

Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale in una prospettiva intersettoriale: enti locali, sanità e giustizia a confronto

Mattia Casula e Mariano Marotta

Prefazione di Silvia Bolgherini e Cristina Dallara



IRSiG
CNR

Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari

Consiglio Nazionale delle Ricerche

ISBN 978-88-97439-05-9

ANNO
2015

IRSiG-CNR Via Zamboni, 26 – 40126 BOLOGNA
Tel. +39 051 2756211 Fax +39 051 250260
e-mail: irsig@irsig.cnr.it
sito: www.irsig.cnr.it

Copyright © IRSIG-CNR, 2015

Quest'opera è rilasciata nei termini della

Licenza Creative Commons

Attribuzione – NonCommerciale - Non opere derivate 3.0 Italia



il cui testo è disponibile alla pagina Internet
creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it

INDICE

Prefazione di Silvia Bolgherini e Cristina Dallara	4
Introduzione	7
<i>PARTE I - Riordino territoriale, Unioni e fusioni di comuni: la dimensione ottimale come problema di policy e alcune possibili vie d'uscita.</i>	
1. Ripensare il governo locale in tempo di crisi: il caso italiano.	9
2. Alla ricerca della "formula perfetta": alcuni fattori condizionanti i processi aggregativi.	11
2.1 "Chi ben comincia ...": analisi del contesto e progettazione operativa.	12
2.2 "C'è chi dice no!": resistenze all'aggregazione e possibili strategie di contrasto.	13
2.3 Cosa aggregare? La necessaria omogeneità del contesto aggregato.	14
2.4 Quanto aggregare? La "giusta" dimensione.	15
3. Valutare le forme aggregative: una missione (quasi) impossibile.	16
<i>PARTE II - Criticità e buone pratiche nei processi di razionalizzazione del sistema sanitario e del sistema giudiziario</i>	
1. Il servizio sanitario territoriale tra esigenza di risparmio e spinte managerialistiche.	20
2. Il processo di razionalizzazione nel settore giustizia.	22
3. I processi di riforma nel sistema sanitario e in quello giudiziario: dinamiche, caratteri e possibili comparazioni con altri settori di policy.	24
3.1 Il riordino del sistema sanitario emiliano e la logica della gradualità (non voluta).	24
3.2 La modifica delle circoscrizioni giudiziarie nel distretto di Trieste.	26
Conclusioni	28
Riferimenti bibliografici	31

NOTE

Il presente scritto è frutto di una riflessione comune da parte degli autori che hanno partecipato in qualità di relatori e collaboratori al Seminario di studio "Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: una prospettiva

intersectoriale" (IRSIG-CNR, Accademia per l'Autonomia, Ministero dell'Interno, Upi e Anci) coordinato dalla Dott.ssa Silvia Bolgherini e dalla Dott.ssa Cristina Dallara, che si è svolto a Bologna il 13-14 aprile 2015. I dati qui presentati sono stati, in parte, raccolti ed elaborati dagli autori e, in parte, estrapolati dalle relazioni presentate al Seminario di cui sopra. Sebbene frutto di un lavoro comune, le varie parti possono essere così attribuite: Mattia Casula ha scritto l'introduzione e il paragrafo 1 della parte I e i paragrafi 1 e 2 della parte II; Mariano Marotta ha scritto i paragrafi 2 e 3 della parte I, il paragrafo 3 della parte II. Le conclusioni sono invece frutto della collaborazione dei due autori.

Mattia Casula è dottorando di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Luiss "Guido Carli"

Mariano Marotta è dottorando di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria

Prefazione

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 coerenza con l'acuirsi della cosiddetta Grande depressione 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 garantissero anche un contenimento della spesa.

Tra i primi e più rilevanti fenomeni che si ricollegano ai suddetti processi di razionalizzazione territoriale e organizzativa vi sono, senza dubbio, quelli dell'associazionismo intercomunale e delle fusioni di Comuni.

Partendo da questa prospettiva, e cogliendo l'occasione fornitaci dall'iniziativa congiunta di ANCI e Ministero dell'Interno denominata Accademia per l'Autonomia, abbiamo deciso di presentare una proposta di Seminario di studio per approfondire i suddetti argomenti dal titolo Gestione associata, fattore dimensionale ed esperienze di fusioni: una prospettiva intersettoriale. Nello specifico, il Seminario proposto aveva l'obiettivo di suscitare un confronto e di stimolare un dibattito tra gli amministratori locali, segretari e dirigenti degli enti locali (i destinatari della formazione) e gli esperti che si sono occupati di queste tematiche da una prospettiva accademica e di ricerca. Questi ultimi hanno presentato gli approcci e i risultati principali delle loro ricerche, con riferimento sia alle diverse aree del paese, sia in prospettiva comparata (ambito europeo), con l'obiettivo di confrontarli con i punti di vista e le esperienze dei rappresentanti degli enti locali.

Tutto ciò ha permesso anche di favorire lo scambio a livello territoriale delle diverse esperienze, di migliorare il coordinamento tra gli *stakeholders* e le istituzioni coinvolte.

In particolare, grazie alla prospettiva intersettoriale del Seminario, ci si è proposte di individuare le eventuali difficoltà e le migliori esperienze nella gestione associata dei diversi servizi, settori di *policy* (sanità, giustizia, ecc.) e nelle diverse zone del paese e di riflettere sia sulla presenza di difficoltà comuni ai vari settori di policy, sia sulla possibilità di trasferire le *best practices* da settore a settore.

La struttura del Seminario si è articolata nei seguenti punti:

a) Stato dell'arte e monitoraggio dei trasferimenti delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di piccole dimensioni. Questo aspetto è stato analizzato utilizzando i dati e le informazioni raccolti da alcuni degli esperti accademici intervenuti al Seminario.

b) Ruolo del fattore dimensionale nelle dinamiche di trasferimento. In particolare, si è discusso, avvalendosi della presenza dei rappresentanti degli Enti locali e degli esperti, se e come la presenza di Comuni di dimensioni maggiori in esistenti Unioni di Comuni possa aver indirizzato il trasferimento di funzioni attraverso questa forma associativa o invece attraverso le Convenzioni. In quest'ottica sono state presentate e discusse alcune ipotesi riguardo alle possibili evoluzioni delle forme associative. In particolare, se il rapporto dimensionale può influenzare gli sviluppi futuri della geografia amministrativa, favorendo o meno i processi di fusioni dei comuni coinvolti.

c) Come valore aggiunto, la nostra proposta prevedeva di trattare questi aspetti anche in relazione a processi analoghi (fusioni e accorpamenti di unità territoriali e funzionali) in altri settori di *policy*. Ad esempio, il recente processo di accorpamento dei distretti giudiziari (le cosiddette fusioni/soppressioni dei tribunali) o quello inerente al settore sanitario (la modifica e la razionalizzazione degli ambiti territoriali e dei distretti sanitari), con una panoramica sulle relative leggi nazionali e regionali, hanno offerto un interessante spunto per un confronto intersettoriale e per una condivisione di esperienze sul campo da parte degli operatori e di tutti i partecipanti.

La proposta di Seminario è stata selezionata e finanziata nell'ambito delle iniziative di formazione per i dipendenti degli enti e delle amministrazioni locali della Regione Emilia Romagna. Da gennaio ad aprile 2015, Irsig-CNR è stato dunque impegnato nell'organizzazione della suddetta iniziativa che si è svolta nei giorni 13 e 14 aprile 2015 presso la Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (SPISA) di Bologna ed ha visto la partecipazione di circa 20 persone tra dipendenti dei comuni, delle province, ricercatori e studenti.

Le due giornate sono state così articolate:

La prima giornata (13 aprile) si è focalizzata sul tema Fattori facilitanti e criticità nelle gestioni associate e nelle fusioni: quali indicatori? Dopo l'apertura dei lavori da parte di Marco Fabri, Direttore Irsig-CNR e la presentazione del seminario da parte delle coordinatrici scientifiche (Silvia Bolgherini e Cristina Dallara) si sono succedute le relazioni degli esperti.

Mariano Marotta (Università della Calabria) su Intermunicipalità, fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo all'Italia; Francesco R. Frieri (Direttore Generale dell'Unione di comuni Bassa Romagna) su La dimensione ottimale nelle Unioni di comuni; Valerio Iossa (Direttore Risorse Umane del Comune di Firenze) su Il caso di Figline e Incisa Valdarno. Un possibile modello per le fusioni di comuni; Nicola Melideo (Consulente per la PA, fondatore Ancitel, ex dirigente Cnipa/Digit PA) su Criticità e buone pratiche nelle gestioni associate nelle Unioni di comuni. Nel pomeriggio invece sono stati organizzati alcuni tavoli di lavoro con la partecipazione degli esperti/relatori sul tema Gestioni associate e fusioni: quali indicatori e di che cosa?.

La seconda giornata (14 aprile) invece ha affrontato il tema delle Criticità e buone pratiche nei processi di razionalizzazione dei servizi: una prospettiva intersettoriale. Le esperienze nel settore della sanità sono state riportate da Giampiero Cillione (Dirigente Regione Emilia Romagna, Assessorato Politiche della Salute) che ha riassunto L'esperienza dell'Emilia Romagna e le forme di aggregazione in ambito sanitario e socio-sanitario; mentre Federico Toth (Università Bologna) ha presentato una riflessione sulla Modifica e razionalizzazione delle Asl e delle strutture ospedaliere; Nadia Carboni (Irsig CNR) ha infine presentato alcuni Casi studio sul perché è difficile razionalizzare la rete ospedaliera.

Il pomeriggio della seconda giornata si è focalizzato sul settore giustizia ed ha visto gli interventi di Davide Carnevali (Irsig CNR) su Il recente processo di revisione della geografia giudiziaria in Italia e in Europa: la razionalizzazione organizzativa e Renato Romano (Dirigente amministrativo Corte di Appello di Trieste) su La modifica delle circoscrizioni giudiziarie nel distretto di Trieste e i rapporti con gli enti territoriali.

Il presente *working paper* presenta dunque i principali temi e riflessioni scaturite dai due giorni di seminario. L'obiettivo di questa breve introduzione è dunque solo quello di illustrare al lettore la genesi

e il progetto di ricerca su cui il *working paper* si basa. Gli autori invece, partecipando attivamente alle giornate del seminario, hanno ordinato e rielaborato criticamente le principali informazioni e idee emerse dal dibattito, e le presentano nelle pagine che seguono.

Silvia Bolgherini e Cristina Dallara

Introduzione

Al pari di altri contesti europei, il governo locale italiano si è trovato a far fronte, negli ultimi decenni, a numerose sfide che hanno messo alla prova la sua capacità di adattamento al nuovo scenario economico, sociale e politico. Pressoché ovunque, le sfide poste in essere ai governi locali delle democrazie contemporanee sono legate ai processi ancora in atto di urbanizzazione, globalizzazione, europeizzazione e alla sempre più frequente richiesta di servizi e di nuove forme di partecipazione da parte dei cittadini (Denters e Rose 2005). Allo stesso tempo, in molti contesti si è assistito al tentativo di introdurre meccanismi di modernizzazione dei servizi pubblici locali seguendo il cosiddetto paradigma del *New Public Management* (Hood 1991). Queste trasformazioni hanno contribuito a sancire la fine delle municipalità di origine medioevale, a vantaggio di una ridefinizione delle relazioni intergovernative e con il conseguente passaggio dal *government* a nuove forme di *governance* che, come noto (Rhodes 1996), ha contribuito alla trasformazione di un modello di separazione basato su forme gerarchiche di organizzazione del *policy making* verso la creazione di networks acentrici in cui la gestione di funzioni, compiti e competenze viene realizzata mediante relazioni di tipo orizzontale e cooperative tra gli attori. Quest'ultimi sempre più di natura mista (sia pubblici che privati) e con una progressiva residualità del ruolo dello Stato nella gestione di tali strutture.

