La gestione associata delle funzioni comunali vale 18 miliardi

Dalle esperienze più antiche, come le Comunità Montane, alle più recenti Unioni di Comuni, passando per gli Accordi di programma, le Convenzioni ed i Consorzi: le forme in cui gli Enti locali hanno sperimentato, nell'ultimo trentennio, la gestione associata delle loro funzioni propone una grande vastità di soluzioni disponibili.

Possibilità che, se adottate, potrebbero generare forti risparmi nella finanza pubblica, stimabili in più di 18 miliardi di euro. Se dalla previsione giuridica e dalla teoria, però, si passa a considerare le pratiche effettive, si deve riconoscere che il grado di utilizzo degli istituti previsti dalla legislazione è ancora relativamente limitato.

A partire dal 2013, la cosiddetta Spending Rewiev, prevista dal D. Lgs. 95/2012, ha istituito per i Comuni minori (quelli al di sotto di 5.000 abitanti) l'obbligo di gestione associata di almeno tre delle loro funzioni. Un vincolo che interessa ben 5.702 Comuni sparsi su tutto il territorio nazionale, per un totale di circa 10 milioni di abitanti, e che impone loro di giungere alla condivisione integrale di tutte le competenze nel corso del 2014.

La ricerca dell'Osservatorio
Una recente ricerca dell'Osservatorio eGovernment del Politecnico di Milano, condotta su circa un terzo delle

gestioni associate oggi formalmente attive, mette in luce una situazione ancora fortemente frammentata. Gli Enti interessati sembrano avere assunto prevalentemente un atteggiamento difensivo, limitandosi ad adeguarsi alle prescrizioni in modo burocratico, senza cogliere invece le opportunità offerte dalla legge.

Oltre la metà dei Comuni (il 60%), infatti, ha scelto la gestione associata solo per tre funzioni, ovvero la soglia minima imposta dallo Stato centrale. L'interpretazione minimalistica è confermata dalla scelta prevalente di includere nella gestione associata le attività che già prevedono, per la loro natura, una competenza territoriale vasta (Protezione Civile, gestita in forma associata da due terzi degli Enti, e, a seguire, Polizia Locale, Catasto e Servizi Sociali).

Dalla ricerca emerge, inoltre, come non vi sia un orientamento omogeneo relativo alla scala dimensionale per numero di abitanti, con il risultato che la distribuzione delle forme associative appare del tutto casuale ed è spalmata, con una frequenza statistica vicina al 20%, fra tutte le 5 fasce individuate dalla Ricerca, dai 5.000 fino agli oltre 50.000 abitanti.

Si evidenzia quindi che gli Enti, fatte salve alcune "storiche" eccellenze, stiano procedendo per lo più in maniera incerta e che i risultati più significativi siano quelli ai quali ha contribuito il supporto attivo di Enti sovraordinati. Anche in questo caso, tuttavia, si tratta di esperienze segnate da una forte discontinuità territoriale e condotte a macchia di leopardo lungo la Penisola.

Le gestioni associate hanno dimostrato sul campo di essere in grado di generare vantaggi effettivi rispetto alla gestione autonoma delle funzioni comunali. Se è vero che, generalmente, i benefici si concretizzano nel corso di un triennio – il tempo necessario, cioè, per l'assestamento dei processi

derivanti dalla gestione associata – e che la maggior parte degli Enti si trova quindi oggi ancora in una fase “progettuale”, è anche vero che già nella fase attuale si stanno manifestando significativi miglioramenti delle performance.

Un’alta percentuale degli enti (79%), per esempio, ha avuto la possibilità di operare un confronto e di fare riferimento ad un benchmark sulle strutture dei processi, in grado di garantire una maggiore standardizzazione e una migliore omogeneità procedurale.

È proprio questa revisione dei processi di lavoro che abilita il raggiungimento di vantaggi concreti. In oltre la metà dei casi (55%), gli Enti, infatti, hanno fatto registrare netti risparmi nei costi di produzione, mentre si realizzano economie anche sotto il profilo dei tempi (nel 51% dei casi) e della possibilità di recuperare tempo-uomo da dedicare ad attività diverse (nel 41% dei casi). Le gestioni associate, infine, mostrano anche rilevanti potenzialità per lo sviluppo, consentendo di effettuare investimenti in misura maggiore (nel 76% dei casi).

Possibili strategie

Dalla Ricerca dell’Osservatorio eGovernment si possono trarre alcune considerazioni di rilievo a supporto delle strategie di associazionismo. Innanzitutto, emerge come vi sia un legame molto stretto fra il numero degli Enti coinvolti e quello degli abitanti amministrati, quindi tra la dimensione organizzativa dalla gestione associata e le performance realizzate, in termini di tempi e di costi.

