in Italia, spostando il baricentro decisionale dal Parlamento, così come dagli altri livelli di governo, verso i tavoli di negoziazione tra Stato e regioni (France e Taroni 2005; Maino e Neri 2011). In sostanza la gestione della sanità è diventata quasi esclusivamente un tema limitato a due soggetti, il governo e le giunte regionali, con tutti gli altri attori coinvolti (comuni inclusi) in una posizione molto più passiva e di attesa degli accordi stretti fra governi nazionali e regionali.

Anche all’interno delle scelte regionali i comuni hanno un ruolo molto limitato. Nelle conferenze territoriali in genere i municipi non hanno potere reale nella selezione e nella scelta dei direttori generali delle ASL e delle AO: in alcune realtà, come l’Emilia-Romagna, hanno solo il potere di offrire un parere, non vincolante, circa la conferma del direttore generale stesso, mentre in altre realtà, come la Toscana, non sono neanche previste norme riguardanti il ruolo dei comuni nelle nomine di tali direttori.

I processi di «gigantismo» in atto nella gestione della sanità risultano evidenti dalla riduzione nel numero delle ASL e dall’aumento delle loro dimensioni (fig.1). Dagli anni ’90 a metà decennio attuale si sono verificati quattro principali momenti di accorpamento territoriale di unità/aziende (Carbone *et al.* 2015): la prima e più importante è avvenuta a cavallo della metà degli anni ’90, e si è realizzata soprattutto nel biennio 1994-95 in attuazione della norma che per le nuove USL aziendalizzate prevedeva una dimensione “di norma provinciale”, mentre le successive sono avvenute a partire dal decennio scorso per iniziativa di singole regioni. Il primo grande processo di fusioni si è avuto con la normativa degli anni ’90, che segnò il passaggio ad un approccio ispirato dal NPM e l’abbandono di un approccio più attento alla partecipazione (comunale): nel giro di pochi anni si passò da 659 USL alle 228 ASL. Nella sostanza le USL vennero ridotte di oltre due terzi (-70% dal 1991 al 1998) e trasformate in aziende.

A partire dagli anni 2000 sono avvenuti cambiamenti, che, però, hanno interessato in maniera selettiva alcune regioni e non altre. Nei primi anni duemila, prese corpo una seconda fase di cambiamento con la creazione di

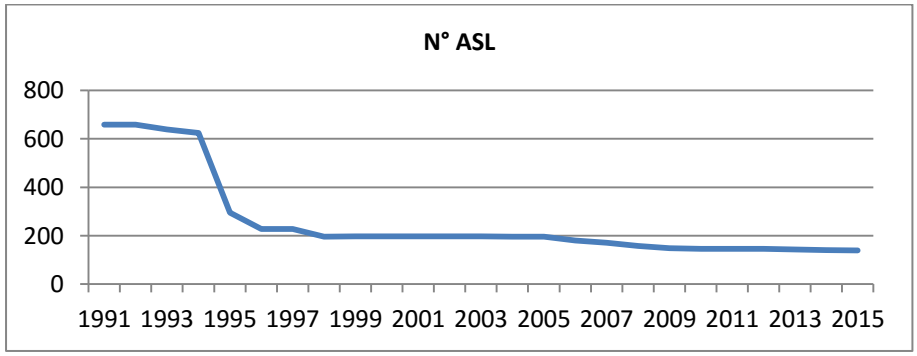
ASL regionali per le amministrazioni di minori dimensioni (un esempio è l'ASUR delle Marche) o provinciali (in Trentino-Alto-Adige).

Se la seconda fase aveva visto come attori principali le piccole regioni, la terza fase, che si è sviluppata a partire dalla seconda metà del decennio passato, ha avuto al centro le regioni (soprattutto del Sud) sottoposte ai Piani di rientro: i Piani di rientro hanno esercitato un forte effetto sui modelli organizzativi regionali, che ha spinto verso accorpamenti (in tali Piani il tema dell'efficientamento e della razionalizzazione dell'offerta, intesa come fusione e tagli, è un punto centrale).

Una quarta nuova fase si sta, comunque, delineando durante gli anni dell'austerity con un ulteriore processo di accorpamento delle aziende a livello sovra-provinciale: fra il 2013 ed il 2014 l'Emilia-Romagna ha creato un'unica ASL romagnola, fondendo quattro delle precedenti; la Toscana ha intrapreso fra il 2015 ed il 2016 uno processo simile prevedendo l'accorpamento delle 12 aziende in 3 sole aziende (Toscana Centro, Toscana Nord Ovest, Toscana Sud Est); la recentissima legge della Lombardia, infine, prevede di ridurre le attuali 14 ASL in 8 ATS (Agenzie di Tutela della Salute). Altre regioni stanno rivedendo la struttura organizzativa ed istituzionale del proprio sistema sanitario, scegliendo opzioni che vanno nella direzione degli accorpamenti (*ibidem*).

Complessivamente al 2015 erano presenti 139 ASL: l'assetto scelto in gran parte d'Italia è diventato quello di aziende di dimensione mediamente provinciale con un numero più cospicuo di ASL nei grandi centri metropolitani. Queste trasformazioni hanno comportato un aumento consistente dell'ampiezza media delle aziende Sanitarie: si è passati da circa 86 mila residenti per USL nel 1991 agli oltre 437 mila per ASL nel 2015 (destinati a crescere ad oltre 450 nel 2016).

Fig. 1. *Andamento del numero delle ASL. 1990-2015*



Fonti: Istat - Health for All; per il 2013-15 Cergas (2015).

Il modello socio-sanitario: la difficile realizzazione di un modello integrato di intervento - Le trasformazioni organizzative-istituzionali in campo sanitario hanno oggettivamente aumentato la distanza fra comune, singolo o associato, e direzione aziendale delle ASL (sempre più collocata a livello provinciale, se non sovra-provinciale). Il rafforzamento della collaborazione fra comuni e ASL in campo socio-sanitario è divenuto, quindi, rilevante, non solo al fine di migliorare gli interventi ma anche per favorire un clima di maggiore cooperazione fra i due tipi di attori.

L'organizzazione territoriale dei distretti sanitari ha seguito un processo di crescita in parte parallelo a quello delle ASL (tab. 1). A metà anni '90 erano presenti 945 distretti: quasi vent'anni dopo si sono ridotti di circa un terzo a 657. L'ampiezza media dei distretti a metà del decennio attuale è molto vicina alle dimensioni che le USL avevano prima delle riforme degli anni '90.

Tab. 1. *Numero e ampiezza dei distretti sanitari in Italia nel corso del tempo*

N distretti			*N medio abitanti per distretto*		
1995	*2005*	*2013*	*1995*	*2005*	*2013*
945	835	657	60153	70188	91680

Fonte: AGENAS (2014)

La riduzione numerica dei distretti ha coinciso con una loro accresciuta capacità di azione. Innanzitutto, posta pari a 100 la spesa sanitaria pubblica totale, l'assistenza ospedaliera è passata da una incidenza sulla spesa totale del circa 48% del 2004 al 44.7% del 2013, mentre quella per l'assistenza distrettuale è aumentata dal 47.6% del 2004 al 51.1% del 2013 (mentre la prevenzione è rimasta stabile intorno al 4%) (Ministero della Salute 2007; AGENAS 2015). Nel corso di un decennio la sanità italiana si sta effettivamente de-ospedalizzando. Sempre da un'altra indagine dell'AGENAS, l'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali, svolta sulla quasi totalità dei distretti sanitari in Italia nel 2010, risultano le seguenti caratteristiche della loro azione in tema di integrazione socio-sanitaria (Bellentani et al. 2011) (tab. 2): a) nell'80% dei casi vi è coincidenza fra l'ambito territoriale del distretto e l'ambito/zona previsto per la programmazione e l'eventuale gestione associata di servizi sociali da parte dei comuni; in un altro 13% di casi il territorio distrettuale coincide con due o più ambiti/zone sociali; b) i due terzi circa dei distretti (65.1%) ha partecipato in maniera attiva alla definizione e al monitoraggio del principale strumento di co-programmazione nel campo sociale, il Piano di zona, che vede in genere coinvolti più comuni di un determinato ambito sociale, altre istituzioni (fra cui quelle sanitarie) ed il terzo settore; quasi un altro quinto ha partecipato ma in maniera più passiva e solo in un sesto dei casi non vi è

stata collaborazione; c) in un quinto dei distretti (21,9%) vi è perfetta coincidenza degli aspetti socio-sanitari nella programmazione distrettuale ed in quella degli ambiti sociali comunali, nel 17,2% dei casi esiste un unico atto di programmazione distrettuale e di ambito/zona sociale, mentre in circa la metà dei casi (53,7%) vi sono solo alcuni elementi di condivisione e addirittura nel 7,2% dei distretti i due atti sono sostanzialmente diversi; d) la metà dei distretti ritiene che il «Comitato dei Sindaci di Distretto» abbia un ruolo forte nella definizione e nell'attuazione delle politiche socio-sanitarie; e) l'84,2% dei distretti prevede un Punto Unico di Accesso (PUA); in un terzo dei casi tali PUA svolgono l'intero processo organizzativo di presa in carico, mentre più spesso hanno una funzione di avvio e di filtro dell'utenza o, più semplicemente, sono punti informativi e di orientamento; f) rispetto ad una precedente indagine del 2005 si notano miglioramenti sotto molti degli aspetti dell'integrazione qui considerati.

Questi dati si prestano a interpretazioni contrastanti. Da un lato, indicano che l'integrazione socio-sanitaria, intesa come collaborazione inter-istituzionale ma anche organizzativa, è assunta come un obiettivo da perseguire sia dal lato sanitario (distrettuale e regionale) che sociale (comunale). In questo senso possono essere interpretati la diffusione di strumenti come il PUA, la sovrapposizione fra ambiti sociali e distretti sanitari, la partecipazione distrettuale ai tavoli di programmazione degli ambiti sociali. Dall'altro, la situazione di questi anni mostra ancora preoccupanti lacune (tanto più in un sistema sanitario che sta cercando di de-ospedalizzarsi, tagliando posti letto): sono ancora relativamente numerosi i distretti (circa un terzo) che dichiarano di partecipare limitatamente o di non partecipare affatto ai tavoli di programmazione sociale; metà dei distretti ritiene che, nella definizione e nell'attuazione delle politiche socio-sanitarie, gli organi di rappresentanza dei comuni (i Comitati dei sindaci di distretto) giochino un ruolo limitato; i PUA sembrano in molti contesti più una struttura di supporto leggero all'integrazione che un vero e proprio snodo del sistema delle cure. Inoltre, riprendendo i dati Istat citati in precedenza, non va dimenticato che i tre quarti della spesa sociale sono ancora amministrati individualmente dai comuni e solo il 20% della spesa è amministrata tramite forme di gestione associata fra municipi (Istat 2015).

4.2 Gli effetti sulla politica

Le trasformazioni fin qui descritte sembrano aver dato luogo a tre tipi di effetti: un aumento delle differenze fra regioni nella loro capacità di rendere più efficiente sia il sistema sanitario regionale che quello dei servizi sociali e socio-sanitari locali, diffuso in tutto il paese ma con uno spiccato gradiente Nord-Sud; un aumento dello stress e del disagio, con conseguenti forme di proteste sociali (per ora in parte latenti) nelle regioni del Sud dove alla

crescita dimensionale e all'efficientamento in sanità non è corrisposto un adeguato sviluppo di servizi socio-sanitari; il crescente intrecciarsi fra tematiche di ordine squisitamente politico, relative ai rapporti fra governi regionali e locali, e tematiche organizzative in tema sanitario e socio-sanitario.

Il divario Nord-Sud - L'antica divisione fra Nord e Sud del Paese sul piano socio-economico sembra essersi rafforzata anche sotto il profilo delle performance della pubblica amministrazione, nel caso specifico nel funzionamento dei servizi di welfare sanitari e socio-sanitari, a seguito dei processi di decentramento degli ultimi decenni (Ascoli e Pavolini 2015). Già tensioni sulla differente capacità amministrativa e di governo delle regioni e degli enti locali era emersa nella prima fase di attuazione del SSN negli anni '80: tale differente capacità si è andata esacerbando con l'aumento nel tempo delle funzioni delegate e delle relative competenze necessarie per governare sistemi sanitari sempre più complessi e costosi che oggi incidono per quasi il 70% sui bilanci regionali (Taroni 2014). Non solo gran parte delle regioni con deficit e Piani di rientro è collocata nel Sud del paese (la Basilicata è l'unica regione del Mezzogiorno a non essere stata posta sotto Piano di rientro), ma anche gli indicatori di performance proposti dal Ministero della Salute continuano ad offrirci l'immagine di un'Italia ad (almeno) due velocità. Gli stessi dati dell'AGENAS sui distretti sanitari ci mostrano spesso un mondo dell'integrazione socio-sanitaria che marcia a ritmi differenti al Sud rispetto al Centro-Nord: solo in circa un terzo dei distretti del Mezzogiorno vi è forte integrazione negli atti di programmazione sociale e distrettuale a fronte del circa 45% di quelli del Centro-Nord; circa il 60% dei distretti del Centro-Nord dichiara che il comitato dei sindaci di distretto svolge un ruolo forte a fronte del 38% di quelli del Mezzogiorno. Sotto il profilo del comportamento comunale in campo sociale, la spesa pro-capite per interventi e servizi sociali era pari a quasi la metà nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (Istat 2015). Complessivamente, quindi, i cambiamenti nei modelli di regolazione negli scorsi decenni ed i tagli fatti negli ultimi anni non sembrano aver sortito effetti benefici sotto il profilo della riduzione delle differenze nel funzionamento dei servizi di welfare.

I buchi nella rete dei servizi - Le differenze nella capacità di costruire un sistema di welfare locale si sono accentuate a partire dalla seconda metà degli anni 2000 quando la cd. "razionalizzazione" in sanità è stata sempre più intesa, da un lato, come riduzione della disponibilità di posti letto e di strutture ospedaliere, dall'altro, come investimento in interventi socio-sanitari coordinati fra distretti e comuni. Tale passaggio è stato e rimane particolarmente traumatico nel Sud Italia. Mentre, infatti, una politica di

investimento sulle strutture ed i servizi extra-ospedalieri e territoriali era iniziato già da tempo al Centro-nord Italia, il modello nel Mezzogiorno appariva ancora sostanzialmente ospedalo-centrico ancora alla fine del decennio passato (Pavolini 2011). Nel momento in cui le regioni del Sud hanno iniziato a chiudere piccoli nosocomi e a diminuire la copertura ospedaliera si sono trovate sprovviste di una infrastruttura socio-sanitaria in grado di prendersi carico di una parte dei bisogni della popolazione locale: in altri termini in vari territori le regioni, soprattutto del Sud, sono in mezzo al guado fra ristrutturazione e tagli alla struttura ospedaliera per evitare ricoveri inappropriati e assenza di valide alternative socio-sanitarie. Da qui un crescente malessere ed insoddisfazione da parte di consistenti fasce delle popolazioni locali.

Quando la politics incrocia la policy in un modello di governance multilivello - Un ultimo fenomeno da considerare per interpretare alcune dinamiche fin qui realizzate e anche poter formulare ipotesi sul futuro prossimo riguarda le specifiche caratteristiche dei rapporti fra governi regionali e comunali. Se chiaramente buona parte della storia dei servizi socio-sanitari e sanitari in Italia nell'ultimo quarantennio è riassumibile in termini di crescente neo-regionalismo in sanità (almeno fino agli ultimi anni) e necessità di rafforzare la collaborazione fra sanità regionale e servizi sociali comunali nel campo dell'integrazione socio-sanitaria, le scelte di accentramento in regione di più poteri o, all'opposto, di maggiore apertura ai comuni può essere influenzato da molti fattori. Uno di questi è molto probabilmente l'affinità politico-ideologica fra ente regionale e enti locali. Si può ragionevolmente ipotizzare che le regioni siano più disposte a coinvolgere enti locali e a delegare loro funzioni quanto può li sentono vicini politicamente e in grado di risolvere eventuali tensioni istituzionali fra i due livelli anche tramite canali partitici informali. La tabella 2 prende in considerazioni tutti i comuni italiani con almeno 30 mila abitanti e riporta quanti di questi municipi, in un lasso di tempo che va dal 2000 al 2015, hanno avuto una giunta dello stesso orientamento politico di quella regionale. Il dato italiano è relativamente stabile nel tempo, facendo segnare una leggera diminuzione dei comuni con stesso orientamento: complessivamente circa il 40% dei Municipi di medie dimensioni è stato governato da giunte espressione di coalizioni politiche diverse rispetto ai governi delle regioni di appartenenza. Il dato medio copre, però, differenze molto più vaste a seconda delle regioni. In particolare le due grandi regioni rosse, Toscana ed Emilia-Romagna (ma si potrebbero aggiungere anche Marche ed Umbria), hanno un grado di omogeneità politica interna molto più alto rispetto a tutte le altre realtà riportate in tabella. Le altre due grandi regioni del Nord, Veneto e Lombardia, si caratterizzano per una stabilità di

governi di centro-destra a livello regionale a cui corrisponde un vasto fronte di comuni di centro-sinistra a livello locale. Nel Mezzogiorno la situazione appare anche più articolata. La specificità del caso tosco-emiliano-romagnolo può aiutare anche a comprendere perché queste regioni siano quelle che hanno più favorito forme di coinvolgimento forte dei comuni nei processi decisionali socio-sanitari (si pensi alle Società della Salute toscane – si veda in merito il paragrafo 2).

Tale aspetto dovrà essere considerato in futuro in maniera più approfondita visto che è possibile che il livello di eterogeneità fra i due livelli di governo rimanga alto in molte regioni e possa aumentare in altre, rendendo forse più complesso lo sviluppo di un modello di governance del welfare sanitario e socio-sanitario multilivello che offra spazi di effettiva collaborazione ai comuni.

Tab. 2. *Comuni di almeno 30 mila abitanti con una giunta comunale politicamente affine per orientamento politico-ideologico al governo regionale (%)*

	2000	*2005*	*2010*	*2015*	*Orientamento politico giunte regionali (2000-2015)*
Lombardia	66,7	41,0	66,7	30,8	Sempre Centro-Destra
Veneto	52,9	35,3	41,2	52,9	Sempre Centro-Destra
Emilia-Romagna	85,7	95,2	85,7	90,5	Sempre Centro-Sinistra
Toscana	77,3	81,8	81,8	90,9	Sempre Centro-Sinistra
Puglia	62,1	58,6	31,0	58,6	In prevalenza Centro-Sinistra
Sicilia	63,6	57,8	66,7	45,5	In prevalenza Centro-Destra
Italia	*62,3*	*61,7*	*60,4*	*59,1*	

Fonte: Elaborazioni degli autori sui dati dell'Anagrafe degli amministratori locali e regionali (Ministero dell'Interno).

4. Conclusioni

L'analisi presentata in questo capitolo ha illustrato come nel corso di oltre un trentennio il rapporto fra ruolo dei comuni e tutela della salute in Italia sia profondamente mutato. Dal comune quale perno della sanità pubblica, previsto dalla riforma del SSN nel 1978, si è passati nei decenni più recenti ad una crescente marginalizzazione dei municipi nella gestione della sanità ospedaliera, con quest'ultima saldamente in mano a regioni e Stato centrale. Allo stesso tempo, i mutamenti nei bisogni della popolazione, con la crescita di necessità di cura legate a malattie croniche, ha rilanciato il ruolo e la centralità comunale nel campo dell'integrazione socio-sanitaria.

Negli ultimi decenni si è, quindi, assistito ad un processo prima di divaricazione nel rapporto fra comuni e gestione della salute, e poi di nuova convergenza rispetto alle problematiche socio-sanitarie.

Durante questo arco temporale sono profondamente cambiate anche le accezioni con cui si è cercato di razionalizzare l'intervento degli enti locali in campo sanitario e socio-sanitario. Se fino agli anni '80 il concetto di razionalizzazione era sostanzialmente associato ad una idea di coordinamento e de-frammentazione inter-istituzionale, gli anni '90 hanno segnato il passaggio ad un'accezione in campo sanitario molto più legata alla ricerca di efficienza ed efficacia sulla base di principi di NPM. A partire dal decennio scorso, e soprattutto a partire dagli anni dell'austerità, l'approccio alla razionalizzazione è mutato nuovamente: in sanità la razionalizzazione viene intesa sempre più come modalità di tagliare e ridurre costi, anche tramite accorpamenti e fusioni (da qui il nuovo "gigantismo" aziendale), mentre nel settore sociale e socio-sanitario la ricerca di efficienza ed efficacia passa attraverso un rafforzamento delle forme di collaborazione fra agenzie ed istituzioni differenti.

Questa nuova convergenza si sta, però, faticosamente affermando per via di tutta una serie di difficoltà: da quelle istituzionali-organizzative, legate alla necessità di far cooperare soggetti con caratteristiche e finalità in parte differenti (regioni e comuni), a quelle economiche (soprattutto a seguito dei tagli effettuati a partire dagli anni di austerità). Le difficoltà di cooperazione fra livelli di governo hanno origine non solo da fattori istituzionali ma anche politici, legati alle differenze più o meno marcate da regione a regione fra maggioranze di governo regionali e comunali. Tali difficoltà sono anche più forti nel Sud Italia dove tutta l'area di intervento sociale e socio-sanitario stenta a svilupparsi ed il rischio in questi anni è proprio quello di una scissione crescente fra (grandi) aziende sanitarie e una rete (debole) di servizi socio-sanitari e sociali.

Riferimenti bibliografici

AGENAS (2014), *ASL e Distretti sanitari in Italia*, AGENAS, Roma.

AGENAS (2015), *Andamento spesa sanitaria nazionale e regionale 2008 – 2014*, AGENAS, Roma.

Barberis, E. e Kazepov, Y., (a cura di), *Il welfare frammentato*, Carocci, Roma.

Ascoli, U. e Pavolini, E. (a cura di) (2015), *The Italian Welfare State in European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol.

Azzolina, L. e Colloca, C. (2011), *Il sistema sanitario in Sicilia: i tratti del cambiamento in atto*, in E. Pavolini (a cura di) (2011), *Il cambiamento possibile. La sanità in Sicilia tra Nord e Sud*, Donzelli, Roma, pp. 13-50.

Balduzzi e Moirano (2011), *Editoriale*, in *La rete dei distretti sanitari in Italia*, «*Monitor*», 8° Supplemento al n. 27, pp. 5-9.

Bellentani, M.D., Damiani, G., Ronconi, A., Catania, S., e Bugliari Armenio, L. (2011), *Indagine nazionale sui distretti sanitari*, in La rete dei servizi sanitari in Italia, «*Monitor*», 8° Supplemento al n. 27, pp. 15- 60.
Carbone, C., Del Vecchio, M, Lega, F. e Prenestini, A. (2015), *I processi di fusione aziendale nel SSN: evidenze per il management e i policy maker*, in CERGAS, *Rapporto OASI 2015*, Egea, Milano, pp. 243-277.
CERGAS (2015), *Rapporto OASI 2015*, Egea, Milano.
Corte dei Conti (2015), *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica*, Corte dei Conti, Roma.
del Pino, E. e Pavolini, E. (2015), *Decentralisation at a Time of Harsh Austerity: Multilevel Governance and the Welfare State in Spain and Italy Facing the Crisis*, in «European Journal of Social Security», Vol. 17, n. 2, pp. 247-271.
Fargion V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna 1997.
Ferrera, M. (1994), *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna.
Ferrera, M. e Zincone, G. (1986), *La salute che noi pensiamo: domanda sanitaria e politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna.
France, G. e Taroni, F. (2005), *The Evolution of Health-Policy Making in Italy*, in «Journal of Health Politics, Policy and Law», Vol. 30, n. 1-2, pp.169-188.
Istat (2015), *Interventi e servizi sociali dei comuni. Anno 2012*, Istat, Roma.
Maino, F. (2001), *La politica sanitaria*, Il Mulino, Bologna.
Maino, F. e Neri, S. (2011), *Explaining Welfare Reforms in Italy between Economy and Politics: External Constraints and Endogenous Dynamics*, in «Social Policy & Administration», Vol. 45, n.4, pp. 445-464.
Ministero della Salute (2007), *Rapporto nazionale di monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza.* Anno 2004, Ministero della Salute, Roma.
Neri, S. (2006), *La regolazione dei sistemi sanitari in Italia e in Gran Bretagna. Concorrenza, cooperazione, programmazione*, Franco Angeli, Milano.
Neri, S. (2011), *La sanità lombarda fra centralizzazione e privatizzazione*, in E. Pavolini (a cura di) (2011), *Il cambiamento possibile. La sanità in Sicilia tra Nord e Sud*, Donzelli, Roma, pp. 149-190.
OECD (2015), *Health at Glance, 2015*, OECD; Paris.
Pavolini E. (a cura di) (2011), *Il cambiamento possibile. La sanità in Sicilia tra Nord e Sud*, Donzelli, Roma.
Pavolini, E., León, M., Guillén, A.M. and Ascoli, U. (2015), *From austerity to permanent strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain* in «Comparative European Politics», Vol. 13, n. 1, pp. 56–76.
Petmesidou, M., Pavolini, E. e Guillén, A.M. (2014), *Southern European Healthcare Systems under Harsh Austerity: A Progress-Regression Mix?* in «South European Society and Politics», Vol. 19, n. 3, pp. 331-352.
Profeti, S. (2011), *La sanità toscana: un caso di riproduzione per adattamento*, in E. Pavolini (a cura di) (2011), *Il cambiamento possibile. La sanità in Sicilia tra Nord e Sud*, Donzelli, Roma, pp. 113-148.
Taroni, F. (2011), *Politiche sanitarie in Italia*, Il Pensiero scientifico, Roma.
Taroni, F. (2014), *Salute, sanità e regioni in un Servizio sanitario nazionale*, in Salvati, M. e Sciolla, L. (a cura di), *L'Italia e le sue Regioni. L'età repubblicana.* Vol. I, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, pp. 411-427.
Taroni, F. (2015), *La sanità in Italia dall'Unità al Servizio sanitario nazionale*, in Calamo Specchia, F. (a cura di), *Manuale critico di sanità pubblica*, Maggioli, Rimini, pp. 215-223.
Vicarelli, M.G. (1997), *Alle radici della sanitaria in Italia*, Bologna, Il Mulino.
Vicarelli, M.G. (a cura di) (2005), *Il malessere del welfare*, Liguori, Napoli.

5. Il processo di cambiamento nell'organizzazione della giustizia sul territorio

di Davide Carnevali e Nadia Carboni

1. Panoramica sulla revisione della geografia giudiziaria

L'organizzazione degli uffici giudiziari in relazione al bacino d'utenza si è posto, negli ultimi dieci anni, come elemento cruciale per la qualità complessiva del "servizio giustizia" (Carnevali 2014a). La distribuzione sul territorio e l'assegnazione di risorse adeguate al buon funzionamento degli uffici giudiziari sono fattori indispensabili per rispondere correttamente alla domanda di giustizia, che deve essere amministrata in modo equo e in tempi ragionevoli (Fabri 2006). Si tratta di trovare un giusto equilibrio fra esigenze che possono apparire anche contrapposte, da un lato un contenimento della spesa o, meglio, una sua corretta ed efficiente allocazione, dall'altro, una giustizia di qualità, accessibile e vicina alle esigenze della comunità (Contini e Mohr 2008).

Le necessità di una revisione delle circoscrizioni giudiziarie è da tempo un'esigenza concreta (Fabri e Carnevali 2003). I cambiamenti radicali intervenuti nel contesto socio-economico in Italia negli ultimi centocinquant'anni, da quando cioè è stata impostata la geografia giudiziaria tuttora vigente[1], hanno reso questo impianto anacronistico, inadeguato e certamente troppo costoso (Carnevali 2014a). Il quadro si è poi aggravato a seguito della crisi economico-finanziaria, che ha influenzato le politiche di riforma dei principali settori di policy, compresa la giustizia, nella direzione della razionalizzazione organizzativa e territoriale, ai fini del contenimento della spesa.

Tentativi di riforma ci sono stati. Numerosi progetti di riordino della geografia giudiziaria si sono succeduti nel tempo fino al 2010 ma non hanno mai visto la luce[2]. Nel 2003, con il disegno di legge delega S.1296 promosso dal governo Berlusconi, si è arrivati molto vicini ad una revisione organica,

[1] La geografia giudiziaria in Italia viene definita con il r.d. n.2641 del 1865 con solo alcune modifiche apportate in sede di tabelle allegate alla legge di ordinamento giudiziario (r.d. n.12 del 1941).

[2] Alcune riforme relativamente recenti hanno inciso sulla geografia giudiziaria ma senza modificarne i tratti in modo specifico: si pensi all'istituzione delle procure e preture circondariali (legge n. 30 del 1989) all'istituzione dei giudici di pace (legge n. 374 del 1991), alla riforma del giudice unico di primo grado (d.lgs. n. 51 del 1998), fino alla ridefinizione dei tribunali metropolitani (d.lgs. n. 491 del 1999).

ma anche questo progetto è stato affossato da una sostanziale ostilità dei governi locali, appoggiati dai loro referenti parlamentari, e da gran parte dell'avvocatura, tutti uniti nel timore che venissero chiuse le sedi nei loro territori.

Con la legge n.148 del 2011 e i seguenti decreti attuativi, invece, si è realizzata alla fine una riforma organica della geografia giudiziaria. Le caratteristiche di questa riforma, tuttavia, sono state concepite solo in funzione della riduzione delle sedi giudiziarie e non come un'occasione di ripensamento complessivo del "servizio giustizia", considerando le mutate esigenze dei contesti territoriali di afferenza e per rispondere in modo più adeguato alle necessità di specializzazione: in altre parole avviare un processo di cambiamento del sistema per adattarlo alle attuali caratteristiche della domanda di giustizia. In particolare, nella riforma è chiaramente esplicitato l'intento di raggiungere il fine ultimo previsto dalla legge, cioè la razionalizzazione del sistema secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità, solo attraverso il risparmio di risorse ottenuto con la chiusura di un numero importante di sedi giudiziarie (Carnevali 2014a), come si vedrà in seguito.

La riforma entra in vigore nel settembre del 2013, ma già si programma di continuare con ulteriori interventi di riordino. Nel 2014, infatti, è iniziata una nuova fase di programmazione che sarà oggetto di analisi nel prosieguo, che pur promuovendo un'ulteriore razionalizzazione delle sedi, apre però alcune interessanti prospettive orientate a soluzioni più flessibili sia in termini di competenza territoriale (ovvero, di rimodulazione dei territori di afferenza, quindi non solo semplice fusione) sia per il servizio giustizia attraverso la dislocazione dei cosiddetti sportelli di prossimità, di cui si dirà. In altre parole, sembra esserci una maggiore attenzione alle diverse caratteristiche dei contesti territoriali, considerando nel contempo le necessità di specializzazione.

In questo capitolo, pertanto, si presenterà l'intero percorso a partire dalla fase di formulazione della policy, con particolare attenzione a come la *issue* è stata tematizzata e alle caratteristiche del processo di policy design. Successivamente, sarà illustrata l'implementazione della politica e i suoi effetti. In particolare, saranno messi in evidenza gli obiettivi dichiarati e quanto realmente raggiunto, evidenziando i criteri utilizzati nel processo di riforma. Inoltre, saranno indicati i risultati e le prospettive di sviluppo. Nelle considerazioni conclusive verranno precisate le criticità e le opportunità che questa policy ha messo in evidenza nell'ambito delle politiche del servizio giustizia.