Parallelamente a tali macro tendenze, a partire dagli anni novanta il governo locale italiano è stato coinvolto in una serie di trasformazioni di natura endogena, la cui comprensione diventa condizione necessaria per analizzare il processo di riordino territoriale attualmente in atto in Italia. Già con la L. 142/1990 si era cercato di porre fine al lungo periodo di immobilismo a cui per decenni il governo locale italiano era stato arenato, cercando sia di limitare l'uniformità formale del governo centrale italiano, come noto di derivazione napoleonica, sia di introdurre criteri manageriali e indirizzati al raggiungimento dell'efficienza nella gestione dei servizi di pubblica utilità (Dente 1989). A seguire, l'elezione diretta dei sindaci, oltre che a rinviare ad una nuova relazione tra personalizzazione della leadership e capacità di *problem solving* (Fedele e Moini 2006, 76), ha inevitabilmente modificato la relazione tra i partiti politici a livello locale e tra cittadini ed elettori, aprendo ampie ed ambiziose prospettive di ricerca sul tema dell'*accountability* elettorale (Morlino 2003). Da ultimo, il lungo e non ancora concluso processo di federalismo avviato a partire dalla riforma del Titolo V del 2001 punta alla massimizzazione del decentramento amministrativo e fiscale e, pertanto, ad una nuova centralità del governo locale italiano.

L'attuale crisi economica sta inoltre contribuendo ad una ulteriore trasformazione delle strutture della pubblica amministrazione italiana, ormai sempre più contrassegnate dalla continua necessità di razionalizzazione, nel nome dell'efficienza e del risparmio. Oltre gli enti locali, i settori interessati sono diversi: dalla giustizia alla sanità, dalla scuola ai più noti servizi pubblici locali come acqua, rifiuti e trasporti. Inoltre, più che in passato, la lente di ingrandimento attraverso cui gli scienziati sociali dovrebbero studiare tali trasformazioni richiede l'utilizzo combinato di una pluralità di strumenti analitici, provenienti sia dalla scienza dell'amministrazione che dall'analisi delle politiche pubbliche.

Il presente lavoro si interroga sulla natura di tale processo in atto, cercando di comprendere se e con quale intensità l'attuale processo di riordino della geografia amministrativa locale italiana stia o meno convergendo verso il medesimo modello di razionalizzazione. In ragion di ciò, si è scelto di comparare il

processo di accorpamento e di gestione associata dei governi locali con quello di razionalizzazione degli apparati amministrativi periferici in due settori di *policy* (sanità e giustizia), analizzando sia il diverso ruolo svolto dagli attori in tale processo, sia l'entità stessa della razionalizzazione.

Il lavoro si compone di due parti. Nella prima verranno analizzate le trasformazioni in atto negli enti locali italiani. Un primo paragrafo verrà dedicato all'analisi dell'evoluzione della normativa italiana e delle riforme istituzionali avviate a partire dall'ultimo governo Berlusconi. Nel secondo paragrafo verranno presentati e discussi gli eventuali fattori facilitanti che possono agevolare sia la nascita che il consolidamento delle Unioni di comuni e delle forme di aggregazione tramite fusione. Nel terzo paragrafo si cercherà invece di individuare una serie di elementi che possono essere utilizzati per la valutazione delle forme aggregative.

Nella seconda parte verrà anzitutto presentata l'evoluzione normativa e delle riforme istituzionali nel settore sanità (par. 1) e giustizia (par. 2), per poi esplicitare le dinamiche e i possibili tratti comuni nel processo di razionalizzazione dei suoi settori, partendo da due casi studi (par. 3).

Le conclusioni del lavoro suggeriscono anzitutto l'impossibilità di poter determinare a priori la dimensione ottimale entro cui la razionalizzazione nei tre settori può avvenire. Esse mostrano inoltre due diverse alternative di razionalizzazione per sanità e giustizia. Pur sempre in una logica *top-down*, nel primo caso il processo sta avvenendo per opera del livello meso di governo, ovvero da parte delle singole regioni italiane che in maniera diversa e con tempi differenti sono intervenute con specifiche leggi di riordino territoriale per ridurre il numero delle ASL sul territorio. Invece, nel caso del settore giustizia il processo di accorpamento o di soppressione dei tribunali e dei giudici di pace è avvenuto con decisione del legislatore nazionale che, come mai fatto in precedenza, è intervenuto in maniera coattiva bypassando la fase di negoziazione con i livelli inferiori di governo (Carnevali 2015). Diversamente, i fattori facilitanti/ostacolanti individuati, oltre ad essere gli stessi nei due settori analizzati, sono risultati essere analoghi a quelli individuati per il riordino degli enti locali. Da ultimo, il contributo sottolinea l'impossibilità di poter giungere a generalizzazione alcuna che possa essere valida per l'intero territorio nazionale. Piuttosto esso intende evidenziare le tante differenze regionali tuttora presenti, eredità storiche di una diversa tradizione di governo e di un diverso modo di intendere l'amministrazione e le politiche pubbliche nelle diverse realtà della penisola italiana.

PARTE I

Riordino territoriale, Unioni e fusioni di comuni: la dimensione ottimale come problema di *policy* e alcune possibili vie d'uscita.

1. Ripensare il governo locale in tempo di crisi: il caso italiano.

Il riordino territoriale ed istituzionale in atto in Italia non rappresenta il primo tentativo avuto nel nostro ordinamento di ripensare la maglia organizzativa a livello locale. A ben vedere, come nel caso di altri contesti europei, tentativi analoghi si sono avuti già negli anni sessanta e settanta, poi ancora negli anni novanta. Dal dopoguerra ad oggi flussi continui di riforme hanno attraversato i paesi europei, con intensità e obiettivi differenti. I processi di riordino che hanno avuto un maggiore impatto sono però stati quelli che hanno riguardato la riduzione del numero dei comuni, sia in termini di un loro accorpamento che in termini di una loro soppressione (Bolgherini 2015a).

Inoltre, è opportuno considerare anche l'impatto che l'attuale crisi economica globale sta avendo nei governi locali. Come sottolineato da una vasta letteratura, sia internazionale (Peters et al. 2011; Cosculluela e Medina 2012; Medina 2014) che nazionale (Bolgherini e Messina 2014; Bolgherini 2015a), il ruolo svolto dalla crisi nella scelta da parte dei singoli governi nazionali di dare avvio alle riforme non deve essere letto in termini eccessivamente deterministici. Infatti, pur avendo agevolato l'apertura di una nuova finestra di opportunità che ha contribuito all'ingresso di tale *issue* nelle singole agende politiche nazionali, l'emergere della crisi pare non abbia direttamente causato le riforme. Essa ha piuttosto amplificato problemi e criticità di per sé già esistenti e in alcuni casi latenti. Si pensi alle questioni di natura finanziaria che notoriamente interessano le singole municipalità, in primis la gestione del bilancio, o ancora questioni di natura organizzativa, legate sia al sovraccarico funzionale delle amministrazioni periferiche sia alle dimensioni spesso inadeguate per l'erogazione dei servizi di pubblica utilità. Pertanto, la linea guida di tali riforme non risulta più essere vincolata soltanto ai principi di efficienza ed efficacia, ma individuerrebbe nel paradigma dell'*austerità* il suo principio fondante (Bolgherini 2015b). In altri termini, il risparmio economico e il contenimento della spesa rappresenterebbero il driver di tale *policy* istituzionale, la cui logica sarebbe sempre più incentrata nell'apposizione di un numero crescente di vincoli di natura strutturale ed organizzativa, con il conseguente rischio di effetti perversi e di conseguenze inattese rispetto allo schema generale ipotizzato. Solo partendo da tali considerazioni è possibile interpretare le riforme istituzionali attuate in Italia negli ultimi anni.

La recente Legge Delrio approvata sotto il governo Renzi ha rappresentato il tentativo da parte del legislatore nazionale di riorganizzare e razionalizzare una serie di provvedimenti normativi che, in maniera sconnessa ed incrementale (Lindblom, 1965), si sono succeduti a partire dall'inizio del nuovo decennio. In questo senso occorre ricordare la L. 122/2010, la L. 148/2011, la L. 214/2011, la L. 135/2012, fino alla L. 228/2012 relativa alla legge di stabilità per il 2013. Tutti questi tentativi sono accumulati dall'idea di voler ripensare l'architettura costituzionale dell'intera maglia amministrativa locale, guardando sia all'ente provinciale che a quello comunale e interessando anche il tema delle città metropolitane, dell'associazionismo intercomunale e dell'accorpamento delle municipalità tramite fusione di comuni. Per esempio, la legge di stabilità per il 2013 aveva previsto la sospensione sia del processo istitutivo delle città metropolitane sia quello relativo al riordino degli ambiti territoriali delle

province e alla definizione delle funzioni a loro spettanti. Quest'ultimo inizialmente previsto dall'art. 17 della L. 135/2012 che andò anche a modificare l'elenco delle funzioni fondamentali spettanti ai comuni (come previsto dalla precedente L. 42/2009). Nel 2013 si ebbe una situazione di impasse dovuta all'impossibilità di poter trasferire le funzioni provinciali o all'ente regionale o ai comuni, anche per via dell'impossibilità di definire in ultima istanza il futuro dell'ente provincia. Una simile situazione la si è avuta anche riguardo all'esercizio associato (tramite Unione di comuni o tramite convenzione) delle funzioni fondamentali spettanti ai comuni con meno di 5.000 abitanti (o 3.000 se appartenenti o appartenuti a comunità montane), individuato come obbligatorio dal D.L. 78/2010. In questo caso, più che di impasse sarebbe più opportuno parlare di una eccessiva incrementalità per via delle continue ed annuali proroghe poste in essere dal legislatore italiano per il rispetto di tale adempimento. Da ultima, la Legge Delrio aveva posto il 1° gennaio 2015 come termine ultimo per il rispetto di tale adempimento, salvo poi intervenire con un'ulteriore proroga annuale al 2016. Nel complesso, la stessa Legge Delrio, oltre che confermare l'esistenza del vincolo associativo e potenziare il ruolo delle Unioni sul territorio regionale, ha definito in maniera più puntuale tempistiche e modalità di costituzione delle città metropolitane, ha confermato il ridimensionamento (e non l'eliminazione) dell'ente provinciale, ormai privato dell'investitura popolare diretta e individuato come ente di programmazione e di coordinamento. Viceversa, l'indebolimento dell'ente provinciale viene bilanciato da un rafforzamento dell'ente regionale che si candida sempre più a divenire il baricentro del sistema di governance locale per via del ruolo di indirizzo e di programmazione che la Legge Delrio ha affidato loro nel più complessivo processo di definitiva implementazione del federalismo amministrativo. Infatti, da un lato spetterà loro stabilire il sistema di attribuzione delle funzioni ai livelli inferiori di governo (provinciale, intercomunale e comunale), potendo anche intervenire in deroga rispetto alla legislazione nazionale nell'individuazione dei livelli ottimali per il loro esercizio. D'altro lato, lo Stato lascia loro piena autonomia per la formulazione della propria politica regionale di incentivazione per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. In questo modo, attraverso la leva finanziaria e la scelta di apporre specifici vincoli per l'accesso ai contributi, la singola Regione potrà essere in grado di guidare il fenomeno associativo sul territorio, con il consolidamento di forme più o meno stabili di cooperazione intercomunale (Unioni o convenzioni) e dotate di specifiche caratteristiche dimensionali e funzionali.

