

QUALE INNOVAZIONE NEI COMUNI IN TEMPO DI CRISI.

Renato COGNO e Davide BARELLA¹

Sempre più spesso si afferma che l'innovazione non è solo quella tecnologica, ma anche quella nei comportamenti dei diversi attori sociali (innovazione sociale) e nelle modalità di funzionamento delle amministrazioni pubbliche (innovazione istituzionale). Dalla letteratura internazionale (ad es. cfr. Albury, 2005 e Warwick Business School, 2011) emerge un'accezione ampia in cui l'innovazione non è necessariamente qualcosa di nuovo e originale, ma comprende l'adozione di soluzioni già sperimentate da altre istituzioni e dove conta il saper apportare un cambiamento significativo per l'organizzazione e/o per una policy (Hartley, 2006). Così l'innovazione istituzionale riguarda diversi ambiti: le modalità gestionali ed organizzative, le attività e servizi erogati, le scelte di potenziamento degli stessi, la comunicazione pubblica e nel rapporto con i cittadini (Oecd, 2011), i meccanismi per definire strategie e politiche locali. Per apportare un cambiamento significativo viene sottolineata l'importanza dei *processi concreti* sviluppati negli enti pubblici, fatti di sperimentazione, verifica dei risultati e dei miglioramenti di performance conseguiti, adattamento e messa a regime di una nuova soluzione nell'ente. Il dibattito infatti sottolinea l'importanza dei *processi concreti* sviluppati negli enti pubblici, fatti di sperimentazione, verifica dei risultati, miglioramento delle performance conseguite, adattamento e messa a regime di una nuova soluzione nell'ente.

Sono anche possibili iniziative e *politiche di sostegno* all'innovazione istituzionale che recentemente sono state promosse dall'Unione Europea e dai governi nazionali e regionali. Tali politiche possono ricondursi a due approcci: il primo, di tipo *top-down*, si basa sulla incentivazione e prescrizione di determinati comportamenti e pratiche (per esempio la dematerializzazione di molte procedure, il ricorso a modalità online di acquisto di beni, servizi e forniture, attraverso centrali uniche di committenza); l'altra modalità cerca di riconoscere le esperienze innovative già esistenti negli enti e di stimolarne la diffusione, attraverso le competizioni e l'erogazione di premi finanziari o simbolici, di natura reputazionale. Questi approcci sono entrambi presenti in Italia, per quanto frammentati e non del tutto coerenti.

L'IRES ha svolto, su incarico della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, un'indagine sull'innovazione messa in atto dalla sette città sorelle cuneesi, comuni di media grandezza, che svolgono un ruolo chiave nella "Provincia Granda". Il metodo di indagine scelto si è basato sulla *percezione soggettiva* da parte dei Sindaci e di tutti i dirigenti ed i responsabili dei servizi comunali, raccolte attraverso interviste in cui chiedeva di indicare le principali innovazioni introdotte recentemente negli enti. I sindaci hanno messo

¹ IRES, via Nizza 18, 10125, Torino. Una ricerca svolta con la collaborazione di Cristina Bargerò e Stefano Piperno; cfr. Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, 2013.

in evidenza la varietà dell'innovazione, le principali finalità perseguite, i condizionamenti cui devono sottostare. Dalle interviste ai direttori e segretari generali è emerso invece il miglioramento nelle attività trasversali dell'ente, nella gestione del personale, in quella del patrimonio, nell'assetto delle ICT, e diversi aspetti relativi al processo di introduzione delle innovazioni e al loro impatto.

La gamma delle iniziative presentate è risultata ampia, e le pratiche presentate come innovative riguardano tutti gli ambiti dell'intervento comunale. Nelle *attività amministrative e trasversali* ai diversi settori comunali, i vincoli sul personale hanno condotto a diverse azioni di riassetto delle strutture organizzative e di flessibilità di impiego del personale; si sono diffusi gli acquisti centralizzati con asta elettronica, apprezzati per i minori costi di fornitura e il minor contenzioso indotto. Sempre la normativa ha spinto verso l'impiego di tecnologie digitali nelle procedure amministrative ed ha portato tutti gli enti ad avviare – seppur con modalità differenziate – percorsi di progressiva de-materializzazione dei flussi documentali.

Nei *servizi alla persona* e nei beni culturali un'esigenza che motiva i cambiamenti introdotti è quella di mantenere il livello dei servizi in tempi di restrizioni. In molte testimonianze c'è un impegno a costruire sinergie con alcune attività private, per integrare l'offerta complessiva (es. nei servizi all'infanzia). Il ricorso al volontariato è diffuso negli enti e per diverse attività. Presenti anche iniziative per accrescere il coinvolgimento della comunità: dai Piani per la sicurezza integrata, ad alcune iniziative di coinvolgimento dei cittadini nella promozione culturale, al sostegno all'associazionismo familiare.

