

I QUADERNI
DELLA FONDAZIONE
CASSA DI RISPARMIO
DI CUNEO

Innovazione in Comune

Percorsi innovativi
nei sette maggiori Comuni
della provincia di Cuneo

n.16
MARZO 2013



I QUADERNI DELLA FONDAZIONE
CASSA DI RISPARMIO DI CUNEO

La collana Quaderni della Fondazione CRC, curata dal Centro Studi, mette a disposizione i risultati delle principali ricerche socio-economiche promosse direttamente dal Centro Studi, percorsi di analisi e valutazione dell'attività propria della Fondazione, e indagini di particolare pertinenza con l'azione della Fondazione e di interesse per il territorio locale.

La presente ricerca è stata promossa e finanziata dalla Fondazione CRC e realizzata dall'IRES Piemonte.

Gruppo di lavoro IRES: Davide Barella, Cristina Bargerò, Renato Cagno, Stefano Piperno.
Collaboratori esterni: Vanna Spolti e Davide Roccati (Seldom ricerche, Torino)

Un ringraziamento particolare va a tutti i sindaci, ai segretari, ai direttori, ai dirigenti e responsabili dei settori degli enti, che si sono resi disponibili e hanno partecipato alle interviste. Si ringrazia inoltre il Centro Studi della Fondazione CRC per le preziose osservazioni e la collaborazione nel corso del lavoro.

Gli Autori

MARZO 2013

Innovazione in Comune

Percorsi innovativi nei sette maggiori
Comuni della provincia di Cuneo

a cura di
IRES Piemonte



**FONDAZIONE
CASSA DI RISPARMIO
DI CUNEO**

CENTRO STUDI

© 2013 Fondazione CRC
Via Roma 17 – 12100 Cuneo – Italia
www.fondazione crc.it
ISBN 978-88-9800-502-4

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.fondazione crc.it
È vietata la riproduzione dei testi, anche parziale, senza autorizzazione.

Progetto grafico e impaginazione: Bosio.Associati – Savigliano
Stampa: L'Artistica – Savigliano



Indice

p. 8	Presentazione
11	Introduzione
15	1. L'innovazione negli enti locali: un primo inquadramento concettuale
15	1.1 Cosa si intende per innovazione?
19	1.2 L'oggetto delle innovazioni
21	1.3 Il processo: fasi e ostacoli
23	1.4 La diffusione dell'innovazione
	1.4.1 <i>Profili analitici</i>
	1.4.2 <i>Politiche per la diffusione delle innovazioni</i>
34	1.5 Conclusioni
35	2. Le "macchine comunali"
35	2.1 La spesa comunale
37	2.2 Le dotazioni finanziarie: livello e dinamica
41	2.3 Risorse e spese per l'investimento
44	2.4 La salute finanziaria
47	2.5 Il personale e gli acquisti esterni
48	2.6 Le strutture esterne degli enti
52	3. Quale Innovazione
52	3.1 L'orientamento dei Sindaci
56	3.2 L'innovazione nei diversi settori
58	3.3 Attività trasversali a rilievo interno
64	3.4 Attività trasversali a rilevanza esterna
68	3.5 Servizi per l'istruzione, per l'infanzia, servizi sociali e altri servizi alla persona
71	3.6 Beni culturali
73	3.7 Edilizia privata
74	3.8 Viabilità, mobilità, ambiente
75	3.9 Lavori pubblici e grandi opere
77	3.10 Patrimonio pubblico
78	3.11 Alcune valutazioni di sintesi
80	4. Processi e diffusione
80	4.1 Le spinte d'avvio e gli obiettivi
83	4.2 Stadi e percorsi
84	4.3 Elementi facilitatori e ruolo degli attori
86	4.4 Criticità ed esigenze
89	4.5 Impatto
91	Conclusioni
102	Riferimenti bibliografici

Dell'innovazione

di Francesco Bacone (dai *Saggi*, 1627, ed. italiana a cura di Sellerio; corsivi nostri)

Come i figli degli esseri viventi non sono ben formati al momento della nascita, così si presentano tutte le innovazioni, figlie del tempo. Ma, nonostante ciò, come chi per primo dà lustro alla propria famiglia è in genere più meritevole dei discendenti, così l'evento iniziale, se valido, raramente è imitabile.

Infatti il male, per la natura umana tuttora corrotta, ha un andamento costante nella durata, mentre il bene, in quanto imposto, procede più risoluto nella fase iniziale.

Certo, ogni medicina è un'innovazione e chi non applicherà rimedi nuovi deve aspettarsi mali nuovi, perché il tempo è il più grande innovatore; e se il tempo modificherà, come è naturale, le cose in peggio e la saggezza ed il consiglio non le modificheranno in meglio, quale sarà la fine?

Senza dubbio ciò che è consolidato dalla tradizione, anche se non gradito, è per lo meno opportuno; inoltre, quelle cose che hanno proceduto a lungo insieme si sono come adattate tra loro; mentre le nuove non concordano altrettanto bene, anzi queste, sebbene siano d'aiuto per la loro efficacia, disturbano per la loro incongruenza; perciò sono paragonabili agli stranieri, più ammirati che amati.

Tutto ciò sarebbe giusto se il tempo stesse fermo, mentre, al contrario, si muove con passo agevole, per cui *la conservazione ostinata della tradizione suscita tanto disordine* quanto il rinnovamento; e coloro che venerano troppo il tempo passato sono solo oggetto di scherno in quello presente.

Perciò sarebbe bene che, nelle loro innovazioni, gli uomini seguissero l'esempio del tempo che in effetti trasforma molto, ma in modo silenzioso e per gradi appena percepibili.

Altrimenti qualsiasi cosa nuova risulta inaspettata; a volte aggiusta alcune cose, a volte ne pregiudica altre; e chi ne è avvantaggiato, lo considera una fortuna e ringrazia il tempo, chi ne è danneggiato, lo considera un torto e l'imputa all'autore.

Non è neanche opportuno che si tentino esperimenti negli stati, a meno che non vi sia un'urgente necessità o che l'utilità sia palese. Si badi bene che sia la riforma a causare il cambiamento e non il cambiamento desiderato ad esigere la riforma.

Infine si faccia attenzione a che la novità, sebbene non rifiutata, venga considerata con sospetto, e come suggerisce la Bibbia, «ci si fermi sulla vecchia via, ci si guardi intorno e si scopra quale sia la strada giusta e dritta e ci si incammini in essa».

Presentazione

La Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo da anni ha individuato, tra i suoi obiettivi prioritari, quello di promuovere e favorire l'innovazione, nella convinzione che essa rappresenti una leva decisiva per lo sviluppo socio-economico del territorio, sia realizzando proprie iniziative sperimentali, sia sostenendo progetti ed esperienze della comunità locale.

Il Centro Studi, al fine di fornire indicazioni utili agli Organi della Fondazione CRC per le scelte programmatiche e progettuali in tale ambito, in questi anni ha indirizzato la propria attività di ascolto del territorio e di ricerca nell'esplorare e approfondire il tema e le pratiche dell'innovazione nelle loro varie declinazioni, e nell'analizzare i risultati delle iniziative attivate.

Questa strategia è stata perseguita dalla Fondazione CRC attraverso strumenti quali, per esempio, il *Bando Ricerca scientifica e tecnologica*, avviato nel 2007 con l'obiettivo di favorire la ricerca applicata e il trasferimento di innovazione tecnologica nel sistema produttivo locale, o il *Bando Innovazione didattica*, nato nel 2008 con la finalità di contribuire a raggiungere un livello di eccellenza nell'istruzione offerta dalle istituzioni scolastiche della provincia, o i *progetti di educazione alla cittadinanza europea e mondiale* dal 2008, o ancora il progetto sperimentale *Veniamo a Trovarvi* per individuare modalità sostenibili di assistenza alla domiciliarità degli anziani.

Nel 2010 il Centro Studi, con la collaborazione dell'Ires Piemonte e con il coinvolgimento di molti soggetti della comunità locale, ha dato avvio a una riflessione sul concetto di *innovazione sociale* – da affiancare a quello tradizionale di innovazione tecnologica e organizzativa – e ha promosso una ricerca a livello provinciale, sfociata nel Primo rapporto sullo stato dell'innovazione sociale in provincia di Cuneo, pubblicato a luglio 2011 come Quaderno 12 della Fondazione CRC.

Il presente studio prosegue l'esplorazione del tema, questa volta prendendo in considerazione l'aspetto chiave dell'*innovazione istituzionale*, relativa alle modalità di funzionamento e di organizzazione delle amministrazioni pubbliche, e in particolare dei Comuni, che rivestono e rivestiranno sempre di più in futuro un ruolo strategico per lo sviluppo locale.

L'indagine si propone di offrire uno strumento di approfondimento e confronto sul concetto di innovazione negli Enti locali, a partire da un'analisi delle pratiche innovative messe in atto negli ultimi anni dalle sette Città sorelle della provincia di Cuneo che, per dimensioni e caratteristiche, rappresentano un punto di osservazione privilegiato sulla realtà Cuneese.

Il presupposto del lavoro è che l'innovazione debba essere considerata la strada virtuosa, nell'attuale situazione di transizione istituzionale contrassegnata da crescenti vincoli di spesa e di gestione, per fronteggiare il periodo di crisi senza venire meno alle necessità di cambiamento e miglioramento imposte dal nuovo contesto.

La ricerca fornisce un quadro articolato, e a tratti inedito, dell'ampiezza e della vivacità dei percorsi di innovazione sperimentati nei Comuni considerati, ma anche delle criticità e delle prospettive che emergono da questo scenario.

A partire dalle indicazioni fornite dall'indagine, il primo passo della Fondazione CRC è stato quello di inserire, nel Documento Programmatico Previsionale per l'anno 2013 – tra i progetti propri afferenti al Settore Sviluppo locale – l'iniziativa "*Sviluppo di processi di innovazione negli Enti locali*", che ha l'obiettivo di individuare possibili strumenti di promozione dell'innovazione e di trasferimento di buone pratiche tra gli Enti locali, anche attraverso la creazione di sinergie e reti tra Comuni limitrofi e di diverse dimensioni.

Il Centro Studi

Introduzione

Amministrazione pubblica e innovazione sono termini che assai di rado vanno insieme. Nell'opinione comune è infatti assai diffusa l'idea che l'organizzazione pubblica sia tendenzialmente refrattaria al cambiamento se non addirittura orientata all'immobilismo. Tuttavia, alcune indagini più o meno recenti tendono, se non proprio a demolire tale opinione, quanto meno a generare qualche dubbio sulla sua fondatezza. Per esempio, da un'inchiesta condotta alla fine del 2010 in vari paesi emerge che nel triennio precedente due amministrazioni su tre hanno dichiarato di aver introdotto nuovi servizi o significativamente modificato quelli esistenti (inchiesta Eurobarometro, su un campione di amministrazioni centrali e locali dei 27 paesi membri dell'Unione europea; cfr. European Commission, 2011).

Nel dibattito estero come nel nostro Paese si utilizza frequentemente la parola innovazione istituzionale e organizzativa, oltre che tecnologica. L'Unione europea ha promosso iniziative specifiche volte alla promozione dell'innovazione negli enti pubblici. E la capacità innovativa di un'organizzazione viene considerata un imperativo: si tratta della capacità di adattarsi a un contesto che muta, di imparare a evolvere¹. Un bisogno dovuto all'accelerazione del ritmo del cambiamento sociale, economico, ambientale. La contrazione generalizzata delle risorse pubbliche – ai vari livelli centrali e locali – ha fornito motivazioni aggiuntive a quella necessità.

Di fatto il governo locale risulta da tempo in continua rincorsa di una normativa instabile. Gli ultimi vent'anni hanno registrato il sovrapporsi e cumularsi di tante spinte al cambiamento. L'evoluzione normativa nell'ultimo ventennio ha apportato grandi modificazioni sia istituzionali che organizzative. Dall'elezione diretta di Sindaci, alla separazione politica – amministrazione; la riforma del lavoro pubblico; la trasparenza e il procedimento amministrativo; l'abolizione dei controlli preventivi; l'attribuzione di responsabilità tributarie. Sono poi cambiate anche le relazioni tra livelli di governo, con il decentramento amministrativo e la modifica del nuovo Titolo V della Costituzione. Alcune riforme hanno impiegato tempo per avviarsi, altre ne richiederanno ancora, ma molti cambiamenti si sono realizzati. Negli ultimi anni c'è stata una accelerazione, financo caotica, delle riforme sul governo locale, e oggi vi è una forte pressione per un riassetto istituzionale e territoriale.

Anche le traiettorie tecnologiche hanno modificato molto del lavoro

1 Eggers & Singh, 2009.

degli enti pubblici con la diffusione estensiva del personal computer a gran parte del personale, l'uso della rete e della telefonia cellulare, per arrivare alle applicazioni più intensive del digitale: nella gestione dei documenti, nelle procedure e rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni, nella produzione e controllo dei servizi, fino all'attuale paradigma delle *smart technologies*² e delle *smart cities*.

I sette maggiori Comuni della provincia di Cuneo meglio conosciuti come le "sette Città sorelle" consentono un focus particolarmente interessante in merito a queste evoluzioni. Oggi, come da sempre, rivestono un ruolo decisivo nello sviluppo del Cuneese, un ruolo che trae beneficio dall'innovazione da parte dei suoi attori.

Sono Città dalla dimensione demografica considerata ottimale da un punto di vista dell'efficienza economica e istituzionale. Al contempo presentano proprie specificità e sono espressione di territori diversi, che portano a orientamenti politici differenziati e all'effettiva possibilità di sviluppare scelte diverse.

Verificare quindi cosa e come s'innova, oggi, in questi enti, significa verificare la loro capacità di adattarsi al contesto e di evolvere.

Domande di ricerca.

Le domande alla base di questo lavoro sono: come vengono rappresentate le esigenze di cambiamento; quali misure vengono prese, quali pratiche innovative vengono attuate; quali sono le criticità di questi processi di innovazione; quali le prospettive prese in considerazione. Rispondere a quelle domande può consentire di individuare strumenti per migliorare quei processi, per sostenere la diffusione delle pratiche migliori, oppure per affrontare le criticità che ogni processo di cambiamento incontra nella sua realizzazione. In effetti diversi soggetti intervistati hanno sottolineato l'importanza non tanto dell'individuare le possibili soluzioni innovative, ma soprattutto della loro implementazione nelle proprie organizzazioni.

L'oggetto e il metodo di lavoro.

Si è svolta un'indagine esplorativa ad ampio spettro: ha riguardato tutti i settori e ambiti di competenza dei Comuni. L'indagine era volta a: i) rilevare l'innovazione che si è realizzata negli ultimi tre anni, cioè a regime, con risultati e impatti tangibili; ii) rilevare l'innovazione nelle sue diverse declinazioni negli enti, cioè nei servizi, nei processi, negli obiettivi di intervento, nelle strategie comunicative.

Si è scelto un approccio qualitativo, volto a raccogliere le pratiche considerate innovative dagli stessi attori istituzionali. A tal fine l'indagine si è svolta attraverso interviste ai Sindaci e a tutti i direttori, segretari e responsabili di settore, proprio per cogliere rappresentazioni soggettive, scale di priorità, obiettivi, valutazioni, criticità, bisogni futuri.

2. Che enfatizza il bisogno di usare le tante tecnologie e le loro potenzialità con modalità compatibili, coerenti, integrate in modo "intelligente".

Le interviste sono state realizzate nei singoli enti tra ottobre 2011 e marzo 2012. Gli esiti delle prime interviste sono stati validati attraverso un focus intermedio svolto nel dicembre 2011, cui hanno preso parte tre Comuni.

Articolazione del rapporto.

Il **primo capitolo** offre una riflessione su cosa si intende per innovazione istituzionale nei governi locali, sulle fasi e ostacoli del processo, su aspetti della sua diffusione. Si fa riferimento soprattutto all'esperienza anglosassone, probabilmente una delle più avanzate, e ad alcuni programmi italiani.

Nel **secondo capitolo** si forniscono alcuni elementi sul funzionamento delle "macchine comunali" a partire dall'analisi dei loro bilanci. In primo luogo, l'incidenza sul territorio, misurata in termini di spesa comunale, corrente e di investimento nei sette Comuni; il livello delle dotazioni finanziarie; quindi le risorse interne, rappresentate dal personale comunale. In secondo luogo le forme organizzative e di gestione degli enti: strutture esterne controllate e cooperazione interistituzionale. Il capitolo contiene anche considerazioni sulla salute finanziaria degli enti valutata sulla base di alcuni parametri finanziari di bilancio.

Nel **terzo capitolo** si entra nel dettaglio della rilevazione. Vengono descritti gli orientamenti generali esposti dai sette Sindaci nel corso delle interviste. Quindi si presenta una panoramica delle diverse attività di innovazione, come rappresentate dai Dirigenti di settore e apicali. L'esposizione viene articolata secondo tre macroambiti: quella delle procedure amministrative trasversali, contabilità e gestione finanze, gestione risorse umane, acquisti e forniture, manutenzioni; quindi la macroarea dei servizi alla persona; infine gli altri servizi, denominati per semplicità servizi al territorio. Si rilevano anche l'impatto atteso o realizzato e gli interventi in cantiere.