Pertanto, le recenti misure introdotte in Italia negli ultimi anni sembrano confermare anche nel nostro ordinamento l'adozione del paradigma dell'*austerità* quale motore delle riforme di riordino territoriale. Ciò in un'ottica generale di ripensamento del ruolo strategico del comune e del territorio. I principi guida paiono essere quelli della razionalizzazione dei servizi, della riduzione dei costi in ambiti gestionali più adeguati, con anche il tentativo di porre un freno alla crescita della spesa pubblica. Nel tentativo di bilanciare questioni di carattere simbolico e funzionale-organizzativo per il ripensamento dell'ente comunale, la cellula di base della democrazia, la strategia adottata dal legislatore italiano è stata quella di salvaguardare il profilo culturale dei comuni – ovviando alla discussa previsione di un loro accorpamento generale in modo da non averne alcuno sotto una certa soglia – ma agendo sul lato economico-gestionale attraverso la previsione del vincolo associativo.

Siffatti indirizzi di *policy* non possono non essere compresi senza partire dall'analisi del tema della frammentazione amministrativa storicamente esistita in Italia: ad inizio 2015 si contano 8.048 comuni,

dei quali 5.793 hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e 1.973 non raggiungono i mille. Come mostra la tab. 1, dai tempi dell'Unità il numero dei comuni presenti in Italia è addirittura aumentato. Dopo il picco raggiunto agli inizi degli anni venti dello scorso secolo, una riduzione significativa la si è avuta durante il periodo fascista in cui la dittatura era intervenuta riducendo drasticamente il numero dei comuni italiani e arrivando alle 7.311 unità nel 1931. Nel secondo dopoguerra il numero dei comuni riprese gradualmente a crescere, salvo diminuire negli ultimi anni anche a seguito dei 41 processi di fusione portati a compimento in Italia dalla metà degli anni novanta ad oggi che hanno visto la soppressione di 101 comuni.

Tab. 1. I comuni italiani dal 1861 ad oggi

Anno	Numero comuni	Popolazione residente *	Popolazione media per comune
1861	7.720	22.171.946	2.872
1871	8.383	27.295.509	3.256
1881	8.260	28.951.546	3.505
1901	8.263	32.963.316	3.989
1911	8.324	35.841.563	4.306
1921	9.195	39.396.757	4.285
1931	7.311	41.043.489	5.614
1936	7.339	42.398.489	5.777
1951	7.810	47.515.537	6.084
1961	8.035	50.623.569	6.300
1971	8.056	54.136.547	6.720
1981	8.086	56.556.911	6.994
1991	8.100	56.885.336	7.023
2001	8.101	56.995.744	7.036
2011	8.092	59.433.744	7.345
2015	8.048	60.782.668	7.553

Fonte: Comuniverso (2015)

L'annosa questione della frammentazione municipale è resa ancora più esplicita se si considera il numero di piccoli comuni italiani per regione. Il fenomeno è concentrato soprattutto nelle regioni del Nord, tra cui si segnalano il caso della Valle d'Aosta (98,65% dei comuni con meno di 5.000 abitanti), del Piemonte (88,71%), del Trentino-Alto Adige (88,65%) e della Liguria (77,87%). Questo fenomeno è presente anche in diverse regioni del Mezzogiorno, come in Molise (91,91%), Sardegna (83,29%), Abruzzo (81,64%) e Calabria (78,97%), mentre è meno accentuato nelle regioni del Centro.

2. Alla ricerca della “formula perfetta”: alcuni fattori condizionanti i processi aggregativi.

La massima ambizione per uno studioso dei fenomeni associativi intercomunali è arrivare a individuare quell'insieme di fattori in presenza dei quali un progetto di cooperazione è destinato al successo o al fallimento.

Dall'altra parte, gli amministratori locali sono alla costante ricerca di un manuale "istruzioni per l'uso" che, se sfogliato pagina dopo pagina e seguito passo per passo, possa fornire agli interessati un utile punto di riferimento e restituisca loro un risultato univoco: il successo del progetto aggregativo. Un "manuale", insomma, che permetta loro di ridurre quanto più possibile il rischio del fallimento e, allo stesso tempo, che consenta di trovare la strada spianata verso soluzioni aggregative come risposta ai problemi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

La realtà è che nessuno avrà mai il piacere di leggere una simile opera e, tantomeno, nessuno potrà vantarsi di esserne l'autore. "L'adozione di scelte appropriate alla soluzione di problemi complessi probabilmente non potrà mai avere, e comunque oggi non ha, una teoria capace di guidare il decisore in modo univoco" (Dente 2011).

L'affermazione dalla quale partire è, dunque, che non esiste una formula magica. Non esiste un modello perfetto esportabile ovunque. Principalmente, perché troppo disomogenea è la realtà italiana: territorialmente (non è raro che nella stessa area geografica coesistano, ad esempio, comuni marini e montani), politicamente (amministrazioni territorialmente confinanti, spesso, presentano colori politici differenti), dal punto di vista infrastrutturale (comuni che seppur vicini, sono collegati da reti viarie non perfettamente funzionali) e molto altro ancora. Tante (e più volte evidenziate in letteratura)¹ sono queste differenze; tutte a supporto della tesi iniziale: territorio che vai, difficoltà/risorse che trovi!

Questo non significa, però, che non possano essere individuati tutta una serie di fattori in presenza dei quali è più probabile registrare successi o, al contrario, fallimenti. Elementi che, con le dovute cautele, rappresentino valide "linee guida" in vista della costituzione di una forma aggregativa o, parimenti, correttivi utili alla "sopravvivenza" della stessa.

Il (difficile) lavoro di scoperta di questi fattori non può, naturalmente, basarsi esclusivamente sull'analisi di dati o su studi meramente teorici. Soprattutto nello studio dei fenomeni aggregativi, le esperienze concrete di progetti già conclusi (per come vissute dagli amministratori e dai funzionari coinvolti) rappresentano la giusta lente attraverso la quale osservarne i caratteri fondamentali.

Il lavoro di ricerca sul campo sulle forme aggregative sinora condotto e il confronto con gli esperti delle amministrazioni locali che abbiamo incontrato nel seminario da cui questo lavoro trae spunto², ci consente di focalizzare l'attenzione su quattro dimensioni (*rectius*: necessità) da tenere in considerazione nei progetti di aggregazione intercomunale, ciascuna di essa a sua volta scomponibile in più fattori: progettazione, individuazione delle resistenze, omogeneità e dimensione.

2.1 "Chi ben comincia ...": analisi del contesto e progettazione operativa.

Occorre evidenziare come le esperienze di aggregazione comunale che secondo studi consolidati rappresentano casi "virtuosi"³ hanno avviato il processo aggregativo con un *project management* ampiamente definito prima dell'avvio dell'azione aggregatrice.

¹ Si veda, ad esempio, tra gli altri, Muscarà, Scaramellini e Talia (2011); Di Nicola, Stanzani e Tronca (2008); Putnam, Leonardi e Nanetti (1993); Diamanti (2009); Vassallo (2013).

² Si veda di nuovo la Nota 1.

³ Ad esempio la costituzione dell'Unione dei comuni della Bassa Romagna (Emilia Romagna) e la fusione dei Comuni di Incisa Valdarno e Figline Valdarno (Toscana).

Gli assunti fondanti le esperienze “virtuose” appaiono essere proprio l’assoluta mancanza di approssimazione operativa e/o il tentativo di prevedere (nei limiti del possibile) le eventuali esternalità – positive e negative – che avrebbero potuto condizionare le fasi del progetto.

I funzionari che hanno preso parte ad alcune delle esperienze registrate (Fieri 2015; Iossa 2015), concordano nell’impatto positivo avuto da una progettazione ponderata a partire da un’approfondita analisi delle condizioni di partenza e dei potenziali rischi. Ipotesi di aggregazioni “a freddo” – vale a dire senza la necessaria progettazione – risultano essere, dunque, maggiormente soggette a difficoltà, sia per gli amministratori che guidano il processo, sia per i cittadini che lo “subiscono”. Questo tipo di situazioni, infatti, presentano rischi sia nella fase di implementazione del progetto che nelle fasi successive quando, cioè, il nuovo ente dovrebbe cominciare a produrre effetti positivi dal punto di vista dell’efficacia e dell’efficienza dell’azione amministrativa.

Nell’ipotesi di fusione, ad esempio, gli esperti convengono sul fatto che la mancanza di una progettualità che possa far emergere le potenziali resistenze al progetto (e i conseguenti correttivi da mettere in atto per superarle), con molta probabilità, provocherà la bocciatura della fusione in sede di referendum. Allo stesso modo, nel caso di Unione dei comuni, la mancata conoscenza di alcuni elementi in fase di progettazione (quali, ad esempio, caratteristiche territoriali o demografiche) non solo potrebbe tradursi nell’assenza di vantaggi nella cooperazione, ma addirittura in potenziali svantaggi (diseconomie).

Si tratta, in buona sostanza, di partire con un piano d’azione che, prima di essere implementato, sia stato costruito a partire dalle specificità del contesto di riferimento.

Se l’assunto iniziale è che non esiste un modello tipo di aggregazione perché troppe disomogeneità sono insite nei diversi territori, attraverso la progettazione e l’analisi iniziale (ad esempio, con la predisposizione di uno studio di fattibilità) può essere individuato il modello “su misura”, ideale e unico per lo specifico contesto.

2.2 “C’è chi dice no!”: resistenze all’aggregazione e possibili strategie di contrasto.

Le esperienze analizzate ci consentono l’individuazione delle principali resistenze ai processi aggregativi. Naturalmente, tali resistenze potranno assumere caratteristiche specifiche in ogni singolo contesto, ma – quanto proposto di seguito – può rappresentare un utile punto di partenza per contribuire alla loro individuazione.

Il progetto di fusione dei comuni di Incisa Val D’Arno e Figline Val D’Arno (concretizzatosi il primo gennaio 2014 con l’istituzione del Comune unico Figline e Incisa Val D’Arno), ad esempio, contribuisce a identificare le principali resistenze ai processi di fusione nei tre attori “protagonisti” del processo: gli amministratori, le organizzazioni interne ai comuni (il personale) e i cittadini.

Gli amministratori hanno paura di perdere il loro “potere”. L’allargamento dell’elettorato e l’entrata in scena di altri competitors, costituiscono una minaccia alla stabilità del “notabilato locale” (Balzani 2012), l’insieme di interessi politici e personali rappresentati dalla classe politica radicata sul territorio.

Il personale operante all’interno dei comuni, allo stesso modo degli amministratori, manifesta resistenza per paura di perdere lo status quo raggiunto nel corso degli anni. Ogni dipendente

costruisce intorno a se tutta una serie di relazioni che, con il processo di fusione, andrebbe a perdere. Le stesse aspettative di carriera, costruite anno dopo anno, verrebbero rimesse in discussione.