Questo legame, però, può assumere un segno positivo solo a condizione che le diverse forme di aggregazione non si riducano a delle sommatorie disordinate di ruoli e funzioni. È invece essenziale che le aggregazioni possano avvenire sulla base della strutturazione di processi di programmazione, monitoraggio e controllo che identifichino e assegnino in modo

chiaro gli obiettivi ai ruoli di responsabilità, lasciando poi a chi li ricopre il giusto livello di delega per il conseguimento degli obiettivi identificati.

A differenza di quanto accade in un singolo Ente, infatti, dove si determina una relazione quasi univoca fra Amministrazione e figure gestionali, nella rete di Enti che fanno parte delle gestioni associate, questi rapporti, invece, si moltiplicano, ampliandosi la complessità dei processi.

Tra i vantaggi più significativi delle gestioni associate si registrano i benefici nei confronti dei principali stakeholder degli Enti Locali: cittadini, famiglie e imprese.

I dati della Ricerca evidenziano ancora una volta il forte legame fra l'esperienza accumulata nei processi di associazionismo e le nuove modalità programmatorie concertate e come queste siano in grado di sviluppare servizi più trasparenti (nel 90% dei casi) e, conseguentemente, di aumentare la credibilità complessiva dell'Ente.

Riscontri positivi che derivano dal miglioramento dell'operatività delle strutture e che si concretizzano in un servizio migliore erogato all'utenza (nel 43% dei casi), in una maggiore semplicità di accesso e nella riduzione dei tempi di risposta (nel 39% dei casi).

Dal punto di vista delle imprese, la possibilità di mettere a sistema le competenze diffuse nelle PA Locali permette di avere un'interfaccia composta da persone focalizzate sui bisogni dell'Ente e a conoscenza dei trend dell'offerta di mercato, così da consentire alle imprese di sviluppare un'offerta maggiormente coerente con i bisogni dell'Amministrazione (nell'84% dei casi).

L'esempio svizzero

La gestione associata appare quindi come un paradigma virtuoso, ma assolutamente sottovalutato, quando invece potrebbe rappresentare un'importante leva per rendere l'intero

sistema più efficiente e vicino ai bisogni dei cittadini.

Appena al di là dei confini nazionali, c'è invece chi ha compreso l'importanza di disegnare e accompagnare il processo di ricomposizione delle unità amministrative ed ha assunto impegni politici stringenti al riguardo. In Svizzera, in particolare nel Canton Ticino, è stato intrapreso un percorso strutturato di associazionismo, in alcuni casi anche di fusione fra Municipalità, che può costituire un esempio da seguire.

Si tratta di un processo avviato già nel 2003 e che tende, entro il 2020, a condensare i Comuni portandoli da 245 a soli 23. Confrontando l'evoluzione della spesa prima e dopo l'aggregazione, è emersa una generale diminuzione della spesa nominale per abitante, pari a circa 4.500 euro.

Le voci di risparmio più rilevanti sono state gli oneri finanziari del debito (interessi e ammortamenti) e quelli derivanti dalla collaborazione intercomunale (rimborsi a enti pubblici). L'aggregazione, quindi, ha prodotto un maggior livello di autonomia e di efficienza nelle decisioni sulla spesa corrente, soprattutto nei Comuni di piccola e media dimensione.

Un cambiamento radicale ed efficace che, in particolare, si è reso possibile grazie a due leve: i) una convinta regia Cantonale (che, in Italia, dovrebbe quindi essere affidata alle Regioni), attenta agli aspetti normativi, al coinvolgimento dei politici locali nelle scelte e – soprattutto – allo studio di elementi quantitativi ed oggettivi a supporto delle decisioni; ii) processi partecipativi dei cittadini sul territorio finalizzati a una condivisione del cambiamento, stressando, ancora una volta, con elementi oggettivi di valutazione, i benefici tangibili ed intangibili.

L'autorevolezza, lo sforzo di istruire le decisioni sulla base

di dati concreti e la disponibilità al confronto messi in campo direttamente dalle autorità del Cantone, quindi, sono stati in grado di allentare quelle resistenze che oggi, nel nostro Paese sembrano lasciare al palo processi di cambiamento significativi degli Enti Locali e che sono principalmente di tipo politico.

Nella vicina Svizzera, invece, grazie a proposte di cambiamento strutturate e condivise, si sono create le condizioni affinché il mondo politico nella sua globalità si potesse sentire impegnato a supportare l'aggregazione. Un cambiamento che, fatte le debite proporzioni proiettando le cifre di risparmio conseguito in Ticino, potrebbe portare in Italia, se attuato, un risparmio potenziale superiore ai 18 miliardi di euro.