2. I temi della riforma

Nelle intenzioni del legislatore, l'attuale riforma della geografia giudiziaria, è stata chiaramente mossa da intenti di razionalizzazione, intesa e declinata nelle cosiddette tre E (efficacia, efficienza e economicità), secondo l'impronta tipica del New Public Management (NPM), un modello gestionale ormai prevalente nel governo della pubblica amministrazione. E' un approccio che si è tradotto nella riforma in questione in un mero taglio lineare delle sedi giudiziarie di cui ancora non possiamo valutarne l'effettivo impatto in termini di costi reali per il sistema. Nel caso dei tribunali, così come per le scuole, gli ospedali e i comuni, può avvenire che una misura di riforma giustificata sulla base di considerazioni di efficienza, come l'accorpamento di strutture, rischi di produrre un risultato negativo, laddove un risparmio contabile non genera necessariamente un impiego migliore del capitale. Questa considerazione risulta ancora più vera quando il processo di riforma viene calato dall'alto, come successo con il caso della geografia giudiziaria, quindi senza un'analisi corretta del contesto territoriale, socio-economico del bacino d'utenza e del funzionamento degli uffici, come si dirà, ma frutto di un disegno predefinito, rigido e vincolante finalizzato alla sola riduzione della spesa fondata sulla mera chiusura e accorpamento di strutture.

Il dibattito che ha caratterizzato il percorso della riforma, infatti, è stato fortemente condizionato in questo senso. Non solo c'erano necessità e opportunità legate all'affermazione di politiche di risparmio *tout court*, ma occorreva anche evitare che accadesse che le resistenze localistiche e corporative potessero affossare ogni tentativo di cambiamento, com'era stato per i più recenti progetti di riforma. Governo e magistratura hanno, di fatto, blindato la riforma che è arrivata in porto senza grossi scossoni, grazie anche al sostanziale appoggio del parlamento.

Infine, la clausola di invarianza del bilancio inserita nella legge delega, presente ormai nella quasi totalità delle norme di riordino, presuppone che le riforme siano realizzate sempre a costo zero ed è quanto di più irrealistico si possa stabilire (Carnevali, 2014a) Il processo di adozione di una riforma comporta inevitabilmente dei costi aggiuntivi particolarmente consistenti di dovuti ai cambiamenti richiesti alla nuova sistemazione di strutture e persone, all'adattamento di nuove procedure e prassi applicative che in questo modo vanno sostenuti senza poter disporre di alcuna risorsa aggiuntiva. In questa riforma, in particolare, sono stati sostenuti costi sugli aspetti logistici determinati dagli accorpamenti e dalle soppressioni delle sedi, dall'ampliamento dei locali, dall'intervento sugli archivi, dalla riallocazione del personale, per dirne alcuni, che non sono stati

adeguatamente rendicontati. Le conseguenze di queste scelte e l'insorgenza delle problematiche relative, sono state quasi sempre affrontate con gli ormai classici interventi correttivi e adattivi di tipo legislativo e regolamentare, nonché ricorrendo alla spesa corrente. Si tratta di una prassi tipica della fase d'implementazione delle riforme in Italia, in cui vengono emanati provvedimenti per adattarsi a situazioni o correggere criticità che emergono anche immediatamente dopo l'entrata in vigore di una norma e che qui si è inevitabilmente riproposta: un caro prezzo pagato alle necessità di urgenza e carenza di programmazione che spesso ricade sulla funzionalità del sistema.

In altre parole, l'acuirsi della crisi economico-finanziaria ha spostato l'accento del legislatore sull'economicità, facendo leva sulla soppressione e l'accorpamento dei tribunali per ridurre i costi, piuttosto che sull'efficacia e l'efficienza del sistema. A mancare, come invece argomenta il nuovo paradigma del *joined-up government* (JuG), richiamato nel Cap.1, è stata l'attenzione nei confronti di misure volte ad accompagnare la riforma nella direzione di una maggiore integrazione e coordinamento delle istituzioni e delle azioni sui territori. La riforma non è stata condivisa a livello locale, ma è stata guidata in maniera netta da governo e magistratura a livello centrale. Forse si è trattato di uno strappo brutale ma necessario a marcare una discontinuità col passato che sembrava rendere impossibile qualsiasi mutamento della geografia giudiziaria. Tuttavia, non si è persa la necessità che nella prevista programmazione di una fase successiva d'intervento di riordino vi possa essere una maggiore e puntuale attenzione alla dimensione della domanda e dell'offerta di giustizia.

3. Policy design: uno sguardo di dettaglio

Come anticipato nell'introduzione, la prima vera riforma della geografia giudiziaria si è avuta con l'approvazione della legge delega del governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari (legge 14 settembre 2011 n. 148), poi concretizzata con l'emanazione dei successivi decreti delegati (d.lgs. del 7 settembre 2012 n. 155 e n. 156). Avviata dal governo Monti in epoca di *spending review*, nel 2012, la riforma è poi passata di mano al governo di Enrico Letta per entrare in vigore sotto l'esecutivo guidato da Matteo Renzi nel settembre 2013. L'obiettivo della riforma era migliorare l'efficacia, efficienza ed economicità della giustizia, attraverso l'accorpamento e quindi la soppressione dei tribunali. In concreto, per il legislatore era importante il risparmio che ne sarebbe conseguito in termini di riduzione di spesa (personale, edifici, strumenti).

Attraverso un taglio lineare delle sedi giudiziarie, la legge ha così stabilito l'accorpamento degli uffici giudiziari (tribunali, sezioni distaccate di tribunale e giudici di pace) sulla base di un set di criteri definiti come «oggettivi e omogenei». Nello specifico, i criteri elencati dalla norma per raggiungere gli obiettivi di riordino della geografia giudiziaria, sono presentati nella lettera b) dell'art. 1, della legge 148/11: «estensione del territorio, numero di abitanti, carichi di lavoro, indice delle sopravvenienze, specificità territoriale del bacino d'utenza, situazione infrastrutturale e presenza di criminalità organizzata». Tuttavia, la legge ha stabilito che alcuni uffici giudiziari fossero dichiarati intangibili (cioè intoccabili), anche se in seguito all'applicazione dei suddetti criteri avessero dovuto essere accorpati o soppressi. Si tratta in primo luogo dei tribunali che hanno sede nei capoluoghi di provincia. Inoltre, poiché viene indicato che ogni distretto territoriale di corte d'appello (uffici non toccati dalla riforma) deve avere almeno tre circondari di tribunale, è previsto che si recuperino quei tribunali che, pur destinati all'accorpamento o alla soppressione, concorrono al raggiungimento del terzo circondario appunto nell'ambito di un distretto.

Così è stata prevista per legge la sopravvivenza di uffici senza una ragione legata concretamente agli obiettivi della riforma. I criteri stessi, poi, non sono tali da consentire una selezione particolarmente accurata e metodologicamente corretta degli uffici restanti. La classificazione dei criteri appare certamente incompleta (manca ad esempio un criterio di rilevazione del contesto socio-economico, fondamentale per definire le caratteristiche di un territorio) e le categorie non sono mutualmente esclusive e sono anche a diversi livelli di generalità (il criterio "caratteristiche del bacino d'utenza", ad esempio, contiene il criterio "numero di abitanti")[3]. Infine, non solo i criteri non sono particolarmente accurati, ma tra questi ne saranno utilizzati solo due: il numero di abitanti e le sopravvenienze totali (ovvero il numero delle cause che entrano annualmente nell'ufficio giudiziario), introducendone poi un terzo, nuovo, il potenziale di produttività, non previsto dalla norma, anch'esso tecnicamente discutibile, come si dirà in seguito, accentuando così la distorsione del processo di scelta.

Il risultato della riforma, quindi, ha certamente ottenuto l'effetto di ridurre molte sedi giudiziarie (tribunali, sezioni distaccate di tribunale e giudici di pace), ma non ha consentito una puntuale e competente ridefinizione della competenza territoriale secondo gli obiettivi originari,

[3] Il "livello di generalità" indica il grado di astrazione di un concetto rispetto a una famiglia di concetti affini. Il concetto "casa" è a un livello di generalità superiore ad "appartamento", che a sua volta è più astratto del concetto "monolocale". Due concetti per essere confrontati devono essere allo stesso livello di generalità. Inoltre, in una classificazione le classi devono essere mutualmente esclusive. Non ha senso che vi sia una classe che ne contiene un'altra, altrimenti misureremmo due volte la stessa cosa in forme diverse.

ovvero la possibilità pur prevista dalla legge delega di ridisegnare il territorio di competenza dei tribunali sulla base di nuove valutazioni sulle caratteristiche del contesto, o sulle esigenze di specializzazione per materia, sulla base di una corretta analisi di efficacia, efficienza ed economicità.

Il governo e l'attuale Ministro della Giustizia Andrea Orlando hanno cercato di sopperire a queste criticità emerse già all'indomani dell'entrata in vigore nel settembre 2013, promuovendo una seconda fase di riforma. E' in fase di elaborazione, infatti, il disegno di legge *Delega al governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, con riordino della geografia delle Corti di Appello*, accompagnato dal lavoro della Commissione Vietti istituita nel 2014 per la riorganizzazione delle Corti di Appello e degli uffici dei giudici di pace.

La cosiddetta fase due della riforma della geografia giudiziaria investirà principalmente le corti d'appello e andrà a configurare un modello sostanzialmente "mono-regionale", ovvero ad ogni regione dovrà corrispondere tendenzialmente una sola corte d'appello. Alcuni distretti degli attuali 23, oltre a insistere su una medesima regione, hanno infatti bacini di utenza assai esigui e potranno essere accorpati. È questa, di fatto, la proposta che sta prendendo una fisionomia più definita nel corso dei lavori della commissione Vietti[4]. Tuttavia, guardando al testo ora disponibile del disegno di legge delega[5] accompagnato dalle note del ministero[6], ci sono alcuni elementi che vale la pena evidenziare.

Da una parte traspare una maggiore attenzione alla domanda effettiva di giustizia, decidendo sia di abbandonare la regola che ha imposto di mantenere almeno tre tribunali per ogni distretto di corte di appello, sia di rimuovere il divieto di soppressione dei tribunali con sede nei capoluoghi di provincia, a prescindere dalla conformità ad altri parametri funzionali, nonché di ribadire la possibilità già prevista dalla prima legge delega, ma inapplicata, di poter ridisegnare nuovi circondari e creare nuovi tribunali. Purtroppo, anche la seconda fase della riforma non sembra mettere mano invece ai criteri di definizione della competenza territoriale, migliorandone le caratteristiche metodologiche e quindi la capacità, correttezza e utilità di rilevazione. Anzi, si precisano ulteriormente i criteri "brutali" già utilizzati: nella lettera a) dell'art. 1 del DDL si indica che «…non può comunque risultare soppresso il tribunale che abbia un bacino di utenza superiore ai 100.000 abitanti ed un carico di lavoro con una media nel periodo 2006-

[4] La Commissione era tenuta a terminare i lavori entro la fine del 2015 per dare modo di presentare poi l'elaborato in Parlamento, ma al momento di uscita del volume ciò non è ancora avvenuto.

[5] http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/44885.pdf.

[6] Ministero Giustizia, Informatizzazione integrale e innovazione organizzativa del sistema giudiziario, 13.8.2014; https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_5.wp.

2012, di oltre 4.000 sopravvenienze», cosa ci dica questo sulla domanda di giustizia appare quantomeno incomprensibile.

D'altro canto, in modo quasi schizofrenico, comincia a farsi strada anche l'idea che occorre investire in una nuova giustizia di prossimità, ovvero in un servizio pensato e costruito con e per il territorio. Di recente il ministro Andrea Orlando, intervistato da Radio 24, ha dichiarato che: «nei tribunali civili abbiamo le performance peggiori. L'obiettivo è quello di supportare i tribunali che sono più in difficoltà». Tale dichiarazione, se tradotta in misure di riforma, dimostrerebbe che l'efficienza non sempre è conseguenza diretta della soppressione dei tribunali (e delle corti di appello), visto anche che una delle ragioni del fallimento di taluni accorpamenti è stato proprio il limite della conservazione dei tribunali provinciali, a prescindere dalle *performance* di quest'ultimi, oltre che dalla conservazione dei confini tradizionali di competenza territoriale.

4. Obiettivi, criteri dichiarati e utilizzati in concreto

Nella riforma, come si è detto, gli obiettivi e criteri di revisione, ai quali vanno aggiunte le limitazioni previste dalla intangibilità di alcune tipologie di uffici presentati nella legge delega, hanno messo in evidenza problemi metodologici che hanno condizionato inevitabilmente la formulazione dei decreti legislativi di revisione della geografia giudiziaria (Carnevali, 2014). Il Gruppo di studio ministeriale incaricato di preparare i decreti attuativi, invece di tentare di porre un qualche rimedio tecnico, ne ha enfatizzato i difetti.

Innanzitutto, la legge afferma che occorre razionalizzare la distribuzione delle sedi giudiziarie sul territorio al fine di migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del sistema secondo criteri individuati di cui si è detto e che dovranno essere «oggettivi e omogenei» nella loro applicazione. Il Gruppo di studio ha dichiarato nella relazione preparatoria che, essendo previsioni di legge, tali criteri sono da considerare oggettivi e omogenei per definizione e già idonei di per sé a conseguire tali finalità. Pertanto, si "certifica", acriticamente, come necessari e sufficienti i criteri proposti dalla legge delega, pur in presenza di evidenti difetti metodologici (mancanza di dimensioni fondamentali, criteri con categorie non mutualmente esclusive a differenti livelli di generalità). Ulteriormente, anche in fase di definizione operativa (ovvero di messa a punto del sistema di misurazione) si dichiara che alcuni di questi stessi criteri, previsti per legge, non sarebbero stati utilizzati, dichiarandoli «suscettibili di interventi valutativi», ovvero utilizzabili in modo discrezionale e pertanto da scartare. In pratica, dopo averli reificati per la loro oggettività e omogeneità, proprio

in quanto stabiliti per legge, la maggior parte di questi vengono dichiarati criteri "inaffidabili", e quindi esclusi ai fini della rilevazione e della successiva elaborazione statistica.

I criteri comunque utilizzati per la selezione degli uffici giudiziari saranno quindi il numero di abitanti, per la quantificazione del bacino d'utenza, e le sopravvenienze totali, per quanto riguarda la determinazione del carico di lavoro. Inoltre, il Gruppo ha poi operato una ridefinizione di questi stessi criteri al fine di derivarne dei nuovi, sconfessando quanto asserito in merito all'autosufficienza degli stessi, considerando la necessità di averne di più consoni a raggiungere le finalità (predeterminate?) delle legge stessa. In particolare, ha provveduto a generare un proprio standard (definito ottimale) per quanto riguarda la dimensione strutturale dell'ufficio giudiziario, pur non prevista tra i criteri elencati nella legge delega, costituito considerando la media del numero di magistrati togati in organico che hanno un certo grado di potenziale di produttività. Vediamo di chiarire.

La dimensione strutturale di un ufficio giudiziario viene solitamente identificata con la quantità di risorse umane di cui dispone. Il lavoro giudiziario è basato essenzialmente sul fattore umano, per questo la letteratura ha assunto che il dato quantitativo del personale, e in particolare il numero di magistrati togati, consentisse con buona approssimazione di rappresentare la dimensione strutturale di un ufficio giudiziario (Marchesi, 2003). In altre parole occorre stabilire quale sia la grandezza di riferimento di un ufficio giudiziario, che per quanto detto significa determinare il numero ideale di magistrati togati con i quali operare il confronto. Il Gruppo di lavoro ministeriale, nella sua attività di preparazione per l'emanazione dei decreti delegati, assumerà come modello la posizione tenuta dal Csm in merito, che coincide con questa idea.

In pratica il Gruppo di lavoro ha utilizzato per il calcolo la media del numero di magistrati togati in organico degli uffici intangibili – in quanto efficaci, efficienti ed economici per legge – in relazione alla media delle definizioni delle cause per magistrato in quegli stessi uffici intangibili. I restanti uffici oggetto di selezione in grado di avere un numero di magistrati togati in organico compatibile con questo valore soglia avrebbero avuto una struttura idonea a garantire un idoneo potenziale di produttività (Carnevali 2014b). La selezione, pertanto è stata operata definendo uno standard di numero di abitanti e sopravvenienze calcolate sui tribunali intangibili — indipendentemente dal loro reale livello qualitativo di funzionamento — e sul «numero medio di magistrati in grado di garantire un certo potenziale di produttività», come si è detto, procedendo anche con progressivi aggiustamenti basati su precedenti analisi fatte proprie dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Il nuovo programma di riforma della geografia giudiziaria, ora in fase

progettuale, sembra adottare invece una diversa ratio ispiratrice, che pone un'attenzione maggiore alle attività rese dagli uffici giudiziari per un miglior rapporto tra organizzazione giudiziaria e peculiarità del territorio. Nelle intenzioni dei riformatori pare quindi profilarsi l'adozione di una forma di attuazione flessibile della razionalizzazione che tenta di tenere conto di quali servizi o funzioni necessitano concretamente nel territorio e quindi su una realistica definizione di domanda di giustizia. Tuttavia, come si è detto, risulta difficile credere che questo possa essere realizzato senza una profonda revisione metodologica dei criteri di selezione in termini di capacità di analisi del contesto e di misurazione del funzionamento concreto degli uffici. Nei lavori preparatori di questo non v'è traccia.

5. Lo stato delle cose

La selezione degli uffici da accorpare è stata quindi effettuata sulla base solo del numero di abitanti (come misura del bacino d'utenza), le sopravvenienze totali (come misura del carico di lavoro), e l'organico dei magistrati potenzialmente produttivi (come misura della dimensione strutturale). In pratica sono stati considerati accorpabili tutti gli uffici non in grado di soddisfare progressivamente a tutte le soglie (valori medi) di questi tre indici e non rispondenti ai vincoli d'intangibilità previsti dalla legge delega. Per le sezioni distaccate di tribunali e i giudici di pace, poi, sono stati considerati solo i primi due indici.

I d.lgs. del 7 settembre 2012 n. 155 e n. 156, conseguenti all'attività preparatoria di cui sopra, hanno previsto così la soppressione di 31 tribunali e relative procure[7], di tutte le sezioni distaccate del tribunale e di 667 uffici del giudice di pace. Sono quindi rimasti dalle operazioni di razionalizzazione iniziale 136 tribunali con le relative procure su 165[8], nessuna sezione distaccata (su 220)[9] e 181 giudici di pace su 846. Per quanto riguarda questi

[7] Con la soppressione dei tribunali sono stati soppressi anche i 31 consigli dell'ordine degli avvocati accorpati ai rispettivi tribunali afferenti.

[8] É stato aggiunto un nuovo circondario in Campania, Napoli Nord, prima denominato circondario di Giugliano. Previsto nella riforma dei tribunali metropolitani non era mai stato attivato. Inoltre, in seguito alla sentenza della Corte cost. n. 237 del 2013, è stato mantenuto in vita il tribunale di Urbino, in quanto tribunale provinciale. I tribunali soppressi sono quindi 30 e non 31.

[9] L'art. 7 del d.lgs. 155 del 2012 ha comunque previsto il mantenimento operativo degli uffici dei tribunali soppressi per un periodo necessario alla definizione dei procedimenti in corso. Il ministero ha stabilito l'applicazione di questa clausola per otto tribunali (Alba, Bassano del Grappa, Chiavari, Lucera, Pinerolo, Rossano, Sanremo, Vigevano e Vasto) per i due anni successivi all'entrata in vigore. Pertanto sussistono ancora in funzione 140 tribunali e 3 sezioni distaccate.

ultimi la legge ha poi previsto la possibilità, che qualora i comuni fossero in grado di sostenerlo economicamente, avrebbero potuto entro un certo termine mantenere il proprio giudice di pace. Con questa procedura sono stati fino ad ora mantenuti altri 199 uffici del giudice di pace[10], tuttavia molti stanno per essere chiusi nuovamente, in quanto non attivati nei tempi previsti. È stabilito, inoltre, che il personale di magistratura e amministrativo degli uffici soppressi venga riassegnato presso gli uffici accorpanti. Sono per questo regolati anche eventuali trasferimenti o assegnazioni ad altri uffici secondo le modalità di legge vigenti in materia. Il 19 aprile 2013 poi è stato emanato il decreto ministeriale che ha ridefinito le piante organiche dei magistrati[11].

Con l'entrata in vigore della riforma il 13 settembre 2013 si sono manifestate subito una serie di criticità, già ampiamente annunciate.

Da un lato sono fiorite una serie di richieste di referendum abrogativo avanzate da diversi consigli regionali per impedire la chiusura dei tribunali. Tali richieste sono state inizialmente accolte dalla Corte di Cassazione ma poi dichiarate inammissibili dalla Corte Costituzionale.

Dall'altro sono stati promossi dallo stesso Ministero della Giustizia una serie di interventi adattivi e correttivi per correggere i problemi, in gran parte già previsti, in merito all'adattamento organizzativo prodotto dalle soppressioni e dagli accorpamenti (adattamento dei locali, ampliamento degli archivi, spostamento del personale, ecc.).

In seguito il Ministero della Giustizia, nell'ambito dell'idea di riaprire anche la discussione su una nuova fase di riforma della geografia giudiziaria e per cercare di mitigare l'impatto della chiusura di molti uffici giudiziari, ha iniziato a promuovere lo sviluppo dei già citati sportelli di prossimità.

---

[10] Per gli uffici del giudice di pace il periodo è ancora indefinito, in quanto collegato alla pubblicazione di nuove tabelle che prevedano il mantenimento di uffici i cui costi siano sostenuti dagli enti locali. E' infatti previsto che qualora gli enti locali in cui risiedano uffici del giudice di pace destinati alla soppressione decidano di accollarsi le spese per il mantenimento di tali uffici possano farlo previa richiesta al ministero della giustizia. Va detto che, vista la situazione economica degli enti locali, appare improbabile che tale disposizione possa essere utilizzata. Tuttavia, il termine fissato dal ministero della giustizia per le richieste di mantenimento del giudice di pace, scaduto il 29 aprile 2013, è stato prorogato. A questo punto si dovrà attendere un nuovo dm per stabilire il numero esatto degli uffici mantenuti. In base alle tabelle finora pubblicate, sono stati autorizzati 199 uffici a carico dei Comuni. Anche il numero degli uffici a carico del Ministero della Giustizia ha subito una variazione ed è passato da 179 a 181 (v. l. n. 162 del 2014, che ha ripristinato gli uffici del giudice di pace di Ostia e di Barra).

[11] Si tratta del dm 18 aprile 2013 in cui sono state ridefinite le piante organiche dei magistrati secondo i nuovi uffici previsti dalla riforma. Occorre annotare che le modalità di definizione di questa nuova pianta organica non sono state caratterizzate da sostanziali novità e pertanto rimangono forti le critiche segnalate su questo punto specifico di cruciale importanza per il funzionamento degli uffici.

Il funzionamento e le caratteristiche degli sportelli di prossimità sono descritti sia nel PON Governance (par. 1.4.1) che nel recente DEF (sezione III, pg. 75). In dettaglio, nel primo documento si prevede la realizzazione di servizi *citizen-centered* ovvero fortemente orientati alle esigenze del cittadino (Ufficio di Prossimità) presso gli Uffici dei Giudici di Pace o presso gli enti locali ubicati in quei territori che hanno visto la soppressione dei tribunali o degli uffici dei Giudici di Pace a seguito della revisione della geografia giudiziaria

Nel DEF 2015, invece, si specifica che gli sportelli di prossimità «serviranno a fornire agli utenti e a tutti i cittadini - anche con l'utilizzo di tecnologie e delle banche dati del Ministero della Giustizia - informazioni sullo stato della causa o rilascio di certificati».

Infine, una nota del ministero del 13 agosto 2014 menziona la progettualità dei fondi europei come strumento per avviare progetti sperimentali sul territorio per la diffusione degli sportelli di prossimità. Tuttavia, non è ancora del tutto chiaro come questi sportelli verranno istituiti e funzioneranno nella pratica. Tra i casi più recenti e interessanti di creazione di queste strutture è quello presso l'ex tribunale di Tolmezzo, nell'ambito del distretto giudiziario di Udine, frutto della collaborazione tra la Regione Friuli-Venezia Giulia e il Ministero della Giustizia[12]. Va sottolineato che l'esperimento di Tolmezzo è anche frutto di una consolidata tradizione di collaborazione tra ministero e regione, che ha portato all'approvazione di una legge regionale (art. 7, comma 11, Legge Regionale 20 agosto 2007, n. 22) sulla messa a disposizione di personale regionale in favore degli uffici giudiziari, che consente alla regione di sostenere le spese per il personale[13], aspetto questo di particolare importanza.

---

[12] Dal protocollo d'intesa si riporta che:

a) la regione, in collaborazione con il Ministero della Giustizia, la Corte di Appello di Trieste, il Tribunale di Udine accorpante, la Procura generale di Trieste e la Procura della Repubblica di Udine accorpante, mette a disposizione proprio personale, di cui si assume le spese di retribuzione, ai fini dell'organizzazione e del funzionamento dello sportello di prossimità;
b) le finalità dello sportello sono di tipo informativo e di acquisizione e trasmissione di atti e di documenti, in grado di consentire all'utenza di presentarli e depositarli e di verificare lo stato della procedura relativamente alla materia della volontaria giurisdizione, nonché più in generale, ai procedimenti pendenti avanti al Tribunale di Udine od alla Procura della Repubblica presso il medesimo tribunale, compatibilmente con le esigenze organizzative degli uffici accorpanti;
c) le modalità operative di funzionamento dello sportello sono concordate dalla regione con il tribunale accorpante, prevedendo la formazione di un funzionario regionale per la ricezione e l'inoltro agli uffici giudiziari competenti degli atti depositati.

[13] Le regioni comunque già avevano la possibilità di mantenere un minimo di servizio giustizia nelle città dei tribunali soppressi: la legge di stabilità «L 27/12/2013, n. 147», prevede infatti che in via sperimentale, il Ministro della giustizia può disporre, nell'ambito di

Il disegno dello sportello di prossimità s'inserisce nel progetto di recupero con funzioni nuove delle sedi degli ex tribunali soppressi, auspicato dalle stesse istituzioni europee[14]. A questo proposito le linee guida della Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa raccomandano la verifica dell'impatto delle riforme sulle possibilità di accesso alla giustizia dei cittadini e nel caso dell'emergere di criticità invitano a non escludere l'ipotesi di introdurre nuovi tribunali per ridurre la distanza ai cittadini (CEPEJ 2013-7 REV.1, par. 2.2, pag. 5).

Su queste direttrici sembra muoversi il governo italiano con l'avvio del secondo programma di riforma della geografia giudiziaria che interesserà come abbiamo visto le corti di appello[15], andando a configurare un modello mono-regionale: una dimensione più ampia per permettere maggiori specializzazioni, anche alla magistratura, e una risposta forse più efficiente alla domanda di giustizia (Quadro 1).

apposite convenzioni stipulate con le regioni e le province autonome, che vengano utilizzati, per il tempo necessario, gli immobili adibiti a servizio degli uffici giudiziari periferici e delle sezioni distaccate soppressi per l'esercizio di funzioni giudiziarie nelle relative sedi. Le spese di gestione e manutenzione degli immobili e di retribuzione del personale di servizio oggetto delle convenzioni sono integralmente a carico del bilancio della regione».

[14] Al paragrafo 7 della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo - Com(2014) 902 final, si riporta: «In quest'ottica è importante anche migliorare l'efficienza e garantire l'equità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari. Vi è una palese necessità di affrontare aspetti come la durata dei procedimenti, il numero di cause pendenti, il ricorso insufficiente alle TIC, la promozione di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie e l'indipendenza dei sistemi giudiziari».

[15] Oggetto del progetto di riforma della commissione, oltre al restyling della carriera dei magistrati, della figura del PM e delle procedure disciplinari, saranno anche le procure generali, i tribunali ordinari e le procure della Repubblica, sempre nel segno della razionalizzazione, dell'eliminazione del "surplus" mediante accorpamenti e di una maggiore specializzazione.

Quadro 1. *Principali provvedimenti normativi e fasi in relazione alla geografia giudiziaria*

Anno	*Normativa*	*Contenuti*
1865	R.d. 2626 e R.d. 2641	Definizione della geografia giudiziaria
2011	L. 148/2011	Prima fase della riforma della geografia giud. (giudici di pace e tribunali)
2012-2013	D.lgs. n. 155 e n. 156/2012	Implementazione dei provvedimenti di soppressione e accorpamento degli uffici del giudice di pace e tribunali.
2014	DDL 1640	Seconda fase della riforma della geografia giud. (corti di appello)
2015-2016	---	Previsto riordino delle Corti di Appello

Fonte: Elaborazione propria.

6. Principali attori e *stakeholders* coinvolti

Si è già accennato che il tema della geografia giudiziaria è sempre stato piuttosto dibattuto nell'arena della giustizia, muovendo interessi localistici e professionali. Pertanto all'indomani dell'attuazione della riforma le reazioni dei gruppi di interesse sono state piuttosto immediate (Dallara, Sapignoli e Pederzoli 2014), con il profilarsi di due ben distinti schieramenti: da una parte gli avvocati contrari a qualsiasi forma di riforma della geografia giudiziaria, e dall'altra i magistrati a favore, ma con posizioni meno radicali[16]. Gli avvocati, infatti, già dalla fine del 2012 hanno messo in campo molteplici iniziative e strumenti di lobbying per opporsi alla riforma, da comunicati stampa, articoli, ad assemblee e manifestazioni, fino ad arrivare anche all'astensione dalle udienze in alcune regioni (*ibidem*). L'Organismo Unitario dell'Avvocatura (OUA)[17] è stato tra i più attivi nel guidare la mobilitazione, coinvolgendo anche gli enti territoriali e la società civile che

[16] In diverse occasioni e nei documenti pubblici l'Associazione Nazionale Magistrati (ANM) si è manifestata favorevole alla riduzione delle sedi giudiziarie ma pone l'accento sull'esigenza di non eseguire altri tagli ai finanziamenti.

[17] Dallara nella sua analisi su i gruppi di interesse nella giustizia (2015), ipotizza una sorta di divisione dei ruoli tra i due principali gruppi forensi, Organismo Unitario dell'Avvocatura (OUA) e Consiglio Nazionale Forense (CNF), il primo più propenso a investire su iniziative ad alta visibilità, il secondo invece più adatto a coltivare canali di dialogo con gli attori politici.

in questa occasione sono stati particolarmente uniti. Sono nati anche comitati locali a sostegno delle iniziative di opposizione alla riforma e che sono poi confluiti nella rete dei comitati civici per la tutela dei tribunali locali. La massa critica creatasi intorno al tema ha fatto sì che venisse formulata anche una proposta di referendum abrogativo, come già detto, da parte di 9 consigli regionali (Abruzzo, Piemonte, Marche, Puglia, Friuli Venezia Giulia, Campania, Liguria, Basilicata e Calabria), poi respinta dalla Corte Costituzionale.

La posizione del governo, in particolare del ministero, è stata sempre molto forte in tutte le fasi della riforma e anche gli interventi correttivi sono stati piuttosto limitati. Nonostante gli avvocati siano riusciti a ottenere il ripristino delle sezioni distaccate di tribunale nelle isole (d.lgs. 14/2014), su cui la mobilitazione è stata decisamente alta, il legislatore ha espresso preferenze nette e preminenti rispetto agli altri *stakeholders* in tutto il processo e la riforma, forte dell'alleanza con la magistratura, è arrivata blindata all'approvazione in Parlamento.

7. Considerazioni conclusive

L'obiettivo concreto della revisione della geografia giudiziaria prevista dalla riforma del 2011 e 2012, in vigore dal settembre 2013, è stato quello di ridurre i costi della giustizia attraverso un operazione di accorpamento e soppressione di uffici giudiziari. L'attenzione alle caratteristiche del bacino d'utenza e al funzionamento degli uffici giudiziari al fine di razionalizzare la distribuzione delle sedi sul territorio è stato solo poco più di uno slogan nel preambolo della legge delega. Gli obiettivi e i criteri utilizzati sono stati piegati alla volontà di ottenere la riduzione dei costi attraverso soppressioni e relativi accorpamenti di uffici giudiziari per vicinanza territoriale, senza alcuna attenzione a una possibile diversa allocazione delle risorse di personale, carichi di lavoro, redistribuzione delle competenze territoriali o per materia tra tribunali per ottenere una maggiore rispondenza alla domanda di giustizia e migliorare l'accesso al servizio per i cittadini (Carnevali 2104b).