La resistenza più "visibile" è, infine, quella dei cittadini interessati dalla fusione. Più visibile perché può manifestarsi con il NO al referendum di ratifica della fusione stessa. Tale resistenza è spesso motivata dalla paventata perdita dell'identità e, anche, dal timore degli svantaggi e/o dalla mancata percezione degli effetti positivi dell'intero progetto.

L'individuazione di queste resistenze, nelle molteplici forme che possono assumere e con le specificità insiste in ogni singolo contesto, sono di fondamentale importanza nella costruzione del processo aggregativo e nelle potenzialità di efficacia, efficienza ed economicità che lo stesso può fare registrare.

Dalla conoscenza delle resistenze emergono, come già detto in precedenza, anche la predisposizione dei correttivi utili al loro superamento.

Nello specifico caso della fusione Figline e Incisa Valdarno, ad esempio, dopo aver registrato "timori" nella popolazione del comune demograficamente più piccolo (con il timore, principalmente, di vedersi privati degli uffici di riferimento), si è deciso di incrementare i benefici di questi ultimi, anche a parziale (e momentaneo) discapito dei cittadini del comune più grande.

Allo stesso modo, una volta individuate le resistenze da parte degli Amministratori, si è lavorato assiduamente alla costruzione del "*commitment* politico", un "patto dei sindaci" che potesse rafforzare la convinzione circa la validità del progetto tra gli attori che, in seguito, avrebbero dovuto (e potuto) guidare il progetto stesso.

2.3 Cosa aggregare? La necessaria omogeneità del contesto aggregato.

Definito uno schema progettuale, individuate le criticità e i possibili correttivi, occorre prestare attenzione alla necessità di individuare, quanto più possibile, un ambito territoriale omogeneo da aggregare. Come evidenziato in precedenza, maggiore è la disomogeneità, maggiori saranno le difficoltà a costituire l'esperienza aggregativa e/o a farla "sopravvivere".

Risulta evidente come anche l'individuazione dell'omogeneità (e la stessa definizione), se riferita a un territorio, diventa impresa difficile. In ogni caso, osservando quanto messo in pratica in altri settori, è possibile arrivare a identificare ambiti territoriali sui quali l'aggregazione è già stata testata e ha prodotto risultati (positivi o negativi a seconda del contesto). È il caso, ad esempio dei distretti socio sanitari. Stante alla normativa vigente in materia⁴, il distretto socio sanitario "è un'articolazione territoriale dell'azienda sanitaria territoriale alla cui missione contribuisce, assicurando alla popolazione residente la disponibilità e l'accesso ai servizi e alle prestazioni di tipo sanitario, socio-sanitario e sociale secondo criteri di equità, accessibilità e appropriatezza"⁵. Una delle *mission* principali del distretto è, dunque, quella di assicurare nel proprio ambito territoriale l'erogazione dell'assistenza primaria in modo da consentire una risposta coordinata e continuativa ai bisogni della popolazione.

⁴ D.lgs. 229/1999.

⁵ Così viene definito nell'atto aziendale dell'USLL 10 del Veneto, ma tale definizione è comune a più aziende sanitarie operanti sul territorio italiano.

Risulta particolarmente evidente come il distretto sanitario costituisca l'ambito ottimale del settore sanitario, pensato – appunto – per aggregare un territorio (e una popolazione) “funzionalmente” raggiungibile (per recepirne le richieste e per soddisfarle). Un obiettivo analogo a quello che una forma aggregativa “istituzionale” tra più comuni dovrebbe avere.

Dunque, una “costruzione” di confini territoriali “ponderata” nel tempo (l'articolazione in distretti per come li conosciamo oggi risale agli anni novanta, con una serie di aggiustamenti successivi), basata su esperienze di successi e fallimenti e sulla necessità di produrre risultati “aziendalistici”. Il ragionamento che si potrebbe fare è che se il territorio di una Unione di comuni ricade interamente in un unico distretto socio sanitario, i comuni al suo interno presentino un livello di omogeneità “maggiore” rispetto a quelle Unioni i cui comuni appartengono a distretti diversi.

L'analisi sulle Unioni dei comuni attualmente costituite in alcune regioni italiane porta in evidenza come, ad esempio, in Emilia Romagna tutte le Unioni sono composte da comuni appartenenti a un solo distretto sanitario e, parimenti, come in altre regioni l'individuazione degli ambiti ottimali stia partendo proprio dal disegno dei distretti socio-sanitari.

Se i distretti socio sanitari rappresentano un'aggregazione “reale”, nel senso che essa produce effetti sul territorio (principalmente in termini di erogazione di servizi), un'ulteriore esperienza aggregativa è quella dei sistemi locali del lavoro dell'Istat. Si tratta, in questo caso, di un'aggregazione “teorica”, nel senso che è ricavata a partire da dati oggettivi e non ha la funzione di accorpare comuni per il raggiungimento di uno scopo. I sistemi locali del lavoro (SSL) “rappresentano una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro (pendolarismo) rilevati in occasione dei censimenti generali della popolazione e delle abitazioni”⁶. Dunque, se i cittadini di una determinata area gravitano sul medesimo centro e/o vi condividono analoghi interessi, è molto probabile riscontrare in quella stessa area un elevato grado di omogeneità.

Se l'omogeneità dei distretti sanitari è vista dal punto di vista delle istituzioni (in questo caso quelle sanitarie) che devono raggiungere l'efficienza e l'efficacia nell'erogazione dei servizi, nel caso dei SSL il focus sono i cittadini e l'omogeneità raggiunta a partire da essi. Considerando che una delle resistenze è rappresentata proprio dai cittadini (e dalla loro paura di perdere l'identità), la possibilità di ragionare su aggregati (seppur teorici) che derivano proprio da questi ultimi, potrebbe essere un ulteriore e utile punto di partenza.

2.4 Quanto aggregare? La “giusta” dimensione.

Raggiunta l'omogeneità territoriale, un ulteriore fattore ostacolante/facilitante può essere rappresentato dall'individuazione dell'estensione territoriale ottimale. Come ben noto e come ampiamente ricordato in precedenza, le aggregazioni di comuni hanno l'obiettivo principale (unico nel caso delle Unioni) della gestione associata di servizi e funzioni. Risulta evidente, dunque, come la questione della dimensione del territorio (dell'estensione) rappresenti un elemento cruciale nella complessiva organizzazione dell'erogazione dei servizi e della gestione delle funzioni. Quanto più

⁶ <http://www.istat.it/it/strumenti/territorio-e-cartografia/sistemi-locali-del-lavoro>.

una forma aggregativa è “allungata” sul territorio, tanto più potrebbe incontrare difficoltà nell’esercizio associato di funzioni e servizi. Si può immaginare, ad esempio, un mezzo dalla nettezza urbana o lo scuolabus che dovranno spostarsi tra tutti i comuni aggregati o, ancora, il cittadino che necessita di recarsi nell’ufficio unico dei tributi situato nelle sede municipale di un comune diverso da quello in cui risiede.

Naturalmente, analoghe considerazioni possono essere estese anche al numero di comuni coinvolti dal processo e alla popolazione amministrata. Più aumenta il numero dei comuni, maggiore è la popolazione da “soddisfare”, maggiore sarà il rischio di incontrare difficoltà. D’altro canto, forme aggregative che raggruppano pochi enti e un numero basso di cittadini amministrati, rischiano di non consentire di sfruttare i vantaggi della cooperazione (se non addirittura di provocare svantaggi).

Come abbiamo visto nelle pagine precedenti, quindi, pur in assenza di un modello “standard”, alcuni fattori che possono guidare (e condizionare) il processo aggregativo istituzionale esistono. Innanzitutto, la necessità di programmare e (per quanto possibile) prevedere anziché subire; poi considerare le resistenze derivanti dagli attori coinvolti (secondo le esperienze, principalmente amministratori, personale e cittadini), individuando strategie che possano contrastarle; in ultimo, considerare elementi come l’omogeneità e l’estensione (non solo territoriale) per arrivare alla definizione dell’ambito ottimale.

3. Valutare le forme aggregative: una missione (quasi) impossibile.

Se una delle ambizioni dello studioso – come abbiamo visto – è riuscire a individuare fattori facilitanti/ostacolanti i processi aggregativi, un’ulteriore ambizione è sicuramente quella di arrivare a valutare – oggettivamente – le forme aggregative costituite.

Il processo di valutazione, anche in questo specifico caso, è inteso alla stregua della più generale valutazione delle politiche e consiste nell’esame “oggettivo, sistematico ed empirico degli effetti delle politiche e dei programmi pubblici attuati sui loro destinatari nei termini degli scopi che ci si era prefissi di raggiungere” (Nachmias 1979, 4). Il problema è che, come rilevato da autorevoli studiosi sul tema, “le possibilità di un’analisi oggettiva sono limitate a causa della insormontabile difficoltà di stabilire gli standard” (Howlett e Ramesh 2003, 174) attraverso cui valutare le politiche analizzate. Oltre a ciò, è da tenere in considerazione che la valutazione delle forme aggregative è un’impresa ulteriormente complicata dal fatto che l’oggetto di analisi non è uno (la forma aggregativa *tout court*), ma tanti (i diversi processi di cui essa si compone).

La prima scelta da operare, dunque, è se valutare la forma aggregativa a partire dall’eventuale risparmio ottenuto (l’ambizione che, nella gran parte dei casi, è la motivazione principale degli amministratori a intraprendere progetti di associazionismo) o se, al contrario, lasciare da parte il risparmio e guardare all’aumento (quantitativo e qualitativo) dei servizi offerti (che, invece, rappresenta il punto di vista del cittadino-utente). Non è escluso che un processo di valutazione completo e approfondito possa guardare a entrambi gli aspetti, ma nella maggior parte dei casi aumento della qualità e diminuzione della spesa non viaggiano su binari paralleli.

Valutare il risparmio non è cosa facile; come hanno evidenziato gli esperti in materia intervenuti al seminario (Frieri 2015), ciò è principalmente dovuto al modo di funzionare dell’ordinamento contabile

dell'amministrazione pubblica italiana. La comparazione tra i bilanci dei singoli comuni prima della gestione associata e quelli dell'Unione dopo la gestione associata non è così immediata. Il rischio, quasi sempre, è che voci di spesa vengano considerate più volte, sia nel bilancio comunale che in quello della forma aggregativa. Dunque, quando parliamo di risparmio, occorre usare cautela e, con molta probabilità, anche per queste ragioni, considerare i soli bilanci non porta a una "corretta" valutazione.

L'alternativa è partire dai cittadini, singoli o associati. Innanzitutto, valutando quali siano a monte le loro richieste. Il miglioramento continuo dell'attività amministrativa, gestita per il tramite della forma aggregativa, deve viaggiare di pari passo all'identificazione del *target* (cittadini, imprese, associazioni e quant'altro) e alle richieste che da esso derivano.

Dunque, da questo punto di vista, un processo valutativo dovrebbe aver identificato gli interessi degli utenti rispetto a una funzione/servizio e, dopo la gestione associata dello stesso, verificare se tale gestione risponda a quelle che erano le aspettative degli utenti (*customer oriented*). Ciò non toglie che la gestione deve essere economicamente sostenibile per l'ente, ma (secondo questa visione) questo non significa necessariamente che debba portare a risparmi rispetto alla gestione dei singoli comuni.