Il **capitolo quarto** considera i processi di sviluppo e di diffusione delle pratiche segnalate. Sono ancora valutazioni desunte dalle interviste condotte, che riguardano: le spinte di avvio, le sperimentazioni, la cooperazione con altri enti, imprese e associazioni, l'organizzazione e il clima di lavoro, criticità e barriere, la progettualità e la continuità politico-amministrativa; l'esempio degli altri Comuni, i legami tra enti, i ruoli di Regione e Stato, gli incentivi e gli altri programmi esterni di supporto.

Concludono il rapporto alcune **considerazioni di sintesi**, inerenti il governo dell'innovazione negli enti e sul territorio.

1. L'innovazione negli enti locali: un primo inquadramento concettuale

Il fenomeno dell'innovazione è oggetto di ricerca di molte discipline e su di esso esiste una vasta letteratura. Notevoli sono le ricerche nel settore privato e, in particolare, nel mondo delle imprese, in cui tuttavia si tende a privilegiare lo studio dell'innovazione di prodotto e dell'innovazione tecnologica (Hartley, 1996). Relativamente meno diffuse sono invece le indagini sull'innovazione nel settore pubblico e, in particolare, sul governo locale (Albury, 2005). Sia che riguardi l'impresa privata o l'amministrazione pubblica, molta ricerca sull'innovazione si fonda inoltre sullo studio di casi di successo (accurate ricostruzioni di una o più esperienze innovative andate a buon fine) e come tale incontra problemi quando si desidera generalizzarne i risultati. Per quanto riguarda lo studio dell'innovazione nel settore pubblico si rilevano inoltre significative differenze in ragione dell'estensione delle indagini che possono essere talora limitate e circoscritte sotto il profilo dei settori esaminati (per es. l'innovazione nel campo dei servizi sociali) ed altre volte invece assai estese e trasversali ai settori di policy (per es. il vasto campo dell'introduzione di innovazioni tecnologiche nelle amministrazioni locali).

Nelle pagine seguenti si richiamano e illustrano alcuni dei principali concetti utilizzati negli studi sull'innovazione nell'amministrazione pubblica (con specifica attenzione alle ricerche relative ai governi locali). In particolare, si cercherà di rispondere alle seguenti domande: che cosa si intende per innovazione? Quali rapporti tra innovazione e miglioramento delle *performances* dell'amministrazione? Attraverso quali percorsi si introducono le innovazioni? Quali sono i principali ostacoli e stimoli che si incontrano in tali percorsi? Come si diffondono le innovazioni? Con tale operazione non si ambisce di certo a ricostruire gli elementi essenziali di una teoria dell'innovazione nel settore pubblico ma solo a porre qualche chiarimento sul significato dei termini maggiormente utilizzati nella letteratura che potrà aiutare nella lettura del rapporto.

1.1 Che cosa si intende per innovazione?

"Innovazione" è oggi un termine assai diffuso e oggetto di numerose ed eterogenee definizioni. Stephen Osborne, in un articolo che risale alla fine degli anni novanta, rilevava ben venti diverse definizioni di innovazioni nella sola letteratura organizzativa (Osborne, 1998). Il termine innova-

zione, nella sua accezione più semplice, può essere usato per indicare un mutamento nel modo in cui le cose vengono fatte, ovvero qualcosa che si discosta da una pratica consolidata.

Limitando l'analisi ai principali studi sull'innovazione possiamo individuare alcuni elementi caratteristici dell'innovazione. Innanzitutto, si tende a **distinguere l'invenzione dall'innovazione**, laddove il primo termine tende a focalizzare l'attenzione sulla sola fase ideativa (la creazione di un nuovo prodotto, processo, tecnologia), mentre il secondo concerne anche la fase di attuazione o messa in opera. Tale distinzione è molto chiara nel settore privato e soprattutto nel mondo dell'impresa in cui sono presenti distinte unità organizzative (per la ricerca e per lo sviluppo) destinate a studiare nuovi prodotti e nuovi processi di produzione, mentre appare assai meno significativa e di difficile rilevazione nel settore dell'amministrazione pubblica. Tuttavia, in questa distinzione il termine innovazione porta con sé anche la dimensione operativa: l'innovazione non è solo "l'idea brillante" ma coincide invece con "l'idea tradotta in azione". La distinzione non è di poco conto se si pensa alle difficoltà che spesso si sono incontrate nei processi di implementazione di innovazioni di vario tipo nelle pubbliche amministrazioni del nostro Paese (per esempio l'introduzione del nuovo sistema di controlli interni).

Accanto a questa prima distinzione la letteratura richiama l'attenzione su un altro aspetto rilevante del fenomeno individuando diversi "**gradi di innovazione**". Se qualsiasi innovazione introduce dei cambiamenti (per esempio nei prodotti e/o nei processi), si può distinguere, in prima battuta, tra cambiamenti incrementali oppure cambiamenti radicali: i primi consistono in mutamenti di modesta entità che non si allontanano troppo dalla situazione esistente (l'introduzione di un nuovo passaggio in una procedura, l'*upgrading* di un prodotto o di un servizio); i secondi invece rappresentano delle vere e proprie cesure rispetto al passato e solitamente introducono significativi cambiamenti nelle strutture organizzative e/o nei processi di produzione e/o nelle tecnologie impiegate.

Negli studi sull'innovazione, pur richiamando l'estrema importanza dei cambiamenti di carattere incrementale nella vita delle organizzazioni (anche perché se tali cambiamenti si susseguono nel tempo possono sfociare in cambiamenti radicali), di regola si tende a far coincidere le innovazioni con quelle iniziative che introducono cesure, più o meno ampie, rispetto al passato (un sostanziale "cambio di passo"). Se tale distinzione appare convincente sotto il profilo concettuale, le difficoltà emergono in sede empirica poiché non è facile individuare semplici e condivisi parametri per distinguere le innovazioni seguendo questa chiave dicotomica (incrementale vs radicale). È infatti abbastanza semplice individuare i casi estremi ma assai meno le situazioni intermedie.

In parallelo con questa articolazione (incrementale e radicale) vi è anche la distinzione tra innovazioni sistemiche e innovazioni parziali; le prime si estendono e coinvolgono l'intera organizzazione mentre le seconde riguardano

solo alcune sue componenti. Per esempio l'introduzione di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione è un'innovazione che solitamente modifica le modalità di funzionamento dell'intera organizzazione.

Un altro carattere distintivo delle definizioni di innovazioni presente nella letteratura relativa alla pubblica amministrazione risiede nella stretta connessione tra **innovazione e miglioramento** dell'intervento pubblico in termini di maggior efficienza, efficacia e qualità. Le ragioni di questa enfasi sul miglioramento sono in parte implicite (innovazioni e cambiamenti sono generalmente introdotti per conseguire prestazioni migliori) e in parte legate alle caratteristiche di una parte considerevole della letteratura in materia (studio di casi di successo). È tuttavia ovvio che possono manifestarsi situazioni in cui l'introduzione di un'innovazione non solo non determina alcun miglioramento ma può condurre anche a un calo nelle prestazioni e a spreco di risorse. Schematizzando molto, propongono quattro situazioni tipiche ideali (fig. 1).

Figura 1. *Innovazione e miglioramento*

Innovazione	Si	Innovazione senza miglioramento (Introduzione di servizi non desiderati; Innovazioni senza valore aggiunto; Calo di performance per curva di apprendimento)	Innovazione e miglioramento
	No	Né innovazione, né miglioramento (Ambiente stabile; Inerzia organizzativa)	Miglioramento senza Innovazione (Metodologie per miglioramento continuo)
		No	Si
Miglioramento			

Oltre alla situazione desiderata (innovazione e miglioramento) è infatti possibile ipotizzare almeno altre tre distinte situazioni. Innanzitutto la condizione opposta, **né innovazione né miglioramento**, che può essere l'esito di due fenomeni distinti: a) l'ambiente in cui è situata l'organizzazione è relativamente stabile (ovvero non si registrano mutamenti nei bisogni e nelle domande di *stakeholders*, non vi sono nuove tecnologie da adottare, ecc.) per cui viene a mancare la pressione esterna al cambiamento

e all'innovazione; b) l'organizzazione è segnata da inerzia e staticità, da atteggiamenti orientati al mantenimento dello status quo che conducono a non riconoscere eventuali richieste e potenzialità di cambiamento per cui viene a mancare la spinta interna all'innovazione.

In secondo luogo può verificarsi la condizione di **innovazione senza miglioramento**. Talora questo può essere l'esito di un'innovazione fallita con conseguente spreco di risorse, per esempio l'introduzione di un nuovo servizio che non registra utenti, di una nuova procedura a cui non consegue alcun beneficio, di nuovi apparati tecnologici che non vengono impiegati, ecc.³ È opportuno ricordare che anche i fallimenti possono presentare aspetti positivi, se da essi si accumula conoscenza e si promuove apprendimento (troppo spesso il fallimento si traduce invece in un esercizio di attribuzione di responsabilità o colpe). Questo tipo di fallimento deve essere tuttavia distinto dal calo di produttività e di *performance* che può manifestarsi, per un periodo più o meno lungo ma comunque transitorio, nel periodo immediatamente successivo all'introduzione di un'innovazione. Tale calo di *performance* è, infatti, fisiologico ed è legato al tempo necessario affinché i soggetti coinvolti da un'innovazione (operatori e utenti) ne apprendano l'esistenza e le corrette modalità di funzionamento.

Infine, l'ultima condizione – **miglioramento senza innovazione** – può manifestarsi per la presenza di continui miglioramenti di carattere incrementale e pertanto, per definizione, non connessi all'introduzione di innovazioni. In questo caso il miglioramento deriva da aggiustamenti marginali che non costituiscono una vera e propria cesura rispetto alle pratiche esistenti.

Altre definizioni (Audit Commission, 2007) sottolineano che un cambiamento introdotto in una amministrazione si qualifica come innovazione quando ha l'esplicito **obiettivo di migliorare le performances** – al di là che tale obiettivo riesca o meno a realizzarsi. L'innovazione può essere l'adattare in un ente una pratica nuova iniziata o sperimentata in altro ente. L'innovazione consiste più nel **processo** di adattamento che in quella pratica: per gli stessi autori, l'innovazione è molto legata al contesto dove avviene, e non è un processo che può essere imposto.

Un'ulteriore accezione è quella desumibile dalla letteratura sull'innovazione sociale (per esempio Murray et al., 2010), dove l'accento è posto sull'esito finale positivo, il miglioramento conseguito per un gruppo sociale o una organizzazione, e per cui l'innovazione è "*the successful application of new ideas*".

In estrema sintesi, le caratteristiche distintive dell'innovazione possono essere così riassunte: essa rappresenta un cambiamento di significativa rilevanza per un'organizzazione e/o per una *policy* (una cesura rispetto al passato); è caratterizzata dall'essere un processo in atto, ovvero l'innovazione è l'idea già tradotta in azione, se di successo. L'innovazione conduce

³ Le ragioni del fallimento possono essere numerose e meriterebbero un discorso a se stante che non può essere affrontato in questa sede.

a un qualche miglioramento nelle *performance* ovvero a un incremento di efficienza, di efficacia e di qualità nell'azione pubblica e/o nell'erogazione di un servizio. L'innovazione infine non deve essere necessariamente originale ma può consistere nell'adottare (con possibili adattamenti) innovazioni già sperimentate da altre istituzioni.

1.2 L'oggetto delle innovazioni

Le innovazioni possono essere classificate a seconda del loro oggetto. Con riferimento al mondo dell'impresa, già Joseph Schumpeter, teorico dell'economia dell'inizio del secolo scorso, individuò cinque diversi tipi o oggetti di innovazione: nuovi prodotti, nuovi metodi di produzione, nuove fonti di approvvigionamento, sfruttamento di nuovi mercati, modi alternativi di organizzare un'impresa (cit. in Fagerberg et al., 2007). Tale classificazione, che pare sostanzialmente valida ancora oggi, non è immediatamente esportabile nel settore pubblico o, quantomeno, richiede alcune precisazioni e adattamenti in ragione del fatto che i processi produttivi, per l'operatore pubblico, possono talora presentare un elevato grado di rigidità (il quadro normativo talora impone regole immodificabili) e in genere le amministrazioni pubbliche erogano servizi e svolgono iniziative ma non producono beni materiali (tangibili) destinati alla vendita di mercato.

Nella letteratura relativa al settore pubblico sono state avanzate diverse proposte per distinguere le innovazioni rispetto al loro oggetto. Tali proposte tuttavia presentano molti tratti comuni e sovrapposizioni per cui, in questa sede, ne richiamiamo solo un paio al fine di evidenziare le principali tipologie di innovazione. In un'indagine sull'innovazione nel governo locale (Walker, 2006) sono state individuate tre categorie generali di innovazione: di prodotto, di processo e ausiliari/sussidiarie (*ancillary* nel testo originale). Le prime due richiamano la distinzione originaria di Schumpeter e tale distinzione è utilizzata, pressoché sempre, negli studi sull'innovazione.

All'innovazione di **prodotto** sono riconducibili tutte quelle innovazioni che si traducono nell'introduzione di un nuovo prodotto o (più frequentemente nel settore pubblico) di un nuovo servizio. Per tale categoria di innovazione è inoltre proposta un'articolazione più dettagliata che tiene conto della relazione tra nuovo prodotto e nuovo beneficiario. In tale modo vengono individuate: l'innovazione globale (*total innovation*) ovvero un nuovo prodotto per un nuovo utente; l'innovazione di ampliamento (*expansionary innovation*) quando le amministrazioni estendono un servizio esistente a un nuovo gruppo di beneficiari; l'innovazione di sviluppo (*evolutionary innovation*) quando si fornisce un nuovo servizio a un preesistente gruppo di beneficiari.

Per quanto concerne, invece, l'innovazione di **processo** essa riguarda l'organizzazione amministrativa e si traduce nell'introduzione di nuovi ruoli, nuove regole, nuove procedure che modificano le modalità opera-

tive e/o i rapporti tra i soggetti appartenenti all'organizzazione. Anche tale tipo di innovazione viene ulteriormente suddivisa distinguendo da un lato l'innovazione tecnologica (particolarmente associata, nell'ultimo decennio, con l'introduzione di nuove tecnologie informatiche) e dall'altro l'innovazione organizzativa (nuove pratiche manageriali, nuove strutture organizzative, ecc.). Tali modifiche possono comportare anche la privatizzazione dei servizi al fine di aumentare la produttività dei fattori e, conseguentemente, la competitività dei prodotti nel caso di vendita sul mercato.

Il terzo tipo di innovazione proposta **ancillary innovation** riguarda invece il *rapporto tra singola amministrazione e soggetti* (pubblici e privati) esterni. A essa paiono riconducibili quei servizi e quelle iniziative che l'amministrazione realizza confidando sulla partecipazione o collaborazione di soggetti (singoli o collettivi) posti al di fuori del suo controllo. Possono essere ricondotti in questo ambito casi molto diversi, per esempio quelle innovazioni che mirano a coinvolgere i soggetti beneficiari o interessati (progettazione partecipata, giurie e forum di cittadini) così come eventuali *partnerships* tra amministrazione e altri soggetti pubblici e/o privati per erogare servizi, realizzare interventi, ecc.

Una seconda proposta di classificazione è avanzata, sulla base di un'approfondita ricognizione dei lavori in materia, da Jean Hartley (2006) che identifica ben sette tipi di innovazione: a) di prodotto; b) di servizio; c) di processo; d) di posizione; e) strategica; f) di governance; g) retorica. La semplice lettura delle categorie consente di verificare che, in buona sostanza, non ci si allontana troppo da alcune di quelle precedentemente illustrate (anche se ovviamente non mancano sfumature e enfasi diverse) per cui pare qui opportuno soffermarsi solo su quelle categorie che paiono originali e non previste nel precedente sforzo classificatorio. Nella proposta di Hartley, l'innovazione di **posizione** fa riferimento all'introduzione di nuovi servizi o prodotti destinati a nuovi beneficiari. In altre parole coincide l'innovazione globale già descritta e, più in generale, l'individuazione di nuovi mercati nella classificazione (sopra richiamata) di Schumpeter. L'innovazione **strategica** risiede invece nell'affidare all'amministrazione nuovi obiettivi e finalità, mentre nell'innovazione **retorica** sono ricondotti quei casi in cui si introducono nuovi concetti nel lessico e negli argomenti afferenti alle politiche (l'esempio del *congestion charge* nell'esperienza londinese, che attribuisce un disvalore alla congestione urbana e richiede quindi, a chi la procura, una compensazione, sotto forma di pedaggio). Infine, l'innovazione di **governance** è qui riservata a due fenomeni assai distinti: l'introduzione di nuove forme di coinvolgimento dei cittadini (quali quelle previste dalla democrazia deliberativa), l'adozione di riforme che innovano nel riparto delle competenze dei soggetti istituzionali.