La ridistribuzione degli uffici sul territorio, infatti, non può essere considerata fine a se stessa, ma deve essere uno strumento per fornire un servizio che possa rispondere meglio alle esigenze specifiche di un territorio, e del suo contesto socio-economico, oppure a problematiche che richiedono una specifica competenza per la trattazione. Rispondere in termini soddisfacenti alla domanda di giustizia, significa prima di tutto riconoscere le peculiarità locali, conoscendo e interpretando correttamente le diverse esigenze e aspettative delle varie comunità sulle quali insistono i diversi

uffici giudiziari. Su questo versante sarebbe utile prevedere anche un ruolo attivo delle regioni e degli enti locali nelle politiche di amministrazione della giustizia (Fabri-Carnevali, 2003). D'altro canto è necessario liberarsi almeno in parte del vincolo territoriale, se si vuole che certe materie fortemente specialistiche siano trattate in modo competente, così come prevedere che in casi di emergenza il carico di lavoro in eccesso di un ufficio possa essere trattato da un altro ufficio disponibile, nel rispetto comunque del principio del giudice naturale[18], una pratica per altro utilizzata in diversi paesi europei e anche di altri di tradizione demo-liberale.

Tuttavia, senza un'adeguata e rigorosa analisi e valutazione non solo del contesto territoriale ma anche del funzionamento degli uffici giudiziari non si può dimostrare che tutto questo possa essere anche efficace, efficiente ed economico. Perché i processi di riforma e innovazione possano avere un successo solido, occorre che cambi qualcosa nell'approccio culturale e di metodo. Appare evidente, infatti, che i criteri adottati dal ministero nella riforma sono stati il frutto di una drastica, quanto maldestra, semplificazione fatta per gestire certamente una grande complessità intrinseca e nella difficoltà delle relazioni con i diversi *stakeholders* locali, per la quale tuttavia non sono state messe in campo le necessarie competenze (Carnevali 2014b).

La seconda fase della riforma della geografia giudiziaria che si sta progettando, permette di osservare un'evoluzione non solo in termini pratici, ma anche teorici. L'ipotesi che si potrebbe avanzare, è che il paradigma della nuova riforma si avvicina maggiormente alle idee del JuG, piuttosto che a quelle riconducibili al NPM, nettamente prevalente nella prima fase. In questa nuova fase di riforma sembra farsi strada, infatti, una maggiore attenzione nei riguardi sia della giustizia intesa come servizio pubblico e quindi di riqualificazione del rapporto tra organizzazione giudiziaria e caratteristiche del territorio sia della collaborazione tra i diversi attori del territorio per l'implementazione di servizi di qualità, come testimonia il caso dello sportello di prossimità istituito presso l'ex tribunale di Tolmezzo, grazie proprio alla collaborazione tra regione e ministero.

Non sembra esserci, tuttavia, alcuna intenzione di mettere mano a una revisione metodologica dei criteri di selezione delle sedi giudiziarie. Non solo si intendono utilizzare gli stessi criteri dichiarati dell'attuale riforma di stampo NPM (efficacia, efficienza ed economicità) già "difettosi", ma sembra che ci sia l'intenzione, come si è detto, di servirsi principalmente

[18] Il "giudice naturale precostituito per legge" è il giudice al quale viene assegnato un caso per la sua competenza in termini di territorio, materia o valore a prescindere dalla volontà delle parti. Si tratta di un diritto sancito dalla Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo, all'art.6, e dalla Costituzione italiana all'art.25.

degli stessi due poi adottati concretamente: "numero di abitanti" e le "sopravvenienze totali". Come questi soli criteri possano dire qualcosa di significativo su domanda e offerta di giustizia resta tuttora un mistero. Questo non può che produrre ulteriori distorsioni.

Per quanto riguarda la possibilità di rivedere le competenze territoriali dei tribunali, si è detto, che nella riforma attualmente in vigore vi era già questa possibilità, ma non era stata presa in considerazione, così come non è stato considerato il fatto che nel frattempo stavano per essere abolite le province e contrariamente si vincolava la riforma a questi confini. In questa nuova fase sembrano invece aprirsi nuove prospettive, anche su questo fronte. Potrebbe farsi strada l'ipotesi della creazione di "tribunali di area" ossia nuovi tribunali della cosiddetta "geografia giudiziaria 2.0", il cui circondario prescinde dai riferimenti alle abolite province, tipico dell'attuale riforma, per essere confacente alle caratteristiche di un diverso contesto territoriale di riferimento, avvicinando il settore della giustizia ai processi di razionalizzazione che stanno interessando i diversi settori di policy nella direzione della cosiddetta area vasta, il nuovo livello intermedio che dovrà interfacciare comuni e regione (si veda ancora il Quadro 1).

Sul fronte, infine, della specializzazione degli uffici non sembra esserci un'esplicita strategia coordinata anche con questa seconda fase della riforma della geografia giudiziaria. Si tratta di un'esigenza certamente concreta e presente che segue però una sua traiettoria autonoma già da diversi decenni, che nel settore civile ha visto, ad esempio, l'individuazione delle sezioni specializzate con competenza "pluri-circondariale" in materia di diritto societario e industriale e che ha in progetto una diversa distribuzione della competenza per quanto riguarda il diritto di famiglia e la tutela dei minori.

Riforme come quelle della geografia giudiziaria sono processi di cambiamento che incidono sulla natura stessa del servizio giustizia e per questo hanno la necessità di essere collocate all'interno di un disegno strategico e trattate con metodo.

Occorre decidere se e come cambiare la dislocazione del servizio giustizia sul territorio e allocare diversamente le risorse per rispondere a una diversa domanda di giustizia, oppure cosa occorre accentrare per gestire al meglio le necessità di rinnovate competenze specializzate. Occorre decidere se e come s'intende portare avanti queste *policy* di cambiamento attraverso la definizione di un metodo scientifico coerente con tali finalità. Occorre decidere se e come mettere in campo le competenze necessarie a gestire le enormi complessità che si generano sia a livello tecnico sia relazionale e che per questo non possono essere adottate conoscenze solo di tipo giuridico, come è stato in prevalenza fino ad ora, ma anche metodologiche, organizzative, statistiche, informatiche (Cappelletti, 1994). Occorre decidere, infine, se e come si vogliono governare questi processi di

cambiamento attraverso un'attenta programmazione delle riforme, oppure aspettare che siano le riforme stesse a modellare il futuro come risultato di una stratificazione continua di norme e prassi applicative al di fuori di ogni controllo.

Riferimenti bibliografici

Cappelletti, M. (1994), *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Il Mulino, Bologna.

Carnevali, D. (2014a), *L'inadeguatezza dei criteri utilizzati nella revisione delle circoscrizioni giudiziarie* in «Archivio Penale», Fascicolo n.1, Gennaio-Aprile 2014, anno LXV, Pisa University Press.

Carnevali, D. (2014b), La nuova geografia giudiziaria. In Cavallini, D. (a cura di), Argomenti di ordinamento giudiziario, Bononia University Press, Bologna, pp.133-155.

Contini, F, e R. Mohr (2008), *Judicial Evaluation. Traditions, innovations and proposals for measuring the quality of court performance*, VDM, Saarbrücken.

Dallara C., Pederzoli P. e Sapignoli M. (2014), I gruppi di interesse nel settore giustizia. Struttura, risorse organizzative e strategie di lobbying in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», Issue 1, p. 437-466.

Fabri, M. (2006), *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, CLUEB, Bologna.

Fabri, M. e D. Carnevali (2003), *Qualità del servizio giustizia nel distretto di Trento e distribuzione delle sedi giudiziarie*, Atti del convegno: «Organizzazione della Giustizia in Trentino-Alto Adige» Centro stampa e duplicazioni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, Trento.

Marchesi, D. (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, Il Mulino, Bologna.

6. Verso una geografia variabile dei servizi pubblici locali di tipo ambientale. La gestione di acqua e rifiuti nelle regioni italiane

di Stefania Profeti

1. Introduzione

Il servizio idrico e la gestione dei rifiuti solidi urbani sono entrambi inclusi, assieme al trasporto pubblico locale e all'energia, nel novero dei servizi a rete – ovvero quei servizi «che vengono erogati al cliente attraverso infrastrutture fisse interconnesse tra di loro» (Di Macco 2012) – sebbene, come ricorda Sabbioni (2015, 90-91), tra i due settori esistano differenze tecnologiche e operative di rilievo. A partire dal Testo Unico sull'ambiente del 2006 (D.Lgs. 152/2006, conosciuto anche come codice ambientale) essi sono però oggetto di una disciplina legislativa comune, almeno per quanto riguarda l'organizzazione territoriale dei servizi. Per questo motivo si è deciso in questa sede di ricondurli sotto la medesima etichetta «servizi ambientali», rispecchiando in questo modo anche le indicazioni di principio in materia provenienti dall'Unione europea (Palli 2012).

I due settori presentano poi numerosi altri elementi in comune che giustificano la loro trattazione congiunta in un medesimo saggio: innanzitutto, dai primi anni del secolo scorso essi sono ambiti di responsabilità tipicamente comunale, con alle spalle una lunga tradizione di gestione diretta in economia o tramite aziende municipalizzate (Sapelli 2005); in secondo luogo, sono entrambi settori il cui impianto viene radicalmente cambiato con riforme di ampio respiro a partire dalla metà degli anni Novanta, per poi essere oggetto, negli anni immediatamente successivi, di una serie di micro-interventi normativi di tipo incrementale, perlopiù orientati a concedere proroghe o a tamponare emergenze (Citroni e Lippi 2009; Carrozza 2008); infine, entrambi i settori sono caratterizzati da una tradizione di forte frammentazione gestionale; un dato, quest'ultimo, che permane anche a seguito delle recenti riforme e che può essere considerato alla radice delle molte resistenze incontrate nel processo di implementazione di queste ultime, dovute perlopiù a eredità di policy di tipo locale e interessi sedimentati nel tempo.

Come diremo, questo tipo di resistenze, pur se prevalentemente concentrate sul tema dell'affidamento dei servizi (solo tangenzialmente toccato nel presente saggio), non manca di influenzare il timing e la portata delle operazioni di riassetto del governo dei due settori. A ciò contribuisce

anche, senza dubbio, un quadro normativo tra i più instabili e stratificati, caratterizzato da continui scivolamenti di paradigma (Sabbioni 2015) e da ripetuti fallimenti dell'obiettivo di superare una disciplina normativa di tipo settoriale (Citroni, Lippi e Profeti 2016).

A partire da questa premessa, in questo capitolo ci occuperemo di ricostruire l'evoluzione del disegno di razionalizzazione dell'assetto territoriale di governo dei servizi ambientali, concentrandoci dapprima su una panoramica generale degli sviluppi normativi che - direttamente o indirettamente - hanno influito sulla creazione di nuovi bacini di esercizio e sulla conseguente redistribuzione delle responsabilità di governo del settore (par. 2), per poi passare a esaminare più in dettaglio gli elementi che hanno caratterizzato la fase di formulazione - e le successive revisioni - del disegno di riforma: la tematizzazione della *issue*, i criteri dichiarati e in uso, le posizioni degli attori coinvolti e il tipo di approccio che di volta in volta appare dominante nell'individuazione delle soluzioni di policy (par. 3). La ricostruzione seguirà un'ideale distinzione in due fasi del processo di definizione della geografia dei servizi, individuando come spartiacque la legge 42 del 2010, che per molti versi sancisce un cambiamento di logica rispetto al disegno originario di razionalizzazione. Il resto del capitolo sarà poi dedicato all'illustrazione dei risultati che hanno accompagnato la fase di implementazione delle riforme (par. 4), lasciando alle conclusioni il compito di tracciare un bilancio sulla natura delle misure intraprese e sui loro effetti nelle relazioni tra centro e periferia.

2. La normativa: un quadro d'insieme

A partire dai primi anni del 1900 in Italia la gestione dell'acqua e dei rifiuti era stata affidata alla privativa comunale. La legge Giolitti del 1903 sanciva infatti la «municipalizzazione» dei servizi di pubblica utilità, stabilendo il monopolio degli enti locali circa l'organizzazione dei servizi e la loro erogazione sul territorio di propria competenza, e introducendo l'azienda municipalizzata come possibile strumento a disposizione dei comuni per svolgere tali funzioni. La legge, nata dalla mediazione delle diverse anime socialista, cattolica e liberale del parlamento dell'epoca (Carrozza 2013, 6), rifletteva la volontà di creare un governo economico municipale che sottraesse la fornitura di alcuni servizi essenziali alla gestione delle imprese private, in modo da recare benefici in termini di prezzi per i cittadini/utenti, e da rinsaldare l'autonomia dei governi locali circa l'amministrazione di beni collettivi (Sapelli 2005).

Questa «matrice originaria», che condizionerà lo sviluppo dei settori idrico e dei rifiuti per circa un secolo, delinea sì un importante paradigma di

riferimento per l'azione dei governi locali, ma non prefigura alcuna disciplina organica dell'organizzazione dei servizi pubblici: in primis - come del resto è comprensibile, se si considera l'epoca in cui la norma vede la luce - non contribuisce ad alimentare un *frame* che integri acqua e rifiuti sotto un unico cappello ambientale; al contrario, sia le diverse attività connesse alla gestione della risorsa idrica (captazione, adduzione, distribuzione e depurazione) che quelle legate alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti sono considerate in maniera indipendente l'una dall'altra, tanto da rendere complicato poter parlare di due settori di policy integrati. In più, niente si dice circa il perimetro dei bacini di gestione, che rimane implicitamente ancorato ai confini comunali.

Il quadro non cambia per diversi decenni successivi: gli atti normativi che si succedono fino agli anni Ottanta agiscono infatti separatamente e in maniera asistematica sui settori dell'acqua (intervenendo principalmente sul versante tecnologico e infrastrutturale) e dei rifiuti (ancorati a preoccupazioni di salvaguardia del decoro e dell'ordine pubblico, più che alla tutela dell'ambiente), senza mettere in discussione il disegno organizzativo per i servizi pubblici locali concepito a inizio secolo (Citroni, Lippi e Profeti 2012, 42), e contribuendo così ad alimentare la cronica frammentazione delle gestioni comunali.

È solo all'inizio degli anni Novanta, in concomitanza con la crisi della Prima Repubblica e con l'avvio delle riforme che interessano la pubblica amministrazione italiana e il sistema degli enti locali nel suo complesso (prime tra tutte quelle avviate con la legge 142/90 e con la legge 81/93), che si assiste alla creazione di un «nuovo regime» (Cassese 1996) e il problema di riformare i servizi pubblici ambientali si affaccia nell'agenda istituzionale. A far capolino per primo è in realtà il settore idrico con la legge 36/94, detta «legge Galli» dal nome del suo estensore, che riforma radicalmente la gestione del ciclo delle acque e istituisce il c.d. «servizio idrico integrato». Pur concentrandosi sull'acqua, la legge Galli non solo «rappresenta il punto di svolta nella tematizzazione dell'attenzione politica sull'uso civile della risorsa idrica» (Citroni e Lippi 2006, 240), ma fa anche da apripista a una nuova - ed esplicita - strategia dello stato in materia di servizi pubblici locali, basata su: a) l'integrazione in filiera di tutte le attività legate alla gestione di un determinato bene o servizio; b) l'espansione dimensionale dei bacini di gestione, tramite l'individuazione di «ambiti territoriali ottimali»; c) l'unicità della gestione dell'intera filiera sul medesimo ambito ottimale; d) la costruzione di un assetto di governance multilivello imperniato sulla separazione tra responsabilità di indirizzo politico e responsabilità di gestione; e) un sistema di copertura integrale del costo dei servizi tramite tariffa (il c.d. principio del *full cost recovery*) in luogo del precedente meccanismo di finanziamento agganciato alla fiscalità generale.

Il decreto Ronchi (Dlgs. 22/97), che pochi anni dopo dà attuazione alle principali direttive europee in materia di rifiuti[1], estende infatti i medesimi principi introdotti dalla Galli per il servizio idrico alla gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati (Sabbioni 2015, 89). Lo stesso disegno, seppur con lievi modifiche, viene mantenuto anche nel Testo Unico sull'Ambiente del 2006 (Dlgs. 152/2006) che riunifica la disciplina dei due settori.

La governance prefigurata dalle norme fin qui menzionate prevede un innovativo sistema di responsabilità multi-livello del tipo principale-agente, in cui stato, regioni, enti locali e gestori del servizio trovano un proprio ruolo ben distinto: lo stato mantiene una funzione di vigilanza sull'andamento complessivo dei servizi, tramite disposizioni quadro sui criteri per la determinazione delle tariffe, e mediante l'istituzione di osservatori con funzioni di supervisione (Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche e Osservatorio nazionale sui rifiuti). Le regioni hanno il compito fondamentale di delimitare gli ambiti territoriali ottimali, e di individuare le soluzioni organizzative a disposizione degli enti locali (consorzio, convenzione ecc.) per la costituzione delle autorità di governo degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), le c.d. Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO), composte da rappresentanti di tutti i comuni ricadenti nell'ATO (sindaci o loro delegati). Gli enti locali, riuniti in AATO, sono infine responsabili della programmazione del servizio e dell'affidamento della gestione operativa a soggetti terzi (pubblici o privati che siano), nonché delle attività di regolazione e controllo sui gestori medesimi.

La peculiarità del modello, oltre a introdurre una logica integrata di gestione del servizio su scala sovra-comunale, è quella di stravolgere il ruolo fino ad allora rivestito dagli enti locali, spogliandoli delle funzioni di gestione diretta e rivestendoli coi panni del regolatore su ambiti di caratura sovra-comunale. Un regolatore, si badi, che nonostante la denominazione che gli viene attribuita («Autorità» d'Ambito) non rispecchia le caratteristiche proprie della regolazione indipendente incarnata dal sistema delle *Authorities* di livello nazionale, previste invece per altri settori di servizio pubblico oggetto di più marcata liberalizzazione come l'energia elettrica e il gas. Al netto delle fisiologiche difficoltà che caratterizzano i sistemi di regolazione locale, dovute alla prossimità fisica e - spesso - emotiva tra regolatore e regolato (Becchis 2003), la fragilità del sistema imperniato su ATO e AATO è amplificata dal massiccio ricorso, da parte dei comuni italiani, ad affidamenti diretti dei servizi a società controllate totalmente dagli stessi enti locali (il c.d. *in house providing*) che dovrebbero poi esercitare la funzione di regolazione (Citroni, Lippi e Profeti 2012;

[1] Si tratta delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

2013). Sia la legge Galli che il decreto Ronchi, infatti, nulla di nuovo dicono sulle procedure di affidamento, rinviando alle disposizioni della L.142/90 in materia di riordino degli enti locali (poi ribadite e integrate nel TUEL del 2000), le quali assegnano ai comuni un ampio ventaglio di soluzioni organizzative per la gestione dei servizi di propria competenza, tra le quali la concessione del servizio tramite gara a evidenza pubblica risulta essere un'opzione tra le tante[2].

Ed è proprio il problema degli affidamenti - e il tentativo di imporre la gara a evidenza pubblica come procedura ordinaria per l'affidamento dei servizi - a occupare in via prioritaria l'agenda di riforma nei dieci/quindici anni successivi all'emanazione delle norme in materia di idrico e rifiuti, nell'alveo di numerosi provvedimenti UE che richiamano l'Italia a una più rigida osservanza dei precetti sulla libera circolazione dei servizi, da un lato, e di un generalizzato orientamento pro-concorrenziale e pro-privatizzazione trasversale alle varie maggioranze che si avvicendano al governo del paese (Sabbioni 2015), dall'altro. La ricostruzione del vivace dibattito su questi temi esula dagli obiettivi del presente saggio, e per un approfondimento si rinvia pertanto alla copiosa letteratura in merito (tra gli altri, si vedano Citroni, Lippi e Profeti 2012; Sabbioni 2015); in questa sede basti evidenziare che fino al 2008, anno a cui convenzionalmente si associa l'incedere della grande crisi nel contesto europeo, la stratificazione normativa che interessa la disciplina dei servizi pubblici locali si avvita perlopiù attorno ai problemi della concorrenza e della privatizzazione dei gestori, lasciando invece relativamente stabile l'assetto di governo prefigurato dalle norme di settore, così come il dimensionamento degli ambiti ottimali.

È invece con la legge finanziaria per il 2008 (legge 244/2007, art. 2 comma 38) che il legislatore, richiamando il fine del «coordinamento della finanza pubblica», mette per la prima volta in discussione l'organizzazione imperniata sulle AATO, prevedendo la soppressione di queste ultime nel giro di pochi mesi (entro luglio 2008), chiedendo alle regioni di rideterminare gli ambiti territoriali ottimali per la gestione di acqua e rifiuti, e indicando il territorio provinciale quale dimensione minima per la gestione dei servizi. Questa disposizione, complice la caduta del governo Prodi all'inizio del 2008, rimane sostanzialmente inattuata (Palli 2012, 888). La medesima *ratio* viene però riproposta nelle leggi finanziarie degli anni

[2] La legge 142/90 prevede infatti, oltre alle concessioni a terzi da effettuarsi necessariamente tramite gara, la gestione in economia, le aziende speciali, le istituzioni, e le società per azioni a prevalente capitale pubblico locale (art. 22). Anche in quest'ultimo caso, laddove si preveda la partecipazione dei privati al capitale delle società, essi vanno individuati con apposita gara a evidenza pubblica.

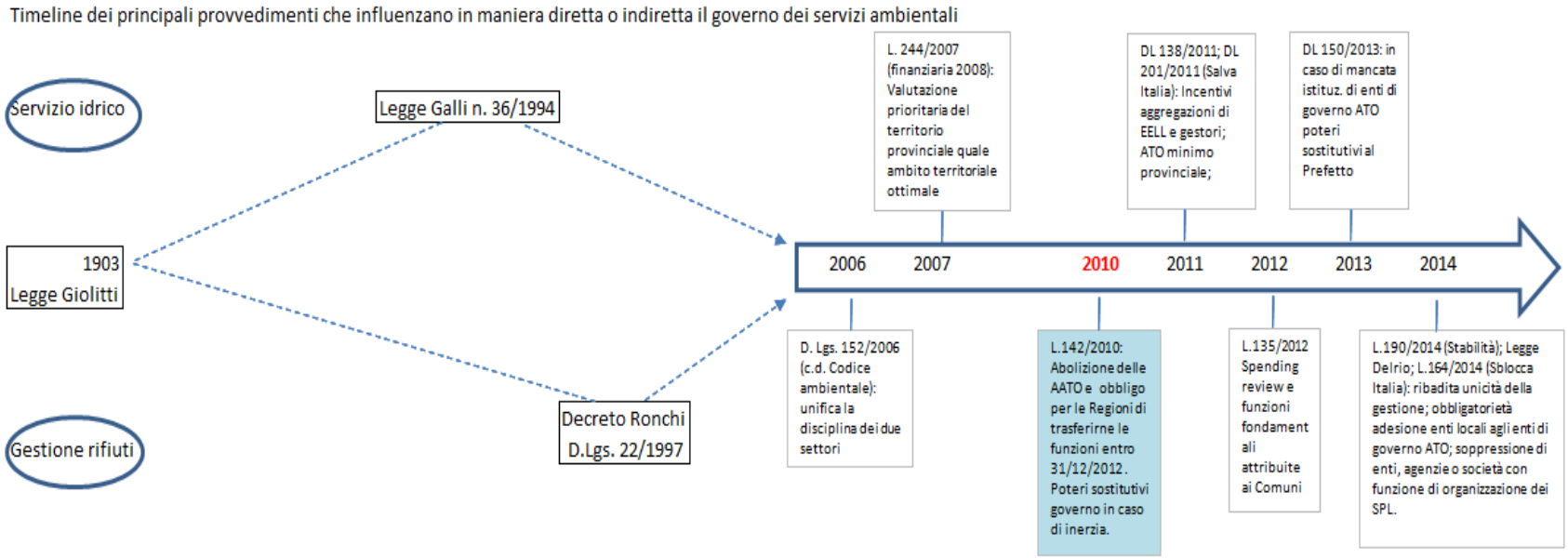
seguenti e in vari decreti *omnibus* orientati al contenimento della spesa pubblica (fig. 1): lo spartiacque è rappresentato dalla legge finanziaria per il 2010 (legge 191/2009), i cui contenuti sono stati poi recepiti e integrati nella legge 42/2010 «recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni», ribadisce infatti l'abolizione delle AATO e dà un anno di tempo alle regioni per riattribuire le funzioni da esse svolte «nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», senza tuttavia dare indicazioni esplicite circa la dimensione degli ambiti ottimali. Tali indicazioni giungono più di un anno dopo con il c.d. decreto «Salva Italia» (D.L. 138/2011), dopo che il decreto Milleproroghe per il 2011 (D.L. 225/2010) aveva spostato *in extremis* la scadenza per gli adempimenti regionali, dato che pochissime regioni avevano emanato disposizioni entro i tempi previsti (*ibidem*, 889). Il Salva Italia ribadisce l'opportunità di ambiti di dimensione almeno provinciale, con necessità di motivazione per delimitazioni inferiori, e obbliga le regioni a istituire o designare gli enti di governo degli ambiti o bacini entro il 30 giugno 2012, termine poi ulteriormente prorogato con il decreto Milleproroghe per il 2012 (D.L. 216/2011). Le norme successive (tutte leggi di natura finanziaria o decreti milleproroghe) oscillano tra disposizioni di stampo coercitivo (attribuzione ai prefetti o al governo di poteri sostitutivi in caso di inadempienza delle regioni) e ulteriori proroghe concesse alle regioni, fino ad arrivare alla Legge Delrio (legge 56/2014) che, oltre a rendere più cogenti i termini adempimentali, sancisce l'obbligo per gli enti locali di aderire agli ambiti ottimali di esercizio e, in un'ottica di contenimento della spesa, impone la soppressione di enti o agenzie alle quali le regioni abbiano eventualmente attribuito funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali in ambito provinciale o subprovinciale, con contestuale attribuzione di tali funzioni alle province. La stessa linea è ribadita nella finanziaria per il 2015 (legge 190/2014), che enfatizza l'opportunità di una disciplina omogenea e generale dei servizi a rete su bacini di dimensione almeno provinciale (Sabbioni 2015, 91).

Da questa – pur sommaria – carrellata delle principali norme che direttamente o indirettamente hanno ambìto a produrre effetti sull'organizzazione territoriale dei servizi ambientali, si evincono un paio di elementi che serviranno a meglio inquadrare le sezioni che seguiranno.

In primo luogo, come illustreremo in dettaglio nel paragrafo 3, il quadro legislativo di riferimento è frutto di stratificazioni successive e non del tutto coerenti in quanto a logiche di fondo e linee di indirizzo: la stessa abolizione delle AATO, costantemente ribadita a partire dal 2008, contraddice profondamente l'impianto originario delle leggi di settore, che imperniava la governance dei servizi ambientali su un sistema di regolazione in cui - con tutti i limiti del caso - la separazione tra funzioni di indirizzo e gestione era

assicurata proprio dalla presenza delle Autorità d'ambito. In secondo luogo, il rincorrersi di aggiustamenti normativi tramite disposizioni di natura finanziaria anziché tramite norme di settore, abbinato alla continua concessione di proroghe per sanare i ritardi attuativi da parte delle amministrazioni regionali, ha senza dubbio generato un quadro di regole incerto e foriero di numerose aree di incertezza in cui può annidarsi la discrezionalità degli enti locali. Tanto che, come diremo nel paragrafo 4, a dispetto dei vincoli stringenti all'autonomia locale posti dalle varie misure finanziarie succedutesi negli ultimi anni, e di un irrigidimento dei modelli organizzativi sulla base di parametri dimensionali uniformi (Tubertini 2012, 707), le scelte operate dalle varie regioni italiane appaiono, a tutt'oggi, molto diversificate.

Fig. 1. *Timeline dei principali provvedimenti che influenzano in maniera diretta o indiretta il governo dei servizi ambientali*



Fonte: Elaborazione propria.

3. Il policy design: tematizzazione, criteri, attori

Prima di addentrarci nell'analisi della formulazione delle strategie di riordino dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti, è opportuno sottolineare che il problema della razionalizzazione territoriale, centrale nell'agenda istituzionale di riforma dei governi nazionali, ha invece occupato uno spazio piuttosto residuale nell'agenda politica, ovvero la fase in cui in seno all'opinione pubblica matura la percezione della rilevanza collettiva di una determinata questione (Kingdon 1984). Sia per l'acqua che per i rifiuti, infatti, il dibattito pubblico e le azioni di mobilitazione dei cittadini (più o meno organizzati) si sono concentrati prevalentemente su temi che poco hanno a che fare - almeno direttamente - con il ritaglio territoriale degli ambiti di esercizio: oltre alla necessità di una ridefinizione della natura dei due settori in direzione di una maggiore enfasi sulla loro dimensione ambientale, promossa tra l'altro dai principali atti comunitari in materia, a occupare la scena sono stati infatti soprattutto la questione dell'ingresso dei privati nella gestione dell'acqua (Carrozza 2013) e il problema delle scelte localizzative relative agli impianti nel caso dei rifiuti (Morisi e Paci 2009).

Eppure, se guardiamo alla «teoria del cambiamento»[3] (Weiss 1998) sottesa ai principali interventi legislativi che hanno riguardato i due settori a partire dalla prima metà degli anni Novanta, vediamo che il problema della dimensione dei bacini di servizio riveste un'importanza prioritaria. A partire dalla legge Galli sul servizio idrico, infatti, la riforma dei servizi pubblici locali è stata inquadrata prima di tutto come tentativo di risolvere i problemi della frammentazione gestionale e della non sostenibilità dei costi pubblici di esercizio nei due settori, reputati alla radice dell'inefficienza complessiva del sistema, della difficoltà ad operare investimenti adeguati e della (conseguente) scarsa qualità dei servizi resi alla cittadinanza (Palli 2012; Citroni, Giannelli e Lippi 2008; Massarutto 2011). A titolo esemplificativo, prima del 1994 si stima che vi fossero in Italia oltre 13.000 soggetti diversi che gestivano le varie reti e impianti idrici (Massarutto 2011, 48), la maggior parte dei quali costituita da gestioni in economia da parte dei singoli comuni (Citroni, Giannelli e Lippi 2008, 27). Un'analoga frammentazione si osservava nell'ambito delle attività di raccolta, trasporto e smaltimento dei RSU, solo parzialmente più contenuta grazie alla maggiore presenza di

[3] Ricostruire la teoria del cambiamento secondo la prospettiva della *theory-based evaluation* proposta da Carol Weiss, significa individuare le connessioni causali che dovrebbero portare alla trasformazione, nella direzione voluta, di un aspetto della realtà tramite un programma di policy caratterizzato da alcuni assunti di base e da specifiche ipotesi causa-effetto.

soggetti aziendali (pubblici e privati) tra gli operatori di questo settore (Citroni e Lippi 2009).