Se per le fusioni il problema della quantità di funzioni/servizi si pone in misura fortemente limitata (perché trattandosi di un comune unico si presume che esso gestisca almeno tutte le funzioni/servizi gestite in precedenza dai singoli comuni), per le Unioni dei comuni essa è questione cruciale. Prima di addentrarci in maniera approfondita nell'argomento, occorre fare un doveroso richiamo all'articolo 32 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) mediante il quale è stabilito che: "L'Unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi". Se questa è, dunque, la premessa, possiamo assumere che non è possibile valutare (positivamente) le Unioni che non registrano funzioni e/o servizi gestiti in maniera associata. Siamo, in questo caso, dinanzi a quelle che potremmo definire associazioni "vetrina" (Marotta 2015): formalmente ineccepibili, ma sostanzialmente "vuote". La stessa distinzione tra Unioni dei comuni "vetrina" e Unioni dei comuni "sostantive" potrebbe essere una prima forma di valutazione. Ma come si può arrivare a una simile classificazione? Un utile misuratore può essere rappresentato dall'analisi della spesa corrente delle singole Unioni.

Un recente studio⁷ condotto a partire dai certificati di conto consuntivo 2013 presso il Ministero dell'interno e i dati SIOPE⁸ sui flussi di cassa relativi al 2014, ha registrato come, a fronte di più di 400 Unioni dei comuni che risultano costituite⁹, solo 230 hanno avuto un bilancio di spesa superiore a 100.000 euro. Per avere un'idea sul "peso" di una simile cifra, occorre considerare che un comune di 3000 abitanti ha una capacità media di spesa di circa 5/6 milioni di euro. Da ciò, viene spontaneo chiedersi che rilevanza può avere un'Unione che spende 100.000 euro e quali (e quante) funzioni/servizi potrà mai svolgere con una spesa così (oggettivamente) bassa.

⁷ Melideo (a cura di), *"Piccoli Comuni & Unioni di Comuni. Una ricognizione dei loro profili attraverso l'analisi della loro gestione finanziaria, la numerosità e la consistenza delle gestioni associate in UdC al 31/12/2014"*.

⁸ "Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери 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-GOVERNMEI/SIOPE/>).

⁹ Dati Anci 2014.

Secondo l'opinione degli esperti intervenuti al seminario (Melideo 2015), una Unione che possa essere considerata "sostantiva" dovrebbe avere almeno un terzo del totale della capacità di spesa¹⁰, o della spesa corrente¹¹, dei comuni facenti parte. Sotto questa soglia gli enti 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.

Il secondo parametro di valutazione legato alla "quantità" può essere rappresentato dal numero di funzioni/servizi gestiti attraverso la forma aggregativa. La domanda da porsi è quante debbano essere le funzioni/servizi delegate all'Unione affinché la stessa possa essere considerata "virtuosa". A tal fine, è necessario evidenziare come la normativa in materia (Tuel) attribuisca ai comuni "tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico"¹². Partire da questa attribuzione non rappresenta sicuramente un modo agevole per stabilire uno standard valutativo sul numero "ottimale" di funzioni da delegare all'Unione, vista la genericità della definizione che può ricomprendere in essa un numero non definito di attività. Per ovviare a questo ostacolo, possiamo prendere in considerazione le sole funzioni fondamentali dei comuni¹³, per come definite – da ultimo – dal d.lgs. 95/2012. Essendo fondamentali, esse rappresentano un "nucleo essenziale" di attività che caratterizzano la stessa ragion d'essere dell'ente comunale.

Dunque, lo standard di riferimento potrebbe essere rappresentato dall'insieme delle funzioni fondamentali che, se gestite tutte attraverso la forma aggregativa, costituiscono un optimum dal quale partire per la valutazione.

L'altro quesito che abbiamo posto in precedenza è se ci sono funzioni che hanno un "peso" maggiore di altre: in buona sostanza, in un progetto aggregativo che non prevede la gestione di tutte le funzioni, quali sono quelle che potrebbero godere di un favor maggiore in sede valutativa? Gli esperti coinvolti nel nostro seminario, concordano sulla difficoltà di immaginare "attiva" una Unione di comuni che non gestisca la funzione di organizzazione generale dell'amministrazione e, in particolar modo, non abbia personale "proprio" (Frieri 2015; Melideo 2015).

Bisogna, poi, prestare attenzione a quelle Unioni dei comuni che si occupano della sola gestione di singoli servizi (ad esempio, la gestione dei rifiuti urbani), perché questa caratteristica fa diventare l'ente

¹⁰ "Il rapporto tra gli impegni ed i pagamenti relativi alla competenza di esercizio" (*Fonte*: glossario Istat).

¹¹ "spese destinate alla produzione ed al funzionamento dei vari servizi prestati dall'ente pubblico, nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi" (*Fonte*: glossario Istat).

¹² Art. 13 Testo unico sull'ordinamento degli Enti Locali.

¹³ A norma dell'art. 19 d.lgs. 95/2012 e s.m.i. sono funzioni fondamentali dei comuni: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica.

associativo alla stregua di agenzie o di consorzi di funzioni i quali, aboliti nel 2010, vengono riproposti in questa forma.

Allo stesso modo, recenti studi hanno dimostrato come, nel caso della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, a fine di aggirare la norma, alcune amministrazioni di specifici contesti territoriali¹⁴ hanno associato prevalentemente funzioni (nella fattispecie, servizi sociali, catasto e protezione civile) senza che poi la stessa associazione producesse una qualche attività sul territorio (Marotta 2015)¹⁵. Dunque, la presenza di personale assegnato alle Unioni e la gestione di funzioni che, però, si sostanzino con la “produzione” di servizi sul territorio, appaiono essere utili punti di partenza per la valutazione.

¹⁴ Lo studio ha riguardato i comuni della Calabria.

¹⁵ Lo studio fa riferimento alla scelta delle prime tre funzioni che i comuni indicati dalla norma avrebbero dovuto associare obbligatoriamente entro l'1 gennaio 2013. L'intero impianto normativo prevede la gestione associata obbligatoria di tutte le funzioni fondamentali entro l'1 gennaio 2016.

PARTE II

Criticità e buone pratiche nei processi di razionalizzazione del sistema sanitario e del sistema giudiziario

Come già anticipato nell'introduzione, i processi di razionalizzazione organizzativa e territoriale non hanno interessato solo gli enti locali ma anche alcuni importanti settori che erogano servizi pubblici. Il nostro seminario si è dunque proposto di focalizzare l'attenzione sulla comparazione tra enti locali (Parte I) e altri settori. Nello specifico, il settore sanitario e quello della giustizia, entrambi interessati da interventi e politiche di riordino organizzativo e territoriale dalla fine degli anni Novanta in poi.

1. Il servizio sanitario territoriale tra esigenza di risparmio e spinte managerialistiche.

Il primo tentativo nel nostro paese di razionalizzare la geografia sanitaria italiana lo si è avuto all'inizio degli anni novanta, con le riforme del 1992-1993. Il decreto legislativo n. 502/1992 prima e il n. 517/1993 poi hanno apportato un riordino complessivo della disciplina in materia sanitaria rispetto a quanto previsto dalla L. 833/1978 che, come noto, aveva sancito l'istituzione del Servizio sanitario nazionale (SSN), a sua volta liquidando il precedente sistema delle mutue.

Queste riforme, oltre che decretare l'inizio del processo di aziendalizzazione del sistema sanitario italiano attraverso l'istituzione delle Aziende sanitarie locali (ASL) che andavano a sostituire le precedenti Unità sanitarie locali (USL), hanno rappresentato la prima vera ondata di razionalizzazione dell'apparato sanitario italiano. Il decreto legislativo n. 502/1992 (all'art. 3 comma 5), aveva infatti sollecitato le regioni affinché riducessero significativamente l'ambito territoriale delle precedenti USL, in modo tale che coincidesse con quello provinciale.

Come mostra la tab. 1, un effettivo processo di razionalizzazione c'è realmente stato: si è infatti passati dalle 659 unità pre-riforma alle 228 nel 1995, ovvero quando tutte le regioni avevano pressoché ultimato i propri interventi. Si è così passati da una media di 12,2 comuni per USL ad una media di 35,3 comuni per ogni ASL.

Negli ultimi vent'anni, in maniera del tutto autonoma e a legislazione invariata, molte regioni sono poi intervenute, mediante leggi regionali di riordino, apportando un'ulteriore riduzione del numero delle ASL regionali. In alcuni casi la riduzione è stata drastica. È questo il caso della Liguria dove, nel 1998, si è passati dalle 44 alle 14 unità. In altri casi la riduzione è stata invece minore: il Veneto, per esempio, ha ridotto nel 1996 di una sola unità le proprie ASL, passando dalle 22 alle 21.

Tab. 1. La geografia sanitaria italiana

	n° USL 1992	n° ASL 1995	n° ASL 2015	n° di Province	Popolazione media per ASL	Comuni per ASL
Piemonte	63	22	13	8	431.292	92,8
Valle d'Aosta	1	1	1	1	128.591	74,0
Lombardia	84	44	15	12	664.893	102,9
Bolzano (Prov. Autonoma)	4	4	1	1	515.714	116,0
Trento (Prov. Autonoma)	11	1	1	1	536.237	217,0
Veneto	36	22	21	7	234.610	27,7
Friuli Venezia Giulia	12	6	5	4	245.872	43,6
Liguria	20	5	5	4	318.388	47,0
Emilia-Romagna	41	13	8	9	555.794	43,5
Toscana	40	12	12	10	312.543	23,9
Umbria	12	5	2	2	448.371	46,0
Marche	24	13	1	5	1.553.138	239,0
Lazio	51	12	12	5	489.204	31,5
Abruzzo	15	6	4	4	333.485	76,3
Molise	7	4	1	2	314.725	136,0
Campania	61	13	7	5	838.566	78,7
Puglia	55	12	6	6	681.711	43,0
Basilicata	7	5	2	2	289.196	65,5
Calabria	31	11	5	5	396.107	81,8
Sicilia	62	9	9	9	566.104	43,3
Sardegna	22	8	8	8	207.982	47,1
Italia	659	228	139	110	437.285	58,2

Fonte: elaborazione su dati Toth, 2015

Anche le tempistiche con cui le regioni sono intervenute sono state differenti. Rispettivamente nel 1996, 1997 e 1998, Veneto, Lombardia e Umbria sono state le più celeri ad approvare leggi regionali di riordino. Al contrario, regioni come la Campania, la Calabria e la Puglia sono intervenute solo nella seconda metà del secolo scorso (rispettivamente nel 2008, 2007 e 2006). Inoltre, tutte le regioni hanno approvato negli anni una sola legge regionale di riordino. Le uniche eccezioni sono state la Calabria e l'Emilia-Romagna che sono invece intervenute due volte.

A gennaio 2015, quindi in concomitanza con il più generale processo di razionalizzazione dell'intero apparato amministrativo locale italiano, risultano presenti nel territorio nazionale 139 ASL, con una popolazione media di 437.285 abitanti e, in media, di 58,2 comuni coinvolti (Toth 2015).