Un tratto che accomuna le classificazioni qui illustrate, ma più in generale molte proposte che cercano di tipizzare l'oggetto delle innovazioni,

risiede nell'esplicita affermazione dei rispettivi autori secondo cui le diverse categorie utilizzate non rispettano il criterio della mutua esclusività. In altre parole, i singoli casi empirici possono appartenere contemporaneamente a più categorie/tipi di innovazioni.

1.3 Il processo: fasi e ostacoli

Numerosi studi sull'innovazione, e in particolare quelli di carattere qualitativo fondati sullo studio di caso, ricostruiscono in modo più o meno dettagliato i percorsi sottesi all'introduzione delle innovazioni. Sotto questo profilo, l'innovazione non si distingue da qualsiasi altra politica pubblica, e le analisi del processo di innovazione cercano di descrivere e/o spiegare come e perché le innovazioni emergono, si sviluppano, vengono attuate e talora terminano. Per meglio comprenderne dinamiche e caratteristiche, alcuni autori suddividono il processo di innovazione in **una serie di fasi** o stadi discreti (*stage model*), di carattere sequenziale (per una sintetica rassegna, Wolfe, 1994; più recentemente Nesta, 2008). Pur presentando caratteristiche diverse, soprattutto per numero di fasi previste, i modelli per stadi tendono in buona sostanza a essere varianti di un comune schema generale: a) origine dell'innovazione e/o concepimento dell'idea innovativa; b) analisi preliminare dell'innovazione sotto il profilo tecnico, economico e organizzativo; c) adozione formale (quando necessaria); d) attuazione e prime valutazioni; e) entrata a regime (e trasformazione in routine).

I tentativi di individuare distinte fasi e stadi nei processi di innovazioni presentano alcuni limiti. Innanzitutto offrono una rappresentazione eccessivamente ordinata e regolare di un processo che nella realtà è più confuso e caotico, difficile da prevedere, segnato da accelerazioni e fasi di stallo, tentativi ed errori, in cui alcuni passaggi possono sovrapporsi e altri mancare del tutto. In secondo luogo, connettendo attività funzionali e fase, i modelli per stadi tendono a non prendere in esame il ruolo degli attori nel processo di innovazione. Per esempio, prendendo in considerazione la prima fase è possibile individuare diversi soggetti in grado di innescare un processo di innovazione nelle amministrazioni locali. Possiamo infatti avere innovazioni indotte da superiori livelli di governo (Stato centrale, Regioni) che possono rendere un'innovazione obbligatoria o incentivarne l'adozione (attraverso erogazioni di finanziamento o altre agevolazioni). In altri casi, il processo d'innovazione può essere attivato dalle sollecitazioni provenienti dai beneficiari di servizi o più in generale dai cittadini e dalle organizzazioni di rappresentanza degli interessi che possono presentare istanze e richiedere nuovi servizi o modifiche in quelli esistenti. Altre volte ancora le innovazioni sono promosse da componenti interne dell'amministrazione (funzionari, assessori) sia in risposta a bisogni rilevati nel corso delle attività esistenti, sia indotte dalla conoscenza relativa a servizi e iniziative realizzate da amministrazioni analoghe.

Le indagini orientate allo studio di processo hanno tuttavia il merito di porre l'attenzione anche sui **fattori che possono intralciare** o impedire l'introduzione di un'innovazione. Per esempio Borins (2001) individua tre categorie di ostacoli all'innovazione, in ragione del contesto in cui essi emergono. Una prima serie di ostacoli possono manifestarsi all'interno dell'organizzazione e riguardano soprattutto le relazioni tra le diverse unità amministrative coinvolte dall'innovazione (atteggiamenti ostili o scettici, conflitti di competenza, difficoltà di coordinamento). Una seconda serie di ostacoli all'innovazione sono invece connessi al più generale contesto politico istituzionale: quadri normativi eccessivamente vincolistici, programmazioni di corto respiro, opposizioni politiche. Per esempio, per le innovazioni di processo pesa un vincolo strutturale spesso dovuto a una legislazione statale troppo minuziosa che rende difficile riorganizzare le procedure e le modalità erogative dei servizi⁴. Infine, difficoltà e impedimenti possono provenire anche dall'ambiente esterno all'amministrazione e soprattutto da parte dei destinatari che non sempre apprezzano l'innovazione (e ancor meno quando impone loro qualche onere aggiuntivo). Se introdurre un'innovazione è sempre un'attività rischiosa, nel privato come nel pubblico, in quest'ultimo settore vi è, inoltre, una serie di elementi che tendono ad accrescere l'avversione al rischio: i riconoscimenti per l'innovazione di successo sono modesti quando non assenti, le innovazioni possono essere esposte ad alti livelli di scrutinio pubblico (ancor prima di essere avviate), eventuali fallimenti possono avere significative ricadute sui cittadini.

Quali sono le possibili **soluzioni** per mitigare i rischi e promuovere l'innovazione? Molti lavori sul tema dell'innovazione, e soprattutto quelli promossi da istituzioni pubbliche, propongono alcuni strumenti o accorgimenti. Coinvolgere fin dalle prime fasi, in modo più o meno formale, i diversi soggetti interessati all'innovazione al fine di comprenderne atteggiamenti e giudizi e acquisire suggerimenti e proposte. Svolgere in via preliminare, quando possibile, simulazioni o progetti sperimentali per mettere alla prova l'innovazione, verificarne le ricadute (organizzative, procedurali, economiche, ecc.), evidenziarne i benefici e, in caso di fallimento, contenere i costi. Una declinazione di quest'ultimo principio risiede nell'introdurre l'innovazione in modo parziale ovvero di attuarla per parti (per gruppi di utenti, aree territoriali, ecc.).

⁴ Resta ancora valido quanto sostenuto per il nostro Paese: "La regolazione di processo è estesa, articolata, dettagliata; la regolazione di prodotto, quando esiste è scarsa, generica, rudimentale", Dipartimento Funzione Pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993.

1.4 La diffusione dell'innovazione

1.4.1 Profili analitici

Se gli studi sul processo cercano di evidenziare fasi generali e circostanze puntuali relative all'introduzione e attuazione di innovazioni, altre indagini hanno dedicato maggior attenzione al processo di diffusione delle innovazioni tra le amministrazioni pubbliche. Tali ricerche partono spesso dall'implicita constatazione che le amministrazioni pubbliche appartenenti a medesimi livelli di governo (Comuni, Province, Regioni, Stati) spesso si trovano a dover far fronte a problemi che, se non sono proprio identici, sono molto simili o analoghi. Questa comunanza di problemi può talora attivare **processi di "imitazione"** delle soluzioni via via adottate dalle diverse amministrazioni. A tal proposito, la riflessione politologica e l'analisi comparata delle politiche pubbliche è solita richiamare significative esperienze di "importazione ed esportazione" di soluzioni innovative; per esempio, in alcuni macrosettori di intervento quali la sanità e le pensioni sono stati rilevati dei processi imitativi (*policy transfer*, *lesson drawing*) per cui alcuni Stati nazionali hanno adottato misure e strumenti precedentemente sperimentati in altri contesti istituzionali. Analoghe dinamiche possono registrarsi anche nel caso delle amministrazioni comunali. Le modalità con cui alcune amministrazioni locali, negli scorsi decenni, prima di altre hanno fatto fronte ad alcuni problemi emergenti (immigrazione straniera, inquinamento ambientale, traffico automobilistico, ecc.) hanno quasi sicuramente rappresentato un punto di riferimento per analoghe iniziative messe in campo successivamente da altre amministrazioni. Per esempio Grenoble viene riconosciuta, a livello europeo, una città pioniera nella mobilità sostenibile. Ovviamente non tutte le innovazioni si diffondono, né la diffusione si sostanzia in una mera replica di un'iniziativa introdotta da altre; spesso si rendono necessarie alcune modifiche e adattamenti ma rimane fermo che l'innovazione prende avvio dall'esempio altrui.

La constatazione di tali processi di diffusione delle innovazioni tra le amministrazioni pubbliche ha richiamato l'attenzione di alcuni studiosi che hanno cercato di ricostruire le dinamiche di questo fenomeno. I principali contributi analitici prendono spesso spunto dalle teorie utilizzate per spiegare il comportamento innovativo degli individui (contadini che decidono di ricorrere a nuovi fertilizzanti, medici che prescrivono nuovi medicinali, consumatori che acquistano nuovi prodotti, ecc.) adeguandone l'impianto concettuale. Per quanto concerne le innovazioni dell'amministrazione e, più in generale, le innovazioni di *policy* sono abbastanza numerose, soprattutto negli USA, indagini che ne hanno esaminato la diffusione con riferimento al livello statale e locale (per una rassegna Berry and Berry, 2011).

Ricostruito il grado di diffusione di un'innovazione e/o il grado di innovazione delle diverse amministrazioni, le spiegazioni del fenomeno poggia-

no su diversi approcci e variabili. Da un lato, coloro che mirano a verificare il grado di innovazione delle singole amministrazioni (elaborando apposite graduatorie) cercando di correlarlo con alcune caratteristiche economiche, sociali e politiche dell'amministrazione stessa (dimensione organizzativa, disponibilità finanziaria, personale, cultura) e/o dei suoi amministrati.

Dall'altro lato, coloro che si soffermano invece sui **percorsi di diffusione** delle innovazioni, ipotizzando e verificando tre distinti modelli. Il primo sostiene che l'innovazione si diffonde per *prossimità geografica* ovvero è assai più probabile che amministrazioni contermini o comunque assai prossime sotto il profilo territoriale tendano a prendere spunto dalle reciproche esperienze. Un secondo modello, che talora è un'articolazione del primo, propone invece percorsi di diffusione che si ispirano a una logica "*leader-laggard*" in cui vi è un'amministrazione "tradizionalmente" pionieristica che sperimenta l'innovazione e, se quest'ultima viene reputata di successo, le altre amministrazioni la seguono in momenti più o meno successivi. Analisi più accurate di questo modello tendono tuttavia a osservare che le singole amministrazioni non sono quasi mai "completamente pionieristiche" ma tendono invece a primeggiare in alcuni settori e non in altri. Un terzo modello sottolinea infine la rilevanza dei canali di comunicazione tra *policy makers* (politici e burocrati) per cui questi ultimi sono sollecitati a introdurre innovazioni dopo esserne venuti a conoscenza partecipando a incontri, conferenze, seminari con loro pari.

Un importante profilo di analisi sui fattori che facilitano la diffusione delle innovazioni tra gli enti locali è anche quello legato alla teoria economica del federalismo competitivo (Breton, 1991, 1996). La **concorrenza** rappresenta infatti un elemento costitutivo dell'autonomia politica. Tanto più un ente locale è autonomo, tanto più esso dispone di strumenti per competere efficacemente con gli altri enti locali. Essa, a determinate condizioni, può garantire risultati positivi dal punto di vista dell'efficienza e dell'equità.

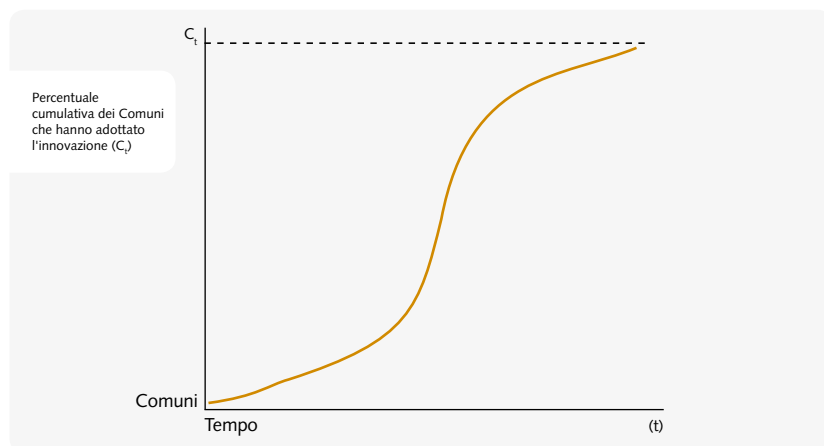
Si parla di concorrenza *orizzontale* riferendosi a quella che si svolge fra enti locali dello stesso livello (per esempio tra Comuni), e *verticale* rispetto a quella che si svolge fra enti di livello diverso (per esempio tra Comuni e Regioni). Ugualmente, si parla di concorrenza *mediata* quando i vari enti locali competono per ottenere risorse dai livelli superiori di governo, e di concorrenza *non mediata*, qualora invece la competizione sia finalizzata alla localizzazione di attività economiche e, in genere, allo sviluppo dell'area (per esempio con politiche di promozione turistica e di marketing territoriale) direttamente. Se, per esempio, i Comuni di Alba e di Fossano attraverso le proprie politiche urbanistiche competono per la localizzazione di nuove imprese, ci troveremo di fronte a un caso di competizione orizzontale non mediata; la competizione tra Mondovì, Bra e Cuneo per l'assegnazione di contributi statali e/o regionali costituisce invece un esempio di competizione orizzontale mediata.

La concorrenza orizzontale può essere riferita a diversi profili dell'attività di enti locali dello stesso livello. Il primo, quello che va oggi per la maggiore, è connesso alle politiche di sviluppo locale. I governi locali utilizzano i propri poteri tributari, le politiche di spesa e le politiche regolamentari - a cominciare da quella urbanistica - per favorire le localizzazioni di nuove attività produttive e di nuovi residenti. Quanto ciò si traduca in un gioco a somma zero (quello che si localizza in un posto va via da un altro), o in un'effettiva crescita netta di attività è questione non valutabile a priori.

Il paradigma competitivo porta a considerare la **frammentazione istituzionale** e la duplicazione delle competenze tra diversi livelli di governo come un qualcosa di non necessariamente negativo. Più attori ci sono nell'arena istituzionale, più il cittadino può essere protetto dai possibili dispotismi. In realtà per poter funzionare correttamente - così come il mercato - esso richiede delle regole, tra cui, soprattutto, un'uguaglianza sostanziale dei contendenti in termini di risorse di partenza.

Questo profilo di analisi rileva ai nostri fini proprio per quello che concerne la diffusione delle innovazioni tra gli enti locali. Infatti, l'esistenza di concorrenza tra governi locali è argomentata proprio sulla base della diffusione dei processi innovativi nella gestione di numerosi servizi pubblici locali o anche nelle attività legislativa e regolativa. L'evidenza empirica sui processi diffusivi si è basata prevalentemente sul confronto tra i singoli stati negli Stati Uniti anche se non mancano esperienze riferite ai governi locali. Sia la letteratura politologica che quella economica hanno messo in luce un percorso diffusivo definito come curva a S. Ciò significa che la distribuzione cumulativa nel tempo - a partire dalla introduzione dell'innovazione nel primo ente - del numero di giurisdizioni che la adottano assume tale andamento (Fig. 2).

Figura 2. La curva a S della diffusione delle innovazioni



Esso indica che la quota di giurisdizioni che introducono l'innovazione aumenta lentamente all'inizio, per poi accelerare e infine diminuire nuovamente.

Vi sono numerose spiegazioni politologiche che cercano di spiegare la distribuzione nel tempo di questo meccanismo emulativo: i circuiti informativi tra le burocrazie locali, i modelli di razionalità limitata, le barriere di tipo regolamentare, ecc. La spiegazione economica si concentra maggiormente sul perché si mette in moto questo processo diffusivo identificandone la ragione principale nella pressione competitiva nei confronti degli amministratori derivante dal rischio di mobilità in uscita di famiglie e imprese in direzione delle amministrazioni innovatrici (che corrisponde al rischio di entrata nella teoria dei mercati monopolistici o oligopolistici), o anche, nel caso di vincoli alla mobilità, di rischio di sanzione elettorale per gli amministratori in carica da parte dei cittadini informati sulla *performance* relativa di giurisdizioni omogenee (Salmon, 1997). L'analisi economica si è spesso concentrata sulla competizione sul fronte delle entrate (concorrenza fiscale) ma in questo caso rileva soprattutto la competizione sul fronte della spesa. Questa è legata proprio ai processi innovativi nella gestione dei servizi pubblici locali. L'effetto di imitazione comporta che in un lasso di tempo relativamente breve un nuovo servizio venga erogato nella maggioranza di amministrazioni dello stesso livello. Per esempio, gli asili nidi sperimentali e relativamente costosi introdotti negli anni '70 nei Comuni di Reggio Emilia e Modena hanno trovato numerosi imitatori in altri Comuni italiani, tanto che oggi possono essere considerati come componente ineliminabile del pacchetto di servizi forniti dai Comuni di quelle dimensioni non solo nelle aree contermini. Vi è quindi un certo bilanciamento tra le tendenze alla restrizione delle attività comunali tramite la competizione fiscale e la riduzione delle aliquote e quelle all'aumento del numero e del livello qualitativo dei servizi forniti attraverso i fenomeni innovativi, che, tra l'altro, vengono considerati come uno dei principali vantaggi della decentralizzazione.