L'ipotesi di fondo che muove l'intervento del legislatore alla metà degli anni Novanta, ovvero la teoria del cambiamento che ispira le riforme dei due settori, è dunque che solo la progressiva industrializzazione, da perseguire tramite l'integrazione delle *utilities* esistenti, la riduzione del numero degli operatori e il loro incremento dimensionale, possa portare a un miglioramento qualitativo dell'offerta e a una riduzione dei costi grazie alla creazione di economie di scala (Palli 2012). Da questa premessa discende la rilevanza cruciale del corretto dimensionamento dell'area di riferimento per l'offerta dei servizi: la creazione di ambiti territoriali «ottimali» sulla base di specifici parametri relativi alla domanda e offerta di servizi, combinata con la previsione di una gestione del servizio integrata verticalmente (ovvero di tutti i segmenti della filiera) e orizzontalmente (ovvero sotto il coordinamento di un unico soggetto) per ciascuno di essi, diventa infatti la soluzione più idonea alla razionalizzazione per vari motivi:

- innanzitutto, la creazione di ambiti gestionali sufficientemente ampi avrebbe stimolato la progressiva aggregazione delle gestioni preesistenti, riducendo la frammentazione;
- di conseguenza, il meccanismo di economie di scala che si sarebbe innestato avrebbe condotto a una riduzione dei costi operativi tramite l'aggregazione di uffici e personale, e a una riduzione dei costi di produzione grazie all'aumento del quantitativo offerto;
- infine, l'industrializzazione del servizio tramite l'integrazione dei diversi cicli, e l'aumento dimensionale dei gestori, avrebbero garantito una maggiore professionalità degli operatori e quindi un miglioramento qualitativo delle prestazioni (Palli 2012, 882).

L'operazione di ritaglio degli ambiti rappresenta uno degli snodi più delicati dell'intero disegno, poiché è da essa che - secondo la teoria del cambiamento alla base della riforma - dovrebbero discendere gli esiti attesi. La competenza ad operare tale ritaglio, sia per il servizio idrico che per i rifiuti, è demandata alle regioni, che la esercitano nel quadro di alcuni criteri generali stabiliti dalla normativa nazionale. Nel caso dell'acqua, l'art. 8 comma 1 della legge Galli indica un criterio apparentemente tecnico quale il «rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui», contemperato tuttavia dal riferimento, nel medesimo comma, a più generiche «adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative». Nel caso dei rifiuti invece le indicazioni del decreto Ronchi, individuando in un primo momento la provincia come ente competente per l'organizzazione del servizio, puntano pragmaticamente

verso una dimensione provinciale degli ambiti, «salva diversa delimitazione dell'ambito ottimale da parte della regione» (Sabbioni 2015, 89). Quest'ultima deroga rimane valida anche con l'approvazione del codice dell'ambiente: nonostante quest'ultimo estenda anche ai rifiuti l'obbligo dell'istituzione degli ATO e delle relative Autorità, alle regioni è comunque consentito di «adottare modelli alternativi [...] laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente» (art. 200 c.7 dlgs. 152/2006). Va poi ricordato che, oltre agli ATO, nel caso dei rifiuti le regioni possono anche individuare eventuali sub-ambiti per l'organizzazione della raccolta e del trasporto (Citroni e Lippi 2009, 89). Non stupisce dunque che all'atto pratico le regioni, vista la pluralità dei parametri consentiti e l'ambiguità delle indicazioni nazionali, abbiano «scelto quello che faceva più comodo a ciascuna» (Citroni, Giannelli e Lippi 2008, 33) sulla scia dei precedenti assetti gestionali, delle preferenze strategiche dei governi in carica e, non ultimo, della *legacy* nel campo delle relazioni con gli enti locali sedimentatesi nel tempo (Citroni, Lippi e Profeti 2015). Come diremo meglio nel paragrafo 4, insomma, la fase di implementazione della policy ha portato con sé un consistente adattamento dei criteri in uso rispetto alla *ratio* delineata nella fase di formulazione della riforma.

In proposito, vale la pena sottolineare che sia la legge sul servizio idrico Galli che il decreto Ronchi sulla gestione dei rifiuti sono il risultato di iter normativi tutto sommato consensuali: nel caso del servizio idrico il progetto di riforma fu approvato a larghissima maggioranza in parlamento, a parte qualche riserva di Lega Nord e Rifondazione Comunista (Citroni, Giannelli e Lippi 2008; Massarutto 2011); così come, nel caso dei rifiuti, il progetto di legge che avrebbe poi ispirato i contenuti della delega al governo aveva raccolto l'unanimità della Camera nel novembre del 1995 (Citroni e Lippi 2009, 76). C'è da dire tuttavia che entrambi i progetti di riforma, maturati in anni di profonda ristrutturazione del sistema politico italiano, sono il frutto di elaborazioni e negoziati di ispirazione top-down, portati avanti prevalentemente nelle arene istituzionali (il parlamento nel caso della legge Galli; la squadra creatasi attorno al ministro Ronchi nel caso dei rifiuti), con una capacità di ingerenza abbastanza limitata da parte dei principali *stakeholders*, che pure non mancano di presentare alcune rimostranze, come nel caso delle aziende speciali e dei consorzi obbligatori per lo smaltimento nel settore dei rifiuti (*ibidem*). In particolare spicca l'assenza di un coinvolgimento fattivo del sistema degli enti locali, ovvero degli attori che concretamente avrebbero dovuto dar luogo alla messa in opera, in fase di elaborazione del policy design; ai quali vengono comunque garantiti margini di adattabilità grazie alla previsione di eccezioni ai criteri di ritaglio, o al silenzio su alcuni elementi potenzialmente forieri di conflitto (ad es. le

modalità di affidamento del servizio ai gestori). Pare dunque di poter intravvedere, almeno in questa prima fase di riordino dei servizi pubblici ambientali, una sorta di «ipocrisia» del governo centrale, che coniuga un disegno di impianto razional-sinottico delle riforme con il mantenimento di alcune zone di incertezza utili a consentire processi di aggiustamento bottom-up in fase di messa in opera, scaricando così la patata bollente della gestione delle resistenze e degli eventuali conflitti sui livelli di governo regionale e locale (Lippi, Giannelli, Profeti e Citroni 2008).

Dopo questa prima fase, il problema della delimitazione dei bacini di esercizio torna al centro dell'agenda di governo diversi anni dopo, in concomitanza con l'incedere della crisi economica e con l'irrigidimento dei parametri di stabilità determinati dal livello europeo; e vi torna in termini decisamente draconiani, con la richiesta di smantellamento delle Autorità d'Ambito e la richiesta alle regioni di ridefinire, ancora una volta, il perimetro dei bacini di gestione in direzione di un loro ampliamento. Tra gli osservatori e gli studiosi il giudizio su questo cambio di rotta è abbastanza unanime: più che rappresentare un ripensamento della policy alla luce dei fallimenti sperimentati nella fase di implementazione, esso pare infatti ispirato da obiettivi di mero contenimento della spesa pubblica e dei c.d. «costi della politica» (Tubertini 2012; Palli 2012), in linea con la tendenza che nei medesimi anni investe, più in generale, le prospettive di riordino degli enti locali in Italia (Bolgherini 2015; Bussu e Galanti 2015). Emblematici, in proposito, sono i termini utilizzati dagli estensori degli atti normativi destinati a incidere sull'assetto dei servizi ambientali: ad esempio, già nella legge finanziaria per il 2008 la soppressione delle Autorità d'ambito era esplicitamente collegata all'obiettivo del «coordinamento della finanza pubblica»[4]; o, ancor più drasticamente, nel 2009 l'allora Ministro della semplificazione Roberto Calderoli, nella (da lui definita) «bozzaccia» di DDL recante disposizioni in materia di enti locali, inseriva le Autorità d'ambito tra gli enti da sopprimere in quanto considerati «non solo inutili ma anche dannosi»[5]. Basti infine ricordare che, come evidenziato nella sezione 2, i vari atti normativi che vanno a intervenire in materia dal 2008 in poi sono inseriti in leggi *omnibus* di carattere perlopiù finanziario, anziché in provvedimenti volti ad un esplicito riordino del settore. La razionalizzazione, originariamente tematizzata nei termini di una ristrutturazione del sistema per aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, negli ultimi anni appare insomma fagocitata da esigenze di

[4] Legge 244/2007, art. 2, c. 33 e 38.

[5] Cfr. S. Rizzo « Il piano-tagli: via 1.612 enti 'dannosi'. Nei Comuni meno poltrone e sindaci a vita», in *Corriere della Sera*, 17 maggio 2009.

spending review e, parallelamente, di mantenimento del consenso elettorale, in un quadro di crescente sfiducia verso le istituzioni e la «casta» dei rappresentanti, con nuovi (e meno nuovi) partiti e movimenti pronti a cavalcare l'onda dell'antipolitica.

Pur riconoscendo l'innegabile validità di questa chiave di lettura, in questa sede pare però opportuno avanzare un'ipotesi a essa complementare, che mette in luce il carattere più strategico della decisione di sopprimere le Autorità d'Ambito, almeno in prima battuta. L'esame dei resoconti stenografici dei lavori parlamentari e delle audizioni di rappresentanti di UPI e ANCI alla Camera tra il 2009 e il 2010[6], così come la rassegna stampa dei principali quotidiani di quel periodo, rivelano infatti come la questione dell'abolizione delle AATO fosse stata inizialmente promossa dall'UPI con il preciso intento di puntellare la posizione delle province in una fase politica in cui la loro esistenza era fortemente messa in discussione[7]. Tale proposta viene prontamente raccolta dalla Lega Nord (da sempre a supporto delle amministrazioni provinciali, considerata la numerosità degli eletti nelle file del partito nelle amministrazioni locali del Nord) che, a firma dell'on. Manuela Dal Lago, ex presidente della Provincia di Vicenza, la pone al centro di un maxiemendamento nel c.d. decreto «salva enti» del 2010 (Dl 2/2010). Con l'abolizione delle AATO, infatti, sarebbero state con ogni probabilità proprio le province ad essere rafforzate, divenendo le potenziali destinatarie delle competenze rimaste scoperte[8]. L'emendamento, blindato dal voto di fiducia, riesce a passare senza particolari problemi. Tuttavia non sono poche le perplessità delle varie forze politiche, anche all'interno dell'allora maggioranza di centrodestra[9]; e, più interessante ancora, non mancano significative differenziazioni territoriali nelle posizioni dei principali partiti di maggioranza e opposizione. Il PD, ad esempio, a livello nazionale si schiera compatto contro il maxiemendamento, mentre in Veneto appare spaccato tra i (pochi) fautori del mantenimento delle AATO e i (molti) promotori delle province come nuovo ente di governo del servizio

[6] Si veda in particolare il resoconto stenografico dell'indagine conoscitiva sulle modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione in materia di soppressione delle province, 30 luglio 2009 (http://tinyurl.com/zsurus4).

[7] Cfr. «Dl enti locali: abolizione degli ATO. Castiglione: 'Le province si candidano ad assumere le funzioni'», comunicato stampa UPI, 19 febbraio 2010.

[8] Cfr. «Dl salva-enti. Per i servizi idrici e quelli dei rifiuti entro un anno addio alle 'Ato'», in *Il Sole 24 ore*, 18 febbraio 2010.

[9] Cfr. «Blindato il decreto 'salva-enti'», in *Il Sole 24 ore (sezione norme e tributi)*, 4 marzo 2010.

idrico e dei rifiuti[10]; mentre il PDL, favorevole all'emendamento a Roma per ragioni di scuderia, in alcune regioni come la Toscana aveva espresso poco tempo prima il proprio favore verso la creazione di un ATO unico che superasse l'articolazione della gestione su base provinciale, reputata inefficiente e inefficace[11].

Appare dunque difficile avanzare interpretazioni sulle strategie in materia di riassetto dei servizi pubblici ambientali senza tener conto del loro intreccio con il più ampio gioco del riordino degli enti locali (Tubertini 2012), nonché della rilevanza che sempre di più assume la dimensione territoriale nel plasmare le preferenze degli attori politico/istituzionali e nel condizionare le loro reazioni alle decisioni prese dal livello centrale. Tanto più se si è in assenza di un disegno consapevole da parte del governo stesso, disegno che invece pareva in qualche modo aver guidato l'idea di razionalizzazione nei primi atti di riforma di servizio idrico e rifiuti. Dal 2008 in poi le decisioni riguardanti il governo dei servizi pubblici ambientali sono parse sganciate da una esplicita teoria del cambiamento, esprimendo piuttosto una razionalità squisitamente reattiva ai dissesti della finanza pubblica e piegata alle logiche del consenso politico/elettorale. Senza chiari principi guida dettati dalla normativa nazionale e dai suoi proponenti, gli step più recenti, che oltre all'avvicendamento di diverse maggioranze alla guida del paese hanno visto la continua concessione di proroghe sulla scia delle pressioni ricevute dai sindaci tramite l'ANCI[12] e degli enormi ritardi accumulati (strategicamente o meno) dalle regioni nella definizione dei nuovi ambiti, non hanno fatto altro che dilatare ulteriormente le aree di incertezza entro cui può insinuarsi la discrezionalità locale. Con gli effetti di profonda differenziazione interregionale nell'assetto di governo dei servizi che andremo a discutere nella prossima sezione.

4. Senza fine? Un'implementazione a geografia (e a tempismo) variabile

L'implementazione delle disposizioni nazionali in materia di ridisegno degli ambiti di gestione del servizio idrico e dei rifiuti ha incontrato

[10] Cfr. «Autorità da abolire? Il Pd è spacc..Ato. La Lega vuole eliminarle, tra i democratici idee contrastanti», in *Il Giornale di Vicenza*, 26 febbraio 2010.
[11] Cfr. «Rifiuti: la frammentazione burocratica nuoce a recupero e smaltimento», *Nove da Firenze*, 1 febbraio 2010.
[12] Numerosi sono i comunicati dell'Anci tra il 2010 e il 2013 in cui si annunciano richieste al governo di proroghe per l'abrogazione delle Aato, giustificate dalla necessità di non lasciare i settori idrico e dei rifiuti in temporanea assenza di una governance effettiva. In merito, si rinvia all'archivio dei comunicati stampa dell'Anci http://www.anci.it/index.cfm?layout=sezione&IdSez=821282&Archivio=1.

numerose difficoltà già a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, per più di una ragione. Innanzitutto, sia la legge Galli prima che il decreto Ronchi poi andavano a intaccare un sistema consolidatosi nel corso di quasi un secolo, imperniato sulla centralità del singolo comune nelle decisioni riguardanti gestione, costi e qualità di servizi fondamentali per la comunità di riferimento. Era dunque prevedibile che il trasferimento di queste prerogative a organismi sovra-comunali (le AATO) scatenasse le resistenze sia dei piccoli comuni, potenzialmente penalizzati all'interno di organismi decisionali collegiali in cui il voto è ponderato in base alla popolazione residente, sia dei comuni di dimensioni maggiori, preoccupati di perdere comunque il controllo sulle prestazioni offerte e il loro costo, con evidenti riflessi sul consenso elettorale (Palli 2012, 883).

In secondo luogo, l'operazione forse più delicata dell'intero disegno di riforma, ovvero la delimitazione degli ambiti ottimali, era lasciata nelle mani delle amministrazioni regionali, che si sono mosse con tempi e strategie decisamente differenti, talvolta contraddicendo le aspettative legate alla tradizionale frattura tra amministrazioni del Nord e del Sud del paese (tabella 1). Nell'ambito del servizio idrico, ad esempio, la maggior parte delle regioni settentrionali si è mossa con maggior ritardo rispetto a quelle del centro e del Sud; ciò è dovuto, in larga misura, al fatto che proprio a Nord (e in particolare in Lombardia) si concentrasse storicamente la maggior parte delle aziende municipalizzate, spesso di proprietà di singoli comuni, e di imprese attive nel settore delle utilities, con ovvie ripercussioni in termini di resistenze localistiche all'integrazione sotto un medesimo ambito ottimale, e alle prospettive di necessaria aggregazione per soddisfare il requisito dell'unicità della gestione (Lippi, Giannelli, Profeti e Citroni 2008, 627-628). Nel settore dei rifiuti, invece, la differenziazione appare tutto sommato meno connotata territorialmente. Va comunque evidenziato che su entrambi i versanti la delimitazione degli ATO e le successive operazioni legate al loro insediamento (ricognizione delle gestioni esistenti, programmazione degli interventi, selezione di un gestore rispondente ai requisiti stabiliti dalla norma) in molte regioni si sono protratte per lungo tempo a causa di un sostanziale «immobilismo» dovuto per buona parte alle eredità del passato, nonché all'instabilità normativa che nel frattempo andava delineandosi in materia di affidamenti (Palli 2012, 884).

Tab. 1. *Attuazione regionale delle prime leggi di riforma dei due settori: la legge Galli e il decreto Ronchi*

	Servizio idrico (L. 36/1994)			Rifiuti (Dlgs. 22/1997)		
Regione	Timing	N. Ato	Dimensione	Timing	N. Ato	Dimensione
Abruzzo	1997	6	Subprov.	2000	4	Provinciale
Basilicata	1996	1	Regionale	2001	2	Provinciale
Calabria	1997	5	Provinciale	2002	5	Provinciale
Campania	1997	5	Prov./interprov./ subprov.	2007	5	Provinciale
E-Romagna	1999	9	Provinciale	1999	9	Provinciale
FVG	2005	4	Provinciale	1987	4	Provinciale
Lazio	1996	5	Provinciale	1998	5	Provinciale
Liguria	1995	4	Provinciale	1999	4	Provinciale
Lombardia	2003	13	Prov./subprov.	2003	12	Provinciale
Marche	1998	4	Provinciale	1999	4	Provinciale
Molise	1999	1	Regionale	2003	3	Prov./subprov.
Piemonte	1997	6	Prov./sovraprov.	2002	8	Provinciale
Puglia	1999	1	Regionale	2001	15	Subprov.
Sardegna	1997	1	Regionale	1998	8	Provinciale
Sicilia	1999	9	Provinciale	2002	27	Subprov.
Toscana	1995	6	Sovraprov./inter prov.	1998	10	Provinciale
Prov. TN	2006	1 + altri	Variabile	2006	1+ altri	Variabile
Prov. BZ	2002	4	Subprov.	2005	1	Provinciale
Umbria	1997	3	Prov./subprov.	1997	4	Prov./subprov.
VDA	1999	1	Regionale	2007	1	Regionale
Veneto	1998	8	Provinciale	2000	9	Provinciale

Fonte: Legislazione regionale; dati SPL-Invitalia; Citroni, Giannelli e Lippi (2008).

Se dal timing passiamo a esaminare il perimetro degli ATO, vediamo che nella maggior parte dei casi le regioni preferiscono ricalcare i confini delle amministrazioni provinciali sia nel settore dei rifiuti (dove la dimensione provinciale era indicata dalla stessa normativa nazionale) che in quello idrico (dove invece avrebbero dovuto prevalere considerazioni basate sulla natura geomorfologica dei territori). In questi casi, alle province viene

anche assegnato un ruolo di rilievo nel governo dei due settori, ad esempio prevedendone la presenza nelle AATO assieme ai rappresentanti dei comuni. Tra le eccezioni a questa tendenza troviamo invece le piccole regioni (ad es. la Basilicata e la Valle d'Aosta, che scelgono un perimetro regionale sia per l'acqua che per i rifiuti) e, limitatamente al servizio idrico, la Puglia, la Sardegna e la Toscana: le prime due scelgono di accentrare nella regione le funzioni di indirizzo dell'Autorità d'ambito, prevedendo un unico bacino regionale (la Puglia anche in virtù della storica presenza dell'Acquedotto pugliese, unico ente pubblico di gestione delle acque del Mezzogiorno); mentre la Toscana opta per un disegno dei bacini che travalica i confini provinciali, mettendo insieme sotto lo stesso ambito comuni appartenenti a province differenti, e non assegnando alcun ruolo significativo né alla regione né alle province nella governance del settore (Citroni, Giannelli e Lippi 2008, 76-78). Sempre la Toscana, appena un anno dopo l'entrata in vigore del codice dell'ambiente, propone la medesima ricetta per gli ATO dei rifiuti, decidendo di passare da 10 ambiti di livello provinciale a 3 di area vasta.

La legge 42/2010 che richiede di abolire le AATO interviene dunque su un processo di implementazione tendenzialmente poco avanzato ma territorialmente alquanto variegato, con alcune regioni (Toscana in testa) che avevano già delineato un sistema compiuto di governance dei due settori ambientali. Alcune di queste realtà, pur abolendo le Autorità d'ambito come imposto dalla legge nazionale, hanno scelto di mantenere il perimetro stabilito originariamente (es. Valle d'Aosta, Provincia di Trento) o rimodulato con atti propri prima del 2010 (es. Toscana, Molise e Sardegna per i rifiuti, Marche per rifiuti e idrico); le altre hanno provveduto invece ad adeguare la propria legislazione tra il 2010 e il 2015, alcune sfruttando i margini temporali offerti dalle varie proroghe concesse tra il 2010 e il 2014 (tabella 2).

Tab. 2. *Timing della normativa regionale di attuazione della L.42/2010**

	Idrico	Rifiuti
Abruzzo	2011	2013
Basilicata	2010	2010
Calabria	2010	2014
Campania	2014	2014
Emilia-Romagna	2011	2011
FVG	2010	2011
Lazio	2012	2012
Liguria	2014	2014
Lombardia	2010	2014
Marche	*2009*	*2009*
Molise	2015	*2003*
Piemonte	2012	2012
Puglia	2012	2012
Sardegna	2015	*2008*
Sicilia	2015	2012
Toscana	2011	*2007*
Prov. Trento	*2006*	*2006*
Prov. Bolzano	2012	2012
Umbria	2013	2013
VDA	*2008*	*2007*
Veneto	2012	2012

* Il corsivo è utilizzato nei casi in cui le regioni, di propria iniziativa, avevano provveduto a semplificare l'assetto dei servizi ambientali già prima della L.42/2010, non intervenendo dunque ulteriormente nella ridefinizione del perimetro dei bacini a seguito delle nuove indicazioni nazionali
Fonte: legislazione regionale; SPL-Invitalia.

Le tabelle 3 e 4 offrono una visione di insieme delle scelte compiute dalle varie amministrazioni regionali, a seconda del perimetro degli ATO e dell'ente di governo prefigurato. Riguardo al primo versante, si può notare come il numero degli ambiti di dimensione regionale sia notevolmente incrementato rispetto al passato, e come – in virtù dell'obbligo di individuare una dimensione almeno provinciale – i bacini sub-provinciali si restringano oramai a un paio di realtà, entrambe a statuto speciale. In proposito va

comunque ricordato che le regioni mantengono la facoltà di identificare bacini di livello sub-provinciale se esplicitamente motivati. Tale prerogativa è stata utilizzata, oltre che dalla Sicilia e dalla Provincia di Bolzano, anche da Veneto e Campania, seppur limitatamente ad alcuni ambiti.

Tab. 3. *Gli assetti di governo del servizio idrico (in grassetto le Regioni che hanno modificato l'assetto preesistente dopo la L.42/2010)*

	Titolarità del coordinamento		
Dimensione Ambiti	*Istituzioni di governo*	*Conferenze/ assemblee*	*Agenzie/Autorità/ Enti*
Regionale	Calabria	Basilicata Valle d'Aosta	Abruzzo Emilia-Romagna Molise Puglia Sardegna Toscana Umbria
Provinciale	Liguria* Lombardia (Az. speciali) Prov. Trento	Friuli Venezia Giulia Lazio Marche Piemonte* Sicilia Veneto*	Campania*
Subprovinc.		Prov. Bolzano	

* Le Regioni contrassegnate da asterisco presentano profili non (ancora) del tutto nitidi: la Liguria, la Lombardia e la Campania affiancano ad ambiti provinciali alcuni bacini sub-provinciali; il Piemonte e il Veneto, viceversa, associano i bacini provinciali ad alcuni ambiti di dimensione sovra-provinciale.

Se combiniamo la dimensione degli ambiti con il tipo di coordinamento prescelto, possiamo individuare alcuni gruppi di regioni che propongono un modello coerente di governance in entrambi i settori di acqua e rifiuti: un primo gruppo, composto da Abruzzo, Emilia-Romagna, Sardegna, Umbria e Toscana, sembra seguire la ratio originaria del riordino dei due settori, abbinando ambiti di area vasta o di dimensione regionale con enti di governo calibrati sul modello delle ex Autorità d'ambito, ovvero enti o agenzie con personalità giuridica propria e – seppur rappresentativi degli enti locali –

caratterizzati da funzioni di vigilanza e controllo «terze» rispetto al sistema degli enti locali, da un lato, e dei gestori, dall'altro[13].

Tab. 4. *Gli assetti di governo della gestione rifiuti (in grassetto le Regioni che hanno modificato l'assetto preesistente dopo la L.42/2010)*

	Titolarità del coordinamento			
Dimensione Ambiti	*Istituzioni di governo*	*Conferenze/ assemblee*	*Agenzie/ Autorità*	*Altro*
Regionale	Friuli Venezia Giulia* Liguria Valle d'Aosta	Basilicata	Abruzzo Emilia-Romagna Sardegna* Umbria	
Sovra-provinciale/ Area vasta			Toscana	
Provinciale	Lazio Lombardia Molise* Prov. Trento	Calabria Campania Marche Piemonte* Veneto* Prov. Bolzano	Puglia	
Subprovinciale				Sicilia (Società di capitali)

* Le Regioni contrassegnate da asterisco presentano profili non (ancora) del tutto nitidi: il Friuli Venezia Giulia deve ancora identificare la forma di coordinamento del nuovo ATO unico; Veneto e Molise da un lato, e Piemonte dall'altro, affiancano agli ATO provinciali, rispettivamente, ambiti sub-provinciali e sovra-provinciali, e il Molise non ha ancora definito la forma di coordinamento dei nuovi ambiti; la Sardegna infine non ha ancora costituito l'Autorità d'ambito prevista dalla propria normativa regionale.

Al polo opposto troviamo invece il caso della Lombardia, che oltre a mantenere il perimetro dei bacini ancorato ai confini delle amministrazioni provinciali, mette in capo alle province stesse (anche tramite proprie aziende speciali) la titolarità del coordinamento delle varie attività legate alla pianificazione e alla gestione dei servizi. Veneto, Marche e Piemonte sembrano anch'esse prediligere bacini di dimensione provinciale, ma optano

[13] L'Emilia-Romagna rappresenta il tentativo più ambizioso di porre i due settori idrico e dei rifiuti sotto un'unica regia, avendo creato nel 2011 l'Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per il Servizio Idrico e i Rifiuti (ATERSIR).

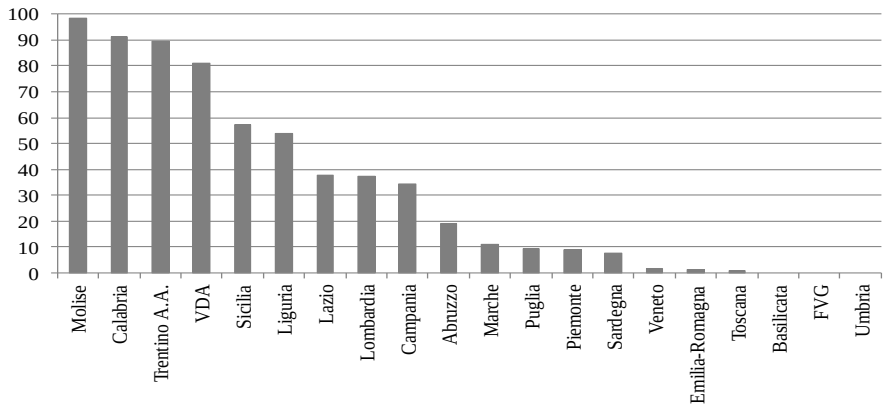
per meccanismi di coordinamento più flessibili, come conferenze o assemblee rappresentative degli enti locali ricadenti negli ambiti, solitamente accompagnate dalla stipula di convenzioni tra questi ultimi. Gli altri casi (in cui ricade buona parte delle regioni del Mezzogiorno) non presentano profili altrettanto nitidi, mostrando scelte diversificate da un settore all'altro.

Volendo quantificare la portata delle innovazioni introdotte, a settembre 2015, sull'intero territorio nazionale, si contavano 81 ATO per la gestione dei rifiuti e 73 ATO per il servizio idrico integrato[14], contro rispettivamente i 141 e i 91 preesistenti. L'obiettivo di una maggiore razionalizzazione, se intendiamo quest'ultima nei termini di una riduzione della frammentazione dei bacini di servizio, parrebbe dunque in parte perseguito. A dicembre 2015, tuttavia, nel settore dei rifiuti alcune amministrazioni non risultano ancora aver concretamente individuato o costituito l'ente di governo dei nuovi ambiti (Provincia autonoma di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Molise e Sardegna; mentre la Lombardia si è avvalsa della deroga consentita dal già menzionato art. 200 c.7 del D.lgs. 152/2006). Così come, nonostante l'obbligo sancito dalla legge Delrio, in 14 ATO su 73 del servizio idrico (in Basilicata, Marche, Molise e Umbria), e in ben 38 ATO sugli 81 dei rifiuti (in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Piemonte, Umbria e Veneto), i comuni interessati non hanno ancora completato il processo di adesione ai nuovi enti di governo.

La mappatura qui presentata, seppur ancora parziale, denota dunque non solo il permanere di una profonda differenziazione territoriale dei modelli di governance dei due settori, ma anche e soprattutto il perdurare di una certa difficoltà ad operare un riordino complessivo del governo dei servizi ambientali. In proposito, vale la pena sottolineare come il processo di riduzione della frammentazione territoriale e l'ampliamento dei bacini di servizio non sia stato accompagnato - almeno fino ad adesso - da una riduzione apprezzabile della frammentazione nella gestione dei servizi stessi. Che era, a ben guardare, l'obiettivo prioritario delle due riforme originarie di settore. Il dato più eclatante in proposito riguarda il servizio idrico (figura 2): in sei regioni infatti ben oltre il 50% dei comuni continua a gestire in economia (ovvero direttamente tramite le proprie strutture amministrative) almeno un segmento del servizio idrico integrato, a testimonianza di un'integrazione (sia orizzontale che verticale) in buona parte ancora sulla carta dopo più di vent'anni dall'entrata in vigore della legge Galli. Analoghe considerazioni valgono se guardiamo al numero di aziende incaricate delle gestione dei due servizi (figura 3), il cui numero, specie nel settore dei rifiuti, in molti casi supera abbondantemente il numero di ambiti ottimali definiti dalle amministrazioni regionali.

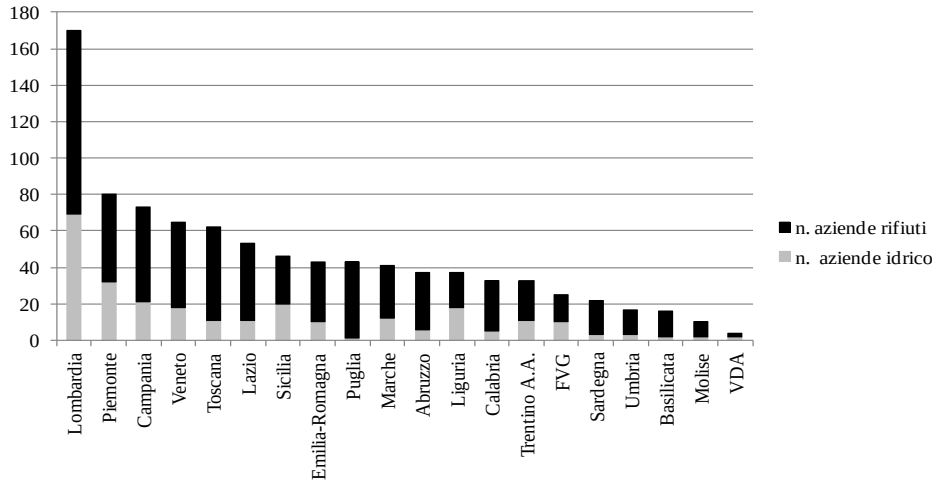
[14] Dati Monitor-ATO, Invitalia: http://www.spl.invitalia.it.

Fig. 2: *Percentuale di comuni che gestiscono in economia almeno un segmento del servizio idrico (sul totale dei comuni)*



Fonte: Dati SPL Invitalia, dicembre 2015.