A ben vedere, la geografia sanitaria italiana presenta sostanziali differenze da regione a regione, non solo in relazione al numero di ASL presenti, ma anche alla popolazione media e al numero di comuni coinvolti per ASL, oltre che alla loro eventuale coincidenza con l'ente provinciale. Infatti,

tralasciando i casi in cui è presente una sola ASL per regione, il che implica che la popolazione regionale complessiva ricade interamente in essa, il dato relativo alla popolazione media per ASL si presenta come piuttosto variabile. Si va dai 234.610 abitanti per ciascuna delle 21 aziende venete, ai 681.711 delle sei pugliesi o ai 838.566 per le sette campane. Tranne che nei casi emiliano-romagnolo, molisano e marchigiano, in tutte le altre regioni italiane è presente un numero di ASL uguale o superiore a quello delle province presenti. Inoltre in quegli stessi tre casi dove il numero delle province è superiore a quello delle ASL sono presenti delle aziende sanitarie che travalicano i confini provinciali. E' questo per esempio il caso della ASL unica della Romagna che presenta un' estensione tale da mettere insieme ben tre province.

In linea generale, le regioni sembrerebbero aver pertanto seguito le indicazioni del decreto legislativo n. 502 del 1992, individuando l' ente provinciale come l'ambito con cui le ASL avrebbero dovuto coincidere con maggior auspicio: alla fine del 2014 si contavano infatti 139 ASL e 110 province. Oltre al Veneto e alle altre regioni in cui è presente l'istituto della città metropolitana, che determina inevitabilmente una dilatazione del numero di ASL presenti, le eccezioni sono davvero pochissimi. Come sottolineato da Toth (2015), si tratta dei soli casi di Alba (CN), Valcamonica (BS), Gemona del Friuli (UD) e di Versilia (LU).

Al pari di altri settori di *policy*, anche quello sanitario sembrerebbe essere sempre di più attratto dall'area vasta. L'idea è quella di individuare un ambito di programmazione sovra-aziendale cui le ASL possano delegare alcune funzioni di back-office, tra cui la logistica, la gestione dei bandi e dei procedure concorsuali e la gestione dei sistemi informativi (Toth 2015). È questa la direzione verso cui sembrerebbero tendere diverse regioni italiane, tra cui l'Emilia-Romagna, la Toscana, il Veneto e le Marche.

2. Il processo di razionalizzazione nel settore giustizia.

Rispetto al processo di razionalizzazione del settore sanità che, come visto, si sta realizzando a legislazione invariata in modo diverso in ciascuna delle regioni italiane, le revisioni della geografia giudiziaria italiana stanno avvenendo a seguito della forte spinta top-down data dal legislatore nazionale con la L. 148/2011. Evitando completamente la fase di negoziazione con i livelli inferiori di governo, il policy maker italiano, in nome dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, è intervenuto nell'amministrazione di I grado, quindi a livello di giudici di pace, tribunali e procure della Repubblica. Gli accorpamenti realizzati hanno sensibilmente modificato la conformazione degli uffici giudiziari. Relativamente ai giudici di pace si è infatti passati dalle 846 alle 382 unità, di cui 201 a totale carico degli enti locali e 181 a carico dello Stato (ma i dati non sono ancora definitivi). Una simile razionalizzazione c'è stata anche sia per i tribunali l'organo giudicante che per le relative procure della Repubblica. Ciò è stato realizzato non solo riducendo le precedenti 165 sedi alle attuali 139 unità, ma soprattutto sopprimendo tutte e 220 le precedenti sezioni distaccate dei tribunali.

Per il successivo processo di razionalizzazione, la L. 148/2011 aveva sancito una serie di criteri di selezione, definitivi come oggettivi ed omogenei, di cui i successivi interventi avrebbero dovuto tener in considerazione per progettare la riduzione degli uffici giudiziari di primo grado. Quest'ultima avrebbe pertanto dovuto tenere conto "dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di

lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane" (art. 2, lett. b). Inoltre, il processo avrebbe dovuto "garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello, incluse le sue sezioni distaccate, (avesse dovuto comprendere) non meno di tre (precedenti) tribunali con relative procure della Repubblica" (art. 1, lett. f). Questi furono poi definiti con l'etichetta di "uffici intangibili" (cioè intoccabili dal processo di riforma), così come i tribunali presenti nei capoluoghi di provincia.

Sulla base delle indicazioni della L. 148, i successivi decreti delegati (d.lgs. 155/2012 e d.lgs. 156/2012) sono poi arrivati a definire più nello specifico le tempistiche, le modalità e i numeri della razionalizzazione, aprendo le strade verso l'attuale processo di ridefinizione del sistema giudiziario locale italiano. I lavori furono svolti da un gruppo di studio ministeriale presieduto esclusivamente da giuristi (Carnevali 2014) che, sulla base di alcune modifiche apportate ai precedenti criteri oggettivi ed omogenei, ha definito le linee guida per gli accorpamenti degli uffici sul territorio. Dei sette precedenti criteri previsti dalla L. 148, ne sono poi stati considerati solo due: il numero di abitanti e l'indice delle sopravvenienze, considerando congiuntamente sia cause civili che cause penali. A questi due è poi stato affiancato anche un terzo nuovo criterio, corrispondente ad un indice di produttività potenziale misurato in termini di magistrati potenzialmente produttivi. Continuavano pertanto a mancare criteri potenzialmente riconducibili ad aspetti socio-economici del territorio in cui gli uffici si sarebbero poi trovati a dover agire.

Come messo in luce da Carnevali (2015), l'iter d'implementazione della legge ha preso inizio, non senza grandi incertezze, il 13 settembre 2013. Dei restanti 139 Tribunali e relative procure, 116 sono stati mantenuti in quanto "intangibili" (di cui 107 provinciali e 9 come "terzo" ufficio del distretto) e 6 sono stati considerati in quanto segnalati come contesti territoriali con la presenza di una capillare diffusione della criminalità organizzata. Questo è stato l'unico caso in cui le pressioni dal basso hanno ottenuto un risultato nella negoziazione con i livelli superiori di governo.

A due anni dal suo avvio, nonostante i pareri positivi sia della Corte costituzionale che del *Working Group on Quality of Justice* del Consiglio d'Europa, diversi sono stati gli interventi correttivi ministeriali: tra cui da una lato una proroga di due anni per la riorganizzazione di 8 tribunali (DM del 5 settembre 2013) e dall'altro una proroga più lunga di sei anni per gli uffici di Chieti e dell'Aquila (D.Lgs. 14/2014), per via delle problematiche legate al recente terremoto, oltre che ad una serie di proroghe legate al mantenimento provvisorio di strutture e archivi. La L. 11/2015 di conversione del precedente decreto "Milleproroghe" ha inoltre previsto una riapertura dei termini del processo di completamento della riorganizzazione dei giudici di pace. Occorre sottolineare, infine, che si tratta di un processo correttivo e adattivo ancora in corso e che prevede anche una seconda fase di riforma.

3. I processi di riforma nel sistema sanitario e in quello giudiziario: dinamiche, caratteri e possibili comparazioni con altri settori di policy.

Anche nei processi di riordino del sistema sanitario e di quello della giustizia avviati in Italia, gli “addetti ai lavori” e gli studiosi (sia in fase descrittiva che prescrittiva) hanno dovuto fare i conti con due nodi cruciali: la questione della “dimensione” e la ricerca di fattori facilitanti/ostacolanti retrostanti le dinamiche aggregative.

Punti, quelli appena richiamati, che accomunano le esperienze di razionalizzazione in questi due settori con altri casi in cui il riordino è passato per l’aggregazione di strutture/enti già esistenti. Non è difficile comparare, ad esempio, le dinamiche di aggregazione delle ASL e/o l’accorpamento dei tribunali con quelle relative alla costituzione delle Unioni dei comuni o alla realizzazione di fusioni tra più enti comunali.

In tutti i settori richiamati, infatti, si registra – quale problema di *policy* – l’individuazione di un ambito territoriale (più ampio rispetto all’attuale) sul quale erogare prestazioni e servizi, tale da rispondere alla doppia esigenza dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione.

Allo stesso modo, posto che i processi aggregativi racchiudono al loro interno diverse variabili (strutturali, sociali, economiche e altro ancora), i *policy makers* (e gli studiosi) si interrogano sull’esistenza di fattori facilitanti/ostacolanti che – una volta individuati – possano aiutare a portare in porto i progetti aggregativi in essere e, parimenti, a fungere da guida per successive esperienze.

Sul primo aspetto, l’individuazione dell’ambito dimensionale ottimale (rispetto allo scopo perseguito) da aggregare, anche in questo caso gli esperti (Toth 2015; Carnevali 2015) concordano sull’inesistenza di una formula universalmente valida, richiamando l’attenzione sulla necessità di individuare soluzioni adatte allo specifico progetto (oggetto), nella specifica area territoriale (spazio) e alle esigenze attuali (tempo).

Considerazioni esattamente coincidenti con quelle di alcuni addetti ai lavori che si occupano delle dinamiche relative alle forme aggregative tra comuni (Frieri 2015). In tutti i casi, la conclusione alla quale giungono gli studiosi è l’assoluta assenza di uno standard applicabile ovunque e, anzi, la fallacia dei progetti che nascono replicando pedissequamente modelli già “confezionati”.

Per quanto attiene al secondo aspetto (l’individuazione di fattori facilitanti/ostacolanti), il compito è fattibile, ma non per questo meno arduo. La difficoltà è insita, come sottolineato in precedenza, nelle decine di variabili (e sottovariabili) delle quali si compongono tali processi. Difficile porsi l’ambizione di scrivere un “catalogo” completo. Più facile (e realistico) puntare ad analizzare esperienze già realizzate nei singoli settori, cercando i singoli elementi che ne hanno condizionato gli esiti.

Per questo motivo, nelle pagine seguenti saranno analizzate due distinte esperienze di aggregazione: il caso dell’Emilia Romagna per quanto attiene il processo di riordino del sistema sanitario e la modifica delle circoscrizioni giudiziarie nel distretto di Trieste.

3.1 Il riordino del sistema sanitario emiliano e la logica della gradualità (non voluta).

Quello che è accaduto in Emilia Romagna (in parte il processo è ancora in corso) ci porta a individuare la “gradualità” quale logica operativa facilitante dei processi aggregativi.

Prima del periodo di riforma avviato dal legislatore regionale a partite dal 2011, l'Emilia Romagna contava 17 Aziende sanitarie locali, spalmate sulle 9 province di cui si compone la regione. Un numero eccessivo secondo i principi ispiratori del decreto legislativo 502/92 ("Riordino della disciplina in materia sanitaria"), secondo cui – come già ricordato nel precedente paragrafo – ciascuna ASL avrebbe dovuto avere "un ambito territoriale coincidente di norma con quello della provincia"¹⁶. Per questo motivo, il legislatore regionale ha avviato (su impulso della normativa nazionale e sulla scorta di quanto era avvenuto e stava avvenendo anche in altre regioni italiane) una strategia volta alla riduzione (per accorpamento) delle ASL emiliane.

Pur trattandosi di una strategia evidentemente *top-down*, in cui è il governo regionale a scandire tempi e modi della riduzione, le dinamiche sono state caratterizzate da passaggi gradualisti che, partendo dalla cooperazione tra enti autonomi, hanno portato all'accorpamento per fusione di alcune aziende sanitarie.

A dire il vero, la logica della gradualità non è stata propriamente voluta (almeno non in una prima fase). Piuttosto, i provvedimenti successivi più "audaci" sono frutto, in alcuni casi, della necessità di porre rimedio al mancato raggiungimento degli obiettivi dei precedenti programmi, in altri, come naturale evoluzione dei passaggi precedenti.