Nelle attività connesse all'*edilizia privata* sono state introdotte diverse innovazioni che mirano sia a maggior trasparenza – ad es. la pubblicazione on line dei verbali della commissione edilizia – che alla semplificazione delle procedure amministrative, come con il Modello Unico; di rilievo anche il potenziamento della capacità di governo del territorio.

Nei *servizi al territorio* diverse soluzioni adottate mirano alla riduzione dei costi di gestione degli stabili pubblici, in particolare dei consumi energetici (luce e calore) degli edifici pubblici. Mentre nei *lavori pubblici*, vi è la ricerca di forme di finanziamento privato di opere pubbliche.

La tabella espone le innovazioni di maggior interesse che sono state citate nelle interviste.

Le principali innovazioni emerse per ambiti funzionali

<i>Servizi per istruzione, infanzia, sociali e altre alla persona</i>
Tessere prepagate per refezione scolastica
Budget prefissato utenze e altre spese delle scuole
Integrazione servizi infanzia con accordi con offerta privata
Accompagnamento e sostegno associazionismo familiare
Carte famiglia per sconti nei negozi
Rete antiviolenza
Beni culturali
Fondazioni per gestire attività e iniziative
Utilizzo volontariato in eventi, controllo sedi, attività varie
<i>Edilizia privata</i>
Dematerializzazione pratiche edilizie
Comunità di pratica sull'edilizia
Stato avanzamento pratiche edilizie on line
Strumenti urbanistici on line
Progettazione partecipata riassetto di Area

Aggiornamento catastale frequente	
	<i>Viabilità, mobilità, ambiente</i>
Promozione di gruppo di acquisto per smaltimento coperture di amianto negli edifici privati a prezzo contenuto	
Linee di trasporto pubblico gratuito	
Servizi on line per bike sharing	
	<i>Lavori pubblici e grandi opere</i>
Cessione a privati del diritto di superficie (e di sfruttamento economico) a fronte della realizzazione di una manutenzione straordinaria	
progressiva posa capillare di cavidotti grazie ad accordi con imprese che operano nel sottosuolo; consente la cablatura città con il controllo pubblico dei cavidotti e il contenimento spese pubbliche per l'opera	
Teleriscaldamento	
Produzione energia fotovoltaica	
	<i>Attività amministrative e trasversali a rilievo interno</i>
Piattaforma telematica sportello unico/ demater.ne istruttorie	
Digitalizzazione archivio	
Dematerializzazione protocollo	
Dematerializzazione ordinativi (mandati e reversali)	
Acquisti centralizzati con aste elettroniche	
Appalti unici telefonia & dati su ADSL	
Reinternalizzazione di servizi	
Riqualificazione energetica degli stabili comunali	
Monitoraggio telematico consumi di energia punti luce	
Controllo centralizzato temperatura degli stabili	
Controllo servizi erogati (spazzaneve) con GPS	
Videosorveglianza spazi ed edifici pubblici	
	<i>Attività amministrative e trasversali per esterno</i>
Servizi online (scarico moduli, inoltro, verifica iter pratiche, pagamenti contravvenzioni e tasse)	
Siti web tematici	
Avvisi via sms a cittadini e utenti registrati	
Uso social network	
Totem interattivi per informazioni a turisti e cittadini	
Verifiche pubbliche (periodiche) sull'attuazione programma	
Strumenti di urbanistica partecipata	
Albo pretorio on line (consultazione delibere e determine)	
Verballi commissione edilizia on line	
Registrazioni sedute consigli comunali on line	

Nelle innovazioni il *contenuto tecnologico* è molto frequente: riguarda il 60% delle pratiche citate. Prevalgono il ricorso alle tecnologie ICT (quelle che trattano l'informazione e la comunicazione), e si possono individuare alcuni gruppi di pratiche che le impiegano:

- processi di *dematerializzazione* (pratiche edilizie; istruttorie sportello unico; protocollo, ordinativi di incasso e di pagamento; digitalizzazione archivio);
- *acquisti centralizzati* con aste elettroniche e gli appalti unici telefonia & dati su ADSL ;

- interventi di *monitoraggio* (consumi energia punti luce; temperatura stabili; controllo con GPS dell'effettiva erogazione di servizi sul territorio; videosorveglianza spazi ed edifici pubblici);
- interventi di *informazione* (siti web tematici; avvisi via sms; uso social network; totem interattivi per informazioni sulla città);
- *Servizi & procedure online* (inoltre pratiche; avanzamento pratiche edilizie; servizi per bike sharing; tessere prepagate per refezione; consultazione atti; verbali commissione edilizia; strumenti urbanistici; registrazioni sedute consigli comunali).