Fig. 3: *Numero di aziende che gestiscono almeno un segmento del SII e dei rifiuti sul territorio regionale*



Fonte: Dati SPL Invitalia, dicembre 2015.

5. Conclusioni

Giunti alla conclusione di questo saggio, si ritiene utile tirare le fila iniziando a sgombrare il campo da possibili fraintendimenti di carattere interpretativo. Laddove si aderisse a una visione marcatamente top-down dei processi di implementazione, e si facesse coincidere l'idea di performance con quella di *conformance* (Barrett e Fudge 1981), si sarebbe infatti probabilmente tentati di considerare la disomogeneità delle soluzioni organizzative adottate a livello locale come uno dei principali segnali del fallimento della riforma.

Al contrario, si ritiene in questa sede che, specie nel contesto di un sistema politico che negli ultimi decenni ha progressivamente puntato sul decentramento di funzioni verso gli enti locali, un certo grado di flessibilità nei modelli prescelti e messi in atto nei diversi territori appaia fisiologico, se non addirittura necessario per dare un senso alla tanto proclamata autonomia (e parallelamente valorizzare la responsabilità) dei governi sub-statali. Tanto più che i servizi di cui abbiamo finora parlato sono fortemente sensibili al contesto, dovendo essere calibrati su parametri demografici e geomorfologici che, come è noto, variano in maniera consistente non solo tra le diverse parti del paese, ma anche all'interno della medesima regione. Come si è visto, peraltro, la stessa normativa nazionale, sia nella fase delle ambiziose riforme di settore, sia successivamente nella legislazione «della crisi», ha dovuto giocoforza temperare l'ambizione di promuovere un modello organizzativo uniforme con la concessione di spazi di manovra per un adattamento bottom-up alle richieste del centro, fossero esse deroghe, proroghe, o una combinazione delle due.

Ciò che più sembra stridere nel disegno di razionalizzazione del governo dei servizi pubblici ambientali non è dunque tanto la difformità dei modelli regionali, quanto piuttosto il fatto che essa prenda vita al di fuori di una chiara e univoca cornice di principi, di un sistema credibile di controlli e sanzioni, e di meccanismi di coordinamento e di assistenza da parte del governo centrale. Ovvero, al di fuori di una serie di accorgimenti utili a far sì che l'autonomia non si trasformi in discrezionalità.

Esempi di questo deficit sono rintracciabili nella stratificazione normativa, nell'instabilità del quadro di regole in materia di affidamenti (Palli 2012), nel fiorire di contenziosi tra stato e regioni di fronte alla Corte Costituzionale (Tubertini 2012), nelle carenze degli strumenti di vigilanza a livello nazionale (Citroni, Lippi e Profeti 2012), nonché nelle conseguenze che tutti questi elementi comportano sulle concrete attività di gestione dei servizi; non ultimo, il fatto che l'improvvisa richiesta di abolizione delle AATO, e il corrispondente periodo di *vacatio* nei casi in cui la transizione verso un nuovo sistema di governance non sia stata tempestiva, abbia

generato problemi nell'imputazione di responsabilità per attività cruciali connesse alla gestione dei servizi, quali ad esempio le attività di pianificazione ordinaria, o l'affidamento della gestione del servizio nei casi in cui le precedenti concessioni fossero in scadenza (Palli 2012). Con tutto ciò che ne consegue in termini di capacità decisionale e di trasparenza verso i cittadini.

In questo frangente, una legislazione «che continua a essere emergenziale, perché strettamente connessa agli obiettivi contingenti di finanza pubblica» (Sabbioni 2015, 93), oltre ad alimentare un quadro di incertezza delle regole che certo non favorisce la messa a punto di un governo efficace del settore, rischia di condurre a esiti che con la cosiddetta razionalizzazione hanno ben poco a che fare; sempre che per razionalizzazione si intenda qualcosa di più del semplice contenimento della spesa.

Riferimenti bibliografici

Barrett, S. e Fudge, C. (a cura di), *Policy and Action. Essays on Implementation of Public Policy*, London, Methuen.

Becchis, F. (2003), *Le fatiche del regolatore: fattori di debolezza nella regolazione dei servizi pubblici locali*, in «Economia pubblica», n. 1, pp. 103-121.

Bolgherini, S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino.

Bussu, S. e Galanti, M.T. (2015), *I governi locali al tempo della crisi*, in C. Hanretty e S. Profeti (a cura di), *Politica in Italia - Edizione 2015*, Bologna, Il Mulino, pp. 155-173.

Carrozza, C. (2013), *Riforme, attori e conflitti nelle politiche dei servizi idrici italiani*, in C. Carrozza e E. Fantini (a cura di), *Si scrive acqua…Attori, pratiche e discorsi nel movimento italiano per l'acqua bene comune*, Torino, Accademia University Press, pp. 3-19.

Cassese, S. (1996), *La trasformazione dei servizi pubblici in Italia*, in «Economia pubblica», n. 5, pp. 5-14.

Citroni, G. e Lippi A. (2006), *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi, poste in gioco*, in «Le Istituzioni del federalismo», n. 2, pp. 239- 275.

Citroni, G. e Lippi, A. (2009), *Pubblico e privato nella governance dei rifiuti in Italia*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», n. 1, pp. 71-108.

Citroni, G., Giannelli N. e Lippi A. (2008), *Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Citroni, G., Lippi, A. e Profeti, S. (2012), *Governi privati. Le società partecipate dei comuni, strumento e arena del governo locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Citroni, G., Lippi A. e Profeti S. (2013), *Politica e politiche delle società partecipate. Le aziende dei comuni come unità di analisi della democrazia locale*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 2, pp. 29 - 56.

Citroni, G., Lippi A. e Profeti S. (2015), *Il governo regionale dei servizi pubblici locali: quali strumenti?*, in «Le Regioni», n. 4, in stampa.

Di Macco, C. (2012), *Rete, servizi a*, in *Dizionario di economia e finanza*, Enciclopedia Treccani.
Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.
Lippi A., Giannelli N., Profeti S. e Citroni G. (2008), *Adapting public-private governance to the local context*, in «Public management Review», n. 5, pp. 619-640.
Massarutto, A. (2011), *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*, Bologna, Il Mulino.
Morisi, M. e Paci, A. (2009), *Il bisogno di decidere. Termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica*, Bologna, Il Mulino.
Palli, E. M. (2012), *La prorogata soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 4, pp. 881-906.
Sabbioni, P. (2015), *Servizi pubblici locali: il cambio di paradigma*, in «Amministrare», n. 1, pp. 75-96.
Sapelli, G. (2005), *La trasformazione delle società di proprietà comunale: eterogenesi dei fini e rimedi di governance*, in «Amministrare», nn. 1-2, pp. 277-289.
Tubertini, C. (2012), *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 3, pp. 695-725.
Weiss, C.H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

7. Gli ambiti di servizio nel trasporto pubblico locale: scoperta e traslazione di uno strumento di policy

di Marco Di Giulio

1. Introduzione

Nell'ampio panorama della regolazione dei servizi pubblici locali, il tema del trasporto e delle politiche per la mobilità rappresenta una delle questioni più spinose. Si tratta infatti di uno dei comparti maggiormente afflitti da inefficienze gestionali e da una generalizzata incapacità di strutturare un'offerta di servizi capace di rispondere all'esigenza del riequilibrio fra le diverse modalità di trasporto.

Storicamente l'erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale (TPL) è stata una competenza degli enti locali – comuni e province – rispettivamente responsabili dei servizi su gomma urbani ed extra-urbani e di alcune ferrovie non connesse con l'infrastruttura nazionale. Anche le Ferrovie dello Stato (FS), tuttavia, oltre alle linee di carattere nazionale, hanno erogato servizi la cui natura è stata ed è ancora oggi in tutto e per tutto locale: linee extra-urbane e, in alcuni casi, sub-urbane.

Come molti altri ambiti dell'amministrazione e dei servizi pubblici, anche il trasporto pubblico locale ha iniziato ad essere oggetto di riforma negli anni '90 del secolo scorso. Nel 1997, nel quadro dei decreti attuativi delle riforme Bassanini sul decentramento delle funzioni dello Stato, veniva approvato il decreto Burlando che ancora oggi costituisce l'architrave della normativa del settore.

Il paragrafo 2 illustrerà le principali innovazioni riguardanti il disegno istituzionale della politica ed i principali cambiamenti intervenuti nel tempo. In particolare si darà risalto alla distribuzione iniziale delle competenze fra i diversi livelli di governo e agli interventi effettuati a partire dal 2011, che hanno innescato dei processi di riorganizzazione della governance – soprattutto ad opera dei governi regionali – a tutt'oggi ancora in corso e dei quali discuterò nel resto del capitolo.

In particolare, l'ambito di analisi di questo contributo è circoscritto ad uno specifico elemento del disegno di policy, quale il ritaglio degli ambiti territoriali ottimali di programmazione e gestione dei servizi di TPL. In questo senso, il paragrafo 3, oltre ad esplicitare la prospettiva analitica adottata, ritornerà sulle formulazione della politica mettendo in luce, da un lato, l'importanza che il ritaglio degli ambiti ha sull'efficacia e l'efficienza

della policy, dall'altro l'atteggiamento dei principali attori coinvolti al momento delle riforme degli anni '90 di fronte a questo aspetto.

Mantenendo il focus sugli aspetti della geografia amministrativa del TPL, i paragrafi 4 e 5, invece, prenderanno in esame gli sviluppi recenti degli assetti di governance. Nel primo si darà conto delle principali scelte che le regioni italiane stanno effettuando in merito alla riorganizzazione dei loro servizi di trasporto, nell'ambito delle riforme di settore introdotte nel 2011. Si tratta di un quadro ancora incompleto, dato che diversi governi regionali non hanno ancora legiferato in materia o lo hanno fatto solo in maniera parziale. Tuttavia, la descrizione dei processi di implementazione di cui si darà conto nel paragrafo successivo farà emergere come il ridisegno degli ambiti territoriali nel TPL costituisca sempre più uno strumento di policy – fino a pochi anni fa del tutto ignorato nell'approccio nazionale e locale a questa politica – delle cui implicazioni gli attori sono sempre più consapevoli e che viene usato in maniera strategica e, a volte, eterodossa.

2. L'evoluzione del contesto normativo

Nel 1997, il d.lgs 422/1997, meglio noto come decreto Burlando, dal nome dell'allora Ministro dei trasporti, ha posto i nuovi parametri della governance del trasporto pubblico in Italia. Gli interventi hanno riguardato il riparto delle competenze, le modalità di gestione e affidamento e gli standard di efficienza.

In primo luogo, è stata data una definizione tassativa dei servizi di trasporto di carattere nazionale e per questo di competenza del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture. Il trasporto pubblico locale venne così a configurarsi in maniera residuale, come tutti quei servizi non riservati alla competenza esclusiva dello stato. In questo senso, il principale cambiamento istituzionale ha interessato il comparto ferroviario, i cui servizi a carattere non nazionale sono stati trasferiti alle singole regioni (Bentivogli e Panicara 2011; Di Giulio 2011). Queste hanno acquisito rilevanti poteri di programmazione e fornitura, che includono l'affidamento dei servizi e le politiche tariffarie. I governi regionali, inoltre, hanno ottenuto la facoltà di trasferire competenze agli enti locali circa l'organizzazione dei servizi di trasporto. Anche in questo caso, il dettato normativo forniva un'indicazione residuale delle competenze attribuibili a province e comuni, che potevano essere chiamati a gestire tutti quei servizi non riservati esplicitamente allo stato e alle regioni. Si tratta dunque dei già menzionati servizi automobilistici su gomma (urbani ed extra-urbani), dei servizi lagunari, lacuali e gli impianti funicolari.

Per quanto attiene alle forme della programmazione e dell'affidamento dei servizi, i principali strumenti indicati dal decreto erano di tipo contrattuale. Da una parte, regioni, enti locali e gestori delle infrastrutture sono chiamati a relazionarsi attraverso contratti di programma, dai quali in concreto dipende l'integrazione fra servizi di diversa natura e le attribuzioni dei diversi livelli di governo. Dall'altra, regioni ed enti locali, nell'ambito di bacini di traffico individuati dalla programmazione regionale, sono chiamati ad affidare i servizi di trasporto attraverso gare per l'individuazione di un soggetto aziendale col quale saranno legati da contratti di servizio a cui è demandata la regolazione di quantità e qualità dei servizi.

L'organizzazione delle competenze e degli ambiti dei servizi di mobilità non sono sostanzialmente cambiate per oltre un decennio. Un periodo di tempo in cui, come si è detto, i principali obiettivi di policy sono stati mancati. Dal 1997 ad oggi il decreto Burlando ha subito numerosi interventi di modifica. Gli emendamenti hanno riguardato soprattutto le norme che disciplinano le modalità e le forme degli affidamenti. In particolare, si è intervenuti ripetutamente per prorogare l'entrata in vigore degli obblighi di gara o, viceversa, per rendere più flessibile la normativa sugli affidamenti diretti a società controllate dagli stessi enti locali[1]. Un altro aspetto caratterizzato da notevole instabilità normativa è quello della durata dei contratti, fissata in un massimo di nove anni nel 1997 e poi modificata più volte a partire dal 2009, quando vennero allungati ad un massimo di dodici anni (secondo la formula *sei più sei*), al fine di favorire investimenti nel settore ferroviario (Di Giulio 2011).

Ad innescare una nuova fase di riforma del settore è stata la crisi economico-finanziaria che ha investito l'Europa, il cui impatto ha inciso fortemente sulle finanze pubbliche italiane. A partire dal 2010, il TPL è stato uno dei comparti più colpiti dai tagli ai trasferimenti statali. Di lì a poco, con l'avvento del governo di Mario Monti, oltre a riaprire l'agenda delle liberalizzazioni (Mattina 2013), si è iniziato a ripensare l'intera governance del settore in modo da recuperare delle risorse proprio attraverso processi di riorganizzazione amministrativa e dell'offerta dei servizi sui territori.

Gli interventi governativi, contenuti in una serie di micro provvedimenti legislativi che non riportiamo in questa sede[2], sono andati in una duplice direzione. Da una parte si è cercato di rafforzare le prerogative di

[1] Nel suo complesso la normativa riguardante il trasporto pubblico locale è invece stata oggetto di un continuo mutamento di natura squisitamente incrementale. Per una trattazione organica rimando a ISFORT (2014).

[2] Per un quadro costantemente aggiornato si rimanda al monitoraggio effettuato da Invitalia: http://www.spl.invitalia.it/site/spl/home/osservatorio-spl/monitor-ato/trasporto-pubblico-locale.html.

coordinamento strategico delle amministrazioni centrali. In particolare, il Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, insieme al Ministero dell'Economia e delle Finanze vigilano sui piani di razionalizzazione dell'offerta dei trasporto pubblico locale che ciascuna regione oggi è tenuta a stilare, decidendo di conferire o meno una quota premiale dei trasferimenti in base all'efficacia dei piani. Questo meccanismo di controllo è volto a spingere le regioni ad operare quel processo di integrazione fra modalità di trasporto e conseguente razionalizzazione dell'offerta che era sin qui stato carente. Sempre al livello nazionale, è stata costituita l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, le cui competenze sono particolarmente sviluppate nel comparto ferroviario ed in quello del trasporto pubblico locale (Di Giulio 2014).

Dall'altra parte si è nuovamente dato mandato alle regioni per riorganizzare la loro governance di settore[3]. Tale provvedimento ha effettivamente messo in moto processi di implementazione da parte delle regioni, che stanno incidendo sulla geografia ammnistrativa della mobilità locale.

3. La formulazione della policy

A distanza di quasi vent'anni dalla riforma della governance della mobilità locale, si ha la percezione di un fallimento generalizzato. Infatti, il dibattito odierno si confronta con pressoché gli stessi problemi percepiti come rilevanti all'inizio degli anni '90. C'è anzitutto un problema di inefficienza gestionale, caratterizzato da una elevata dipendenza da sussidi da parte delle aziende e da un'offerta di servizi disallineata rispetto alla domanda (CDP 2013). Un altro aspetto è la generale scarsa profittabilità delle aziende, che ha scoraggiato investimenti da parte dei principali operatori del settore. Collegato a questo tema sta il problema della frammentazione della struttura industriale. Mentre negli ultimi vent'anni nei diversi mercati europei si sono consolidati dei gruppi di rilevanti dimensioni (Di Giulio 2016), in Italia prevalgono ancora numerose imprese di medie-piccole dimensioni. A questo proposito, uno studio di ISFORT (2014: 18) ha calcolato che le prime cinque imprese della mobilità locale italiana raggiungono insieme un fatturato di 2,9 mld di euro, contro gli 8,2 del gruppo britannico FIRST, mentre le francesi TRANSDEV e RATP hanno un giro d'affari rispettivamente di 7,9 e 5 mld.

[3] In particolare l'art. 138bis della legge 138/2011, inserito dalla Legge del 24 marzo 2012, n. 27, che ha convertito il DL 1/2012, detto *Cresci Italia*.

Se questi erano e ancora oggi sono i problemi che affliggono il settore della mobilità locale, è opportuno chiedersi quale sia stato l'approccio che i decisori nazionali e locali hanno adottato per farvi fronte. Il quesito rimanda ai classici dello studio dei processi di implementazione, i quali hanno sottolineato l'importanza delle teorie del cambiamento che i principali attori coinvolti adottano per affrontare la risoluzione dei problemi di rilevanza collettiva (Weiss 1989). Si tratta, in particolare, delle ipotesi causa-effetto relative al disegno di policy che i decisori assumono nel tentare di dare risposta ai problemi di rilevanza collettiva (Pressman e Wildavsky 1973; Majone 1980). Questo tipo di approccio tende a ricostruire i processi di riforma cercando di valutare la congruenza fra i fini dei decisori e le strategie e gli strumenti che essi mettono in opera. L'operazione non è banale, anche perché le finalità perseguite possono essere più d'una e non sempre compatibili fra di loro (Lanzalaco 2010). In aggiunta, i decisori possono dichiarare determinati scopi ma perseguirne, nei fatti, altri (Perrow 1986).
Il presente capitolo affronterà un particolare aspetto delle politiche del TPL, ovvero il ritaglio degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) all'interno dei quali i diversi servizi per la mobilità sono pianificati e forniti. Si tratta di una componente di assoluto rilievo nel disegno di questa politica pubblica. Infatti, la produzione efficace ed efficiente dei servizi sta in stretta relazione con il tipo di economie di scala presenti. Il che vuol dire che zone di servizio troppo piccole, ma anche troppo grandi, rispetto alla misura ottima possono determinare inefficienze. Nel caso del trasporto locale, si registrano delle economie di scala piuttosto contenute. Queste hanno che fare più con le sinergie che si possono realizzare sui costi di manutenzione da parte delle imprese, piuttosto che con la produzione del servizio in sé (Gastaldi *et al*. 2012) In ogni caso, se è ragionevole pensare a bacini di medie dimensioni, che integrino sia linee urbane che extra-urbane (Cambini e Filippini 2003), ambiti troppo estesi possono essere non efficienti e restringere i margini di competitività nel caso in cui l'affidamento dei servizi viene effettuato attraverso procedure di gara.

L'ipotesi, che verrà articolata in questa e nelle sezioni successive, è che i decisori nazionali e locali abbiano sottostimato l'importanza dei confini amministrativi ai fini del raggiungimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia. Come si vedrà, l'iniziale implementazione delle politiche del trasporto pubblico locale ha peccato per difetto: il trasporto urbano ed extra-urbano sono rimasti spesso mondi separati, facendo emergere come i decisori a livello regionale e locale non abbiano colto l'opportunità di ridefinire i confini amministrativi di questa politica. Al contrario, a partire dal 2011, alcune regioni stanno ridisegnando i confini della programmazione e fornitura di servizi per la mobilità sulla base di ambiti territoriali di scala regionale. Si tratta di un cambiamento di grande rilievo che rivela un

mutamento sostanziale della formulazione della politica della mobilità locale le cui cause verranno discusse nel paragrafo 4.

3.1 Gli ATO nel trasporto pubblico: uno strumento ignorato

Il decreto Burlando, di cui si sono sommariamente ricordati i punti salienti, ha definito una cornice istituzionale di settore che ha due principi ispiratori. Quello del decentramento, con la delega alle regioni per organizzare la propria governance della mobilità, e quello della costruzione di un mercato regolato, incentrato sull'introduzione di gare per l'affidamento dei servizi. Quindi, dalla prospettiva dei decisori nazionali, pare evidente come lo strumento privilegiato per ottenere ritorni di efficienza sia stato individuato nell'esternalizzazione dei servizi e nell'utilizzo di modalità competitive per il loro affidamento. Non vi sono state però misure cogenti circa l'organizzazione territoriale dei servizi. Infatti, il governo ha inteso conferire alle regioni la facoltà di riorganizzare il trasporto pubblico locale, individuando come competenza specificatamente regionale i soli servizi ferroviari e rimettendo all'autonomia delle singole regioni l'individuazione dei livelli di governo preposti a tutti gli altri servizi. A questo proposito il decreto Burlando si è limitato a introdurre delle disposizioni programmatiche che invitavano le regioni a operare al fine di garantire integrazione modale.

I governi regionali, dal canto loro, hanno implementato le indicazioni che provenivano dalla normativa nazionale nella maniera più conservativa immaginabile. Assunte in capo alla regione le competenze riguardanti i servizi ferroviari, sono infatti state riassegnati a province e comuni i poteri circa la programmazione e l'affidamento dei servizi automobilistici, rispettivamente extra-urbani e urbani. Le leggi regionali di implementazione del decreto Burlando, approvate nel corso del 1998, hanno infatti effettuato un ritaglio dei bacini di traffico che ha generalmente riproposto i confini degli enti territoriali, con poca o nessuna attenzione ad elementi di carattere economico e trasportistico che, idealmente, avrebbero dovuto precedere il disegno dei confini entro cui i servizi sono programmati e gestiti.

Perché dunque gli attori locali hanno ignorato questo fondamentale aspetto organizzativo del disegno di policy?

Per rispondere a questa domanda occorre considerare la struttura dell'industria del trasporto pubblico. Come accennato in precedenza, siamo di fronte ad un settore caratterizzato da una realtà aziendale di grandi dimensioni nel comparto ferroviario (FS) e da notevole frammentazione nell'ambito del trasporto su gomma. Questo dualismo si è riflesso anche nelle relazioni industriali e nella struttura dei finanziamenti pubblici ai servizi alla mobilità. Entrambi questi aspetti infatti non sono stati ripensati alla luce delle nuove regole e i due comparti – quello del *ferro* e quello della *gomma* – sono evoluti a compartimenti stagni. Il contratto collettivo

nazionale delle attività ferroviarie e quello degli autoferrotranvieri hanno continuato a viaggiare su binari paralleli fino a tempi recentissimi, alimentando le divisioni e la conflittualità fra FS e gli attori aziendali del TPL. A loro volta, i sussidi dei due comparti, basati largamente sui costi storici individuati negli anni precedenti la riforma, non sono stati mai ripensati in funzione dell'integrazione modale per non scalfire rendite di posizione consolidatesi nel tempo (Di Giulio 2014).

Questi fattori hanno dunque contribuito a mantenere una discrasia fra i decisori pubblici nazionali e quelli locali. Le disposizioni nazionali, spesso con piglio autoritativo, hanno nella gran parte dei casi spinto alla trasformazione in società di capitali delle aziende locali ed all'affidamento dei servizi attraverso gare obbligatorie, senza però riuscire ad incidere sulla regolazione regionale e locale, dove non è stato percepito alcun incentivo reale ai fini della riorganizzazione degli ambiti e degli strumenti per la pianificazione e la fornitura dei servizi.

Nel prossimo paragrafo emergerà come, a partire dal 2011, questa situazione stia progressivamente cambiando. Infatti, un nuovo mandato alle regioni a mettere mano alla propria governance del trasporto pubblico sta sortendo effetti che sembrano avere qualche rilievo e, quel che più è interessante per gli scopi di questo contributo, alcune regioni sembrano essersi "accorte" dell'importanza del ritaglio degli ambiti di servizio. A mettere in moto queste dinamiche hanno contribuito il taglio ai contributi pubblici e numerosi casi di crisi aziendale nell'ambito del trasporto su gomma.

4. Le riforme in tempo di austerity e le scelte regionali

Come emerso nei paragrafi precedenti, il decreto Burlando non è riuscito ad incidere in maniera significativa sul modo in cui le regioni hanno ritagliato i propri ambiti di servizio. Più fortuna stanno invece avendo gli interventi di riforma introdotti dal 2011 e rafforzati da rilevanti tagli di spesa. Occorre dire, inoltre, che la ristrutturazione delle amministrazioni provinciali, innescata della legge Delrio nel 2014, ha aperto una ulteriore finestra di opportunità per i decisori regionali che, in alcuni casi, hanno operato un radicale ridisegno degli ambiti dei servizi, mentre in altri contesti l'implementazione è ancora ad uno stadio iniziale.

Sebbene il processo di implementazione regionale sia ancora in corso, e i governi stiano procedendo a velocità diverse, è opportuno, in una prospettiva *Joined-up Government*, soffermarsi sulle scelte che riguardano la geografia amministrativa del trasporto pubblico locale. L'importanza degli obiettivi di efficienza e contenimento dei costi assunti dai decisori nazionali

e, vedremo, anche da molti governi regionali, dovrebbe condurre le regioni a cercare un compromesso fra la frammentazione e segmentazione pre-esistente e le economie di scala del settore, che, per quanto riguarda il comparto del trasporto pubblico locale sono generalmente limitate. In questo senso, l'indicazione che la normativa nazionale ha dato alle regioni fornisce solo delle dimensioni minime degli ATO, che dovranno essere almeno pari agli ambiti provinciali[4]. Tale cambiamento introdotto dalla normativa nazionale comporta anzitutto un drastico ridimensionamento del ruolo dei comuni, nessuno dei quali ha più l'esclusiva competenza circa i servizi urbani, la cui governance viene a dipendere dalle scelte regionali. I comuni potranno far valere le proprie preferenze circa i servizi di loro interesse solo all'interno delle strutture di governo della mobilità locale predisposte dalle leggi regionali.

Ci si potrebbe quindi aspettare, ad esempio, che il ritaglio dei nuovi ambiti di trasporto trovi delle soluzioni che integrino gli ambiti urbani a quelli extra-urbani, senza però costituire zone di dimensioni troppo elevate, coincidenti ad esempio con l'intero territorio regionale. Nulla però vieta ai governi regionali di percorrere proprio quest'ultima soluzione. In questo caso, sarà dirimente andare a verificare se (e come) le competenze di programmazione e quelle relative alla gestione siano separate oppure accorpate ad un unico livello. Più specificatamente è interessante capire se i governi abbiano previsto operativamente la presenza di più bacini di traffico – diversi dalle pre-esistenti circoscrizioni provinciali[5] – oppure intendano procedere all'affidamento di tutti i servizi automobilistici – urbani ed extra-urbani – attraverso un'unica gara regionale. Se nel primo caso la scelta potrebbe sembrare coerente con le esigenze di rafforzare la programmazione regionale, pur mantenendo distinti gli ambiti di gestione (Brosio e Piperno 2009, 46), il favore verso un unico affidamento regionale – direzione verso la quale più di una regione si è orientata – ha suscitato diverse critiche, non ultime quelle ripetutamente mosse dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM).

[4] A ben vedere, costituisce un paradosso il fatto che, in un periodo in cui i governi nazionali si stavano alacremente operando per smantellare le amministrazioni provinciali (2011-12), al momento di riorganizzare la *governance* dei trasporti vengano indicati proprio i confini delle province come *status quo* dal quale i legislatori regionali possono pensare di avviare i processi di riorganizzazione, fornendo così alle amministrazioni provinciali un possibile ancoraggio.

[5] Queste ultime, in particolare, richiederebbero un ritaglio di ambiti che tenga conto di aree densamente popolate, dove la dimensione ottimale di gestione del servizio si abbassa, ed aree a bassa domanda, nelle quali è invece ipotizzabile una scelta opposta. Cfr. sul punto Brosio e Piperno (2009, 41).

La tabella 1 fornisce un quadro delle principali scelte istituzionali adottate dalle regioni in merito al numero di ATO, alla previsione di sub-ambiti di gestione, struttura di coordinamento della politica.

Tab. 1. *Numero e dimensione degli ATO del trasporto pubblico locale*

Regione	*N. ATO*	*Dimensione*	*Coordinamento*
ABR	4	Provinciale e sub-provinciale	Non definito
BAS	1	Regionale	Regione
CAL	4	Provinciale e sub-provinciale	Non definito
CAM	1	Regionale	Ufficio presso la Regione
ER	5	Provinciale e sovra-provinciale	Agenzie provinciali e sovra-provinciali
FVG	1	Regionale	Regione
LAZ	1	Regionale	Regione
LIG	1	Regionale	Spa con quote di capitale di Regione e EELL
LOM	6	Provinciale e sovra-provinciale	Agenzie provinciali e sovra-provinciali
MAR	5	Provinciale	Province
MOL	1	Regionale	Regione
PIE	4	Provinciale e sovra-provinciale	Agenzia per la Mobilità Piemontese (Area Metropolitana di Torino) e Consorzi obbligatori EELL
PUG	6	Provinciale	Province
SAR	8	Provinciale	Province
SIC	2	Sovra-provinciale	Regione
TOS	1	Regionale	Ufficio presso la Regione
Prov. TN	1	Provinciale	Provincia
Prov. BZ	1	Provinciale	Agenzia Provinciale Mobilità
UMB	1	Regionale	Agenzia Spa con capitale di Regione ed enti locali
VDA	1	Regionale	Regione
VEN	7	Provinciale	Province

Fonte: SPL Invitalia e normativa regionale.

Benché molte regioni siano ancora in una fase iniziale del processo di implementazione, è possibile vedere come alcune di esse, al contrario, abbiano invece sfruttato questa finestra di opportunità per operare un riordino della governance della mobilità che presenta novità significative.

Anzitutto sono nove le regioni che hanno deciso di superare definitivamente il livello di governo provinciale, costituendo un unico ATO regionale dei trasporti ed accentrando le competenze relative alla programmazione e affidamento dei servizi. Si tratta di Valle d'Aosta, Liguria, Friuli Venezia-Giulia Toscana, Umbria, Campania, Lazio, Molise e Basilicata. Queste, a loro volta, hanno intrapreso scelte diverse per quanto riguarda l'organo di governo preposto ai servizi di mobilità. La scelta più eccentrica sembra essere quella di Liguria e Umbria, che hanno costituito un'agenzia sotto forma di società per azioni con capitale versato da Regione ed enti locali. Toscana, Campania, Molise e Basilicata hanno invece incardinato un apposito ufficio all'interno delle strutture regionali, prevedendo delle modalità di consultazione con gli enti locali, che risultano obbligati a delegare le proprie funzioni alle strutture regionali.

Con rifermento alla previsione di sub-ambiti di fornitura e gestione del servizio, il quadro è ancora parzialissimo, tuttavia alcune regioni hanno fatto significativi passi in avanti verso un unico affidamento regionale. Come vedremo nel paragrafo successivo, la Regione Toscana ha concluso una gara unica per tutti i servizi automobilistici nell'ottobre del 2015. Una scelta simile è nell'agenda di Liguria, Umbria e Campania.

All'estremo opposto rispetto ai tentativi di centralizzazione a livello regionale stanno regioni come Veneto, Puglia, Marche, che hanno optato per mantenere a livello provinciale le competenze di programmazione e fornitura del trasporto locale su gomma. La sola differenza rispetto allo *status quo* è data dal fatto che gli enti di governo dei trasporti provinciali (o delle città metropolitane) dovranno necessariamente farsi carico anche dei servizi urbani istituendo apposite convenzioni con i comuni del territorio.