Procedendo in ordine, il primo provvedimento adottato dalla regione è stata una delibera di giunta regionale (la 927/2011) con la quale sono state emanate le direttive alle aziende sanitarie per la regolamentazione dei rapporti in ambito di area vasta. Con questo primo passo, gli enti "frammentati" vengono "indirizzati" alla cooperazione su un ambito territoriale più vasto, mediante accordi quadro tra le ASL e la costituzione di organismi di raccordo tra le stesse (viene prevista, tra le altre cose, la costituzione di un comitato dei direttori generali e la nomina di un direttore generale di area vasta).

Nell'ambito dell'accordo alcune delle attività dell'azienda possono essere divise (sia dal punto di vista amministrativo che operativo) tra le varie ASL aderenti, oppure le aziende possono concordare di demandare ad una sola di esse la gestione di una o più funzioni e/o servizi.

Seppur queste direttive non hanno avuto particolare fortuna (Cilione 2015)¹⁷, esse – oltre ad avviare una prima forma di cooperazione tra le aziende – hanno prodotto il disegno di tre aree vaste, non individuate a monte dalla regione, ma scaturite dall'azione di cooperazione tra le ASL. Si tratta dell'area vasta Emilia Nord, dell'area vasta Emilia Centro e dell'area vasta Romagna.

Questo "fallimento di successo" contiene al suo interno l'embrione di un secondo provvedimento: la legge costitutiva dell'azienda unica della Romagna (l.r. 22/2013).

Se la logica del precedente provvedimento era quella dell'aggregazione, con la legge regionale 22/2013 si registra una vera e propria fusione di 4 ASL¹⁸. Si tratta di 4 aziende che avevano intrapreso (senza particolare successo) il percorso di cooperazione dettato dalla precedente delibera della giunta regionale, ma che – a differenza di quanto accadeva nelle altre aree vaste – si sono distinte per

¹⁶ Art. 3, comma 5, d. lgs. 502/1992.

¹⁷ In molti casi si sono scontrate con le relazioni politiche e sindacali preesistenti all'interno delle singole aziende (resistenze). Il fallimento (in parte) e il generale "non decollo" non è stato dovuto a carenze di progettazione, ma hanno stentato per ragioni politiche, di accompagnamento, di comprensione e accettazione del cambiamento, per il mancato appoggio su diversi livelli, anche dalla regione, una volta fatta la norma, nell'accompagnare i processi. I contenuti, però, sono oggettivamente non discutibili.

¹⁸ Cesena, Forlì, Ravenna e Rimini.

una “difficoltà crescente delle relazioni e delle transazioni” (Cilione 2015). In sostanza, si era in presenza di 4 piccole aziende con difficoltà di collaborazione reciproca, sulle quali gravavano gli ostacoli (soprattutto in termini di economia di scala) insiti nelle strutture di piccole dimensioni. Su di esse la Regione Emilia Romagna decide di compiere un passo perentorio decretandone la fusione. Il risultato è la più grande ASL d'Italia, con un bacino di popolazione di 1.300.000 abitanti e 15 mila dipendenti, la cui spesa assorbe la metà del bilancio regionale sulla sanità.

Seppur trattasi di un caso di “fusione a freddo” (in cui sono mancati i canonici passaggi della programmazione), è indubbio che la precedente esperienza di collaborazione all'interno della stessa area (seppur non con i risultati attesi) abbia giocato un ruolo importante. La logica della gradualità caratterizza in Emilia Romagna anche la gestione dei servizi socio-sanitari.

Nel primo decennio degli anni 2000, per la gestione di questi servizi vengono individuati degli ambiti territoriali e, su questi, avviene il processo di trasformazione delle vecchie istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, con l'istituzione delle aziende pubbliche di servizi alla persona. Si tratta di aziende che riuniscono al loro interno gli enti locali e gli altri enti che hanno competenza in materia. Il problema riscontrato dalla regione è che queste aziende si aggiungono ad altre forme di gestione locale dei servizi sociali (Unioni dei comuni, convenzioni, aziende speciali e altro ancora) producendo una frammentazione accentuata del sistema. Nei 38 distretti socio sanitari di cui si compone il territorio regionale, si registrano circa 100 forme giuridicamente costituite per questi scopi.

In questo contesto il legislatore applica la legge regionale 12 del 2013 con la quale, una volta stabilito che il distretto socio sanitario diventa l'ambito ottimale per la gestione dei servizi socio-sanitari, si afferma il principio secondo cui in ogni distretto deve esistere una unica forma pubblica di gestione per la produzione ed erogazione di servizi sociali e socio-sanitari. Tutti gli enti locali devono entrare in questa forma di gestione, la quale sarà depositaria per l'unitarietà dei servizi sociali.

Anche in questo caso, dunque, seppur l'implementazione non ha prodotto ovunque i risultati attesi, si è assistito ad una serie di passaggi da leggere come aggiustamenti e/o accelerazioni del processo di riordino in base a precedenti esperienze. Da questo punto di vista, il legislatore regionale emiliano sembrerebbe aver puntato sull'apprendimento quale strumento propedeutico al *policy change*.

3.2 La modifica delle circoscrizioni giudiziarie nel distretto di Trieste.

Ulteriori elementi utili possono essere ricavati a partire dall'esperienza di riforma nel settore della giustizia e, in particolare, da quanto posto in essere nel distretto di Trieste¹⁹.

Anche in questo caso, siamo dinanzi ad azioni di accorpamento di strutture/organi preesistenti le cui dinamiche presentano diverse similitudini con i processi aggregativi in corso in altre sfere della pubblica amministrazione italiana.

¹⁹ Le considerazioni sulla modifica delle circoscrizioni giudiziarie nel distretto di Trieste nascono dall'intervento di Renato Romano, *La modifica delle circoscrizioni giudiziarie nel distretto di Trieste e i rapporti con gli enti territoriali*, nell'ambito del Seminario di studio “Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale”, Bologna 13 e 14 aprile 2015.

Come ricordato in apertura di paragrafo, i fattori emersi a partire da queste esperienze, consentono di aggiungere ulteriori tasselli al mosaico dei fattori facilitanti/ostacolanti retrostanti le dinamiche di aggregazione.

Tali tasselli possono così essere riassunti: resistenze al cambiamento (e relative azioni di contrasto) e rispetto delle fasi classiche della programmazione e continuità dell'azione.

Per quanto riguarda il primo fattore, l'analisi dei processi di riforma nella giustizia ha portato alla luce come lo stop subito dai precedenti tentativi di riforma è stato dovuto alle forti resistenze a livello locale. Il lettore che immagina questioni di "campanile" solo nei processi di accorpamento dei comuni si sbaglia. Infatti, anche per la soppressione/accorpamento dei tribunali, si registra il tentativo di difesa dell'identità da parte dei cittadini interessati, tanto forte da chiamare in causa la classe politica locale e, di conseguenza, da far bloccare il processo sul nascere.

Proprio per queste ragioni, il legislatore nazionale, al fine di aggirare queste resistenze, ha adottato una nuova strategia: abbandonare la negoziazione e agire di autorità imponendo le riforme dall'alto. Se, in un primo momento, tale logica sembrava aver funzionato (arrivando fino all'emanazione della legge delega 148/2011 di riforma del sistema giudiziario), in realtà i successivi aggiustamenti alla norma hanno dimostrato come le richieste dal basso non possono rimanere tutte inascoltate.

La necessità di un confronto con le parti in causa emerge anche dall'analisi del caso specifico: la modifica delle circoscrizioni giudiziarie del distretto di Trieste. In questo caso, infatti, le resistenze al cambiamento espresse dai corpi professionali e dai dipendenti sono state superate proprio attraverso la negoziazione. Ne è un esempio la sottoscrizione da parte di tutti i presidenti dei tribunali e dei presidenti delle sezioni locali degli ordini degli avvocati di un documento di condivisione circa gli accorpamenti e le soppressioni previste, accogliendo però parziali modifiche da questi avanzate circa l'iniziale progetto di accorpamento. Allo stesso modo, per prevenire le resistenze dei dipendenti delle strutture da chiudere circa il trasferimento forzato presso altre sedi, si è deciso di concedere agli stessi di avanzare proposte circa la sede di assegnazione. Per molti dipendenti è stata l'occasione per vedersi assegnato un trasferimento agognato da anni, per altri la possibilità di non essere soggetti a un trasferimento "al buio": per l'amministrazione si è trattato di un considerevole abbattimento delle resistenze.

Come più volte sottolineato nella letteratura classica del *policy making*, una programmazione deve seguire delle fasi: analisi, progettazione, sperimentazione, implementazione e valutazione.

Nel caso della riforma della giustizia, il legislatore nazionale ha agito bypassando la fase di analisi, vale a dire senza studiare a dovere il contesto sul quale la riforma avrebbe trovato implementazione. Tale mancanza si è tradotta nella definizione, all'interno della norma, di tutta una serie di criteri base della riforma definiti "oggettivi", ma senza il supporto di dati che li rendessero effettivamente oggettivi rispetto al contesto. Allo stesso modo, dopo aver progettato gli interventi, è mancata una fase di sperimentazione (magari su specifici contesti campione) al fine di verificare l'effettiva applicabilità delle norme di riordino (Carnevali 2014).

Queste due carenze in fase di *policy making* hanno generato serie difficoltà in fase di implementazione tali da richiedere più di un correttivo all'iniziale impianto.

Anche in questo caso, l'esperienza del distretto di Trieste dimostra come, al contrario, un'attenta fase di analisi abbia portato alla luce le due principali variabili che avrebbero potuto condizionare negativamente il processo di accorpamento: le resistenze degli attori (delle quali si è parlato in precedenza) e le difficoltà logistiche insite nell'accorpamento. Si tratta, in quest'ultimo caso, di elementi pratici (come, ad esempio, il trasloco degli arredi, la dismissione dei vecchi locali o la garanzia della continuità del servizio) che, però, se non adeguatamente considerati avrebbero rischiato minare le fondamenta dei successivi passaggi.

L'ultimo fattore emerso è legato alla necessaria continuità dell'azione riformatrice, rinunciando a interventi repentini che abbiano la presunzione di implementare il cambiamento in tempi ristretti.

L'aggregazione di sistemi distinti (con tutto il bagaglio di conoscenze, dipendenti, documenti e quant'altro che essa comporta) non è realizzabile se non con pazienza! "La costruzione di una organizzazione (e la sua riforma, ndr) non è un lavoro per ingegneri, non è mai una volta per tutti, ma si realizza un passo alla volta con amore e dedizione, giorno dopo giorno, è – dunque – un lavoro per giardinieri" (Romano 2015). Agire su un sistema significa farlo a piccoli passi, considerando una difficoltà alla volta, lavorando giorno dopo giorno a piccoli "tagli" che, in sequenza, porteranno alla realizzazione di una magnifica "potatura". Non è pensabile di imporre il cambiamento dall'oggi al domani, non è possibile che un unico dirigente (o sindaco) possa farsi carico di tutti i problemi contemporaneamente. Molto più realistico (e realizzabile) è un lavoro quotidiano di adattamento al cambiamento.