1.4.2 Politiche per la diffusione delle innovazioni

La constatazione che l'interazione tra amministratori costituisce un possibile meccanismo di diffusione ha condotto a individuare modalità esplicitamente orientate sia a riconoscere l'innovazione sia a disseminarne la conoscenza. Tra i diversi accorgimenti utilizzati negli ultimi decenni meritano un cenno i premi, istituiti in Europa come in altre parti del mondo, da attribuire alle amministrazioni che hanno introdotto significative innovazioni (Borins, 2001). Negli Stati Uniti l'iniziativa maggiormente riconosciuta è costituita dall'*Innovations in American Government Awards*. Promossa nel 1986 dalla *Ford Foundation-Kennedy School of Government* per premiare le innovazioni realizzate dai governi locali e statali, ampliata nel 1995 al governo federale, l'iniziativa è oggi organizzata e gestita presso

l'Ash Center for Democratic Governance and Innovation. Nell'arco degli anni sono state premiate innovazioni relative a diversi ambiti di *policy* (formazione, giustizia giovanile, rifiuti, educazione per adulti, parchi, gestione del debito pubblico, *e-governance*, ecc.), l'unico limite per poter essere candidata è che l'innovazione abbia superato la fase progettuale e sia operativa da almeno un anno.

Il percorso per individuare e premiare le migliori innovazioni è abbastanza articolato. Esso prende avvio con la presentazione della candidatura mediante l'invio (via internet) di una domanda di partecipazione molto agile e succinta. Le amministrazioni devono, infatti, predisporre una breve descrizione dell'innovazione (max 50 parole), descriverne la storia ovvero le ragioni e circostanze che hanno condotto alla sua progettazione nonché le caratteristiche operative e gli eventuali ostacoli superati (max 400 parole) e spiegare in che modo essa rispetta i criteri richiesti dal premio (max 500 parole). Le innovazioni sono, infatti, valutate in accordo a quattro criteri/dimensioni: il grado di novità (in che modo il programma o l'iniziativa proposta rappresenta un effettivo cambiamento, nell'approccio al problema, nella gestione del servizio, nelle tecnologie impiegate); l'efficacia (ovvero i risultati tangibili conseguiti eventualmente evidenziati da valutazioni indipendenti ad hoc); la significatività (volta a verificare se il programma affronta con successo problemi di rilevanza generale); la trasferibilità (con cui si cerca di valutare se e in quale misura il programma può essere replicato in altri contesti istituzionali o in altre aree di *policy*). Le candidature vengono valutate da gruppi di esperti (accademici e professionisti) lungo una sequenza di stadi (cinque nell'ultima edizione) in cui si procede alla scrematura delle innovazioni candidate tramite analisi via via più approfondite (prima sui documenti, poi con interviste e, infine, con visite presso le amministrazioni). A conclusione di alcuni stadi vengono organizzati eventi pubblici per dare ampia visibilità alle amministrazioni e alle innovazioni selezionate. Le amministrazioni vincitrici ricevono anche un premio in denaro (nell'ultima edizione è stato di 100.000\$).

Un'iniziativa simile a quella nordamericana è stata promossa anche nel Regno Unito. Si tratta del *Beacon Scheme*, un premio di carattere competitivo istituito nel 1999 (Warwick Business School, 2008) che nel corso degli anni ha registrato alcune modificazioni e oggi ha preso il nome di *Local Innovation Awards Scheme*. Gli obiettivi sono sostanzialmente simili a quelli previsti nell'analoga esperienza nordamericana: riconoscere, premiare e diffondere le innovazioni "che funzionano", condividere le "*best practice*". Cambiano invece alcune modalità di funzionamento del premio.

Nel caso inglese possono partecipare solo le amministrazioni locali e le candidature devono essere presentate con riferimento a una serie di temi preselezionati, con un certo anticipo, da un gruppo di esperti. Per quanto concerne il percorso che conduce all'individuazione delle innovazioni da premiare vi sono alcuni tratti comuni con l'esperienza nordamericana: valutazioni a opera di gruppi di esperti, criterio dell'eccellenza e del potenziale di trasferibilità dell'innovazione, ecc. Si giunge a una prima scrematura di candidature che viene resa pubblica. Tali candidature sono oggetto di successive analisi e valutazioni

(visite e interviste) a opera di ulteriori esperti (rappresentanti dei dipartimenti di governo, di uffici del governo regionale, staff del premio). Al termine di queste valutazioni il gruppo di esperti propone, al Ministero del Governo Locale (*Minister for Local Government*), una rosa ristretta di candidati, generalmente per ogni singolo tema o ambito gli esperti propongono da due a cinque innovazioni meritevoli del premio. I premi sono proclamati nel corso di un evento pubblico e consegnati dai singoli ministri (in coerenza con le tematiche premiate). Alle amministrazioni premiate è, inoltre, attribuito un modesto riconoscimento finanziario quale contributo per costi di disseminazione e diffusione dell'innovazione (*open day visit*, conferenze nazionali e regionali, materiali web, richieste di incontri provenienti da istituzioni analoghe, ecc.). Un tratto distintivo dell'esperienza risiede infatti nell'impegno che ricade sulle amministrazioni di organizzare incontri ed eventi per diffondere l'innovazione. Iniziative simili sono presenti anche in altri paesi (per esempio in Australia con il *National Awards for Local Government* istituito nel 1986).

Per quanto riguarda il caso italiano, negli ultimi anni sono state avviate numerose iniziative volte a promuovere l'innovazione. Tra le esperienze più consolidate è opportuno richiamare quella di ForumPA/SaperiPA (<http://www.forumpa.it/>) nata nel 1980 e dedicata alla promozione e al monitoraggio dell'innovazione nella PA e nei sistemi territoriali.

ForumPA è una società che oltre a realizzare, con cadenza annuale, una mostra convegno alla Fiera di Roma su base tematica (il tema del 2012 è stata l'innovazione legata all'*open government*) promuove la pubblicazione di rapporti, seminari e ricerche di approfondimento sui temi dell'innovazione nelle amministrazioni pubbliche oltre che una newsletter periodica. Nell'ambito della mostra di Roma vengono anche banditi premi rispetto ad alcune esperienze innovative in alcuni ambiti specifici di *policy*. Per esempio il premio per il 2012 è legato alle *best practices* nella gestione dei patrimoni immobiliari urbani territoriali pubblici, tema quanto mai di attualità nella prospettiva del trasferimento dei beni demaniali alle amministrazioni locali.

Vi sono poi numerose altre iniziative promosse da soggetti diversi che costituiscono un quadro ancora piuttosto disorganico e comunque in gran parte legate all'introduzione di nuove tecnologie digitali nelle amministrazioni locali (Riquadro 1). Le iniziative sono comunque promosse in prevalenza a livello nazionale attraverso i ministeri, in particolare l'attuale Ministero della Pubblica Amministrazione e della Semplificazione. Non si dispone, invece, di un quadro dettagliato delle iniziative a livello regionale, se non per alcune recenti avviate in Piemonte.

Nel complesso emergono due modelli per la promozione e la diffusione dell'innovazione nelle pubbliche amministrazioni (le esperienze selezionate coprono sia le amministrazioni centrali che locali): (i) un modello *top down*, che si basa sulla incentivazione di determinati comportamenti da parte di un livello superiore di governo (un ministero nei confronti delle

amministrazioni territoriali), soprattutto attraverso contributi finanziari o prestazioni di servizi reali; (ii) un modello *bottom up* che, invece, cerca di stimolare la diffusione di esperienze innovative attraverso una competizione e l'erogazione di un premio finanziario o "simbolico", che nelle esperienze esaminate in Italia risulta più di natura "reputazionale" che finanziaria. Questo secondo modello si presta meglio anche alle iniziative promozionali che provengono da istituzioni della società civile (associazioni non profit, di categoria, ecc.).

Riquadro 1: Le iniziative per la diffusione dell'innovazione negli enti locali in Italia.

Il termine "innovazione negli enti locali" è relativamente abusato. Basti pensare che inserendo la frase in *google search* compaiono circa sei milioni di risultati. Con finalità solo illustrative segnaliamo alcune iniziative di tipo istituzionale (a livello centrale e locale) e da parte di soggetti e/o associazioni private, che cercano di promuovere e diffondere l'innovazione negli enti locali in maniera più o meno diretta. Nel complesso si tratta di un quadro che appare abbastanza disorganico e nel quale non è facile valutare l'efficacia dei processi di diffusione.

Il P.O.R.E. - Progetto Opportunità delle Regioni in Europa <http://www.pore.it/> - è una Struttura di missione di diretta collaborazione del Ministro Affari Regionali, Turismo e Sport istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 3 febbraio 2004. La struttura si pone come obiettivo principale quello di promuovere l'innovazione e lo sviluppo del territorio nel sistema delle autonomie locali e nei sistemi produttivi sostenendo e accrescendo le capacità progettuali di Regioni, Autonomie locali e imprese e favorendo l'efficace utilizzo delle risorse comunitarie. A tal fine la struttura svolge interventi di coordinamento e indirizzo volti ad accompagnare l'azione di Regioni ed Enti locali, e di altri soggetti interessati, nell'individuazione delle opportunità di cooperazione con soggetti di altri Paesi e nel processo di innovazione tecnologica.

PAQ - per una Pubblica Amministrazione di Qualità (<http://www.qualitapa.gov.it/>) è il marchio del Dipartimento della Funzione Pubblica che, nell'ambito degli indirizzi internazionali ed europei e con quelli della riforma della pubblica amministrazione (L. 15/2009 e D. Lgs. n.1 50/2009), promuove un insieme di iniziative per sostenere le amministrazioni impegnate a migliorare la propria efficienza e la qualità dei servizi pubblici. L'attività è svolta in collaborazione con il Forze e in partnership con Confindustria, Cittadinanzattiva, Ministero di Giustizia, Ministero della Pubblica Istruzione, Regioni e le amministrazioni locali più avanzate a livello nazionale. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con le iniziative PAQ, intende sostenere le amministrazioni attraverso:

- i. la diffusione delle esperienze migliori;
- ii. la definizione di *know how*, a livello nazionale e attraverso la cooperazione europea;

- iii. il supporto all'autovalutazione tramite la promozione del modello CAF (*Common Assessment Framework*);
- iv. la valutazione delle prestazioni anche attraverso il *benchmarking*;
- iv. il riconoscimento dei progressi realizzati.

Le iniziative sub (iv) risultano di un certo interesse per quello che concerne la diffusione dell'innovazione. Le tecniche di *benchmarking* consentono alle amministrazioni di confrontare sistematicamente i risultati conseguiti da unità amministrative diverse (all'interno o all'esterno di una singola amministrazione).

Un ruolo particolare è svolto da FormezPA (<http://www.formez.it/>) che, dopo la riforma di tale associazione approvata con il D.Lgs. n. 6/2010, ha il compito di fornire assistenza alle amministrazioni nello svolgimento delle loro attività istituzionali per quanto concerne l'innovazione delle strutture amministrative in funzione dello sviluppo economico e occupazionale del territorio.

Nel 2006 è stato istituito a livello statale un fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali (art. 1, c.893, L. 27 dicembre 2006 n. 296) con una dotazione pari a 15 milioni di euro l'anno per gli anni 2007-2009. Gli interventi sono finalizzati alla digitalizzazione dell'attività amministrativa rivolta ai cittadini e alle imprese. L'ultimo bando è stato pubblicato nel 2010. Il fuoco delle iniziative è quindi soprattutto sull'innovazione di processo attraverso strumenti ICT.

Con successivo decreto interministeriale il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione e il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali hanno definito i criteri di utilizzo del Fondo, formalizzandoli attraverso la pubblicazione di Avvisi nei quali sono stati specificati sia la tipologia di progetti da finanziare che i criteri e le modalità per l'erogazione dei finanziamenti (<http://www.programmaelisa.it/>).

La finalità del finanziamento è di permettere la realizzazione di progetti sviluppati da enti locali, preferibilmente aggregati fra loro, che:

1. favoriscano la digitalizzazione dell'attività amministrativa;
2. abbiano una valenza nazionale;
3. garantiscano la crescita complessiva dei territori;
4. garantiscano la riduzione del *digital divide* nei piccoli Comuni e nelle aree montane;

5. garantiscano la sostenibilità dei risultati a vantaggio dei cittadini e delle imprese;
6. valorizzino il territorio e al contempo migliorino il sistema Paese;
7. garantiscano la standardizzazione dei parametri basilari dei progetti stessi, mediante modelli di cooperazione applicativa, e la replicabilità su tutto il territorio nazionale;
8. dimostrino la coerenza delle azioni degli enti locali con i piani regionali;
9. siano provvisti di un modello organizzativo innovativo, garante dell'aggregazione.

L'ambito di intervento dei progetti doveva rientrare all'interno di quattro macrocategorie:

- I. gestione integrata della logistica e dell'infomobilità nel trasporto pubblico locale, nella mobilità urbana ed extraurbana, pubblica e privata;
- II. sistemi di misurazione, basati su tecnologie ICT, per la valutazione della qualità dei servizi erogati dagli EELL;
- III. gestione digitale integrata dei servizi locali in materia fiscale e catastale mediante modelli di cooperazione applicativa;
- IV. integrazione e potenziamento dei sistemi informativi del lavoro.

Il Premio E-Gov legato al gruppo Maggioli (<http://www.egovnews.it/articolo/6829/Premio-E-GOV-PA-Locale-tutti-vincitori-nessun-vinto>) premia ogni anno i migliori progetti d'innovazione sviluppati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali.

È il premio di riferimento per le eccellenze nella pubblica amministrazione. Giunto alla sua VII edizione, il Premio E-GOV si è affermato sempre più quale riconoscimento riservato alle pubbliche amministrazioni che hanno sviluppato progetti in grado di portare benefici reali a favore delle loro strutture e verso i cittadini-utenti.

La sezione dedicata alla pubblica amministrazione locale si rivolge in particolare a tutte le amministrazioni locali: Comuni capoluogo, Regioni, Province, Comunità montane, Associazioni e Unioni di Comuni, Aziende per la promozione turistica a maggioranza pubblica, Unità Sanitarie Locali e Aziende Sanitarie Pubbliche e Comuni non capoluogo. Nel 2011 il premio si è articolato in diverse sezioni tematiche (per esempio: "enti che funzionano e costano di meno", "una vita migliore e più semplice per i cittadini e gli utenti dei servizi", ecc.). All'ultima edizione del premio hanno partecipato 118 amministrazioni.

Vi sono poi iniziative legate all'Associazione dei Comuni (ANCI, <http://www.anci.it/>) svolte attraverso i vari servizi da questa forniti agli associati,

anche se non si coglie nessuna iniziativa rilevante specificatamente rivolta alla diffusione dell'innovazione.

Tra le iniziative che provengono dal settore privato si può ricordare quella della FERPI (http://www.ferpi.it/ferpi/novita/ferpi_attivita/oscar_pa) finalizzata alla segnalazione dei migliori bilanci delle Regioni, delle Province, dei Comuni capoluogo e dei Comuni non capoluogo. I bilanci sono valutati sulla base di una serie di criteri predefiniti da apposite giurie, e legati soprattutto alle modalità comunicative utilizzate, tra le quali rientra anche la segnalazione di esperienze innovative nella fornitura dei servizi. Ugualmente, vengono apprezzate le innovazioni nei processi di partecipazione alle scelte di bilancio.

Infine, vi sono alcune iniziative spontanee di rete come <http://www.innovatoripa.it/> e <http://saperi.forumpa.it/101idee> (a sua volta collegata a ForumPA) che mirano a fare circolare idee e proposte sempre sulle tematiche connesse all'innovazione.

1.5 Conclusioni

L'attenzione degli studiosi all'innovazione istituzionale è più recente rispetto a quella prestata all'innovazione tecnologica, e presenta proprie specificità. Da un punto di vista concettuale non vi è un'unica definizione per questo fenomeno: alcuni autori la definiscono con riferimento al processo che vi conduce, per altri l'innovazione riguarda l'esito finale, cioè il successo derivante dall'applicazione di una nuova idea in un'organizzazione.

Con entrambe le accezioni, però, gli studi attribuiscono grande importanza al contesto in cui si sviluppa l'innovazione, alla presenza di ostacoli o barriere, alla presenza di elementi facilitatori, alla presenza di sperimentazioni e fasi, infine alle condizioni per la diffusione ad altre organizzazioni simili.

Anche per l'innovazione istituzionale, sono delineate possibili tipologie: oltre che di prodotto o di processo, vengono distinte l'innovazione nelle strategie dell'organizzazione, oppure nella rete di relazioni in cui essa opera, la governance, o ancora nelle politiche di comunicazione all'esterno. Ma si tratta di specificità e differenze che paiono di interesse limitato, ben inferiore a quello riservato all'analisi del come le innovazioni nascono, si diffondono e possono sostenersi, in entità non guidate dalla logica del profitto economico.