Tecnologie diverse da quelle ICT sono impiegate negli interventi di teleriscaldamento e nell'uso delle coibentazioni degli edifici.

Ma vanno rilevate anche le pratiche innovative che *non sono basate su tecnologie* in senso stretto. Esempi possono essere l'attribuzione alle scuole di un budget prefissato per le utenze e altre spese; la re-internalizzazione di servizi; la messa in opera di comunità di pratica sull'edilizia. Oppure gli accordi sviluppati con l'offerta privata per servizi infanzia; l'azione di accompagnamento dell'associazionismo familiare spontaneo del territorio; la promozione di un gruppo di acquisto (esterno all'ente) volto allo smaltimento delle coperture di amianto ancora presenti sul territorio, una rete antiviolenza che coinvolge diversi enti ed operatori; la progettazione partecipata per il riassetto di un'area; il ricorso alla verifica pubblica periodica attuazione programma.

Le testimonianze raccolte indicano quali erano *gli obiettivi* delle nuove pratiche o attività segnalate e soprattutto forniscono valutazioni sull'impatto conseguito. Dominante è l'attenzione a *ridurre i costi di gestione*, sia della macchina comunale complessiva, sia dei singoli servizi e attività, considerata l'attuale situazione di ristrettezza finanziaria diffusa. Attenzione espressa dalle parole di un sindaco: innovare "sta nell'inventare servizi di cura sociale in questa situazione di crisi e di tagli alle spese." Altro obiettivo molto presente, è il *miglioramento delle procedure*, che può risultare sia in costi inferiori che in una *semplificazione* a vantaggio degli utenti (es.: servizi on line; semplificazione regolamenti; maggior gamma negli orari di accesso degli uffici; sportelli unici). Una terza finalità, è quella di aumentare le *sinergie con soggetti esterni* al comune, al fine di potenziare l'offerta complessiva dei servizi oppure per impiegare risorse finanziarie private in interventi di pubblica utilità. Infine diverse iniziative mirano ad una *migliore comunicazione pubblica* (es.: revisione periodica siti web; avvisi via sms; verifiche pubbliche periodiche del mandato).

Gli stimoli principali alla introduzione di pratiche innovative sono l'esempio di altri enti e alcuni sviluppi tecnologici. Le *spinte di fonte normativa* sono quelle più frequenti. Alcune innovazioni sono state avviate utilizzando uno specifico *finanziamento esterno*. Spesso sindaci e dirigenti ricordano il ruolo dell'esperienza altrui, e dell'utilizzo di soluzioni sperimentate altrove. Al contrario il ruolo dei *fornitori esterni* nel proporre e stimolare innovazione, viene citato poco.

In ogni caso, qualunque sia la spinta che dà avvio al processo, le componenti interne dell'amministrazioni giocano un ruolo sempre rilevante. Anche nei casi in cui l'innovazione sia "imposta" da superiori livelli di governo, rimangono sempre *spazi di discrezionalità attuativa* che richiedono l'azione degli amministratori locali, e consentono spazi e tempi di adattamento più o meno rilevanti: gli obiettivi posti a livello nazionale (ad esempio volti alla progressiva de-materializzazione dei flussi documentali interni) vengono fatti propri dagli enti e quindi attuati secondo le singole situazioni e specificità. Importante è anche il ricorso ad approcci sperimentali, consapevoli che per innovare bisogna anche poter rischiare ovvero fallire. Per la fase di avvio si segnala il ruolo di consultazioni informali tra gli uffici di enti diversi, nonché vere e proprie forme di cooperazione strutturata tra le amministrazioni su specifici servizi.

Per quanto riguarda le *criticità*, quelle segnalate con più frequenza riguardano i costi, connessi all'acquisto di strumentazione o all'adozione di software e hardware. Costi che talvolta portano a introdurre un'innovazione in modo parziale, sub ottimale perché limitatamente ad alcuni comparti dell'ente o ambiti di attività, e che pertanto ostacolano una riprogettazione più complessiva. Tale criticità si riflette nell'esigenza, emersa in diverse riprese, di disporre di soluzioni già testate, ad esempio attraverso il sistema del riuso, oppure basate su piattaforme e progetti condivisi, a beneficio delle sette città.

Infine l'impatto delle innovazioni, aspetto al quale le interviste dedicano maggior rilievo rispetto alle caratteristiche intrinseche dell'innovazione: un impatto parallelo a quello prefigurato dagli obiettivi. E tra gli impatti positivi più segnalati vi sono: minori costi e minor contenzioso con gli acquisti attraverso asta elettronica; riduzione dei consumi energetici; minor consumo di carta; più semplice accesso ai documenti con la dematerializzazione; minor carico per gli uffici grazie alla messa on line di parti delle procedure edilizie. Alcune testimonianze citano anche il conseguimento di nuovi modi di lavorare, all'instaurazione di nuovi rapporti tra amministrazione e cittadini.