Una posizione intermedia è quella assunta da regioni come Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna, nelle quali, accanto a diversi bacini provinciali, sono stati creati degli ambiti territoriali sovra-provinciali, che coprono i territori di due o più province. La Legge Regionale 6/2012 della Lombardia, inoltre, lascia aperta la possibilità alle autorità di bacino esistenti di dare vita ad ambiti ancora più ampi, previa approvazione della Giunta Regionale.

Per quanto riguarda la scelta delle strutture amministrative di coordinamento, Lombardia ed Emilia Romagna hanno privilegiato lo strumento dell'Agenzia, quale ente pubblico obbligatoriamente partecipato dagli enti locali del bacino. Il Veneto ha invece optato per lo strumento della

convenzione obbligatoria fra i comuni delle diverse province. È invece ibrida la soluzione adottata dal Piemonte, che ha creato un'agenzia per la mobilità con funzioni di programmazione e fornitura del servizio nell'ambito della Città Metropolitana di Torino, mentre per gli altri ambiti territoriali lo strumento di governo è il consorzio obbligatorio fra enti locali.

Sebbene di minor rilevanza rispetto alle regioni che hanno centralizzato la governance, anche nei casi in cui gli ATO individuati sono di dimensioni sub-regionali, è significativo osservare se la normativa regionale abbia previsto che l'affidamento dei servizi possa effettuarsi distinguendo sub-ambiti di affidamento. Tale prospettiva sembra esclusa dalle leggi di Lombardia, che richiama il principio della gestione unitaria, mentre l'Emilia Romagna non prevede, ma nemmeno esclude, che le agenzie provinciali e sovra-provinciali effettuino un ulteriore ritaglio dei territori su cui i servizi insistono. Più articolate le scelte effettuate dalla Regione Piemonte. Dopo le ultime novelle apportate nel 2013 e nel 2015 alla LR 1/2000, i consorzi provinciali di enti locali possono suddividere il proprio bacino in aree omogenee, distinguendo fra aree urbane e non. In aggiunta, le comunità montane, possono autonomamente fornire servizi di trasporto pubblico in economia o ricorrendo ad affidamento. Nella medesima direzione sembra andare la Provincia autonoma di Bolzano, che nel 2012 ha emendato la propria legislazione in materia di trasporto locale prevedendo la possibilità di affidare i servizi "individuando, in base a criteri di differenziazione territoriale e socioeconomica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, bacini territoriali coerenti al sistema di cadenzamento ed in funzione dell'interconnessione con le direttrici principali ai centri urbani più grandi"[6]. La creazione d sub-ambiti è stata invece coerentemente portata avanti dalla Provincia autonoma di Trento, che pur accentrando in un unico ATO provinciale le principali funzioni di programmazione, ha individuato ben sei sotto-bacini di affidamento e gestione.

5. Attori in gioco e processi

Nel paragrafo precedente si è visto come, fra le regioni che hanno effettivamente intrapreso un ridisegno della governance della mobilità, esiste una netta spaccatura fra scelte centralizzatrici e soluzioni più conservative, che hanno spesso lasciato intonsi i perimetri provinciali quali ambiti ottimali, mentre in qualche caso si sono avviate delle soluzioni sovra-provinciali.

[6] Art. 6 bis, LP 16/1985, introdotto dall'art. 23 comma 7 della LP 22/2012.

Ancor più interessante, in prospettiva, sarà verificare se le regioni e le province autonome, a prescindere dall'ampiezza dei loro ATO, decidano o meno di organizzare la gestione attraverso dei sub-ambiti, ritagliati in funzione delle caratteristiche socio-demografiche esistenti all'interno dei rispettivi territori. Questo aspetto è importante perché ci fornisce un'informazione circa l'uso strategico, da parte dei decisori regionali, degli ambiti territoriali. La previsione di sub-ambiti, infatti può essere presa come indicatore, per quanto grossolano, di un approccio regolativo orientato a creare le migliori condizioni per la programmazione e l'efficienza. Al contrario le scelte centralizzatrici con affidamento unico regionale, possono sottendere un'interpretazione alternativa del proprio ruolo da parte delle regioni.

Questo paragrafo indaga più nello specifico gli attori e i processi che negli ultimi anni hanno caratterizzato le politiche del trasporto pubblico locale. Per meglio comprendere le razionalità emergenti dietro le scelte regionali, è opportuno prendere in considerazione l'evoluzione del settore dal punto di vista delle aziende, le cui strategie possono essere coordinate con quelle delle regioni e degli enti territoriali.

5.1 Le aziende del TPL

Come già ricordato, uno dei principali obiettivi di policy a livello nazionale è stato quello di ridurre l'estrema frammentazione aziendale che caratterizza il mercato della mobilità locale. Le imprese del settore sono raggruppate prevalentemente da due associazioni di rappresentanza. ASSTRA dà voce a circa 200 aziende, prevalentemente pubbliche e con un *core business* nel trasporto urbano, mentre ANAV rappresenta oltre 500 aziende prevalentemente private ed attive nell'autotrasporto su gomma extra-urbano. Queste due associazioni sono attive e spesso alleate su diversi fronti, come ad esempio la contrattazione dei contratti collettivi con le controparti sindacali e la negoziazione di poste finanziarie con lo stato e le regioni, come spesso è accaduto in questi anni post-crisi (Di Giulio 2014).

Il tessuto associativo tuttavia non tiene conto di dinamiche che riguardano aziende specifiche e che sono in grado di strutturare e ristrutturare rapporti di forza. Da una parte infatti, sono presenti nel mercato italiano aziende leader in Europa e nel mondo nel comparto della mobilità locale come la francese RATP o il gruppo ARRIVA, controllato dalla tedesca *Deutsche Bahn* (DB) (Iacovone 2014). Queste aziende hanno fatto il loro ingresso nel mercato italiano nei primissimi anni 2000, quando l'entrata in vigore delle gare obbligatorie per l'affidamento dei servizi forniva loro un buon vantaggio competitivo. Nonostante i meccanismi di competizione per il mercato non siano stati effettivamente implementati e le posizioni degli *incumbent* locali siano state tutelate da affidamenti *in house*, gli operatori

stranieri sono riusciti ad inserirsi in diversi contesti. RATP, ad esempio, ha costruito e gestisce la linea tramviaria di Firenze, mentre ARRIVA sta consolidando la sua posizione nelle regioni del Nord. Un altro gruppo francese, *Transdev*, ha recentemente risolto la sua collaborazione con l'azienda di trasporto urbano genovese AMT.

Accanto a queste aziende, si fa registrare negli ultimi anni una vera e propria strategia di espansione del gruppo FS nella mobilità locale attraverso la nuova società BUSITALIA, nata dal divorzio fra FS e la famiglia Vinella, che dagli anni '90 gestivano congiuntamente il gruppo SITA. La società di FS ha ereditato le attività esercitate nel centro-nord Italia, in particolare in Toscana e Veneto, mentre al gruppo Vinella sono rimaste quelle nelle regioni del sud come Campania e Puglia. Tale strategia aziendale sta avendo un discreto impatto sulle politiche regionali, dato che BUSITALIA ha conquistato una posizione di rilevanza nell'ambito della mobilità urbana grazie all'acquisizione di ATAF, l'azienda che opera nel trasporto urbano di Firenze, e la costituzione di BUSITALIA Veneto, frutto di una partnership con APS Mobilità, una società controllata dal Comune di Padova che opera sia servizi urbani che extra-urbani.

L'emergere di questo soggetto ha avuto ripercussioni anche sul mondo della rappresentanza. Importanti aziende tradizionalmente rappresentate da ASSTRA come ATAC (Roma) COTRAL (Lazio), tutte le aziende di TPL della Liguria; AST (Sicilia), hanno infatti deciso di uscire dall'associazione e sono confluite nel 2014 in AGENS/FEDERTRASPORTO, la struttura confindustriale proiezione del gruppo FS, che recentemente ha esteso la sua attività oltre il solo comparto ferroviario, ricomprendendo anche la mobilità locale (Di Giulio 2014). È da poco entrata in AGENS anche Autoguidovie, storica società privata lombarda, in virtù di un'alleanza siglata nel 2012 con BUSITALIA per consolidare la propria posizione nelle gare di affidamento che si terranno in Lombardia ed Emilia Romagna.

Dopo anni di stagnazione, la crisi finanziaria e le riforme di settore sembrano aver innescato dei meccanismi di espansione aziendale da parte delle aziende più solide. Le loro strategie, tuttavia, dovranno tener conto della presenza di quel tessuto di piccole aziende, spesso pubbliche ed in condizioni finanziarie non ottimali, che possono rappresentare tuttavia dei partner utili ad entrare nei diversi contesti locali. Nel prossimo paragrafo emergerà come la gara unica di affidamento stia emergendo come uno strumento attraverso il quale i regolatori regionali possono pensare di gestire le dinamiche legate all'industria del TPL con le esigenze del riordino.

5.2 La gara unica: efficienza, efficacia o cattura?

Nel paragrafo 3 ho messo in luce come alcune regioni abbiano imboccato un percorso di riorganizzazione che sta portando a centralizzare le

principali leve della governance della mobilità locale. Si tratta di una scelta ottimale? A quali condizioni? Se da un lato, infatti, le funzioni di programmazione strategica sono certamente meglio allocate a quel livello, più problematiche sono le scelte relative all'affidamento delle gestioni. L'assenza di rilevanti economie di scala fa sì che la scelta di affidare i servizi in un solo lotto di dimensioni regionali ponga diversi interrogativi sulle motivazioni e le possibili implicazioni.

Da questo punto di vista, i principali decisori nazionali non hanno mai forzato la mano né dal punto di vista normativo – limitandosi a fissare come limite minimo il livello provinciale – né da quello di una più generale sensibilizzazione all'adozione di *best practices* internazionali che hanno a che fare proprio con l'importanza del ritaglio degli ambiti. In questo senso, l'unica eccezione è rappresentata dall'AGCM, che ha ripetutamente – e in solitaria – segnalato il potenziale lesivo dei principi della concorrenza del ricorso alla gara unica regionale. Nel corso del 2013, all'interno di un'indagine conoscitiva della Commissione Trasporti della Camera dei deputati, il Presidente dell'AGCM Pitruzzella è intervenuto direttamente, richiamando circa l'impatto del ritaglio degli ambiti territoriali sull'effettiva apertura del mercato: «Sul punto il dibattito, più che altro scientifico, ha evidenziato i rischi connessi alla creazione di ambiti territoriali molto vasti. Una delle tentazioni circolate, soprattutto in alcune regioni, è di creare un ambito territoriale che coincida col territorio dell'intera regione, al fine di individuare un unico interlocutore. Questo, però, può determinare degli svantaggi dal punto di vista dell'organizzazione più efficiente, che invece dovrebbe tener conto della rete viaria, delle economie di scala conseguibili e così via»[7].

Questo tipo di scelta è frutto di una progettualità politica radicata in alcuni contesti regionali e che è maturata negli ultimi cinque anni, quando, a partire dai primi tagli ai trasferimenti nel 2010, l'intero comparto del trasporto pubblico locale ha visto peggiorare le sue condizioni operative. Tradizionalmente sotto-finanziate e dipendenti da risorse pubbliche, molte aziende del comparto sono entrate in sofferenza. La crisi si è inoltre abbattuta sulla già scarsa capacità di istituzioni ed aziende di effettuare investimenti in materiale rotabile, con flotte aziendali la cui età media è andata aumentando in maniera significativa (ASSTRA 2015, 137).

È all'interno di questo contesto, infatti, che molte regioni hanno concepito le proprie strategie centralizzatrici. Sebbene le motivazioni addotte

[7] Camera dei Deputati, Commissione IX, Seduta del 3 dicembre 2013. È significativo sottolineare che, all'interno dell'Indagine, nessuno degli attori auditi – fra cui i Ministri competenti Maurizio Lupi e Graziano Delrio, le rappresentanze delle regioni e dei comuni – ha mai menzionato il tema degli ATO.

richiamino quasi sempre la dimensione dell'efficienza, intesa come razionalizzazione dei costi, lo strumento della gara unica regionale potrebbe essere guidato da ragioni di tipo industriale.

Una di queste ha sicuramente a che fare con le sofferenze di molte aziende, sia pubbliche che private, che operano nel settore. Di fronte alla prospettiva di ricadute occupazionali che deriverebbero da probabili fallimenti, i governi regionali hanno trovato nell'affidamento unico uno strumento attraverso il quale incentivare processi di fusioni aziendali. In secondo luogo, privilegiare la concentrazione industriale a scapito della competitività della gara, è un mezzo attraverso il quale i governi regionali pensano di riuscire a impegnare i soggetti vincitori – spesso *incumbent* locali in alleanza con partner nazionali – a finanziare degli investimenti.

La prima regione a muoversi in questo senso è stata l'Umbria. Nel 2010 infatti è stata portata a termine la fusione delle 4 aziende di TPL che operavano sul territorio regionale (APM, ATC, SSIT, FCU), che sono andate a costituire Umbria Mobilità. Due anni più tardi è intervenuta una modifica alla LR 37/1998 che ha introdotto il bacino unico regionale e, successivamente, Umbria Mobilità ha imboccato la via della privatizzazione, con la progressiva entrata nel capitale di BUSITALIA che, all'assunzione del controllo totalitario delle azioni, nel 2014, ha annunciato un piano di investimenti per 300 nuovi autobus.

La Toscana ha recentemente portato a termine una gara per l'intero TPL su gomma della regione. Ha prevalso Autolinee Toscane (Gruppo RATP), contro una cordata guidata da BUSITALIA, che aggregava la maggior parte delle aziende *incumbent*. In questo caso l'affidamento consente alla Regione di mantenere i livelli occupazionali esistenti. Per quanto il risultato della gara sia stato già annunciato dal Presidente della Regione Enrico Rossi come esempio di avanguardia nel percorso di liberalizzazione[8], i risultati in termini di riduzione dei costi sembrano abbastanza contenuti, dato che l'azienda risultata vincitrice ha ridotto la base d'asta del 3%, contro un magro 1,75% dei concorrenti. Ancor peggiori sono stati i risultati raccolti dalla Regione Emilia-Romagna nella gara unica indetta per il trasporto ferroviario: un affidamento che può prolungarsi fino a 22 anni con l'impegno da parte dell'impresa vincitrice di introdurre in servizio 75 nuovi treni. Nel febbraio 2015, alla chiusura della procedura solo un'offerta è pervenuta: quella di Trenitalia in alleanza con l'azienda regionale TPER che, per giunta, conteneva un rialzo, anziché un ribasso, della base d'asta. Anche la Liguria sta percorrendo la medesima strada del lotto unico. Tuttavia la procedura

[8] Gara TPL, Rossi: "Una rivoluzione che migliorerà il servizio", *Toscana Notizie*: http://www.toscana-notizie.it/-/gara-tpl-rossi-una-rivoluzione-che-migliorera-il-servizio.

apertasi nel maggio 2015 e che prevedeva la data ultima per la consegna delle offerte nel 31 luglio del medesimo anno, è stata ad oggi (dicembre 2015) più volte oggetto di rettifiche, integrazioni e sospensioni dei termini[9]. La scelta delle aziende liguri di entrare in AGENS – la struttura di rappresentanza di FS – potrebbe rivelare la loro intenzione di partecipare alla gara insieme a BUSITALIA. La stessa dinamica potrebbe proporsi in futuro anche nel Lazio, dove le principali aziende hanno fatto la medesima scelta e la legislazione regionale ha già deliberato la presenza di un ATO unico, anche se ad oggi le scelte riguardanti possibili sub-ambiti di affidamento non sembrano essere state prese.

Questi esempi di gara unica regionale, dunque, forniscono l'impressione che i decisori politici, per quanto dichiarino di voler perseguire obiettivi di contenimento dei costi, siano maggiormente interessati a conseguire risultati sul fronte dell'efficacia, che contestualmente può coincidere con il salvataggio di imprese decotte e dei livelli occupazionali o il tentativo di garantire o migliorare livelli qualitativi dei servizi. Non sembra un caso, in questo senso, che le imprese di trasporto pubblico locale operanti in Umbria, Toscana e Liguria, le regioni che più rapidamente si sono mosse nella direzione dell'affidamento unico, facciano registrare, secondo le elaborazioni effettuate da Invitalia, fra i peggiori risultati economici in termini di ritorni sul capitale investito[10].

In questo senso, appare rivelatore il Piano Regionale dei Trasporti della Regione Friuli-Venezia Giulia, fra le prime ad intraprendere la strada della centralizzazione e ad oggi impegnata a realizzare un unico affidamento per tutti i servizi. Si tratta di un documento molto articolato e con un rilevante apparato analitico, realizzato dagli uffici responsabili della politica dei trasporti regionale con il supporto di consulenti esterni. Se inizialmente la strategia regionale viene giustificata in virtù dei ritorni di efficienza, nelle pieghe del documento vengono riportate delle perplessità sull'utilizzo dell'affidamento unico che, lungi dal rappresentare una soluzione efficiente,

[9] Si veda in merito l'intervento dell'AGCM (AS 1214, Roma 25 giugno 2015).

[10] Il fatto che la gara unica possa essere motivata da ragioni che esulano, parzialmente o totalmente, dalle motivazioni e le retoriche legate all'efficienza non implica che le regioni dove questa soluzione non è stata introdotta abbiano orientato le loro scelte ai suddetti criteri. In questo senso, la Delibera della Regione Veneto n. 2043/2013, che recepisce il riordino degli ATO del TPL conservando intonse le circoscrizioni provinciali, sembra essere coerente con strategie politiche volte al mantenimento degli assetti di potere esistenti (si veda in proposito il Cap. 6 di questo volume). Per giustificare questa scelta, la Regione cita espressamente le posizioni dell'AGCM critiche nei confronti della costituzione di ATO regionali. In questo caso, dunque, la retorica dell'efficienza viene adottata per sostenere il massimo di conservazione consentita dal quadro normativo nazionale.

oltre una certa soglia di estensione del *network*, sembra presentarsi come soluzione ad obiettivi industriali e programmatori: «Si precisa infine che la scelta del bacino unico e quindi di un unico affidamento, le cui ragioni derivano prioritariamente dall'esigenza di una programmazione e regolazione integrata e unitaria, può stimolare la ricerca di soluzioni industriali ottimali (…). Una gestione integrata può quindi prevedere l'articolazione sul territorio di unità o società produttive ottimali, condividendo le migliori pratiche, e beneficiare parallelamente delle economie di scala sul fronte dei costi indiretti e delle spese generali» (Regione Friuli Venezia-Giulia 2013, 43).

È interessante notare come gli estensori del piano invitino i decisori a riflettere sulle diverse implicazioni che la gara unica potrebbe avere, di fatto suggerendo una soluzione intermedia, che mantenga le funzioni di programmazione accentrate, mentre lasci le gestioni corrispondere a dimensioni territoriali più adeguate.

Per quanto prematuro, queste esperienze permettono sin d'ora individuare alcuni punti deboli del rigido accentramento regionale. In primo luogo è probabile che gli annunciati aumenti di efficienza non si verifichino: bacini troppo grandi possono infatti aumentare le condizioni di vantaggio degli *incumbent* e scoraggiare la partecipazione alle gare che, di conseguenza, si concluderebbero con risparmi sulla base d'asta minori delle attese (IRPET 2014).

In secondo luogo l'estrema concentrazione della posta in gioco aumenta il grado di conflittualità dell'arena. Non è un caso, infatti, che all'indomani dell'annuncio della vittoria di Autolinee Toscane, la cordata degli *incumbent* guidata da BUSITALIA abbia annunciato il ricorso, appoggiato anche da Cispel Toscana – l'associazione che raccoglie le aziende di servizi pubblici della Regione – e motivato dall'assenza dei requisiti di Autolinee Toscane a prender parte alla gara[11]. Se la Regione avesse scelto di effettuare più gare di affidamento, è probabile che i medesimi partecipanti avrebbero progressivamente effettuato ribassi d'asta più consistenti. In più, la divisione della posta in gioco renderebbe improbabile che un solo operatore si aggiudichi tutti i servizi, abbassando così il grado di conflitto.

[11] I ricorrenti si potrebbero infatti appoggiare ad una norma inserita nel decreto Burlando dalla legge Finanziaria per il 2014, che esclude dall'affidamento le «società, nonché le loro controllanti, collegate e controllate che, in Italia o all'estero, sono destinatarie di affidamenti non conformi al combinato disposto degli artt. 5 e 8, par. 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007». Nel caso di Autolinee Toscane potrebbe essere oggetto di contestazione il fatto che la sua controllante, RATP, gode di affidamenti aggiudicati in maniera non competitiva.

Questo scenario suggerisce un terzo fattore critico che sottostà alla scelta della gara unica ed è quello di una possibile cattura del regolatore da parte del regolato. Si tratta di un rischio tipico delle situazioni di regolazione dei monopoli, ma che nell'ambito del trasporto pubblico locale può essere mitigato proprio attraverso la creazione di più aree di servizio. La simultanea presenza di più di un operatore all'interno di una determinata regione, rafforzerebbe i decisori regionali, che avrebbero modo di sottoporre gli operatori ad operazioni di *benchmarking* in maniera molto più efficace di quanto non sarebbe possibile con un unico gestore.

6. Osservazioni conclusive

In questo capitolo si è cercato di ripercorrere le istituzioni e gli attori che hanno caratterizzato le politiche della mobilità locale in Italia dal 1997 ad oggi. In particolare, ci si è concentrati sull'evoluzione della geografia amministrativa di questa politica e in particolare alle politiche di ritaglio dei confini entro i quali i diversi servizi di trasporto pubblico locale sono erogati. Si è cercato di argomentare che la questione dei confini, pur essendo uno dei fattori cruciali per il buon funzionamento di questa politica, in quanto incide sull'efficacia della programmazione e della gestione, è rimasta sin da subito ai margini dell'agenda istituzionale, tanto dei decisori nazionali, quanto di quelli locali.

La crisi del comparto che ha portato i governi nazionali e regionali a riprendere in mano gli assetti di governance della politica dei trasporti locali sta dando risultati contraddittori. Se per la prima volta le regioni sembrano essersi accorte che gli ambiti territoriali costituiscono una delle possibili leve attraverso le quali disegnare politiche e produrre dei risultati, non è del tutto chiaro (o non sempre è chiarito in maniera trasparente da parte dei decisori locali stessi) quali siano gli obiettivi perseguiti. La soluzione dell'ATO unico, perseguita da ben nove regioni in ottemperanza agli *input* nazionali di razionalizzazione dei costi, sembra dare segnali contrastanti, specie in quei casi in cui all'unico bacino di programmazione si vuole far sovrapporre una gestione unificata. L'impressione è che sia avvenuto un processo, a volte velatamente dichiarato, di sostituzione dei fini, dove l'efficienza fornisce una giustificazione accattivante per operazioni di carattere industriale (il salvataggio di aziende locali), oppure per dare risposta all'esigenza di incentivare grandi realtà aziendali ad investire sul territorio in un settore falcidiato da forte incertezze sul piano regolativo e finanziario.

Riferimenti bibliografici

ASSTRA (2015), *Radiografia del TPL*, Roma.

Autorità di Regolazione dei Trasporti (2014), *Relazione annuale*, Torino.

Bentivogli, C., Cullino, R. e Del Colle D.M. (2008), *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, in «Questioni di economia e finanza», vol. 20, Banca d'Italia, Roma.

Bentivogli, C. e Panicara, E. (2011), Regolazione decentrata e servizio concentrato: le ferrovie regionali viaggiano su un binario stretto?, in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, pp. 690-722.

Brosio, G., Piperno, S. (2009), *Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, Giappichelli, Torino.

Cambini, C., Filippini, M. (2003), Competitive Tendering and Optimal Size in the Regional Bus Transportation Industry: An Example from Italy, in «Annals of Public and Cooperative Economics», vol. 74, n. 1, pp. 163-182.

Cassa Depositi e Prestiti – CDP (2013), *Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, Roma.

Di Giulio, M. (2011) *Principali, principianti. Le regioni e il trasporto ferroviario locale (1997-2011)*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. 3, pp. 533-565.

Di Giulio, M. (2014) *I gruppi di interesse nei trasporti*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 497-526.

Di Giulio, M. (2016), *Industrial policies at a time of liberalization. The internationalization of European transport enterprises*, in «International Review of International Sciences» (forthcoming on-line).

Regione Friuli Venezia-Giulia (2013), *Piano regionale del trasporto pubblico locale*, Trieste.

Gastaldi, F., Quaglino, L. e Stagnaro, C. (2012), Il trasporto pubblico locale e la concorrenza. Cambiare il paradigma per salvare il servizio. Il caso ligure, Special Report – Istituto Bruno Leoni, 23 luglio.

Iacovone, D. (2014), *I servizi di pubblica utilità tra Stato, mercato, regolatore e consumatore*, Il Mulino, Bologna.

Invitalia (2013), *Linee guida per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali nel trasporto pubblico locale e regionale*, Roma.

Invitalia (2015), *Assetti organizzativi del trasporto pubblico locale*, Roma.

IRPET (2014), *Risorse, riforme e assetti industriali del TPL*, Atti del convegno, Firenze, 10 ottobre 2014.

ISFORT (2014), *Il trasporto pubblico locale. La ricerca dell'efficienza attraverso le riforme*, Genova.

Lanzalaco, L. (2010), Riscoprire la razionalità sinottica? Coerenza, integrazione ed efficacia delle politiche pubbliche, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. 1, pp. 33-59.

Majone, G. (1980), *Policies as Theories*, in «Omega», vol. 8, n. 2, pp. 151-162.

Mattina, L. (2013), *La mobilitazione degli interessi e le liberalizzazioni «emendate» del governo Monti*, in A. Di Virgilio e C. Radaelli (a cura di), *Politica in Italia 2013*, Bologna, Il Mulino, pp. 237-257.

Perrow, C. (1986), *Complex Organizations. A critical essay*, New York, McGraw Hill.

Pressman, J. e Wildavsky A. (1973) *Implementation*, Los Angeles, University of California Press.

Weiss, C.H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

8. La retorica della razionalizzazione

di Silvia Bolgherini e Cristina Dallara

1. Introduzione

La riflessione proposta in questo volume è scaturita dall'osservazione degli interventi di riforma del settore pubblico italiano negli anni della cosiddetta crisi globale. In questi anni si è affermata in Italia una tendenza – peraltro perfettamente in linea con i percorsi degli altri paesi europei – che, sebbene non sia corretto definire centripeta *tout court*, è sicuramente caratterizzata da un ri-accentramento e da un accorpamento delle unità territoriali delle varie pubbliche amministrazioni, in particolare di quelle con strutture che erogano servizi a livello locale. Il nostro volume si è posto come obiettivo l'analisi di questi interventi di riforma, con particolare attenzione agli enti locali, al settore dei servizi pubblici locali (acqua, rifiuti e trasporti), alla sanità e al settore della giustizia.

Dopo una lunga fase in cui, sotto l'influenza del New Public management (NPM), le principali riforme del settore pubblico sono state caratterizzate, seppur con le debite differenze tra i vari settori, da una tendenza centrifuga (decentramento e autonomismo), negli anni più recenti si è registrata invece una tendenza opposta, che alcuni studiosi efficacemente definiscono come un ritorno verso un'amministrazione "neo-weberiana" (Capano 2010). Nello specifico però, quello che emerge dai capitoli del volume è un quadro variegato di riforme e interventi che, spinti ed accelerati dall'affermarsi della crisi economica e della conseguente austerity, sono andati ad incidere sulla quella situazione di differenziazione e frammentazione degli apparati pubblici che era emersa come logica conseguenza delle strategie di decentramento e autonomismo ispirate al NPM. Sebbene tali interventi, finora di carattere prettamente normativo, presentino un obiettivo dichiarato comune – razionalizzare per migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione (PA) e, di conseguenza, ridurne i costi – in realtà sembrano aver perseguito solo la seconda parte della proposizione esposta sopra: il taglio netto della spesa e dei fondi. Il vero cuore del problema, è invece la prima parte: il miglioramento del funzionamento del settore pubblico attraverso un maggiore coordinamento ed integrazione tra i livelli e gli ambiti territoriali. Ma questo sembra, al momento, essere quasi del tutto trascurato.

In questo capitolo conclusivo, cercheremo, dunque, di esplicitare questa nostra interpretazione. Nello specifico ci si focalizzerà su come e quando

emerge il problema della estrema differenziazione e frammentazione delle forme organizzative nei settori da noi considerati (par. 2). Le analisi condotte ci permettono di suddividere i settori considerati in tre categorie differenti – enti locali, servizi pubblici locali (acqua, rifiuti e trasporti) e servizi pubblici a gestione prevalentemente centralizzata (sanità e giustizia). Successivamente, mostreremo come gli enti locali costituiscano un crocevia per le politiche di ogni settore e come il loro ruolo sia centrale in ogni tentativo di riforma (par. 3), ma anche come questo porti a conseguenze inattese penalizzanti per gli stessi enti locali, per i comuni in particolare (par.4). Infine (cap. 5) riprenderemo il concetto di razionalizzazione e la sua retorica e ci si interrogherà su come il paradigma di riforma che ha caratterizzato la PA italiana negli anni '90 e all'inizio dei 2000 sia in qualche modo mutato e sia stato innestato con nuove idee e contenuti riconducibili all'ampio e indefinito (quasi)paradigma di post-NPM.

2. Differenziazione e frammentazione come problema di policy

Come si è detto nel Cap. 1, durante gli anni '90, il settore pubblico italiano, seppure in modo variegato e disomogeneo, è stato influenzato dalle idee e dagli strumenti proposti dal paradigma NPM. Tra gli effetti maggiormente osservabili di questo processo, Capano e Gualmini (2011) individuano: 1. le strategie di decentramento di responsabilità verso i governi regionali e locali; 2. Le politiche autonomistiche; e 3. l'esplosione e la diversificazione delle forme organizzative (pluralismo organizzativo). In Italia, il pluralismo organizzativo (differenziazione e frammentazione dei tipi di apparati pubblici) ha portato, al contrario delle intenzioni, a notevoli problemi di inefficienza ed inefficacia. Questo a conferma della criticità di quelle funzioni latenti (Merton 1949) delle azioni, tipiche delle riforme amministrative, che portano a conseguenze inattese e non volute e che raramente vengono considerate in fase di formulazione delle riforme.

La logica del decentramento e dell'autonomia, infatti, è stata perlopiù intesa in Italia come semplice ripartizione delle competenze, con distorsioni come la proliferazione di unità, l'eccessiva diversificazione delle forme e delle strutture organizzative.

Dai primi anni 2000, come si è visto sempre nel Cap. 1, il NPM e i relativi strumenti hanno poi iniziato una fase di declino, nella quale si è registrato un nuovo vigore dello Stato centrale; vigore che ha poi raggiunto l'acme con l'avvento della crisi economica del 2008 e il ritorno del modello dello Stato centrale come attore principale per la soluzione ai problemi collettivi. Parafrasando Vetritto (2010) e Capano (2010) si può affermare che lo Stato – e quindi la PA a livello centrale – è tornato a giocare un ruolo

cruciale nella produzione e nell'attuazione delle politiche pubbliche. Si è aperta così una finestra di opportunità per lo Stato per intervenire maggiormente anche sugli aspetti disfunzionali del settore pubblico.

Dopo gli anni '90, il problema di policy che sembra emergere è quello della frammentazione (e in alcuni casi della duplicazione) delle unità organizzative e della conseguente mancanza di integrazione e coordinamento tra i livelli e le strutture, con le conseguenti inefficienze e sprechi. Frammentazione organizzativa, che di per sé e in linea di principio, non costituisce un problema e può invece essere espressione fisiologica sia del principio di autonomia che delle diversità dei contesti sociali e organizzativi a livello locale. Può diventare un problema, invece, quando prende la forma di una frammentazione anomica, "non governata", quando cioè si riscontra una mancanza o una incapacità di coordinamento tra le varie unità. Ecco allora che si possono produrre quegli effetti perversi di cui si diceva in precedenza (mancanza di efficienza, di integrazione e costi troppo elevati).