Circa le condizioni per la diffusione e le politiche di sostegno, sembrano esistere due modelli. In quello *bottom up*, le politiche di diffusione fanno leva sulle esperienze presenti, e cercano di premiare quelle migliori con incentivo o premi. Questo modello considera anche i processi di imitazione tra amministrazioni. Nel modello *top down*, invece, vengono definiti e stimolati dall'ente superiore o centrale determinati comportamenti di adozione di specifiche innovazioni.

Verosimilmente la politica più efficace è quella di considerare i due approcci e di utilizzarli entrambi.

2. Le “macchine comunali”

2.1 La spesa comunale

Nelle sette Città sorelle risiede poco più di un terzo (34%) dell'intera popolazione della provincia di Cuneo. Utilizzando come *benchmark* Comuni piemontesi con simili caratteristiche demografiche, la spesa corrente pro-capite delle Città sorelle risulta relativamente elevata, al contrario della spesa degli altri Comuni cuneesi, relativamente bassa.

Tabella 1. Spese correnti pro-capite

	2007	2008	2009	2010
Alba	874,7	845,3	866,3	897,7
Bra	751,2	736,1	761,1	801,7
Cuneo	815,1	843,2	949,7	946,3
Fossano	640,6	670,4	678,5	725,5
Mondovì	678,4	687,5	734,7	733,0
Saluzzo	746,4	764,8	791,8	776,3
Savigliano	637,0	660,6	701,6	711,4
media 7 Comuni	735	744	783	799

Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2007-2010)

Il livello di spesa corrente pro-capite destinato al funzionamento della macchina municipale in senso stretto, ossia quella relativa all'amministrazione generale, è al di sotto della media piemontese a Mondovì, Cuneo, Fossano e Savigliano, lievemente superiore ad Alba e Bra, mentre spicca a Saluzzo. Cuneo e Alba sono i Comuni dove è più elevata la spesa pro-capite connessa agli aspetti urbanistici e di manutenzione del territorio; per i rimanenti settori, che comprendono le politiche per lo sviluppo economico, per il turismo e lo sport, i valori procapite sono estremamente diversi, anche di quasi il doppio, come per Alba rispetto a Savigliano.

Limitandoci al periodo esaminato (2007-2010), la spesa corrente complessiva per i sette Comuni è risultata pari a 167,7 milioni⁵ nel 2010 e nel

5 Si tratta di valori non consolidati tra gli enti, mentre in realtà la spesa corrente degli enti medio-grandi talvolta comprende anche quella spesa relativa a competenze svolte in favore di altri enti, per i quali invece la spesa indica la sola somma trasferita all'ente “capofila”. Inoltre non sono considerate le forme associative: per esempio i pagamenti 2010 di parte corrente delle Unioni cuneesi sono ammontati a 6 milioni, quelli delle comunità montane a 16,5 milioni; i pagamenti in conto capitale sono ammontati rispettivamente a 1,8 e 9,7 milioni; ma anche in questo il consolidamento della spesa con quella dei propri enti ridurrebbe le somme effettive.

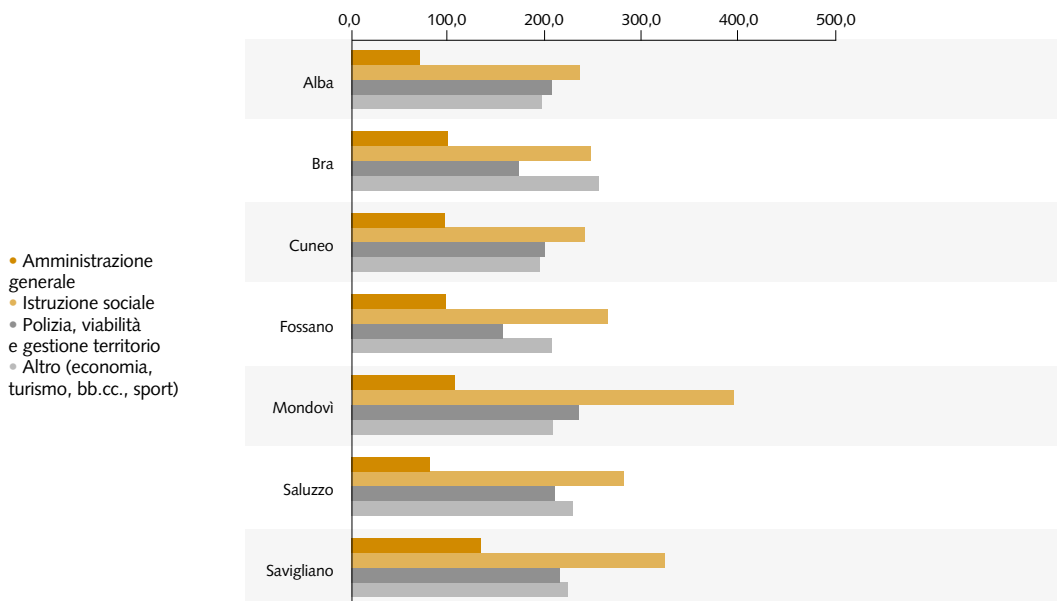
quadriennio ha avuto una crescita media annua del 4%: una dinamica va imputata alle spese diverse dal personale (5%), mentre la spesa per il personale è aumentata appena del 1,3% annuo, al di sotto della dinamica dei prezzi, per effetto dei vincoli imposti negli ultimi anni agli enti locali, relativamente alla crescita degli organici. Tale dinamica muterà di segno in seguito: nel 2011 la spesa corrente si riduce in tutti gli enti e nel valore complessivo, pari a 161,2 milioni, che cala quindi del 3,8% rispetto al 2010 (tab. 2).

Tabella 2. Livelli e distribuzione della spesa corrente per gruppi di funzioni – valori 2010 pro capite

	Alba	Bra	Cuneo	Fossano	Mondovì	Saluzzo	Savigliano	Piemonte*
Amministrazione generale	224,2	228,6	208,6	206,7	195,1	256,2	197,1	210
Istruzione & Sociale	215,9	210,1	235,5	156,5	200,0	173,0	207,7	207
Polizia locale, viabilità, territorio, ambiente	324,0	282,0	395,0	265,0	241,0	247,6	236,1	240
Altro (economia, turismo, bb.cc., sport)	133,6	81,0	107,2	97,3	96,9	99,5	70,6	95
Totale spesa corrente	897,7	801,7	946,3	725,5	733,0	776,3	711,4	752

Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2010)

Figura 3. La spesa corrente per gruppi di funzioni - euro pro capite (2010)



2.2 Le dotazioni finanziarie: livello e dinamica

Il livello medio delle entrate correnti pro capite è complessivamente in crescita del 6% dal 2007 al 2010, mentre i singoli Comuni mostrano una discreta variabilità sia nei livelli pro capite che nell'andamento dei gettiti. I più elevati livelli pro capite delle spese correnti registrati a Cuneo e Alba sono paralleli a quelli delle entrate correnti (tab. 3).

Tabella 3. Entrate correnti pro capite

	2007	2008	2009	2010
Alba	1050,0	1017,4	1018,0	953,4
Bra	761,5	757,0	779,0	829,2
Cuneo	882,4	891,9	965,7	1027,0
Fossano	732,0	781,1	757,5	789,8
Mondovì	733,6	736,6	791,4	808,3
Saluzzo	778,9	798,9	809,2	823,3
Savigliano	652,0	673,7	709,7	718,7
media 7 Comuni	799	808	833	850

Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2007-2010)

In merito alle ragioni di queste variazioni, occorre ricordare che le risorse finanziarie dei Comuni derivano dal sovrapporsi di norme che negli ultimi vent'anni hanno perseguito obiettivi talvolta diversi e non sempre coerenti. Tutt'ora la normativa vigente non consente di individuare quali siano le risorse "standard" dei singoli enti, cioè risorse attribuite sulla base di criteri di omogeneità.

Un'approssimazione delle risorse standard – relativamente al 2010 – può essere data dalla somma dei proventi totali dell'ICI e dell'addizionale comunale all'Irpef con i trasferimenti statali complessivi, che rivestono anche una funzione perequativa delle entrate tributarie⁶. Tale somma, che definiamo "entrate di base", nei sette Comuni ammonta a 90,8 ml nel 2010, ossia il 50,7% delle risorse correnti (accertamenti). La componente maggioritaria delle entrate di base deriva dai due cespiti propri (49,6 ml); il resto sono le spettanze 2010 dallo Stato, comprensive della compartecipazione all'Irpef. Tale dotazione "di base" è cresciuta del 3,5% annuo nel periodo 2007/1998, e del 2,3% annuo nel triennio 2010/2008, in linea con quanto avvenuto negli enti piemontesi di simile dimensione (tab. 4).

6 È laborioso, ma ormai poco utile, distinguere tra le decine di componenti dei trasferimenti statali, parte dei quali aveva natura perequativa dell'ICI con l'aliquota minima obbligatoria del 4 per mille. Ultimamente l'ICI si è trasformata e con essa i trasferimenti statali: dal 2008 non comprende più la 1^a abitazione (9,5 ml); nel 2012 si innalzano le rendite, ritorna la 1^a casa, ma per gli altri immobili, come si dirà, i Comuni incassano solo metà del gettito.

Tabella 4. Entrate di base: valori pro capite e dinamica valori assoluti

	Entrate di base pc		Variazione media annua v. a.		
	1998	2007	2010	2007/1998	2010/2007
Alba	368	457	472	3,1%	1,9%
Bra	335	409	438	3,4%	3,0%
Cuneo	361	463	477	3,2%	1,5%
Fossano	293	394	424	4,3%	3,1%
Mondovì	331	459	471	4,3%	1,6%
Saluzzo	328	400	421	3,2%	2,7%
Savigliano	308	391	427	3,8%	3,8%
Tot. 7 Comuni	332	425	447	3,5%	2,3%
Piemonte >15	325	386	n.d.	3%	n.d.

Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (1998-2010)

Alba e Cuneo, relativamente sovradotate nel 1998, registrano la dinamica minore nel decennio. Al contrario, Fossano e Savigliano, relativamente sotto dotate, hanno avuto una maggior crescita delle risorse di base. A fronte della diminuzione generalizzata dei tributi propri di base, la maggior parte dei Comuni, eccetto Alba, ha intrapreso la scelta di effettuare manovre sulle entrate extratributarie, in linea con quanto avvenuto nel resto del Piemonte, in modo da aumentarne il gettito (tab. 5).

Tabella 5. Entrate correnti: variazione totale 2007-2010 per gruppi di entrate

	Entrate correnti	Di cui entrate di base	Di cui tributi propri di base	Entrate extratributarie	Altre entrate tributarie
Alba	-7%	6%	-11%	-6%	31%
Bra	11%	9%	-8%	13%	0%
Cuneo	18%	5%	-19%	24%	-13%
Fossano	9%	9%	-12%	-5%	-2%
Mondovì	13%	5%	-14%	12%	9%
Saluzzo	8%	8%	-10%	14%	33%
Savigliano	12%	11%	-7%	11%	11%
Tot. 7 Comuni	9%	7%	-13%	11%	4%
Piemonte*	10%			16%	

*enti da 20 a 50mila abit. nota: altre entrate indica le risorse tributarie non di base e i trasferimenti non statali.

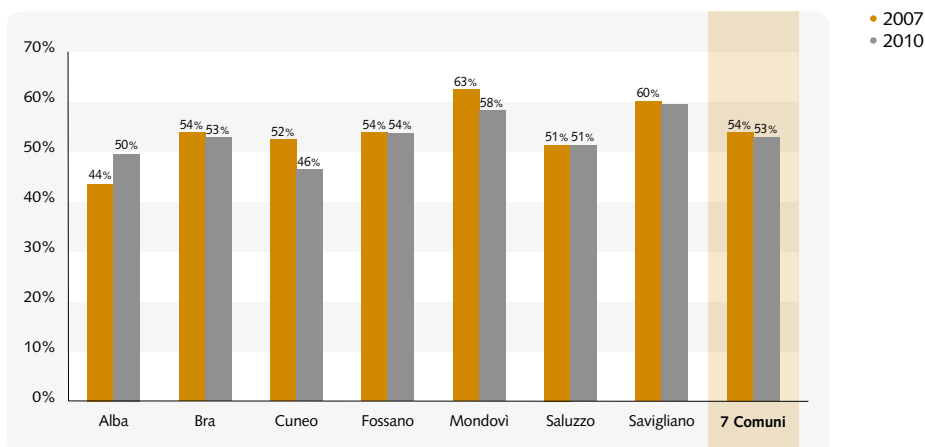
Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2007-2010)

BOX 1 - L'andamento 2011 e 2012 delle entrate

Nel 2011 le spettanze statali registrano un secco calo, -15% rispetto ai valori 2010⁷ (da 41 a 35 milioni), appena compensato dalla dinamica delle entrate proprie, stimata in +1,9% per l'ICI e del 2,9% per l'addizionale Irpef.

Nel 2012 l'assetto delle risorse cambia, con la rivalutazione delle rendite e l'anticipazione dell'avvio dell'IMU decisa nel dicembre scorso⁸: il prelievo sulle prime case è riassegnato ai Comuni, quello sui fabbricati rurali strumentali anche, ma è ridimensionato il ruolo del prelievo sugli altri immobili (metà gettito è prelevato dallo Stato). Ricordiamo che fino al 2007 il gettito ICI relativo alla prima casa nei sette Comuni forniva il 20% del gettito ICI totale, a fronte di un'incidenza maggiore (28%) per gli altri Comuni piemontesi di pari dimensione: ciò implica una maggior incidenza, nelle sette sorelle dell'ICI "altra". L'IMU dovrebbe risultare complessivamente neutrale, perché maggiori/minori gettiti rispetto al gettito ICI ordinario del 2010 saranno compensati da variazioni nei trasferimenti erariali. Considerate alcune incertezze interpretative della legge, a seguito delle riduzioni nelle spettanze dallo Stato per quest'anno, nonché dei trasferimenti dalla Regione, le entrate correnti complessive del 2011 e 2012 dovrebbero ridursi in valore nominale rispetto al 2010. Di fatto i bilanci preventivi 2012 registrano un calo delle entrate correnti complessive pari a -17%, rispetto alle entrate 2010 accertate, con punte di -25% e -23% ad Alba e a Mondovì.

Figura 4. Entrate correnti: incidenza delle entrate di base sulle entrate correnti - 2007 e 2010



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2007-2010)

7 Il calo delle spettanze è quello definito nel D.l. 78/2010.

8 Il D.l. 201 convertito in legge 214 del 2011.

Per quanto concerne le politiche fiscali e tariffarie, i bilanci forniscono alcuni indicatori di scelte diversificate da parte delle sette sorelle. Come per l'aliquota ordinaria dell'ICI, che fino al 2010 poteva variare dal 4 al 7 per mille, oppure per l'aliquota per l'addizionale Irpef, o, infine, per la scelta di introdurre la TIA (tariffa), o variare la Tarsu, calcolata moltiplicando una quota fissa per i mq totali (tab. 6).

Tabella 6. Alcune scelte tariffarie recenti

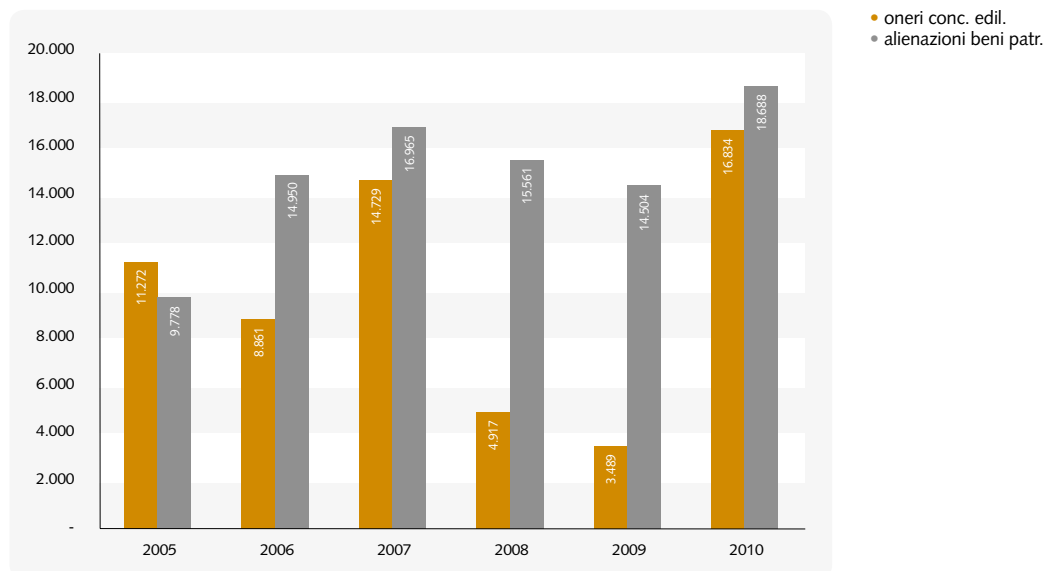
	ICI: aliq. ordinaria	% Addiz. Irpef	Tarsu x mq (euro)	Tosap/Cosap x mq (euro)	Entrate extratributarie procapite 2010
Alba	6,75	0,30	1,57	1,55 T	193
Bra	7,00	0,60	-	-	128
Cuneo	6,50	0,40	1,90	34,50 C	212
Fossano	7,00	0,45	1,36	29,32 C	127
Mondovì	6,50	0,40	-	46,20 C	206
Saluzzo	7,00	0,20	1,38	25,60 C	235
Savigliano	6,40	0,64	1,47	2,01 T	97
Tot. 7 Comuni					176

Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati preventivi 2010

2.3 Risorse e spese per l'investimento

Le entrate proprie di capitale (non derivanti da trasferimenti o da accensione di mutui) sono grandezze molto variabili, tra gli enti e nel tempo. Derivano perlopiù da alienazioni patrimoniali e oneri di urbanizzazione. Nel complesso, tali risorse proprie di capitale fino al 2010 sono state importanti: rapportate agli investimenti le entrate proprie sono ammontate al 51% e al 43% nei due trienni 2005-2007 e 2008-2010 (tab. 7).