E' possibile indicare quali *prospettive* vi sono per l'innovazione negli enti locali? Le città prese in esame, almeno fino al 2011, hanno avuto *spazi di autonomia* nel mettere in atto scelte fiscali proprie, spazi testimoniati anche dalle condizioni relativamente buone di salute finanziaria degli enti (l'indagine dedica un'apposita sezione a questo aspetto, che qui viene omessa per esigenze di sinteticità).

Quegli spazi che oggi rischiano di ridursi. Se l'obiettivo dominante per le pratiche innovative indagate è già oggi quello del contenimento e della riduzione dei costi, il quadro normativo in cui operano i Comuni italiani li porterà tutti a ulteriori pressioni sui costi e, al contempo, a maggiori vincoli gestionali cui saranno soggetti. Quindi per gli enti locali si profila uno scenario di minor autonomia organizzativa affiancata dalla ricerca di ulteriori riduzioni nelle spese, e verosimilmente nei servizi erogati. Ciò comporterà, anche per enti relativamente sani, di concentrarsi maggiormente sulle attività amministrative e sugli interventi necessari, tralasciando invece altre linee di intervento, più discrezionali.

Questo scenario non è favorevole all'avvio o alla prosecuzione di percorsi di sperimentazioni, valutazione, innovazione. Ma proprio questa avversità suggerisce quanto possano risultare opportune *azioni di sostegno all'innovazione* istituzionale, che emergono anche in altre indagini sul tema (Regione Piemonte / CRC (2013). Linee di intervento prioritarie per favorire e consolidare i processi innovativi negli enti potrebbero essere le seguenti:

- Aggiornamento costante e **formazione**. E' la criticità dei processi di innovazione che viene segnalata più spesso, in questa come in altre indagini. Può riguardare vari aspetti che potrebbero venire opportunamente considerati in interventi di sostegno per gli enti locali, a partire da interventi di **capacity building** per la progettazione e l'accesso ai fondi comunitari.
- Incentivi all'avvio di **progetti di interesse comune**, condivisi tra le Sette sorelle. Sono una modalità di intervento auspicata dagli stessi sindaci. Vi è interesse anche per soluzioni quali agenzie pubbliche di consulenza e servizio, piattaforme comuni e programmi di riuso. Da considerare anche i progetti che potrebbero riguardare interessanti sinergie con gli enti più piccoli, verso i quali i Comuni maggiori potrebbero esercitare un ruolo di pivot.
- Necessità di definizione di **standard nelle procedure**, con un particolare riferimento all'informatica. L'indagine evidenzia, la necessità di una maggior omogeneità nei processi di de-materializzazione e in alcune procedure settoriali.
- **Valutazione e incentivi al personale**. L'esperienza internazionale evidenzia l'utilità di meccanismi di riconoscimento dell'apporto dei dipendenti al miglioramento dei servizi. L'indagine mette in luce alcune limitazioni attualmente presenti nella gestione del personale e l'esigenza di una organizzazione più flessibile.

- Promozione di sistemi di verifica della **customer satisfaction**. Questo strumento risulta ancora poco diffuso, ma potrebbe apportare riscontri utili agli uffici comunali, e anche attivare un maggior coinvolgimento degli utenti.
- **Premi** alle buone pratiche. Per gli enti locali italiani esistono già diversi concorsi a premio, a scala nazionale, cui alcuni dei Sette Comuni in esame hanno partecipato con successo. La possibilità di indire premi anche a base territoriale potrebbe rappresentare uno strumento di diffusione delle innovazioni più efficaci.

Bibliografia

Albury, D. (2005), *Fostering Innovation in Public Services*, in *Public Money & Management*, vol. 25, n. 1.

Audit Commission (2007), *Seeing the light. Innovation in local public services*, Local Government, National Report, May 2007.

Audit Commission and IDeA (2008), *Innovation in local public services*, London.

Hartley, J. (2006), *Innovations and its Contribution to Improvement. A Review for Policy-makers, Policy Advisers*

OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing.

OECD (2011), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public

Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo (2013), *Innovazione in Comune*, quaderno 16, disponibile su <http://www.fondazioneirc.it/index.php/centro-studi-e-comunicazione/i-quaderni1/quaderno-n-16>

Governance Reviews, OECD Publishing., *Managers and Researchers*, Department for Communities and Local Government, London.

Regione Piemonte / CRC (2013), Ottavo rapporto sull'innovazione nella regione Piemonte.

Warwick Business School (2008), *Learning, Improvement and Innovation in Local Government: Final Report of the Beacon Scheme Evaluation*, London, Department for Communities and Local Government, March 2008.