Dal nostro punto di vista, ciò che è emerso dai capitoli di questo volume è che, sebbene il tema della frammentazione organizzativa (numero e tipi di enti locali; numero di enti gestori nei servizi, numero delle Asl e dei distretti socio-sanitari) e della mancanza di integrazione tra livelli e strutture inizi ad essere dibattuto, o a entrare pur sporadicamente nelle agende di governo, già tra la fine degli anni '90 e l'inizio del 2000, la situazione cambia con l'esasperarsi della retorica pubblica sull'inefficienza e sul malfunzionamento del settore pubblico e con l'avvento della crisi economica. Da questo momento in poi la retorica della razionalizzazione diventa una maschera (retorica) per operare interventi di natura principalmente finanziaria e non di reale riforma amministrativa e organizzativa. Con la conseguenza di produrre effetti, paradossalmente, solo in termini di tagli economici e non in termini di miglioramento del coordinamento, dell'integrazione e dell'efficienza del servizio reso dagli apparati pubblici.

I settori qui analizzati possono essere suddivisi, per ragioni espositive ma anche per la loro natura, in tre categorie diverse: enti locali, servizi pubblici locali (acqua, rifiuti e trasporti) e servizi pubblici a gestione prevalentemente centralizzata (sanità e giustizia). Vediamo allora, per ciascuna di queste categorie, come e se emerge la questione della differenziazione e frammentazione come problema di policy.

2.1 Gli enti locali

Per gli enti locali negli anni '90 si è assistito a due processi paralleli. Da un lato il loro numero è andato progressivamente aumentando: i comuni hanno raggiunto le 8.100 unità e le province hanno raggiunto il loro massimo di 110. Dall'altro lato, la policy di riordino territoriale, come ribadiscono Casula e Marotta (Cap. 2), ha avuto inizio proprio in quegli

anni, con i primi provvedimenti nel 1990 e poi nel 1999. Ma questi primi interventi, in linea con le tendenze di quegli anni, avevano messo a disposizione un ampio ventaglio di opzioni per i comuni che avessero voluto mettere in atto azioni di cooperazione intermunicipale (consorzi, unioni di comuni, ecc.. e anche la prima opzione di fusione). Alcune regioni avevano addirittura introdotto delle forme associative proprie, come l'Emilia-Romagna con le Associazioni intercomunali (Baldini *et al.* 2008). Il panorama pre-crisi era dunque quello di un'altissima frammentazione. In un duplice senso: quello di un alto numero di enti locali e quello di un'ampia variabilità di forme organizzative possibili. Il dibattito sul numero eccessivo degli enti locali, come è stato ricostruito, era già presente, ma senza che mai fosse stato affrontato come un'emergenza.

Gli anni della crisi segnano una svolta nettissima in questo settore di policy. Il numero degli enti locali, dai comuni alle province, e di tutte le loro articolazioni organizzative (agenzie, enti di vario genere) comincia a essere additato dal governo centrale come l'aspetto principale sul quale agire per ridurre la spesa pubblica da un lato e le inefficienze o le difficoltà di gestione (ad esempio dei piccoli comuni) dall'altro. Le spinte alla riduzione del numero degli enti locali sono quindi diventate sempre più esplicite e cogenti anche se, almeno per il momento, la riduzione forzata dei comuni (quindi le fusioni obbligatorie) resta ancora fuori dalle possibilità considerate dal legislatore nazionale.

Il tema della eccessiva differenziazione e frammentazione diventa invece centrale proprio con la crisi: da quel momento lascia l'arena del dibattito tra esperti e entra nell'agenda istituzionale, con evidenti eco anche nel dibattito pubblico. La tempistica di questo passaggio spiega anche il perché il modo in cui si è tentato di risolvere il problema sia stato, contemporaneamente, un approccio dimensionale e uno finanziario. In altre parole la frammentazione viene affrontata attraverso l'aumento delle dimensioni degli enti locali (attraverso le fusioni) e con la gestione associata (obbligatoria per i piccoli comuni, ma incoraggiata per tutti). Ma allo stesso tempo queste soluzioni dovrebbero portare con sé minori sprechi, contenimento dei bilanci, risparmi e controllo della spesa. L'aumento dell'ampiezza territoriale di riferimento diventa quindi sinonimo di risparmio e l'elemento dimensionale si integra, fino a confondersi, con quello finanziario. Interventi mirati a affrontare la questione dal punto di vista funzionale e dimensionale diventano tutt'uno (se non addirittura subordinati) a interventi di riduzione della spesa. Al punto da diventare indistinguibili e, quindi, difficilmente separabili.

Da questo punto di vista gli enti locali rappresentano in modo forse più macroscopico una traiettoria ravvisabile anche negli altri settori di policy, come diremo di seguito.

2.2 I servizi a gestione locale: acqua, rifiuti e trasporti

I servizi pubblici locali sono un ambito nel quale la frammentazione ha avuto una connotazione particolare: quella della dispersione dei soggetti gestori di tali servizi. Le amministrazioni comunali, tradizionalmente interessate in prima persona rispetto ai servizi sia ambientali (acqua e rifiuti) che trasportistici, hanno organizzato nel corso del tempo sistemi di gestione, più o meno diretta, di tali servizi, dando così luogo a una parcellizzazione territoriale estrema che ha raggiunto il suo massimo negli anni '80. Tale proliferazione gestionale – e i conseguenti costi, divenuti non più sostenibili – ha avuto un freno soltanto con i provvedimenti degli anni '90 e i tentativi di razionalizzazione che li hanno guidati. Nei servizi ambientali, in cui, come ricostruisce Profeti (Cap. 6), l'acqua e i rifiuti erano stati disciplinati separatamente, alla metà degli anni '90 ha iniziato a affacciarsi il concetto di "servizio integrato" che avrebbe dovuto armonizzare le varie fasi dei servizi, nonché (possibilmente) i due servizi tra loro. In questo ambito il problema della frammentazione era appunto legato, più che altro, al numero degli operatori in campo nella fase della gestione del servizio e all'impossibilità, per lo stato centrale o per le regioni, di controllare migliaia o centinaia di soggetti e razionalizzare così il settore nel suo complesso. Gli interventi di quegli anni '90 – e la stessa logica degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) che mirava a estendere le dimensioni dei bacini di gestione (e quindi il numero dei soggetti preposti) – però, non portarono a risolvere il problema, che si è trascinato fino agli anni della crisi. La crisi globale e l'austerity hanno fatto da spinta per tentativi di aggregazione e accorpamento degli enti gestori e quindi di riduzione della frammentazione, anche se in questo periodo lo strumento adottato è stato di natura opposta al precedente, ovvero l'abolizione degli ATO e la rideterminazione dell'ambito territoriale di gestione dei servizi ambientali coincidente almeno con quello provinciale. In questo periodo, quello che era stato fino allora un dibattito essenzialmente tecnico e che spesso non usciva dalle arene delle commissioni parlamentari, comincia, per la "nuova" natura di problema anche economico, a affacciarsi nel dibattito pubblico, oltre che a entrare di nuovo, come si è visto, nell'agenda politica.

Lo stesso percorso è rintracciabile nel settore dei trasporti pubblici locali (TPL). Anche in questo caso il problema della frammentazione è tradizionalmente legata al numero delle aziende che forniscono il servizio di trasporto e soprattutto alla struttura industriale di questo settore che in Italia si caratterizza, come espone Di Giulio nel Cap. 7, per una forte segmentazione in un numero elevato di imprese di dimensioni ridotte. E anche in questo caso questo problema, rilevato come tale negli anni '90, è rimasto pressoché della stessa entità fino agli anni della crisi. Con la crisi e

gli imperativi di austerity che essa ha portato con sé, anche nel settore del TPL è stato introdotto lo strumento degli ATO come ambito di gestione dei servizi di trasporto, la cui estensione dovrebbe corrispondere almeno a quella provinciale [1] e che, come si è visto, in alcune regioni potrebbe ricomprendere addirittura l'intero territorio regionale. Al pari dei servizi ambientali, dunque, l'intervento sulle dimensioni dei bacini di gestione e fornitura del servizio è concepita come via per affrontare indirettamente il problema della frammentazione che, in questi due ambiti, è quella del numero dei soggetti gestori del servizio stesso. E così come è avvenuto per i servizi ambientali, il settore torna in agenda politica ma, in questo caso, il dibattito rimane anche stavolta prettamente tecnico. Per chiudere su questo aspetto vale la pena sottolineare quello che Di Giulio ha evidenziato per i TPL in questo volume, ovvero come la scelta, in entrambi i settori dei servizi pubblici, di individuare nel livello (almeno) provinciale la delimitazione minima dell'ambito ottimale di gestione del relativo servizio, appaia piuttosto bizzarra visto che negli stessi anni – dal 2010 in poi – la politica istituzionale di riordino territoriale è stata invece tutta orientata all'abolizione delle province come ente intermedio e quindi, in teoria, come ambito territoriale di riferimento per tutta una serie di servizi e funzioni.

2.3 I servizi con gestione prevalentemente centralizzata: sanità e giustizia

Nella sanità l'impatto delle idee di NPM è maggiormente visibile in riferimento al decentramento di responsabilità verso i governi regionali e locali e all'aziendalizzazione del 1992-1993 (Toth 2011), piuttosto che in relazione all'esplosione e alla diversificazione delle forme organizzative (pluralismo organizzativo). Complessivamente, il settore sanitario è stato, sottoposto a pressioni di natura ambivalente (*ibidem*): da un lato, le riforme degli anni '90 hanno concesso sempre più autonomia, anche sulla scelta dei modelli organizzativi, ai livelli regionali, dall'altro lato, il governo centrale si è mostrato restio a perdere un ruolo attivo di indirizzo e controllo. Come spiegano efficacemente Pavolini e Taroni (Cap. 4), se gli anni '80 furono il periodo d'oro del welfare sanitario comunale dentro il Ssn, il quadro cambiò radicalmente con le riforme del biennio 1992-93, che introdussero l'aziendalizzazione delle Usl e la regionalizzazione del sistema sanitario. L'aziendalizzazione e la regionalizzazione rappresentarono, da un lato, un processo di decentramento di funzioni dallo Stato alle regioni, dall'altro un

[1] È interessante osservare come l'obiettivo in entrambi i settori a gestione locale la soluzione recente per la frammentazione sia la stessa, ovvero quella di individuare ambiti di gestione di questi servizi di estensione almeno provinciale. Curioso però che in un settore (servizi ambientali) questo si ottenga eliminando gli ATO, mentre nell'altro (trasporti) lo si ottenga introducendoli!

processo di accentramento dai comuni alle regioni, poiché i municipi vennero sostanzialmente privati della possibilità di intervento sull'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari.

Il ruolo dei comuni venne recuperato con la riforma Bindi del 1999, non tanto nella gestione diretta delle organizzazioni sanitarie, quanto in quella di comunità, attraverso l'organizzazione di nuovi servizi territoriali. Pavolini e Taroni spiegano come, durante gli anni '90, «era emerso in modo sempre più evidente come un sistema sanitario basato sull'ospedale (e sulla sola gestione regionale) mal si prestava a rispondere in maniera efficace ed efficiente ai bisogni reali della collettività», mentre una rete diffusa di interventi sul territorio, in collegamento con i comuni appariva la risposta più appropriata. Il Piano sanitario nazionale del 1996-99 poneva infatti al centro del Ssn, accanto alla rete ospedaliera, il distretto sanitario che, da semplice luogo di aggregazione di servizi di primo livello, diventava una macrostruttura aziendale con proprio budget ed una sua direzione per il governo di una complessa rete di servizi territoriali. A fine anni '90, la normativa individuava nel distretto sanitario un luogo di governo decentrato dell'Azienda sanitaria territoriale, molto legata alla comunità locale e in grado di coordinarsi con gli enti locali per favorire una forte integrazione sociosanitaria (Balduzzi e Moirano 2011; Bellentani *et al.* 2011). Le riforme dell'inizio degli anni 2000 proseguirono nell'obiettivo di promuovere l'integrazione territoriale fra sociale e sanitario e ribadirono il ruolo del distretto come luogo dell'integrazione, istituendo anche una serie di strumenti di collaborazione a vari livelli fra sanità (regionale) e servizi sociali (comunali).

Sembra dunque che il settore della sanità rappresenti per certi versi un'eccezione rispetto agli altri settori, poiché sebbene le politiche di decentramento e autonomia abbiano di fatto prodotto un rafforzamento dei distretti sanitari quali nuove unità e forme organizzative per le politiche sanitarie [2], nello stesso tempo il problema dell'integrazione e del coordinamento tra i livelli e le strutture è stato fin dall'inizio al centro dell'agenda politico-legislativa. Secondo Taroni (2013), però, la riforma costituzionale del 2001 è stata una sorta di spartiacque e ha segnato la fine delle grandi riforme organiche della sanita a livello nazionale.

Ciò che è cambiato con gli anni della crisi economica e delle conseguenti politiche di austerità, sono principalmente i margini di influenza

[2] Taroni e Pavolini spiegano infatti come il livello distrettuale/territoriale sia diventato sempre più rilevante, sia come il luogo per costruire un welfare di comunità che favorisca l'integrazione fra sociale e sanitario, sia in termini meramente finanziari, rappresentando oggi oltre la metà della spesa delle aziende sanitarie.

e di controllo dello Stato sui comuni e sulle regioni. Lo scoppio della crisi e gli episodi di corruzione in sanità in molte regioni italiane hanno fatto si che, parafrasando gli autori, «dopo venti anni di acclamazioni delle virtù del decentramento e, in particolar modo, del regionalismo, anche in sanità, il pendolo sembra oscillare verso direzioni opposte». I vari Patti per la salute[3] e i Piani sanitari dal 2000 in poi, così come la riforma Balduzzi della sanità del 2012 (D.L. 158/2012), hanno sviluppato norme sempre più stringenti di riordino ospedaliero e hanno cercato di orientare fortemente il sistema sanitario verso ampi processi di deospedalizzazione. Durante i recenti anni di crisi, il grande cambiamento di fondo che sembra delinearsi nei rapporti fra Stato, regioni e comuni sembra essere quindi il tentativo di ri-centralizzazione di alcune decisioni importanti da parte del livello nazionale, accompagnato da drastici tagli ai trasferimenti statali agli altri due soggetti, che sono stati resi più deboli e meno in grado di articolare e sviluppare nuovi interventi, a partire dall'integrazione socio-sanitaria (del Pino e Pavolini 2015). In questo contesto la volontà (necessità) di razionalizzare la spesa in campo strettamente sanitario ha spinto le regioni a intraprendere la strada del "gigantismo" e della crescita dimensionale delle ASL e della riduzione del numero di Aziende ospedaliere. In campo socio-sanitario è stato invece promosso un modello sempre più integrato e centrato sul binomio distretto sanitario-ambito/zona sociale di programmazione con l'effetto di diluire almeno indirettamente il ruolo dei comuni nel governo del settore. Con l'acuirsi della crisi, però, sono anche gli stessi enti locali che non riescono più a reggere l'autonomia e il carico funzionale precedentemente acquisito e dal basso propongono soluzioni di accorpamenti e riduzione delle strutture organizzative locali.

L'utilizzo degli strumenti tipici degli interventi di razionalizzazione, comuni anche agli altri settori (fusioni, accorpamenti e gestioni associate), sono qui chiaramente utilizzati per incidere sulla frammentazione e la duplicazione dei costi di gestione dei servizi: i risultati dell'applicazione di questi strumenti sono chiaramente visibili sia nelle aumentate dimensioni dei distretti sanitari (con fusioni e gestioni associate), sia negli accorpamenti delle Asl e nei nascenti modelli delle Asl Uniche Regionali.

Nel settore della giustizia gli anni '90 sono gli anni in cui si afferma, con il giudice di pace, la cosiddetta giustizia di prossimità, vale a dire il livello che si colloca alla base della piramide giudiziaria e che si propone di

[3] Come recita la normativa in merito, i Patti per la salute sono accordi finanziari e programmatici tra il governo e le regioni, di valenza triennale, in merito alla spesa e alla programmazione del Ssn, finalizzati a migliorare la qualità dei servizi, a promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e a garantire l'unitarietà del sistema. Dal 2000 al 2015 sono stati prodotti cinque Patti.

esercitare le funzioni giudiziali su casi di modesta entità, in relazione ad un ambito dimensionale (mandamento) che corrispondeva ai confini del comune (in alcuni casi due-tre comuni limitrofi). Tale nuova forma organizzativa si è presto imposta come la più diffusa e capillare a livello territoriale arrivando, alla fine degli anni '90, a contare 845 sedi (Di Federico 2008; Cavallini 2006). È solo nel periodo che va dal 1999 al 2002 che si è intervenuti per la prima volta, con la riforma del giudice unico[4], modificando gli ambiti territoriali degli uffici giudiziari con l'obiettivo di ridurne l'elevato numero sul territorio nazionale. Si è trattato dunque di interventi con tendenze ambivalenti: da un lato, l'entrata in vigore del giudice di pace ha consolidato e ampliato la giustizia di prossimità a livello locale; dall'altro lato, con la riforma del giudice unico, è stato messo in atto un primo tentativo di riduzione delle forme organizzative esistenti. Ma, al netto di quest'ultimo provvedimento, di fatto in questi anni il problema della frammentazione e dell'elevato numero di uffici sul territorio è rimasto sotto traccia, senza approdare a livello di agenda istituzionale. E' solo con la *spending review* del governo Monti nel 2010-2011, che il numero degli uffici giudiziari e la necessità di ridurli entra prepotentemente in agenda come una delle priorità per garantire la sussistenza economica del paese e, con questa connotazione, entra anche nel dibattito pubblico. Da qui la legge 148/2011, descritta da Carnevali e Carboni (Cap. 5) e le fasi successive, ovvero un primo testo con una chiara tendenza ri-accentratrice, che abolisce la giustizia di prossimità e propone pesanti accorpamenti per i tribunali (capoluoghi di provincia).

Le diverse declinazioni della frammentazione come problema di policy nei vari settori che sono state descritte sinora, nonostante le differenze, hanno fatto emergere con forza alcuni elementi comuni: dalla proliferazione organizzativa negli anni '90, alla progressiva salienza che assume il problema della frammentazione con l'avvento della crisi globale, a (soprattutto) alle soluzioni prospettate che in tutti i casi sono quelle di accorpamenti, fusioni e tagli.

Il Quadro 1 sintetizza questi passaggi e le evoluzioni nei vari settori.

[4] Con la riforma del giudice unico (Dl 51/1998), entrata in vigore nel 2002, si è infatti abolita la figura del giudice conciliatore e del pretore che avevano sede in ogni comune della repubblica italiana e che avevano competenze nelle controversie tipiche della giustizia minore (Di Federico 2008). Al posto di queste due figure è stato istituito un tribunale di prima istanza che esercita le sue funzioni in un ambito territoriale corrispondente al territorio di una singola provincia, con la possibilità di creare sedi distaccate nei comuni maggiori.

Quadro 1. *Fasi di riforma, cambiamento sottostante, strategie e effetti*

	Teoria del cambiamento[1]	*Strategia e strumenti*	*Effetti*
Anni 90	Modernizzazione e efficienza	Decentramento/autonomia; Differenziaz./ frammentaz.	No efficienza; No risparmio
Primi anni 2000	Migliore integrazione/coordinam. e quindi risparmio	Dibattito tecnico; primi tentativi (solo in alcuni settori) di interventi di integrazione/coordinam.	Scarsa implementazion
Austerity 2008-2011	Razionalizzazione (risparmio e poi migliore integrazione/coordinam.)	Tagli e *spending review*	Tagli ma non integraz/coordin

[1] Si fa qui riferimento alla nozione di teoria del cambiamento (Weiss 2000). Sul punto si vedano anche i Capp. 5, 6 e 7 in questo volume.
Fonte: Elaborazione propria.

Le politiche e gli interventi che in questo volume abbiamo definito di razionalizzazione sono dunque un insieme di misure, non sempre organiche, che hanno come obiettivo dichiarato comune quello di incidere sul problema della frammentazione, ma che di fatto viene intesa solo come un problema di carattere economico e quindi di riduzione dei costi.

Nei vari settori analizzati in questo volume, il problema della frammentazione e della mancanza di integrazione è emerso con declinazioni diverse e in tempi e arene politiche differenti (in particolare per il settore della sanità) mentre comune è stato il tipo di soluzioni di razionalizzazione che lo Stato centrale ha intrapreso per affrontarlo, soprattutto dalla seconda metà degli anni 2000 in poi.

3. Lo snodo degli enti locali

L'analisi in profondità nei vari settori di policy effettuata nei capitoli e la disamina della differenziazione e frammentazione come problema di policy che abbiamo appena esposto, hanno evidenziato un altro aspetto cruciale nella nostra analisi. Ovvero come il livello locale e le sue istituzioni, in particolare i comuni, si trovino al crocevia delle politiche di ogni settore e come siano più o meno direttamente interessati da (tentativi di) riforme in ciascuno di essi.

La carrellata sulle politiche di riordino territoriale effettuata nella prima parte del volume (Capp. 2 e 3) ha ricostruito in dettaglio in che modo i comuni si siano trovati a poter fare prima, e a subire poi, scelte riguardanti la gestione associata di certe funzioni e di certi servizi e anche ipotesi di

accorpamenti e fusioni. Il tutto in una posizione sempre più difficile nel dover conciliare esigenze di autonomia e identità con quelle di coordinamento, accorpamento e risparmio. Gli interventi nei confronti degli enti locali a partire dal 2010 sono stati di natura essenzialmente finanziaria e volti alla riduzione della spesa, anche se i provvedimenti avevano spesso etichette e retoriche di riordino territoriale. Sono degli anni della crisi le spinte verso un utilizzo più massiccio delle forme di intercomunalità e i cospicui incentivi per le fusioni. Ma, come si è visto, queste spinte si sono accompagnate a una altrettanto marcata riduzione delle opzioni organizzative possibili: le unioni di comuni e le fusioni sono rimaste le uniche forme di intermunicipalità davvero incoraggiate.

La proliferazione organizzativa degli anni '90 e la tendenza al decentramento – in questo caso non solo organizzativo a anche più propriamente nel senso di rafforzamento della periferia nei confronti del centro e di incentivo delle autonomie locali – tipica dei decenni pre-crisi, hanno quindi subito un brusco arresto con lo scoppio della crisi globale. Forti spinte al ri-accentramento di competenze, ma soprattutto di decisioni, da parte dello Stato centrale hanno invertito la tendenza precedente. Per gli enti locali si è trattato in questo senso di una traiettoria estremamente chiara e visibile che partiva da una situazione di ampia autonomia e discrezionalità e giunge a una in cui la ricentralizzazione, competenziale e decisionale, è stata netta e di grande impatto (Bolgherini 2014; 2015; 2016). La riduzione delle opzioni disponibili è andata di pari passo con la riduzione delle risorse, con la conseguenza che i comuni si sono trovati a dover, necessariamente, intraprendere strade di gestione associata anche per poter far fronte a quelle che sono le loro prerogative di base e per poter continuare a fornire i servizi fondamentali ai propri cittadini.

Anche gli interventi che sono stati analizzati nei vari capitoli settoriali hanno messo in evidenza come il livello locale, quasi sempre quello comunale, sia stato interessato in modo diretto, spesso maggiore che in passato, proprio negli anni della crisi. Ma questo coinvolgimento non ha affatto significato un suo rafforzamento. Al contrario, in tutti i settori si è riscontrato un netto ri-accentramento da parte del governo centrale. Che si è accompagnato a una altrettanto netta riduzione delle risorse per gli enti locali, sia in termini di opzioni (organizzative e decisionali) a disposizione, che in termini economico-finanziari. Riprendiamo ora uno a uno i settori trattati nel volume, cercando di evidenziare in ciascuno di essi questo aspetto specifico.

Nelle politiche sanitarie (Cap. 4) il ruolo dei comuni ha seguito due traiettorie quasi opposte con la separazione sempre più netta, a partire dagli anni '90, tra la sanità e il socio-sanitario. Nella prima, dopo decenni di grande coinvolgimento diretto, soprattutto negli anni '80, i comuni hanno

perso sempre più centralità in favore, in particolare, delle regioni. Nel socio-sanitario invece, dopo una loro marginalizzazione negli anni '90, il ruolo dei comuni è andato aumentando a partire dalla riforma del 1999 e l'introduzione del distretto socio-sanitario. Da allora i comuni sono stati il centro della fornitura e della gestione del welfare di comunità, integrando servizi sociali e prestazioni sanitarie di primo livello. Con l'avvento della crisi globale si è avuto un momento di svolta, in entrambe le traiettorie. La nuova tendenza, sia nella sanità nei confronti delle regioni che nel socio-sanitario nei confronti dei comuni, è stata quella di una forte ri-centralizzazione da parte dello Stato delle decisioni e quindi di una limitazione dell'autonomia degli altri livelli territoriali. Come è noto, le decisioni prese dal livello centrale sono state quelle dei tagli alla spesa e le politiche sanitarie, si è visto, ne sono state fortemente interessate. Ma le restrizioni di natura economico-finanziaria imposte, che si sono tradotte anche in vincoli sull'autonomia decisionale e sugli interventi attuabili sui territori da parte degli enti locali, non si sono però accompagnate a riduzioni dei compiti di gestione e di prestazione dei servizi per gli stessi enti. Stessi compiti per gli enti locali – e quindi aspettative invariate da parte dei cittadini sui servizi erogati – ma con margini di manovra ridotti, soprattutto, da condizioni di netto sotto-finanziamento. Condizioni, peraltro, comuni anche agli altri settori.

Nel settore della giustizia (Cap. 5) i comuni entrano in scena loro malgrado e, a quel punto, sono essi stessi che, paradossalmente, si fanno avanti in un settore tradizionalmente lontano da questo livello territoriale. La proliferazione di ricorsi alla giustizia di prossimità registratasi, come si è visto, dal 2008 in poi, ha infatti riguardato soprattutto questioni locali e il giudice di pace ha cominciato a fungere quasi da servizio di *cahiers de doléances* dei cittadini nei confronti dell'amministrazione comunale. Con la previsione di un netto taglio del numero di questi giudici di prossimità, i comuni – nel periodo tra il disegno di legge del 2011 e l'entrata in vigore della riforma nel 2014 – si sono mobilitati per cercare di mantenere tale servizio. Ed è in questa fase, negli anni più duri della crisi globale, che si osserva un atteggiamento soltanto apparentemente paradossale da parte dei comuni, ovvero il loro tentativo di mantenere in vita a livello locale un servizio tradizionalmente centrale e centralizzato. Amministrazioni comunali, comitati, ma anche consigli regionali (Dallara, Pederzoli e Sapignoli 2014) si sono attivati contro la decisione di taglio del governo centrale. La risposta del governo è stata secca e pienamente conforme alla linea di austerity e alla retorica efficientista: il numero delle sedi è comunque un costo da tagliare, ma i comuni o le unioni di comuni possono mantenere il servizio a loro completo carico (ad eccezione del personale di magistratura professionale). Con una doppia conseguenza. Da un lato i comuni si trovano

in questo modo a essere parte integrante della fornitura ai cittadini di un servizio che si sposta di fatto a livello comunale, pur restando *de jure* di natura statale. Dall'altro lato questo scivolamento della responsabilità di gestione ha degli effetti ben più dirompenti, comuni anche a altri settori di policy, su cui torneremo in seguito.

I servizi pubblici locali ambientali (Cap. 6) rappresentano un altro settore in cui gli anni '90 hanno segnato una svolta nel ruolo dei comuni. Come si è visto, la legge Galli del 1994 sull'acqua e il decreto Ronchi del 1997 sui rifiuti avevano introdotto il concetto di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) che per questi servizi, tra le altre cose, superava i singoli confini comunali. Se la configurazione territoriale passava dunque a essere sovracomunale, il ruolo delle amministrazioni locali restava centrale al momento dell'affidamento della gestione dei servizi stessi, che spesso ricadeva su società *in-house* e partecipate controllate dai comuni stessi. È ancora una volta la crisi globale a innescare un cambio di passo. La legislazione a partire dal 2008, e in particolare dal 2010, in questo settore punta a rivedere sostanzialmente l'approccio precedente, eliminando gli ATO e le relative autorità di gestione e stabilendo alcuni altri punti fermi. Il primo è che le delimitazioni territoriali per l'erogazione dei servizi ambientali debbano corrispondere almeno alle province (quindi mediamente più grandi degli ATO precedenti). Il secondo è che il contenimento della spesa diventa, analogamente a altri settori, la linea guida principale degli interventi di policy; scelta che va anche in questo caso a ridurre, oltre che alcuni presunti sprechi, anche le opzioni organizzative a disposizione.

A differenza dei servizi pubblici ambientali, la riforma degli anni '90 nel settore dei trasporti pubblici locali (TPL) (Cap. 7), ovvero il decreto Burlando, non aveva modificato di molto il ruolo degli enti locali in questo settore che, come si è visto, è rimasto sostanzialmente lo stesso e incentrato sul servizio di bus urbani e extraurbani. Sono stati invece gli anni della crisi globale a riportare la dimensione territoriale al centro della policy. A partire dal 2011, con l'introduzione da parte del governo nazionale degli ATO anche nel settore del TPL, i comuni vengono marginalizzati, sia dal punto di vista decisionale che di gestione del servizio. Gli ATO devono infatti essere di estensione, come per i servizi ambientali, almeno pari al territorio provinciale e i singoli comuni non potranno più avere voce in capitolo sui servizi urbani, che vanno invece a dipendere dalle scelte regionali sull'assetto degli ATO stessi. Come si è visto la scelta della ri-delimitazione territoriale è avvenuta (almeno formalmente) ancora una volta sulla spinta di esigenze di miglioramento dell'efficienza e razionalizzazione dei costi ma ha portato con sé, anche in questo caso, una riduzione dei margini di manovra per gli enti locali.

Ricapitolando, l'analisi dei vari ambiti di policy dalla prospettiva degli enti locali come crocevia dei vari interventi settoriali, ha fatto emergere un elemento costante di forte criticità che andiamo a esplicitare più chiaramente nel paragrafo seguente.

4. Ri-accentramento senza responsabilità

A un primo sguardo la ricentralizzazione riscontrata in ogni settore di policy e avviatasi sulla scia dell'austerity, potrebbe indurci a derubricare questa tendenza come una reazione fisiologica da parte dello stato centrale in tempo di crisi. Come è noto, durante crisi importanti, anche economiche, i governi centrali tendono a (ri)avocare a sé alcuni compiti e decisioni. A ben vedere, però, la fisiologica tendenza al ri-accentramento in atto in Italia negli anni della crisi globale ha alcune conseguenze importanti che potrebbero incidere sugli assetti di policy futuri oltre che sui rapporti tra centro e periferia. Alcuni degli effetti della ricentralizzazione, come l'inversione di tendenza nell'oscillazione del pendolo tra centro e periferia o la riduzione dei margini di manovra delle autonomie locali, sono già state messe in evidenza da alcuni studi recenti (Bolgherini 2015; 2016). L'analisi condotta in questo volume ha messo però in luce anche un altro aspetto, paradossale, i cui effetti sono potenzialmente dirompenti.

Si è visto che in tutti i settori di policy analizzati le misure recenti del governo centrale hanno portato a due restrizioni per gli enti locali: quella sulle opzioni organizzative e decisionali per le periferie, dopo anni in cui dal punto di vista organizzativo la tendenza era invece quella al decentramento e alla delega sulla scia del NPM; e quella sulle risorse economico-finanziarie, dovuta alle esigenze di contenimento della spesa e alla linea dell'austerity perseguita anche dal nostro paese. Per gli enti locali, i comuni *in primis*, queste restrizioni si sono tradotte in due condizioni operative che le misure della crisi hanno sancito come inequivocabili: i comuni si trovano in questi anni, da un lato, con le mani legate e i margini di manovra ridotti, dall'altro altro, pesantemente depauperati. Le due condizioni, e le loro cause, si alimentano ovviamente a vicenda.