Figura 5. Andamento entrate proprie di capitale - insieme sette sorelle (migliaia)



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2005-2010) consuntivi

Tabella 7. Copertura investimenti con entrate proprie di capitale

	Totale 2005 - 2007	Totale 2008 - 2010
Alba	39%	32%
Bra	36%	47%
Cuneo	59%	41%
Fossano	35%	26%
Mondovì	51%	46%
Saluzzo	67%	57%
Savigliano	56%	75%
Tot. 7 Comuni	51%	43%

Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2005-2010) consuntivi

Per quanto riguarda gli investimenti, la spesa media annua delle sette Città è ammontata a 45 milioni nel periodo 2008-2010, somma che nei due trienni precedenti era superiore e ammontava a 67 milioni e 51 milioni rispettivamente, e che nel 2011 subirà una ulteriore flessione, scendendo a 28 milioni (tab. 8).

La spesa comunale in conto capitale – come quella della Provincia – ha risentito dei vincoli imposti dal patto di stabilità: la spesa media ha registrato una flessione del 7% nelle sette Città, mentre negli altri Comuni della provincia, in gran parte non soggetti al PSI⁹, è cresciuta del 17%. Le ultime manovre relative alla finanza locale, infatti, hanno imposto tetti anche al ricorso all'indebitamento, mentre l'esigenza di rientrare nei parametri del Patto di Stabilità incide, spesso, sulla gestione dei pagamenti (tab. 8).

La distribuzione della spesa per investimenti mostra per il periodo 2007-2009 una preponderanza di risorse destinate a viabilità e trasporti, le uniche aree di spesa che assorbono oltre 10 milioni di euro (fig. 6).

Tabella 8. Spese c/capitale (.000): spesa media annuale per ente e periodo

	media 2005 - 2007	media 2008 - 2010	Variazione tra medie
Alba	7.238	6.338	-12%
Bra	6.359	5.416	-15%
Cuneo	15.710	17.376	11%
Fossano	3.868	3.441	-11%
Mondovì	6.068	8.020	32%
Saluzzo	6.221	2.223	-64%
Savigliano	4.555	2.141	-53%
7 sorelle	50.018	44.956	-10%
Cuneo piccoli	129.768	152.074	17%
Tutti Cuneo	179.786	197.030	10%
Provincia di Cuneo	31.530	27.870	-12%

Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2005-2010)

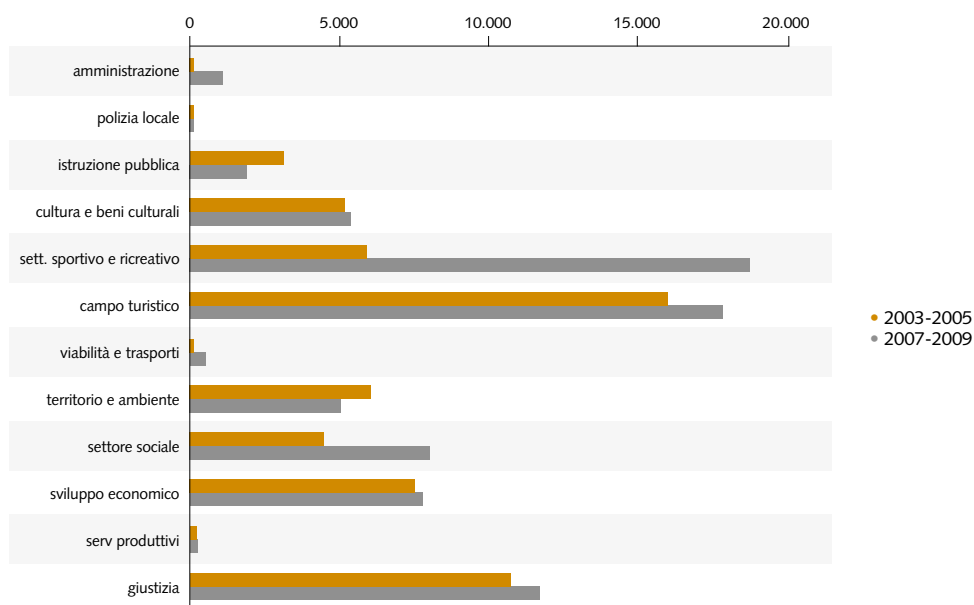
9 Il Patto di Stabilità Interno sancisce ogni anno il concorso delle diverse amministrazioni pubbliche del Paese al controllo delle finanze pubbliche e soprattutto dell'indebitamento. Di fatto per gli enti locali si traduce nell'imposizione, per legge, di vincoli sulla finanza locale. Negli ultimi anni i Comuni superiori ai 5mila residenti hanno dovuto realizzare un progressivo miglioramento del proprio saldo finanziario di bilancio. Per farlo gli stessi possono effettuare manovre sia sulle entrate sia sulle spese, ma sono le spese relativamente più "libere" a essere state utilizzate per conseguire gli obiettivi, quindi spese che possono essere spostate ad altri anni, per esempio connesse a scelte di investimento. Dal 2013 saranno soggetti al PSI anche parte dei Comuni più piccoli, quelli superiori a 1000 residenti, e inferiori a 5mila.

Tabella 9. Spese c/capitale: valori medi triennali procapite

	media 2005 - 2007	media 2007 - 2010
Alba	236,2	202,2
Bra	216,8	181,3
Cuneo	285,8	311,9
Fossano	157,9	138,5
Mondovì	274,2	354,8
Saluzzo	373,2	130,2
Savigliano	220,3	101,7

Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2005-2010)

Figura 6. Spese c/capitale (.000): livello e distribuzione spesa media annuale per funzione - insieme sette sorelle



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2005-2009)

2.4 La salute finanziaria

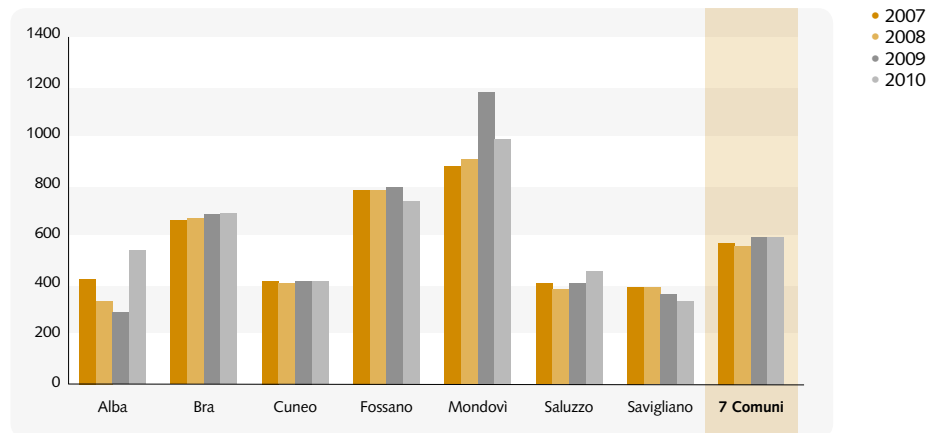
Le *performance* economico-finanziarie delle Città non sono oggetto di questo lavoro. Tuttavia, si può affermare che le condizioni finanziarie complessive risultano buone: considerando il set di indicatori del Ministero dell'Interno, i valori delle sette sorelle risultano quasi sempre migliori rispetto a quelli degli altri Comuni di pari dimensioni della regione, garantendo un buon equilibrio corrente dei bilanci. La rigidità di bilancio risulta relativamente più bassa, così come il peso del debito di finanziamento (con la sola eccezione di Mondovì); nel 2009 due Comuni riportano debiti fuori bilancio, ma di entità poco rilevante. Rispetto agli altri Comuni simili della regione, l'incidenza di residui attivi conservati risulta minore e invece la realizzazione dei residui delle entrate proprie più elevata. Fino al 2010 gli indicatori non sembrano mostrare un peggioramento nel tempo.

Peraltro, il set di indicatori usato dal Ministero dell'Interno mira soprattutto a segnalare le situazioni più difficili, ossia quelle di enti con valori di singoli indicatori particolarmente negativi, oppure quelle di enti che hanno valori negativi per la gran parte degli indicatori, e che li mantengono nel tempo.

Inoltre, si tratta di indicatori derivanti dalla *contabilità finanziaria*, mentre, da tempo, la normativa mira a introdurre anche strumenti di contabilità economica. In proposito, le certificazioni di bilancio consultate contengono anche dati patrimoniali, sia di attivo sia di passivo: per esempio, il valore delle immobilizzazioni materiali e finanziarie (come partecipazioni e crediti), oppure dei conferimenti e di debiti. Tali dati, tuttavia, non sono sufficienti per trarre indicazioni utili in questa sede, per esempio sulla redditività dei patrimoni, o sulle spese sostenute in connessione a essi. Similmente i valori su utili e perdite derivanti dalle partecipazioni societarie (riportati appresso) vengono riportati in modo aggregato, e pare poco utile considerarli senza ulteriori dettagli (per esempio i contratti di servizio con le aziende).

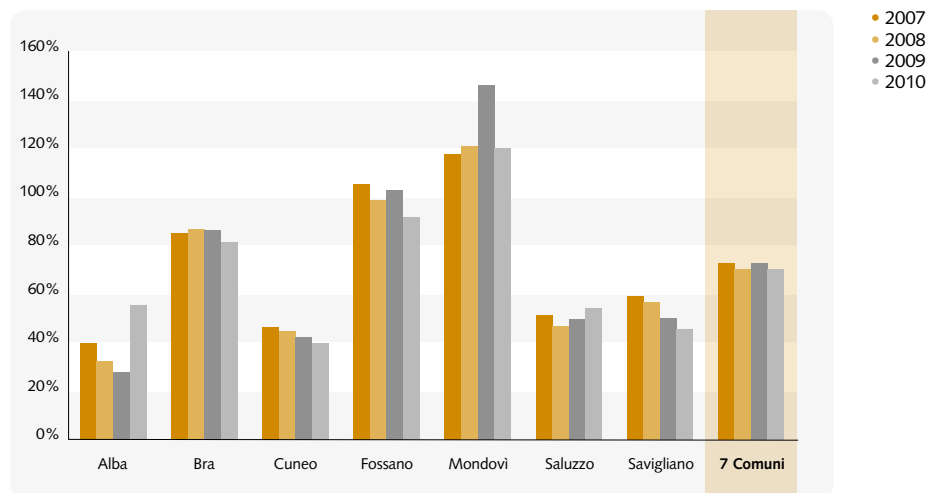
Risulta più immediato l'indicatore sull'indebitamento: per le sette Città sorelle al 1-1-2011 risulta – in valore procapite – relativamente inferiore a quello dell'insieme dei Comuni comparabili della regione: il debito medio procapite degli enti con oltre 15mila abitanti è quasi del 50% più elevato del valore degli enti cuneesi (970 euro nel 2009); un'evidenza simile risulta anche per la spesa per gli interessi passivi (fig. 7). Relativamente maggiore anche la sua sostenibilità, misurata in rapporto alle entrate correnti.

Figura 7. Debito pro capite (valori in euro)



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2007-2010) consuntivi

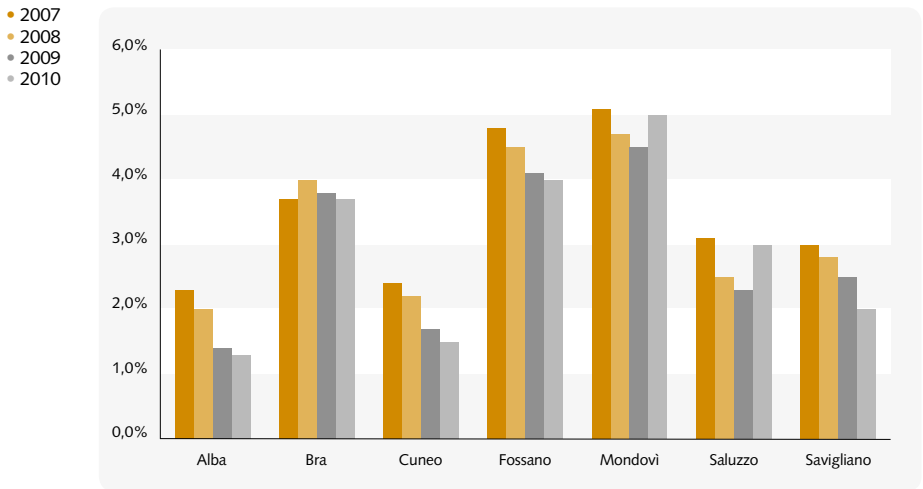
Figura 8. Debito rapportato alle entrate correnti



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2007-2010) consuntivi

Se rapportiamo lo stock del debito sulle entrate correnti si può notare come si assesti a valori relativamente bassi, con una dinamica decrescente nei Comuni laddove questa percentuale superava l'80% (Mondovi, Fossano e Bra) (fig. 8). Indicatore parallelo è l'incidenza degli interessi passivi sulla spesa corrente che comunque nelle sette sorelle non supera il 5% (la punta massima è a Mondovi), inoltre è in calo e si assesta nel 2010 a valori inferiori al 2% ad Alba, Cuneo e Savigliano (fig.9).

Figura 9. Interessi passivi su spesa corrente



Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi (2007-2010) consuntivi

2.5 Il personale e gli acquisti esterni

In questi anni il personale è stato oggetto di misure di controllo, sia della consistenza numerica dei dipendenti, sia della spesa relativa alle varie prestazioni lavorative. Come emerge dalle interviste condotte il personale è diminuito recentemente, in connessione a mancato turn-over o sostituzione parziale (tab 10). Il forte calo di Fossano e di Savigliano deriva dalla costituzione della azienda Multi servizi e di una Unione che ha assorbito alcune unità lavorative. Inoltre nelle sette Città sorelle l'incidenza della spesa per il personale risulta inferiore rispetto a quella (31%) degli enti piemontesi simili per dimensione; per converso l'incidenza degli acquisti di prestazioni risulta maggiore: 45% contro 41%.

Tabella 10. Personale e ricorso all'esterno

	Dipendenti 2002	Dipendenti 2010	Abitanti per dipendente	Dipendenti con qualif. dirigente	% personale su spesa corrente totale 2010	% spese "esterne" su spesa soli servizi finali 2010
Alba	255	232	135	7	31%	76%
Bra	236	204	146	6	31%	80%
Cuneo	396	394	154	12	27%	76%
Fossano	177	133	187	5	28%	68%
Mondovì	174	173	131	6	35%	68%
Saluzzo	125	121	141	5	32%	80%
Savigliano	179	116	182	1	27%	80%

Note: le spese esterne sono date da acquisti di prestazioni e da trasferimenti, e qui vengono rapportate alla spesa corrente relativa ai servizi finali (spesa corrente al netto di amministrazione generale e polizia locale).

Tale minor incidenza della spesa per il personale viene generalmente valutata positivamente. Altro indicatore non dissimile, misura la quota delle spese per servizi finali acquisiti all'esterno dell'ente, cioè la spesa per acquisto di prestazioni e per trasferimenti (a enti, associazioni, persone fisiche); per convenzione i servizi finali sono diversi dall'amministrazione e controllo (tab 10).

2.6 Le strutture esterne degli enti

Le Città ricorrono a strutture esterne per la fornitura di specifici servizi: in genere si tratta di strutture che operano a scala sovra comunale e talvolta provinciale; sono realtà con forme e natura molto diverse. In questa sede si possono raggruppare secondo tre grandi aree di attività: servizi a rete; servizi socio-assistenziali; altri servizi e attività.