Conclusioni

Nelle pagine di questo lavoro, sono stati presi in esame i processi di riordino territoriale che hanno interessato – a partire dagli anni novanta – i governi territoriali (e, in particolare, i loro confini), il sistema sanitario e quello giudiziario. La prima evidenza che scaturisce dalle righe del presente scritto, dunque, è che i processi di accorpamento e, di conseguenza, la ricerca di un ambito territoriale più vasto rispetto a quello finora utilizzato per la gestione delle funzioni e dei servizi, non è una prerogativa delle riforme relative alla razionalizzazione degli enti locali, ma un'esigenza comune a più sfere della pubblica amministrazione.

Il frame, comune denominatore di tutti i processi, è lo stesso in tutti i settori: la necessità di razionalizzare, nell'ottica dell'efficienza, dell'efficacia, ma soprattutto del risparmio.

La questione del riordino, dunque, è tornata – con prepotenza – nell'agenda di *policy* del governo italiano. Al pari di precedenti occasioni, il "ritorno di fiamma" va di pari passo con la fase di crisi economica globale che, come più volte sottolineato anche nel presente lavoro, sta interessando sensibilmente anche le casse statali. Il paradigma dell'*austerità*, dunque, è diventato il motore delle riforme di riordino nei tre settori di *policy* analizzati.

Le strategie adottate non sempre sono state all'insegna della continuità, ma talvolta hanno generato "confusione" normativa, con continui aggiustamenti da leggere, in alcuni casi, più che altro come veri e propri "cambi di rotta".

A tal proposito, nella prima parte, trattando il tema del riordino territoriale, abbiamo visto come i risultati ottenuti non sono sempre stati quelli programmati dal legislatore, richiedendo ulteriori interventi (in

alcune circostanze anche piuttosto perentori), soprattutto a causa del radicato spirito municipalistico che contraddistingue tutto il territorio italiano. In virtù di ciò, infatti, sono emerse non poche resistenze a livello locale avverso i tentativi di soppressione/accorpamento più o meno forzosi degli stessi comuni.

Allo stesso modo, nella seconda parte - dove ci siamo occupati del sistema sanitario e di quello giudiziario - abbiamo rilevato come interventi che sono stati più volte pensati e tentati dal legislatore nazionale, molto spesso, si sono scontrati con le pressioni "dal basso" della popolazione. Richieste di "ammorbidimento" rispetto al disegno iniziale e/o proteste per gli accorpamenti, alle quali i governi hanno cercato di rispondere attraverso la negoziazione, dovendo fare i conti - tra le altre cose - anche con le dinamiche politico-elettorali interne ai partiti a livello locale. Entra in scena, anche in questo caso, dunque, il "notabilato locale" (Balzani 2012). Nella fattispecie, sindaci, amministratori provinciali e regionali, "grandi elettori" dei partiti di governo, pronti a schierarsi dalla parte dei cittadini (più per sfruttare la possibilità di aggraziarsi potenziali elettori che per spirito civico), facendo leva sulle "conoscenze" all'interno dei palazzi del governo. E' il caso dei tentativi di riforma del sistema giudiziario (da realizzarsi principalmente attraverso la soppressione e l'accorpamento delle strutture esistenti), più volte bloccati ancor prima che i progetti si traducessero in norme.

Processi di riforma *top-down*, dunque, più o meno come il governo nazionale sta cercando di fare per il riordino dei governi territoriali. Tutti casi in cui, seppur si è ben consapevoli della necessità di coinvolgere gli attori locali interessati nei processi di razionalizzazione che li interessano, ci si scontra - puntualmente - con la volontà di questi ultimi di mantenere il più possibile inalterato lo *status quo*.

Nonostante le difficoltà, comunque, nel corso degli anni hanno visto la luce importanti riforme che hanno interessato i tre settori e che - pur senza voler azzardare giudizi di merito - hanno prodotto significative variazioni della geografia amministrativa.

Il problema con cui, però, si sono dovuti confrontare gli attori deputati all'implementazione dei programmi governativi di aggregazione è quello della dimensione ottimale (rispetto allo scopo) della nuova forma giuridica: in buona sostanza il problema del "quanto" e del "cosa" aggregare (e secondo quali criteri). Una questione, quest'ultima, al centro dell'attenzione di numerosi studi accademici, che risulta essere comune a tutti e tre i settori di *policy* considerati.

In realtà, però, proprio le evidenze scaturenti dagli studi dimostra che, per quanto ci si possa sforzare ad elaborare teorie e indici, una dimensione ottimale *tout court* valida universalmente - a prescindere dal contesto spazio-temporale di riferimento - non esiste.

Il territorio italiano, infatti, si presenta particolarmente disomogeneo, coesistendo nella stessa area ambiti territoriali (in particolar modo, comunali) "diversi": dal punto di vista orografico, sociale, economico, infrastrutturale e non solo. In sostanza, non esiste una "formula magica" dell'aggregazione. Si può, però, arrivare a individuare alcuni fattori in grado di condizionare i processi aggregativi e la loro stessa "sopravvivenza". A tal fine, nelle pagine di questo lavoro si è cercato di tracciare un parallelo tra le riforme che hanno interessato i settori del governo territoriale, del sistema sanitario e di quello giudiziario, con lo scopo di fornire utili spunti che possano fungere da guida sul come e sul quanto aggregare, a prescindere dal settore di *policy* considerato. Cercare di capire, insomma, quanto alcune delle esperienze registrate possano contribuire all'individuazione dell'ambito ottimale specifico rispetto agli scopi prefissati e ai contesti interessati.

I casi analizzati hanno dimostrato che esistono variabili condizionanti cross-settoriali.

Nel caso del riordino che sta interessando i comuni, come evidenziato nella Parte I del presente lavoro, ad esempio, è emerso come rivestano una particolare importanza gli studi di fattibilità. Strumenti, questi ultimi, in grado di restituire una fotografia il più completa possibile del contesto sul quale si andrà a operare, riuscendo – in questo modo – a meglio correggere/amplificare i fattori ostacolanti/facilitanti. Attraverso l'analisi del contesto sarà possibile conoscere in partenza (in modo più o meno completo) le principali resistenze al fenomeno aggregativo che si intende perseguire.

Tali considerazioni, come scritto nella Parte II, trovano riscontro anche nelle esperienze registrate con riferimento ai riordini nei settori della giustizia e della sanità, entrambi di natura *top-down*. Anche nei casi di riordino del sistema sanitario nazionale e di quello della giustizia, infatti, è emersa la necessità di una programmazione che tenga in debita considerazione in particolar modo l'analisi preliminare del contesto sul quale operare.

Da questo punto di vista, le esperienze ritenute "di successo" sono partite proprio da un'analisi approfondita del contesto che ha permesso di individuare a monte le principali resistenze e ha ricalibrato gli interventi proprio tenendo in considerazione queste ultime.

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, molti altri possono essere i confronti e, dunque, molte altre possono essere le "lezioni apprendibili" per ridurre, sempre più, il grado di incertezza insito nei processi di cambiamento. Una consapevolezza, quest'ultima, che conferma la necessità di partire dagli studi di caso per arrivare alla formulazione di possibili strategie utili in contesti diversi.

La sintesi degli studi condotti nei tre settori di *policy* considerati, relativamente al tentativo di indicare una sorta di vademecum alla buona aggregazione, è che non esiste una *one best way*, ma al contrario tante strade, molte delle quali conducenti allo stesso punto, seppur con traiettorie (difficoltà/opportunità) differenti. Non esiste una formula universalmente valida; una formula magica o una serie di istruzioni per l'uso che possono essere applicate a piacimento per ottenere il risultato voluto. Esistono, al contrario, tante differenze insite nei contesti sui quali si intende operare. Differenze scaturenti dalla complessità dei fenomeni e dalla presenza di più variabili con le quali fare i conti.

Sta ai singoli amministratori e funzionari interessati, con l'aiuto degli studiosi e della stessa popolazione amministrata, fungere da navigatori in un "mare" che nessuno potrà mai dire di conoscere fino in fondo.

Riferimenti bibliografici

- Balzani, R. (2012), *Renitenti e resistenti. Com'è difficile riformare gli enti locali*, in "Il Mulino", n.6, pp. 1126-1134.
- Bolgherini, S. (2015a), *Intermunicipalità, fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo all'Italia e all'estero*, intervento al Seminario di studio "Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale", Bologna 13 e 14 aprile 2015.
- Bolgherini, S. (2015b), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino.
- Bolgherini, S. e Messina, P. (2014) (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press.
- Carnevali, D. (2015), *Il recente processo di revisione della geografia giudiziaria in Italia e in Europa: la razionalizzazione organizzativa*, intervento al Seminario di studio "Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale", Bologna 13 e 14 aprile 2015.
- Carnevali, D. (2014), L'inadeguatezza dei criteri utilizzati nella revisione delle circoscrizioni giudiziarie. In "Archivio Penale", Fascicolo n.1 Gennaio-Aprile 2014, anno LXV, Pisa University Press (a stampa e online).
- Cilione, G. (2015), *Le forme di aggregazione in ambito sanitario e socio-sanitario. L'esperienza dell'Emilia Romagna*, intervento al Seminario di studio "Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale", Bologna 13 e 14 aprile 2015.
- Coscolluela, L. e Medina, L. (a cura di), *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*, Civitas, Madrid, pp. 99-124.
- Dente, B. (1989) (a cura di), *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli.
- Dente, B. (2011), *Le decisioni di policy*, Bologna, Il Mulino.
- Denter, B. e Rose, L.E. (2005) (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Diamanti, I. (2009), *Mappe dall'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro... e tricolore*, Bologna, Il Mulino.
- Di Nicola P., Stanzani S., e Tronca L. (2008), *Reti di prossimità e capitale sociale in Italia*, Roma, Franco Angeli.
- Fedele, M. e Moini, G. (2006), *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in "Rivista italiana di politiche pubbliche", vol. 7, n.1, pp. 71-98.
- 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.
- Hood, C. (1991), *A public Management for All Seasons?*, in "Public Administration", vol. 69, n. 1, pp.3-19.
- Howlett M. e Ramesh M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Lindblom, C. (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York, Free Press.
- Iossa, V. (2015), *Il caso di Figline e Incisa Val d'Arno. Un possibile modello per le fusioni di Comuni*, intervento al Seminario di studio "Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale", Bologna 13 e 14 aprile 2015.

- Marotta, M. (2015), *L'associazionismo obbligatorio delle funzioni dei piccoli Comuni calabresi*, in "Amministrare", n. 1, pp. 151-162.
- Medina, M. (2014), *La reforma del régimen local*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- 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.
- Morlino, L. (2003), *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Muscarà C., Scaramellini, G. e Talia, I. (2011), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, Roma, Franco Angeli, 2011.
- Nachmias, D. (1979), *Public Policy Evaluation*, St. Martin's Press, New York.
- Peters B. G., Pierre J. e Randma-Liiv T. (2011), *Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?*, in "Public Organization Review", 11, 1: 13-27.
- Putnam R.D., Leonardi, R. e Nanetti, R.Y. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- Rhodes, R. A. W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, in "Political Studies", vol. 44, n.4, pp.652-667.
- Romano, R. (2015), *La modifica delle circoscrizioni giudiziarie nel distretto di Trieste e i rapporti con gli enti territoriali*, intervento al Seminario di studio "Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale", Bologna 13 e 14 aprile 2015.
- Toth, F. (2015), *Modifica e razionalizzazione delle Asl e delle strutture ospedaliere*, intervento al Seminario di studio "Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale", Bologna 13 e 14 aprile 2015.
- Vassallo, S. (2013), (a cura di), *Il divario incolmabile*, Bologna, Il Mulino.