Allo stesso tempo – e qui sta il paradosso che ci preme evidenziare – dai processi analizzati si è visto che il ri-accentramento ha però mantenuto, se non addirittura aumentato (ad esempio nel caso di settori come sanità e giustizia), il coinvolgimento degli enti locali come livello a cui vengono affidati compiti di gestione e responsabilità di fornitura di certi servizi. Dal punto di vista decisionale si è osservata una marginalizzazione delle periferie ma essa non si è tradotta (anzi!) in uno sgravio di compiti e responsabilità gestionali. Il che produce, a avviso di chi scrive, una grave conseguenza

ovvero uno scivolamento della responsabilità di gestione e delle decisioni scomode sulle spalle dei comuni.

La politica dell'austerity e il conseguente ri-accentramento decisionale nelle mani del livello centrale hanno permesso la messa in pratica di una sorta di scaricabarile da parte del governo nazionale sugli enti locali. Uno scaricabarile rispetto alla gestione e la fornitura di servizi fondamentali (quindi obbligatori o comunque percepiti come tali dai cittadini) che si portano ovviamente dietro le relative spese ma che sono in regime cronico di sottofinanziamento e di conseguenza, spesso rischiano di non poter (più) venire espletati.

Questo significa che il processo di scivolamento delle responsabilità non permette soltanto al livello centrale di passare la "patata bollente" sugli enti locali rispetto alle resistenze e ai conflitti che possono emergere (Lippi *et al.* 2008), ma permette un vero e proprio processo di *blame shifting* poiché lo scivolamento di responsabilità avviene anche rispetto all'insostenibilità del mantenimento di un servizio e quindi all'eventuale decisione di tagliarlo.

In altre parole lo Stato centrale decide, riduce le opzioni e le risorse, aumenta i vincoli, ma mantiene inalterati i compiti di gestione degli enti locali che devono non solo continuare a fornire i servizi a loro spese ma, visto che le risorse non ci sono più, devono accollarsi il peso e la responsabilità di decisioni impopolari come quella di tagliare i servizi stessi. L'effetto finale (e la percezione del cittadino) è così quello che gli enti locali hanno tagliato servizi che prima erogavano, mentre lo Stato centrale ha razionalizzato e diminuito gli sprechi.

Il potenziale conflitto – tra amministratori e amministrati a livello locale, ma anche tra livello di governo periferico e quello centrale – sono evidenti. Con possibili ripercussioni che possono andare ben oltre gli anni della crisi e dell'austerity.

5. *Frames*, retorica e paradigmi: la razionalizzazione all'italiana

Come abbiamo esposto nel Cap. 1, da un punto di vista semantico-concettuale l'idea di razionalizzazione può essere declinata essenzialmente in tre modi: a. come risparmio (riduzione dei costi e della spesa pubblica); b. come semplificazione (delle norme, delle competenze, dei servizi pubblici, del numero degli enti o unità territoriali che li gestiscono); c. come efficacia e efficienza. Queste tre declinazioni, adottando una prospettiva di *policy inquiry* (Regonini 2010) possono essere interpretate anche come frames cognitivi, vale a dire, storie normativo-prescrittive che costruiscono socialmente un problema di policy, fornendo coerenza concettuale, una

direzione per l'azione, una base per la persuasione e un framework per l'analisi dei dati (Schön e Rein 1994; Barisione 2009) .

Sulla base delle evidenze empiriche portate nei vari capitoli, possiamo sostenere che il frame dominante degli anni della crisi sia diventato effettivamente il primo, ovvero quello della razionalizzazione come economicità e contenimento dei costi. Nel Cap. 1 avevamo posto l'idea che la razionalizzazione negli anni della crisi avesse significato soprattutto riduzione del numero delle unità e delle forme organizzative con un'ottica quasi esclusiva di riduzione dei costi. L'analisi approfondita nei vari settori di policy ha confermato questa intuizione e l'ha suffragata con una serie di evidenze riportate nei capitoli del volume. Basti pensare alla formulazione delle policy di riforma e agli interventi analizzati nei diversi settori: gli autori hanno evidenziato come tra gli obiettivi espliciti comuni di queste formulazioni ci sia sempre stato quello del risparmio e della riduzione della spesa. Accanto a esso, di tanto in tanto, hanno fatto capolino gli obiettivi dell'efficienza e della qualità dei servizi, da ottenersi tramite una maggiore integrazione e coordinamento tra le unità organizzative. Se allora la questione della razionalizzazione è inquadrata (*framed*) anzitutto in termini di costi e relativi risparmi, ecco che qui si evidenzia la retorica connessa a questo concetto.

Dalle evidenze raccolte ci pare, infatti, di poter affermare che la retorica della razionalizzazione si basa sostanzialmente su due aspetti: le economie di scala e le dimensioni ottimali. Concetti che, a loro volta, richiamano puntualmente le due chiavi interpretative che stiamo utilizzando ovvero la questione degli accorpamenti (che siano fusioni, gestioni associate di servizi o simili) e la questione dei tagli (come risparmi di spesa), entrambi declinazioni della razionalizzazione come intesa nel settore pubblico in Italia negli anni della crisi.

In tutti i settori di policy è emerso come la possibilità per le organizzazioni coinvolte, in particolare per gli enti locali, di fare le cose in modo associato, sia fortemente incentivato e promosso, spesso facendo leva sulla possibilità di conseguire economie di scala. In realtà, trattandosi del settore pubblico, per quasi tutti gli ambiti di policy qui trattati le economie di scala sono difficilmente raggiungibili e comunque limitate. Ciononostante si è visto nei capitoli che non solo gli enti locali sono fortemente spinti sulla strada delle gestioni associate, delle unioni di comuni e financo delle fusioni, ma che tutti i servizi che li riguardano – dai servizi pubblici locali, a quelli socio-sanitari, a quelli della giustizia di prossimità – vengono concepiti dai provvedimenti di riforma come gestibili dai comuni in maniera congiunta, se non proprio attraverso le stesse unioni di comuni. La retorica delle economie di scala viene in tutti i casi molto utilizzata anche se, lo ribadiamo, le perplessità sulla loro effettiva rilevanza rimangono.

Le economie di scala funzionali alla razionalizzazione come risparmio, si ottengono con gli accorpamenti ma anche con un altro strumento, altrettanto "ideale", ovvero la dimensione ottimale (di un ente, di un territorio, di un servizio, …). Quest'ultima è un ulteriore aspetto della retorica della razionalizzazione utilizzato in tutti i settori da noi considerati. La questione dell'ottimale è poi strettamente legata anche a quella delle soluzioni adottate per il problema della frammentazione e quindi alla (ri)definizione della geografia amministrativa e organizzativa del settore pubblico italiano. Nel Cap. 1 si era anticipato che il concetto di ottimalità presenta un carattere astratto e le analisi empiriche nei vari settori lo hanno confermato. Ridisegni di confini territoriali (per le dimensioni ottimali) e/o di forme organizzative (per il funzionamento ottimale) si sono diversamente concretizzate nei settori di policy, ma il tratto costante è stato quello dell'aumento delle dimensioni delle unità organizzative di riferimento – che si tratti di un comune, di un distretto socio-sanitario, di una circoscrizione giudiziaria, di un ambito di fornitura di un servizio locale. Alla frammentazione (che in realtà voleva dire mancanza di integrazione e coordinamento) come problema di policy si è risposto anche con la retorica delle dimensioni "ottimali" che, in realtà, implica solo dimensioni più grandi di quelle precedenti. In altre parole, se piccolo è(ra) bello, ora (più) grande è meglio. Ma di quanto più grandi resta, come si è visto, ancora da stabilire o da determinare, spesso in modo variabile a seconda della regione o del territorio di riferimento. Se leggiamo le tre declinazioni del concetto di razionalizzazione come *frame* e se la tesi esposta (e i dati presentanti nei capitoli) in questo volume interpreta correttamente il processo evolutivo e le idee alla base degli interventi di riforma da noi analizzati, è possibile avanzare una riflessione di più ampio respiro e interrogarsi su di un quesito su cui illustri analisti della PA italiana si sono già espressi (Butera e Dente 2009; Vetritto 2010; Capano 2011). Quanto e in che modo sono mutati i paradigmi di riforma delle PA italiane[5] dagli anni '90 ad oggi? È possibile identificare dei segnali di cambiamento nel paradigma dominante delle PA italiane che sono state esposte, seppure in modo diverso, prima all'influenza delle idee di NPM e poi al declino di queste ultime e all'arrivo di nuovi principi?

Quello che emerge dai capitoli è che, sebbene il concetto di razionalizzazione sia richiamato (retoricamente) con riferimento a tutte le sue possibili declinazioni (risparmio, semplificazione ed efficacia), dagli anni della crisi economica in poi, le politiche di razionalizzazione

[5] Si badi bene che si usa qui, in accordo con Capano e Gualmini (2011), il plurale "le PA italiane" per sottolineare la distanza da una visione monolitica e omogenizzante delle istituzioni politiche e burocratiche del settore pubblico.

intervengono solo e unicamente sulla dimensione del risparmio ignorando, o abbandonando (ad esempio nella sanità), la necessità di integrazione e coordinamento che invece è da considerarsi il cuore del problema per il funzionamento delle PA dopo gli anni '90.

Se si prova a interpretare questa riflessione in termini di paradigmi di policy si possono ricavare spunti interessanti. Partendo dall'ampia definizione di Hall (1993) consideriamo un paradigma di policy come il *framework* di idee e standard all'interno del quale lavorano e si muovono abitualmente i policy-makers. Tale *framework* specifica non solo gli obiettivi della politica e il tipo di strumenti che può essere utilizzato per ottenerli, ma anche la natura stessa dei problemi che sono tenuti ad affrontare. Sintetizzando poi i contributi dei numerosi autori che hanno lavorato sul tema (Hall 1993; Sabatier e Jenkins-Smith 1993; Surel 2000; Capano 2003; Hogan e Howlett 2009) possiamo riassumere un paradigma di policy come l'insieme delle idee condivise dagli attori di un determinato sottosistema che informa la loro comprensione dei problemi di policy e la ricerca delle soluzioni ad essi. I paradigmi di policy riguardano dunque: a) i fondamenti ontologici e normativi che informano la visione dei problemi degli attori; b) gli assunti relativi ai rapporti causa-effetto, che informano le scelte relative alle strategie d'azione; e c) gli specifici strumenti di policy ritenuti adeguati a perseguire una determinata strategia[6]. Adottando questa ampia accezione del concetto di paradigma, è possibile interrogarsi e ricercare evidenze empiriche di come tale sistema di idee, credenze e strumenti di azione possa modificarsi e/o adattarsi di fronte a nuove idee, pressioni e soluzioni, anche solo semplicemente affiancandole ai valori egemonici o reinterpretandole per renderle compatibili con questi (Capano 2003).

Dopo questa parentesi sui paradigmi di policy torniamo a una delle domande inziali del nostro volume: è possibile leggere l'evoluzione delle riforme italiane dagli anni '90 a oggi come un passaggio e un cambiamento dal paradigma dominante delle PA italiane verso qualcosa di nuovo e diverso? Che ruolo e impatto hanno avuto le idee di NPM, prima, e quelle che abbiamo definito invece di post-NPM dopo?

Ragionando in termini di paradigmi di riforma, appare chiaro come ci sia stato un cambio di paradigma e un ritorno verso un'idea di stato "neo-weberiano": i capitoli del nostro volume offrono chiare evidenze empiriche per confermare questa tendenza verso una ri-centralizzazione e un passaggio evolutivo dal «meno stato» al «ritorno dello stato» (Capano 2010). Ma che ruolo hanno giocato e giocano tuttora in questo passaggio di paradigma le idee e le pratiche di NPM e come esse sono state implementate nel nostro paese?

[6] Si veda anche il lavoro di tesi dottorale di Rainaldi (2010).

L'interpretazione proposta da Vetritto (2010), prima, e Capano (2010), in seguito, ci sembra molto convincente per rispondere a questa domanda e per interpretare i dati e le informazioni del nostro volume. I due autori concordano su una lettura delle riforme delle PA italiane degli ultimi venti anni in cui si è assistito al progressivo e incrementale modificarsi del paradigma egemonico, quello giuridico, che è stato affiancato e innestato da quello economico-aziendalista. Un processo evolutivo dal quale è sorto un neo-paradigma caratterizzato (anche) da una visione efficientista e proceduralista della pubblica amministrazione. Utilizzando alcune metafore molto diffuse tra gli analisti delle organizzazioni (Morgan 2002), Capano (2010, 73) afferma che «al vecchio si è aggiunto il nuovo, per assemblaggio» e che «l'amministrazione, se prima era solo un insieme di norme, adesso è anche una macchina».

È proprio la visione della PA come macchina e come entità unitaria che ci serve per spiegare uno dei punti che abbiamo già toccato nel Cap.1. In Italia, nella perfetta logica di una PA come macchina, l'applicazione per via puramente legislativa dello strumento del decentramento e dell'autonomia (fra i capisaldi della ricetta NPM) è stato concepito solo come ripartizione delle competenze senza alcuna attenzione alle capacità, alle strutture e alle risorse necessarie per creare politiche articolate, coerenti, coordinate e efficaci. Da qui l'esito e la conseguenza paradossale (o inattesa, alla Merton) della proliferazione delle forme e delle unità organizzative con il conseguente aumento dei costi e delle difficoltà nell'erogazione dei servizi. Una parziale eccezione a questa interpretazione è costituita dalla sanità, dove già dagli anni '90 il problema del coordinamento e dell'integrazione si pone come una delle questioni dirimenti. Gli interventi e le politiche sanitarie della metà degli anni 90, infatti, affrontano e considerano tale aspetto molto prima rispetto agli altri settori. Anche qui però, l'avvento della crisi economica e l'applicazione della leva finanziaria, spostano di fatto il focus delle politiche esclusivamente sull'aspetto della sostenibilità dei costi.

Come esposto nel Cap. 1, la letteratura internazionale di scienza dell'amministrazione[7] parla oggi di un superamento del (quasi) paradigma del NPM e individua nuove idee, credenze e strumenti che caratterizzerebbero invece una nuova fase di riforme del settore pubblico, etichettata come post-NPM, in cui sicuramente gli stati nazionali hanno

[7] Si veda ad esempio la Special Issue di *Public Management Review* intitolata *New coordination challenges in the welfare state*, curata da Laegreid *et al.* (2015) o la Special Issue del *Journal of Comparative Policy Analysis* di prossima uscita su '*Fiscal Crisis and European Public Administration: Comparative Policy Responses'* curata da Randma-Liiv e Kickert che raccoglie i più recenti contributi sul tema, a livello comparato. Tra questi in particolare Hardiman e MacCarthaigh (2016).

riacquisito un ruolo pivotale. Hardiman e MacCarthaigh (2016), ad esempio, definiscono questa nuova fase come quella dello *state retrenchment*. In questa nuova fase, la razionalizzazione assume sì i caratteri del coordinamento da parte dello stato centrale, ma con l'idea della rete tra le varie unità amministrative e di governo e nella visione del coordinamento orizzontale o del *joined-up government*.

Una delle domande di ricerca del nostro volume era di cercare di comprendere se nel caso italiano fossero rintracciabili tracce e/o evidenze di questa nuova fase. A questo proposito ci sembrano interessanti alcune proposte di soluzioni organizzative che sembrano andare alla ricerca di quel coordinamento e integrazione tra i livelli e i servizi che abbiamo individuato come il vero cuore del problema delle PA post-anni '90. È indicativo che queste proposte siano state avanzate in quei settori, sanità e giustizia, in cui l'amministrazione centrale continua a essere l'attore cruciale nella formulazione e nel design delle politiche. Nella sanità, Pavolini e Taroni ci spiegano come oggi l'84,2% dei distretti sociosanitari prevede un Punto unico di accesso (PUA) che si occupa, in alcuni casi, dell'intero processo organizzativo di presa in carico dell'utenza, mentre più spesso solo di avvio e di filtro (punti informativi e di orientamento). Sul funzionamento dei Pua gli autori evidenziano però miglioramenti sotto molti degli aspetti dell'integrazione. La stessa logica e lo stesso modello dovrebbe essere quello degli sportelli di prossimità per il servizio giustizia, descritti da Carnevali e Carboni. Se questi possano essere indizi dell'applicazione di strumenti di JuG è difficile da dirsi.

A fronte dell'osservazione empirica dell'uso massiccio degli accorpamenti, delle fusioni e delle gestioni associate in tutti i settori da noi considerati, non sembra possibile ancora parlare dell'esistenza di una nuova fase di riforme e dell'utilizzo consapevoli di nuovi strumenti; quanto piuttosto, in perfetto stile italiano, sembra profilarsi una sorta di *innesto* lento e graduale di alcune idee e concetti di derivazione internazionale. Ma per ora tali indizi sembrano essere lontani da un'applicazione intenzionale, consapevole e condivisa che invece sta caratterizzando altri contesti nazionali. In particolare quei contesti anglosassoni e del Nord Europa, che furono il laboratorio per le idee del NPM, e in cui oggi vengono testati e implementati modelli e strumenti di coordinamento ed integrazione che gli analisti di pubbliche amministrazioni definiscono come *joined-up government* (JuG). Si può quindi sostenere, in sede conclusiva, che il JuG in Italia è forse ancora un modello illusorio, principalmente a causa della differenziazione estrema dei territori e dei settori, delle *legacies* politiche, amministrative e culturali e delle attuali (e mutate) caratteristiche del sistema politico-partitico. Alcuni di questi ultimi aspetti, potenzialmente esplicativi di tale innesto, sono stati volutamente lasciati sullo sfondo nel nostro volume

che invece si proponeva di fare una prima mappatura e analisi delle riforme di razionalizzazione nelle varie PA. Chi scrive è tuttavia più che mai consapevole della necessità di ulteriori ricerche per approfondire gli aspetti qui tralasciati. La logica conseguenza di questo lavoro sarebbe, infatti, quella di approfondire la ricostruzione dei network degli attori chiave, in particolare con interviste in profondità agli esperti, ai tecnici e ai rappresentanti politici, che sono intervenuti nel policy design e nella formulazione delle politiche da noi considerate, oltre che, come per ogni analisi di policy, l'indagine della fase dell'implementazione e degli attori in essa coinvolti. Da questi approfondimenti la retorica della razionalizzazione potrebbe emergere con altre, altrettanto interessanti, connotazioni.

Riferimenti bibliografici

Baldini G., Bolgherini S., Dallara C., Mosca L. (2009), *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Cattaneo.

Barisione M. (2009), *Comunicazione e società. Teorie, processi, pratiche del framing*, Bologna, Il Mulino.

Balduzzi e Moirano (2011), Editoriale, in La rete dei distretti sanitari in Italia, «Monitor», 8° Supplemento al numero 27, pp. 5-9.

Bellentani, M.D., Damiani, G., Ronconi, A., Catania, S., e Bugliari Armenio, L. (2011), Indagine nazionale sui distretti sanitari. Report dell'indagine, in La rete dei servizi sanitari in Italia, «Monitor», 8° Supplemento al numero 27, pp. 15-60.

Butera F., Dente B. (2009), *Change management nelle Pubbliche Amministrazioni: una proposta*, Milano, Franco Angeli.

Capano G. (2003), *Administrative traditions and policy-change: when policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s*, in «Public Administration», vol. 81, n. 4, 781–801.

Capano G. (2010) *Così è se vi pare: a proposito di pubblica amministrazione*, in «Queste Istituzioni», vol. 8, n. 158-159, pp. 69 – 77.

Capano G. e Gualmini E. (2011), *Le pubbliche amministrazioni in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Cavallini D. (2006), *Il giudice di pace nell'ordinamento giudiziario: il difficile rapporto tra legge speciale e normative generali*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», n. 1, pp. 1219 – 1244.

Dallara C., Pederzoli P. e Sapignoli M. (2014), *I gruppi di interesse nel settore giustizia. Struttura, risorse organizzative e strategie di lobbying*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», vol. 9, n. 1, pp. 437-466.

Bolgherini S. (2014), *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, in «South European Society and Politics», vol. 19, n. 2, pp. 193-214.

Bolgherini, S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino.

Bolgherini (2016), *Crisis-driven Reforms and Local Discretion. An Assessment of Italy and Spain*, in «Italian Political Science Review», vol. 46, n. 1, pp. 71-91.

Di Federico G. (2008), *Manuale di ordinamento giudiziario*, Giuffrè.

Hall P.A. (1993), *Policy paradigms, social learning, and the State*, Comparative Politics», vol. 25, n. 3, pp. 275–296.
Hardiman N., MacCarthaigh M. (2016). *State Retrenchment and Administrative Reform in Ireland: Probing Comparative Policy Paradigms*, in «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice». Special issue di prossima pubblicazione. DOI: 10.1080/13876988.2015.1103432.
Hogan J., Howlett M. (2009), (eds.), *Paradigms in Public Policy: Theory and Practice of Paradigm Shifts in the EU*, Frankfurt, Peter Lang.
Lægreid, P., Sarapuu, K., & Randma-Liiv T. (2015), *New Coordination Challenges in the welfare State*, in «Public Management Review», vol. 17, n.7, pp.1-13.
Lippi A., Giannelli N., Profeti S. e Citroni G. (2008), *Adapting public-private governance to the local context*, in «Public management Review», n. 5, pp. 619-640.
Merton R.K. (1936), *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, «American Sociological Review», vol. 1, n. 6, pp. 894–904.
Morgan G. (2002), Images. Le metafore dell'organizzazione. Franco Angeli, Milano.
Rainaldi F. (2010), *Il governo delle acque in Italia e Inghilterra: un'analisi del policy change*. Tesi di dottorato. Università di Bologna.
Regonini G. (2010), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
Sabatier P.A., Jenkins-Smith, H.C. (eds) (1993), *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Boulder (CO), Westview Press.
Schön D.A, Rein M. (1994), *Frame Reflection, Toward the Resolution of Intractable Controversies*, New York, Basic Books.
Surel Y. 2000. *The role of cognitive and normative frames in policy-making*, in «Journal of European Public Policy», vol. 7, n. 4, pp. 495–512.
Toth F. (2011) *Il sistema sanitario*, in G. Capano e E. Gualmini (a cura di), *Le pubbliche amministrazioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 211-237.
Taroni F. (2013), *Cronache della crisi*, in *Rapporto Sanità 2013. Sistema sanitario e sviluppo del Paese: alcune specificità in tempo di crisi*, Bologna, Il Mulino, pp. 439 – 474.
Vetritto G. (2010), *Di cosa parliamo quando parliamo di Pubblica amministrazione*, in «Queste istituzioni», vol. 8, n. 156/157, p. 7 – 16.

Note sulle curatrici

SILVIA BOLGHERINI è ricercatrice di scienza politica all'Università di Napoli Federico II dove insegna Politica comparata e Analisi delle politiche pubbliche. Si occupa di governo locale, elezioni, studi europei in prospettiva comparata. Ha recentemente pubblicato: *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Il Mulino, 2015; *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015* (curato con S. Grimaldi), Bologna, Istituto Cattaneo, 2015.

CRISTINA DALLARA è ricercatrice di scienza politica presso l'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari del Consiglio Nazionale delle Ricerche (Irsig-CNR). Insegna Teoria dell'Organizzazione e Teorie sociali dell'organizzazione all'Università di Bologna. Si occupa di scienza dell'amministrazione e analisi delle organizzazioni. Ha recentemente pubblicato: *Networking the rule of law. How change agents reshape the judicial governance in the EU* (con D. Piana).

Note sugli autori

NADIA CARBONI è ricercatrice presso l'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IRSIG-CNR). Ha collaborato come consulente con la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della Funzione Pubblica), l'Osservatorio Sociale Europeo (OSE) di Bruxelles, la Fondazione Associazione Nazionale Comuni Italiani (CITTALIA - ANCI).

DAVIDE CARNEVALI è ricercatore presso l'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IRSIG-CNR) di Bologna. Il suo ambito di studi riguarda gli assetti istituzionali, l'organizzazione e i processi di riforma dei sistemi giudiziari, la *judicial administration* e la gestione dei processi d'innovazione nel settore giustizia.

MATTIA CASULA è dottorando di ricerca presso la LUISS G. Carli di Roma. Si occupa di politiche di coesione, politiche partecipative e politiche di riordino nelle regioni italiane. Pubblicazioni recenti: *Opportunity Structures for Citizens' Participation in Italian Regions: A Case Study*, in «Journal of Public Deliberation», (11) 2; *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della Regione Emilia-Romagna*, in «Le Regioni», 5-6/2015.

MARCO DI GIULIO è dottore di ricerca in scienza politica e collabora con il *Centro interuniversitario di ricerca sul sud Europa* (CIRES) di Firenze. Si occupa di regolazione dei servizi pubblici, politiche industriali e gruppi di interesse. I suoi lavori sono apparsi su *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, *International Journal of Public Administration*, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Praxis.*

MARIANO MAROTTA è dottorando presso il Dipartimento di scienze politiche e sociali dell'Università della Calabria. Si occupa di associazionismo intercomunale e politiche di riordino territoriale in Italia. Pubblicazioni recenti: *L'associazionismo obbligatorio delle funzioni dei piccoli Comuni calabresi*, in «Amministrare» 1/2015; *Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale in una prospettiva intersettoriale: enti locali, sanità e giustizia a confronto*, working paper IRSIG-CNR, 2015 (con M. Casula).

EMMANUELE PAVOLINI è professore associato di sociologia economica e politiche sociali all'Università di Macerata. Si occupa di politiche di welfare, fra cui quelle sanitarie. Ha recentemente pubblicato: *Restructuring Welfare Governance*, Edward Elgar, 2015 (curato con T. Klenk); *The Italian Welfare State in European Perspective*, Policy Press, 2015 (curato con U. Ascoli); *Public Health Care Systems between Restructuring and Retrenchment*, Palgrave, 2013 (curato con A.M. Guillén).

STEFANIA PROFETI è ricercatrice di scienza politica all'Università di Bologna, dove insegna Amministrazione e Politiche Pubbliche e Teoria dell'Organizzazione. Si occupa di governance, politiche locali, servizi pubblici e studi europei. Ha recentemente pubblicato: *Italian Politics. The Year of the Bulldozer*, Berghahn Books, 2015 (curato con C. Hanretty).

FRANCESCO TARONI insegna Medicina legale all'Università di Bologna. Si occupa anche di Medicina sociale nei suoi aspetti storici e politici. Ha avuto esperienze di ricerca presso l'Istituto Superiore di Sanità e di gestione nella Regione Emilia-Romagna e all'Agenzia Nazionale per i Servizi Sociali e Sanitari (Agenas).

Misure / Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo

1. *Il voto amministrativo democristiano. Il turno parziale del 1978*, di Scipione Novelli, 1981.
2. *Da partito movimento a partito istituzione? Mutamenti nelle opinioni dei militanti radicali dal 1977 al 1979*, di Piero Ignazi e Gianfranco Pasquino, 1982.
3. *Pena di morte e opinione pubblica. Un'indagine sugli atteggiamenti della popolazione italiana*, di Piergiorgio Corbetta e Arturo M.L. Parisi, 1983.
4. *Le elezioni del 1983: il voto di preferenza*, di Renato D'Amico, 1984.
5. *Instabilità, conflittualità e alleanze tra i partiti a livello locale*, di Arturo M.L. Parisi, 1983.
6. *Struttura e tipologia delle elezioni in Italia: 1946-1983*, di Piergiorgio Corbetta e Arturo M.L. Parisi, 1983.
7. *Varianti del riformismo*, di Gianfranco Pasquino, 1984.
8. *Il voto repubblicano: alle origini del 26 giugno*, di Piergiorgio Corbetta e Arturo M.L. Parisi, 1984.
9. *Cifre crudeli. Bilancio dei terrorismi italiani*, di Donatella della Porta e Maurizio Rossi, 1984.

10-11. *Organizzazione e politica nel Pri: 1946-1984*, di Arturo M.L. Parisi e Angelo Varni (contributi di Paola Garvin, Luca Lanzalaco, Massimo Morisi, Angelo Varni), 1985.

12-13. *Democrazia e segreto. Riflessioni a partire dal caso americano*, a cura di Raimondo Catanzaro (contributi di Lori Fisler Damrosch, Libero Gualtieri, Gianfranco Pasquino, Giovanni Tamburino, Lanfranco Turci, Angelo Ventura, Luciano Violante), 1986.

14-15. *La dirigenza repubblicana*, a cura di Arturo M.L. Parisi (contributi di Piero Ignazi e Marila Guadagnini), 1987.

16-17. *Studi sulle elezioni del 1983. Le sfide provenienti dai margini del sistema*, di Daniela Bonato, Giovanni Cocchi, Guido Tantini, 1987.

18-19. *Democrazia e segreto in Italia*, a cura di Raimondo Catanzaro (contributi di Paolo Barile, Lori Fisler Damrosch, Sergio Flamigni, Libero Gualtieri, Ferdinando Imposimato, Francesco Mazzola, Torquato Secci, Giovanni Tamburino, Angelo Ventura, Piero Luigi Vigna), 1987.

20-21-22. *Stranieri in Italia. Caratteri e tendenze dell'immigrazione dai paesi extracomunitari*, a cura di Giovanni Cocchi, 1990.

23. *Nuovi scenari della comunicazione politica: l'esperienza statunitense e il caso italiano*, a cura di Giovanni Cocchi (contributi di Pier Paolo Giglioli, Paolo Mancini, Gianpietro Mazzoleni, Angelo Panebianco), 1990.

24. *Itanes 1990-1996. Italian National Election Studies*, a cura di Giancarlo Gasperoni, 1997.
25. *I Servizi demografici dei comuni italiani di fronte ai cambiamenti normativi, tecnologici e sociali*, di Rinaldo Vignati, 2001.
26. *Arte in città. Arte, gallerie e pubblici a Bologna*, di M. Antonietta Trasforini, 2003.
27. *Criminalità e insicurezza. Un confronto fra Italia e Lombardia*, di Laura Sartori, 2004.
28. *Le nuove generazioni tra orientamento, studio e lavoro. Ragazze, ragazzi e istruzione secondaria superiore in Emilia-Romagna*, di Giancarlo Gasperoni e Marco Trentini, 2005.
29. *Seconde generazioni all'appello. Studenti stranieri e istruzione secondaria superiore a Bologna*, di Debora Mantovani, 2008.
30. *Acqua, rifiuti e capitale sociale in Italia. Una geografia della qualità dei servizi pubblici locali e del senso civico*, di Roberto Cartocci e Valerio Vanelli, 2008.
31. *Unioni di comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, di Gianfranco Baldini, Silvia Bolgherini, Cristina Dallara, Lorenzo Mosca, 2009.
32. *Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, a cura di Brunetta Baldi e Filippo Tronconi, 2010.
33. *Mondi di segni e parole. L'integrazione dei giovani sordi nel contesto bolognese*, di F. Decimo con la collaborazione di A. Gribaldo, 2011.
34. *La Lega Nord in Emilia-Romagna: uno studio in profondita'. Elezioni, partito e sub cultura territoriale*, di Gianluca Passarelli e Dario Tuorto, 2012.
35. *L'Italia e l'Europa al bivio delle riforme. Le elezioni europee e amministrative del 25 maggio 2014*, a cura di Marco Valbruzzi e RinaldoVignati, 2014.
36. *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, a cura di Silvia Bolgherini e Selena Grimaldi, 2015.
37. *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerity*, a cura di Silvia Bolgherini e Cristina Dallara, 2016.