- **I servizi a rete** (ciclo idrico, servizi di raccolta, di trattamento e smaltimento ciclo dei rifiuti, servizi energetici) sono forniti da alcune società, di varia dimensione, alcune partecipate dalle Città sorelle. Gli enti dispongono sia di partecipazioni di controllo, che minoritarie. Recentemente sono avvenute alcune dismissioni (per esempio l'azienda di trasporto a Mondovi), acquisizioni (quote di Stirano sono state acquisite da EGEA, multiutility a capitale misto pubblico-privato) e altre sono in corso. La normativa settoriale ha anche imposto la costituzione di consorzi obbligatori, per esempio per l'igiene urbana e gli ambiti idrici, sebbene oggi l'abolizione degli Ato e la nuova normativa regionale potrebbero comportare modifiche anche per questi organismi.
- **I servizi socio-assistenziali** sono di competenza comunale, ma la normativa regionale è intervenuta in varie riprese e con forme di sostegno, per stimolare gestioni in forma associata e secondo ambiti dimensionali adeguati¹⁰. Nella provincia di Cuneo nel 2011 operavano nove enti gestori dei servizi socio-assistenziali: i cinque grandi consorzi¹¹ cui partecipano le sette Città sorelle; il Consorzio Valli Grana e Maira; quindi i tre casi in cui il servizio era gestito da comunità montane. L'auspicata coincidenza tra enti gestori e distretti sanitari sussiste solo in parte, come avviene anche nel resto della regione, anche se è aumentata nel corso degli anni: ricordiamo che i distretti sanitari sono 8 nella provincia di Cuneo, variabili dai 24mila abitanti per quello di Ceva, ai 98mila per quello di Alba.

¹⁰ Ambiti che la L.R. del 2004 individuava in quelli dei distretti sanitari (articolazione funzionale delle ASL, che dovrebbe comprendere una popolazione non inferiore a 70mila abitanti) o in multipli degli stessi e che la Regione incentivava con un contributo capitarario (nel 2010 la sua incidenza sulla spesa degli enti gestori era pari a circa il 41% della spesa).

¹¹ Consorzio Socio Assistenziale del Cuneese (CSAC); Consorzio Socio Assistenziale Alba, Langhe, Roero; Consorzio Monviso Solidale; Consorzio per i Servizi Socio assistenziali del Monregalese (CSSM) Dal 1/7/2011 il Consorzio INT.ES.A di Bra è stato soppresso, e le sue funzioni delegate all'ASL CN2.

Tabella 11. Partecipazioni dei sette Comuni per servizi sociali e servizi pubblici locali (2011)

	Servizi sociali	%	Ciclo idrico	%	Igiene urbana	%
Alba	CSA Alba, Langhe, Roero	39,40	Tecnoedil EGEA	6,54	COABSER	19,75
	-	-	SISI	45,10	Stirano	9,00
	-	-	SIPI	35,60	-	-
Bra	INT.ES.A ¹²	48,80	SIAR	65,00	COABSER	19,75
	-	-	SIPI	2,43	-	-
Cuneo	CSAC	69,80	ACDA	40,14	ACRS	38,70
	-	-	-	-	CEC	33,60
Fossano	Monviso solidale	14,80	Alpi Acque	32,85	CSEA	16,80
	-	-	-	-	AAC	6,70
Mondovì	CSSM	40,00	Mondo Acque	33,00	-	-
Saluzzo	Monviso solidale	9,80	Alpi Acque	3,70	CSEA	11,54
Savigliano	Monviso solidale	12,40	Alpi Acque	5,00	CSEA	14,25

Fonti: documenti finanziari e siti degli enti

Altri servizi e attività

- Nella terza categoria di strutture esterne si possono inserire diverse altre strutture che le sette Città sorelle hanno promosso, che controllano, o alle quali prendono parte a esclusione di quelle relative ai servizi a rete e socio-assistenziali già citati. Sono strutture dalla diversa finalità e forma giuridica: **società per azioni, associazioni, fondazioni, istituzioni**. Queste partecipazioni riguardano diverse imprese, che hanno perlopiù un ambito di attività sovra comunale: enoteche, enti di manifestazioni fieristiche, associazioni di promozione turistica, imprese di gestione dei mercati.

12 Ambiti che la L.R. del 2004 individuava in quelli dei distretti sanitari (articolazione funzionale delle ASL, che dovrebbe comprendere una popolazione non inferiore a 70mila abitanti) o in multipli degli stessi e che la Regione incentivava con un contributo capitaro (nel 2010 la sua incidenza sulla spesa degli enti gestori era pari a circa il 41% della spesa).

Tabella 12. Strutture partecipate dai sette Comuni (esclusi servizi a rete e socio-assistenziali)

	Servizi vari	%	BB.CC., turismo, fiere & manifestazioni	%
Alba	-	-	Enoteca del Roero	4,55
	-	-	AgroPiemonte	13,00
	-	-	Ente turist. Alba, Bra, Langhe, Monferrato & Roero	17,75
	-	-	Mercato ortofrutticolo	10,00
	-	-	Agenzia di Pollenzo	9,38
	-	-	Langhe manifestazioni	3,00
Bra	SBN (piscina)	100	Enoteca del Roero	4,55
	Cons. Cain (canile)	26	AgroPiemonte	13,00
	Fond. Politeama (teatro)	100	Ente turist. Alba, Bra, Langhe, Monferrato & Roero	17,00
Cuneo	Farmacie	100	MIAC (mercato bestiame/ area fiericola)	36,00
	Scuola prof.le Lattes	100	-	-
Fossano			Assoc. Terre dei Savoia	8,00
Mondovì			Langhe, Monferrato & Roero	2,28
Saluzzo	Fond. APM (corsi musicali)	100	Fond. Bertoni	100,00
Savigliano	Centro sportivo		Assoc. Terre dei Savoia	8,50
			Ente manifestazioni	79,00

Fonti: documenti finanziari e siti degli enti

Tutte le sette sorelle hanno costituito il ColnCre s.r.l. per la cremazione e lo smaltimento dei residui cimiteriali; Cuneo, Alba, Bra, Fossano, Saluzzo e Savigliano partecipano a GeAC che gestisce l'aeroporto di Levaldigi.

- Vi sono poi **partecipazioni con quote minori**, che coinvolgono anche altri Comuni della provincia o della regione: l'Azienda turistica locale, Tecnogrande, Fingrande. Nei sette Comuni operano inoltre diversi istituti storici e diverse strutture per la formazione professionale (la Scuola Lattes di Cuneo, per esempio, risale al 1873).

- Altre **strutture di cooperazione** di rilievo sono le due unioni cui partecipano Fossano e Savigliano. Una riguarda sette Comuni, con 35mila abitanti complessivi, 32 dipendenti, e gestisce polizia municipale, rifiuti e CED; la seconda comprende quattro Comuni, 29mila abitanti complessivi, dispone di 23 dipendenti, e gestisce polizia municipale e protezione civile. Queste strutture consentono inoltre di fornire servizi aggiuntivi a singoli Comuni, con convenzione apposita.

Per completezza, nella provincia esistono altre forme associative, a cui partecipano soprattutto i Comuni più piccoli: nel 2011 si trattava di cinque comunità montane, comprese le tre già citate (di dimensione tra 21 e 48 mila residenti) e alcune comunità collinari (da 8 a 23 mila residenti). Inoltre la Regione sostiene con propri incentivi molte convenzioni tra Comuni.

Questo quadro è destinato a modificarsi a seguito delle disposizioni nazionali recepite dalla legge regionale 11 del 2012 che disciplina le gestioni associate obbligatorie per tutti i Comuni con meno di 5000 abitanti (che scende a 3000 per quelli montani): in particolare si prevede per tutti i piccoli Comuni la scelta tra unione e convenzione; inoltre, in ambito montano vengono soppresse le comunità montane, e la possibilità di istituire unioni montane di Comuni (anche per una parte dei Comuni appartenenti alle precedenti comunità) oppure scegliere la forma convenzionale.

Inoltre la normativa è in evoluzione anche per le altre strutture esterne. Sono definiti (D.L. 78/2010) limiti alla possibilità di avere quote in società, che potranno richiedere dismissioni: infatti i Comuni con meno di 30.000 abitanti non possono costituire società, mentre quelli tra 30.000 e 50.000 possono detenere una sola partecipazione societaria (sono concessi più partecipazioni in quota percentuale rispetto alla popolazione). Entro il 31/12/2013 vi sono due possibilità: mettere in liquidazione le società o cedere le partecipazioni. Ulteriori specificazioni dovrebbero essere contenute in un decreto ministeriale mai emanato. La legge di stabilità 2011 prevede alcune esclusioni dall'obbligo: se le società hanno avuto il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; se non hanno subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio o riduzioni di capitali riconducibili a perdite di bilancio. Inoltre, quell'obbligo non si applica a società che operano nel settore dei servizi pubblici locali e a quelle che svolgono attività strumentali per gli enti competenti.

In secondo luogo per le partecipate sarà richiesto il consolidamento dei loro bilanci con quello dei Comuni azionisti. Ciò a fini di un maggior controllo della finanza locale, soprattutto degli oneri derivanti da queste scelte. Per esempio i certificati di bilancio indicano utili ricorrenti solo per Alba; mentre per Cuneo, Fossano e Savigliano indicano perdite ricorrenti, connesse alla GeAC che gestisce l'aeroporto.

3. Quale innovazione

L'obiettivo che ci siamo posti è quello di fornire una panoramica complessiva sull'innovazione in questi Comuni, nelle sue diverse manifestazioni e campi d'intervento. Le modalità disponibili per rilevare il fenomeno sono principalmente due: la prima consiste nel predisporre un elenco predefinito di possibili pratiche e interventi innovativi, e quindi verificare – con un questionario – l'impiego o meno di quelle pratiche negli enti; la seconda modalità, quella da noi scelta, si basa su interviste rivolte agli amministratori e ai responsabili di settore, che seppur guidate da una traccia di domande e tematiche, risultano aperte nelle opzioni di risposta e nelle valutazioni degli interessati. Gli intervistati erano invitati a indicare e illustrare le principali pratiche innovative realizzate negli ultimi tre anni, tenendo presenti diverse possibilità: *innovazioni gestionali e organizzative; introduzione di tecnologie ICT; potenziamento significativo di servizi; avvio di nuovi servizi o attività*. Le interviste miravano, inoltre, a rilevare le *finalità* perseguite dalle innovazioni proposte, il *motivo* e il *soggetto proponente*, l'*impatto* ottenuto, nonché i *progetti in cantiere*.

Questa modalità di indagine lascia spazio alla *rappresentazione soggettiva* delle pratiche e alla descrizione di aspetti del processo di cambiamento. Gli esiti della rilevazione condotta illustrano, pertanto, quali pratiche sono considerate innovative nei Comuni e forniscono alcune valutazioni sui loro *processi e impatti*, fornite dai soggetti che ne hanno la responsabilità attuativa.

Sono stati intervistati prima i Sindaci dei sette Comuni, con un'intervista di contenuto generale, quindi i direttori e i segretari generali delle sette sorelle, con una focalizzazione sulle innovazioni nei rispettivi settori di lavoro.

3.1 L'orientamento dei Sindaci

L'intervista sottoposta ai primi cittadini ha colto, soprattutto, alcune linee d'azione e orientamenti generali delle rispettive amministrazioni. Si è voluto verificare, con i limiti di tale metodo d'indagine, il ruolo dei processi innovativi in questo periodo dominato da obiettivi di riduzione della spesa pubblica e di razionalizzazione istituzionale. Questi obiettivi possono condizionare l'impegno delle amministrazioni verso l'ammodernamento e l'innovazione. Nel corso dell'intervista ogni Sindaco ha rimarcato specifici aspetti, ma l'innovazione è perseguita da tutti, in modo parallelo a politi-

che di riduzione dei costi e alla ricerca di nuove entrate. È emerso cioè un atteggiamento positivo dei primi cittadini, espresso per esempio da queste parole di uno di loro:

Inventare servizi di cura sociale nuovi, sistemi per garantire una cura sociale ampia ed efficace. L'innovazione sta nel farlo in questa situazione di crisi e di tagli alle spese.

Sul bisogno di **riduzione dei costi**¹³ vi sono un'enfasi e un consenso unanime negli enti. Tale orientamento pervade le innovazioni, delle quali spesso viene citato l'impatto in termini di minor spesa.

La riduzione dei costi viene perseguita, e il riferimento più frequente è quello relativo alla macchina comunale e alla sua efficienza, confermato dalle iniziative di verifica dei costi delle forniture esterne, che talvolta hanno portato al ritorno alla gestione diretta. Sono meno citati interventi di contenimento della spesa per riduzione di specifici servizi, oppure servizi sovra comunali, o ancora riduzioni nelle iniziative e manifestazioni, o investimenti (questa scelta citata in un solo caso). I primi cittadini sottolineano l'importanza della macchina comunale, la sua efficienza, i bisogni di riorganizzazione sia del personale che dei dirigenti – anche per i vincoli normativi in merito – e sottolineano l'utilità dell'informatizzazione per snellire l'organizzazione.

La ricerca di nuove **entrate**¹⁴ riceve una minor enfasi nelle interviste, ma pare costituire una strategia presente negli enti. Vi è chi indica le alienazioni realizzate, chi il bisogno di sanare situazioni di morosità e rivedere le politiche tariffarie, chi l'impegno nel controllare la veridicità delle dichiarazioni fiscali. Diversi Sindaci segnalano l'utilizzo e l'impegno preordinato alla ricerca di finanziamenti europei.

Per quanto riguarda le **politiche di innovazione** perseguite¹⁵, alcuni Sindaci sottolineano l'impiego di tecnologie ICT e di rete; altri assegnano la priorità alla comunicazione con i cittadini. Sono, però, considerate importanti anche le nuove modalità organizzative, la gestione finanziaria e patrimoniale, la collaborazione con imprese e terzo settore. L'avvio di servizi nuovi risulta, invece, l'opzione meno citata.

Dalle interviste ai Sindaci emergono anche alcune indicazioni legate alle **prospettive** generali della Città. Vi è chi accenna ai problemi di occu-

13 Opzioni citate nelle interviste: "Riduzioni dei costi per macchina comunale, alcuni servizi, servizi e attività sovra-comunali, iniziative e manifestazioni, investimenti in oo.pp.,manutenzioni".

14 Aumento entrate / ricerca di nuove fonti: tributi locali, tariffe servizi, tributi di scopo per specifiche opere, altro (sponsor, ecc.).

15 Innovazione: nuove modalità gestionali e organizzative, impiego di tecnologie ICT e di rete, avvio di servizi nuovi, gestione finanziaria e patrimoniale, gestione del personale, coinvolgimento dei cittadini nei servizi, collaborazione con imprese e terzo settore, collaborazione con altri Comuni e enti pubblici.

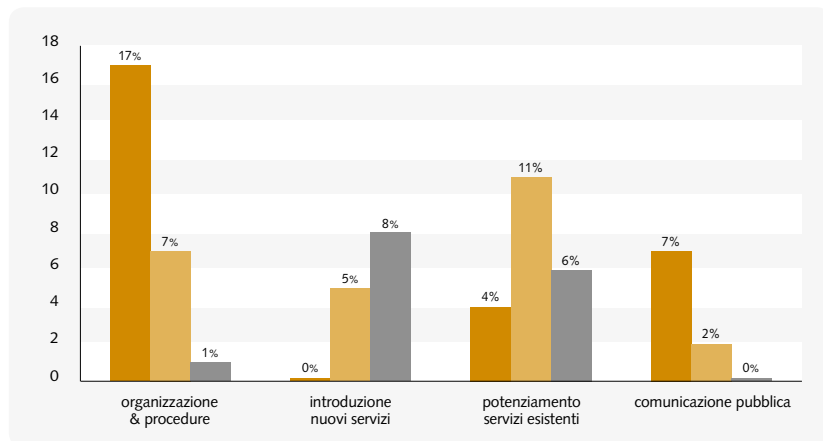
pazione giovanile e a una vocazione turistica ancora da sfruttare, magari da collegarsi a forme di agricoltura innovativa (Fossano). Chi rimarca le possibili sinergie (Saluzzo) tra specifici potenzialità economiche delle Città; chi sottolinea lo stimolo costante proveniente dal confronto con grandi imprese multinazionali (Alba). A Bra si rimarca l'importanza della comunicazione pubblica o del progetto di teleriscaldamento; altri sottolineano le potenzialità delle infrastrutture e delle tecnologie digitali: i cavidotti per la fibra ottica a Cuneo, i tanti servizi *on line* a Mondovì, il bisogno di innovazione della struttura urbana, in senso *smart*, a Savigliano.

Si tratta di valutazioni generali che hanno trovato conferma nei numerosi esempi citati dai Sindaci nel corso delle interviste. Se si classificano gli esempi fatti (circa novanta) secondo tre macroaree di attività dei Comuni, si desume che per il 38% riguardano l'area dell'amministrazione generale e del controllo e attività trasversali; per il 33% riguardano i servizi alla persona (istruzione, sociali, cultura); e per il restante 29% dei casi sono riconducibili ai servizi al territorio (edilizia, urbanistica, lavori pubblici, viabilità, ambiente, economia).

La figura 10 illustra la distribuzione delle innovazioni citate dai Sindaci, con un riferimento sia alla macroarea di attività che alla tipologia: se connessa ad aspetti organizzativi e procedurali, oppure all'avvio di un nuovo servizio, o al potenziamento di un'attività/servizio; o ancora se incide soprattutto nelle relazioni con gli utenti e nella comunicazione con la città.

- amministrazione e controllo
- servizi alla persona
- servizi al territorio

Figura 10. Distribuzione delle innovazioni citate dai Sindaci per macroaree e tipologia



Gli esempi citati per “la macchina comunale” – l’area dell’amministrazione e controllo – consistono largamente in *nuove procedure*: la revisione dei Regolamenti comunali, la dematerializzazione dei flussi documentali, gli acquisti con aste elettroniche (CONSIP e SCR), gli appalti unici per telefonia & dati via ADSL, un manuale di buone prassi interne (uso PC, carta, ecc.). Frequenti anche le innovazioni nella *comunicazione* rivolta ai cittadini: bilanci sociale e di mandato, rilevazione dei bisogni e incontri sul territorio, riassetto dei siti web.

Per i servizi alla persona e per la cultura vengono citate più spesso pratiche di *potenziamento dei servizi*: coordinamento dell’offerta di servizi all’infanzia e riassetto degli sportelli al cittadino. Viene anche citata l’attivazione di servizi aggiuntivi, come il mediatore culturale.

Nei servizi al territorio si citano *servizi nuovi* per il Comune come il *bike sharing* e il *free bus*; quindi iniziative di potenziamento e miglioramento di servizi esistenti: la raccolta RSU porta a porta, il miglioramento delle potenzialità del SUAP, la redazione concertata di disciplinari per i professionisti locali, i servizi *on line* per le pratiche edilizie, i circuiti e la bigliettazione integrata dei musei, l’apertura prolungata o la modifica degli orari degli uffici. Questa macroarea dei servizi al territorio si caratterizza anche per il frequente *contenuto tecnologico*: videosorveglianza di edifici comunali e di spazi pubblici, sistemi di gestione dei beni patrimoniali, gestione telematica dei punti luce della città, controllo con GPS dei mezzi antineve in appalto, lavori volti alla cablatura progressiva (con fibre ottiche) della Città.

Per quanto riguarda gli *stimoli* ai processi innovativi, i Sindaci ricordano che, talvolta, vengono innescati dalla normativa, quindi citano il ruolo dei dirigenti o dell’esecutivo; gli stimoli provengono anche dal confronto con altri enti oppure con le imprese delle città; una minor rilevanza è invece attribuita ai fornitori o ai cittadini.

Infine i primi cittadini non rimarcano la distinzione, cara agli economisti, tra innovazione di prodotto, di processo, o d’altro tipo (innovazione nella strategia, nella comunicazione, ecc.). Semmai vengono sottolineate *le finalità e gli obiettivi*, gli impatti ottenuti dagli interventi o il processo di cambiamento attivati o in corso: in genere occorre tempo perché un processo innovativo venga avviato e inizi a manifestare degli effetti, tuttavia i Sindaci hanno un orizzonte temporale pluriennale e riescono pertanto a cogliere e sottolineare gli impatti attesi o effettivi.

3.2 L'innovazione nei diversi settori

In questa parte del lavoro si presentano i principali elementi emersi dalle interviste ai responsabili di settore indicati (prospetto 1). Si riporta pertanto *la percezione e il giudizio degli interessati* sulle pratiche considerate innovative. Per facilitare l'esposizione si riconducono le innovazioni alle macroaree di attività:

- Attività trasversali a rilievo interno;
- Attività trasversali a rilevanza esterna;
- Servizi per l'istruzione, l'infanzia e servizi sociali;
- Servizi per i beni culturali;
- Servizi per l'edilizia privata e l'urbanistica;
- Settori per viabilità, mobilità e ambiente;
- Lavori pubblici e grandi opere e il settore collegato del Patrimonio.

Prospetto 1. Posizioni di responsabilità nei sette Comuni intervistati

Alba	Bra	Cuneo	Fossano	Mondovì	Saluzzo	Savigliano (n.b.: Pos.Org.ve)
Segretario generale, staff e servizi culturali	Segretario e Direttore generale	Segreteria generale Servizi demografici	Direttore generale Affari generali e Servizi amministrativi	Segretario generale	Direttore generale Servizi amministrativi, Staff e Servizi demografici	Segretario generale
Ragioneria, finanze, programmazione, ced	Finanziari	Ragioneria e Tributi Elaborazione dati	Finanze	Contabilità e finanze	Servizi finanziari	Servizi finanziari contabili
Servizi generali Servizi legali	Studi, personale e organizzazione	Affari legali e Patrimonio Polizia municipale	Vice Segretario generale	Affari generali	-	Affari generali e istituzionali Affari demografici Servizi amministrativi e culturali
Sicurezza sociale e Assistenza	Servizi socio-scolastici	Socio educativo e Cultura	Cultura	Istruzione, cultura, sport, socio assistenza	Servizi alla Persona	Pubblica istruzione e Affari sociali
Urbanistica	Urbanistica	Programmazione del Territorio Gestione del Territorio	Urbanistica, ambiente e lavori pubblici	Gestione del territorio	Governo del territorio, lavori pubblici, patrimonio, espropri Sviluppo compatibile del Territorio	Sportello unico e per l'edilizia e attività produttive Urbanistica e assetto del territorio Lavori pubblici
Opere Pubbliche	Lavori pubblici	Ambiente e Mobilità	-	Tecnico e lavori pubblici	-	-
-	-	Attività promozionali e produttive	-	-	-	-

3.3 Attività trasversali a rilievo interno

Questa prima sezione fa riferimento ad attività trasversali ai diversi settori comunali quali: l'assetto dei settori e degli uffici, la gestione del personale, le modalità di acquisto di forniture e servizi, le procedure interne (amministrative e contabili). In genere questi settori fanno riferimento all'area funzionale "amministrazione e controllo". Le pratiche che i rispondenti hanno indicato come innovative sono raggruppate e presentate secondo tre finalità prevalenti, e cioè:

- riorganizzazione & controllo
- nuove procedure e attività interna
- riassetto strutture esterne.

Altre attività generali rivolte all'esterno verranno considerate separatamente, quali gli interventi di semplificazione e di comunicazione.

a) Riorganizzazione & controllo

In tutti i Comuni vengono indicati spesso dei cambiamenti nelle scelte gestionali e diverse *misure di riorganizzazione* dell'ente e degli uffici. Come i Sindaci, anche le interviste ai dirigenti danno importanza al *controllo* della "macchina comunale", e alla *riduzione dei costi*.

Vengono citate diverse misure che toccano l'assetto organizzativo, a partire dagli **accorpamenti di posizioni dirigenziali** oppure di posizioni organizzative. Misure talvolta rese possibili dal pensionamento di un dipendente, che portano a riduzione di spesa e rispondono a esigenze di maggior controllo da parte del Sindaco e della Giunta.

La ricerca di economie e il rispetto dei vincoli normativi giustificano altre misure citate relative al personale: il *turn over* attuato attraverso **mobilità interna all'ente**, il ricorso a strutture di personale mobile e alla **polivalenza delle mansioni**. Tra le pratiche citate vi sono anche strumenti di controllo di gestione: l'utilità delle **valutazioni trimestrali e dei report** periodici forniti alla Giunta e al Consiglio; oppure un piano delle *performances* del personale e la possibilità (da sviluppare) di integrare le valutazioni del personale con gli esiti di indagini di *customer satisfaction*.

In diversi enti si citano interventi di razionalizzazione che riguardano, stavolta, gli edifici comunali. Dall'alienazione di stabili e successivo accorpamento di uffici o di servizi, alla **riqualificazione energetica degli stabili** comunali (per esempio con coibentazioni esterne), al **monitoraggio telematico dei consumi di calore** e dei punti luce pubblici (con riduttori di potenza), al **controllo centralizzato della temperatura** di stabili e scuole, come testimoniato a Cuneo:

... una centrale operativa presente in Comune dove i tecnici fanno in tempo reale la temperatura delle scuole e di tutte le strutture pubbliche. Grossi risparmi perché... si pagano le calorie erogate. Prima... la ditta aveva interes-

se ad alzare la temperatura. Ora misuriamo il kilowattora erogato. Un gestore deve tenere l'impostazione che diamo noi: lui deve far funzionare la caldaia e noi impostiamo la temperatura. Questo ha dato grossi risparmi, verificati... Abbiamo fatto un appalto di riscaldamento di 9 anni e con questi risparmi si sono fatte le opere.

Altre pratiche volte a un maggior controllo dei costi, sono: l'utilizzo, nelle dotazioni informatiche comunali, di **software a uso gratuito**; l'integrazione della tecnologia VOIP con il sistema informatico comunale; il **controllo con GPS** del servizio svolto dai mezzi antineve in appalto; la **videosorveglianza** di spazi pubblici, negli edifici comunali e in alcuni servizi alla persona.

I vincoli crescenti sulla finanza locale hanno aumentato l'importanza di interventi tradizionali volti alla riorganizzazione del personale e alla ricerca di economie nella gestione delle sedi comunali. Di rilievo gli interventi sui consumi energetici degli stabili e delle aree pubbliche, evidenziati anche nella prospettiva delle *smart cities*.

b) Nuove procedure e attività interne

Il governo nazionale ha avviato da tempo l'impiego delle tecnologie digitali nei flussi documentali e nella loro archiviazione, processo che coinvolge tutta la pubblica amministrazione. In tutte le sette sorelle vengono citate diverse esperienze di **de-materializzazione** (alcune già realizzate e altre previste). Alcuni enti l'hanno avviata nelle procedure di specifici settori: per esempio nelle pratiche edilizie o nei contratti, così come nei procedimenti dello sportello unico per le attività produttive.

La normativa sullo sportello unico per le attività produttive ci ha portato a fare un'apposita piattaforma che abbiamo condiviso con i Comuni del distretto. Tutto informatizzato e de-materializzato, tutto in formato digitale. L'operatore si identifica con la sua carta dei servizi, compila, firma in modo digitale e invia. Un'esperienza dove abbiamo fatto davvero squadra con gli altri Comuni. Una sola piattaforma che usiamo insieme, un solo canale uguale per tutti. La stessa ditta che lo ha progettato adesso so che lo propone / vende ad altri enti. (Cuneo)

I funzionari intervistati rivelano molto interesse anche per l'aspettativa dei risparmi (spazi d'archivio, carta, stampanti, comunicazione tra settori, ecc.), che in alcuni enti si sono manifestati.

Negli ultimi anni è stato digitalizzato l'archivio del protocollo, a partire dagli anni '60. Si vogliono evitare le ricerche di giorni interi sul cartaceo. Questo incide soprattutto nell'organizzazione interna degli uffici perché semplifica molto il lavoro. Questo lavoro è stato svolto internamente, senza esternaliz-

zazione. Stessa procedura per gli atti deliberativi e le determinazioni di settore (iniziato dal '96 in poi). Sempre su questi ambiti c'è l'obbligo dell'informaticizzazione totale della modulistica, con l'eliminazione del cartaceo. Minori costi, migliore fruibilità del servizio da parte degli utenti. La spinta è la legge, anche se si andava già in questa direzione. (Savigliano)

Applicazioni, percorsi e fasi non sono omogenei nelle sette Città: chi introduce la **de-materializzazione nel protocollo**, chi **nell'archivio** o in sue componenti con attività di scannerizzazione di documenti, chi l'ha introdotta in ambito contabile (**ordinativi elettronici**, mandati e reversali). Uno sviluppo simile riguarda l'introduzione della firma elettronica e della **posta elettronica certificata** (PEC): deriva dalla normativa nazionale ma finora è stata attuata con modalità disomogenee tra gli enti.

Altra innovazione che si sta diffondendo spinta dalla normativa, riguarda gli **acquisti centralizzati con aste elettroniche**, per esempio con il ricorso alle piattaforme CONSIP e SCR: tra i vantaggi percepiti il fatto che si evita agli enti di svolgere la gara e si riducono ricorsi e contenzioso. Sono presenti nelle sette Città anche gli **appalti unici per servizi di telefonia & dati via ADSL**.

Un ulteriore ambito trasversale di innovazione riguarderà la contabilità: per ora coinvolge il solo Comune di Alba, scelto per partecipare alla sperimentazione nazionale del **nuovo sistema contabile** che tocca 64 Comuni italiani: per due anni vi sarà l'utilizzo parallelo della modalità vecchia e nuova e successivamente il sistema vecchio verrà abolito.

Gli sviluppi tecnologici e la normativa nazionale degli ultimi anni hanno stimolato l'impiego di tecnologie digitali nelle procedure amministrative. I Comuni le hanno introdotte con tempi e modalità differenziate, ma ne testimoniano l'utilità e un impatto sensibile nei costi. Similmente gli acquisti centralizzati con asta elettronica sono molto diffusi e valutati positivamente nei risultati.

c) Strutture esterne, cooperazioni & altre forme

Le sette Città ricorrono a tutte le possibili forme organizzative per fornire i propri servizi e interventi: produzione interna oppure esternalizzata; ricorso a specifiche strutture operative interne oppure separate dall'ente; varie forme di cooperazione con altri enti.

La scelta di affidare o meno delle attività all'esterno pare derivare da valutazioni ad hoc per ciascun servizio, piuttosto che da orientamenti generali affermati negli enti. A Saluzzo vengono indicate alcune esternalizzazioni giudicate efficaci: il servizio unificato di custodia e accoglienza del vasto insieme di beni culturali affidato a una cooperativa specializzata, la

gestione esternalizzata dei punti luce, un contratto di *leasing* per il parco macchine e le attrezzature *hardware*; ma in quello stesso ente si citano anche le esperienze positive di controllo di gestione e di bilancio sociale, condotte con le proprie strutture.

Diversi enti segnalano di avere avviato una verifica dei costi relativi alle varie opzioni gestionali, a cui è seguita la scelta di **reinternalizzare un'attività** precedentemente affidata all'esterno: una scelta dovuta al recupero di efficacia, talvolta a minori costi, o ancora al maggior controllo conseguito. A Bra si sottolinea il beneficio dalla **gestione in economia** delle mense scolastiche per le diverse scuole cittadine, in cui però il servizio cucina è stato recentemente unificato presso un'unica struttura. Altri enti hanno ripreso in gestione diretta interna la verifica dei tributi e il controllo e la riscossione nelle aree di sosta a pagamento; benefici simili vengono segnalati anche per le pubbliche affissioni, per la progettazione rivolta al concorrere ai bandi europei di finanziamento e per la redazione del bilancio sociale. Si tratta di una scelta che implica un maggior lavoro per il personale interno, ma che può risultare vantaggiosa:

Abbiamo reinternalizzato, per risultati inferiori a quelli attesi, procedure di verifica e controllo dell'ICI e della TARSU. Inoltre, riscossione tariffe per la sosta e il servizio pubblicità e le pubbliche affissioni. Entrambe condotte bene per resa e soddisfazione dei cittadini. C'è stato un notevole aumento delle entrate ... evidenzia come un'esternalizzazione non curata dal punto di vista contrattuale e non controllata sia peggio del pubblico. ... Il miglioramento delle pubbliche affissioni è stato apprezzato mentre le multe meno da chi è multato ma è evidente il maggior ordine della città, la maggiore rotazione negli stalli di sosta, l'incremento di risorse spesso utilizzate per aumentare gli stalli di sosta non a pagamento. Il personale ha risposto molto bene ... (Bra)

Un po' per questioni di risparmio, un po' perché governi meglio il servizio. Le ditte non hanno molta autonomia decisionale, gestiscono quello che devono gestire ma poi se ci sono altre cose chiedono sempre, tu devi sempre stargli dietro, e poi loro fanno il minimo previsto da contratto, invece se lo gestisci tu puoi anche potenziare come e dove serve. (Saluzzo)

Nei settori dei lavori pubblici la scelta di gestire internamente progettazione e direzione dei lavori ha prodotto una maggior attività svolta dall'ufficio tecnico, ma con un impatto positivo su soddisfazione e professionalità del personale. D'altra parte il fatto di non poter più ricorrere in via preventiva a consulenze legali, perché la normativa impone riduzioni nelle consulenze esterne, viene giudicato negativamente da alcuni funzionari.

Un'altra modalità di gestione avviene attraverso **strutture esterne controllate** oppure ricorrendo a forme di cooperazione con altri enti e soggetti, oppure attraverso la delega o la devoluzione o, infine, attraverso varie forme di privatizzazione o dismissione. La costituzione di enti strumentali (una pratica scoraggiata dalla normativa più recente) vede un esempio

rilevante nella **azienda speciale** di Fossano (attualmente è in corso una verifica sull'opportunità di mantenere quella scelta).

L'Azienda Speciale Multiservizi viene costituita nel 2002 e nel tempo ha registrato diverse variazioni nei servizi affidati. Nel 2011 gestiva i servizi per l'infanzia, la riscossione dei tributi, la pulizia dei locali comunali, il villaggio sportivo, le due farmacie. Ha contabilità separata e dispone di circa 28 dipendenti, parte dei quali (tutti i nuovi assunti) con contratto di diritto privato.

Questa soluzione ha consentito maggiore flessibilità operativa all'ente, vincolato dalle regole del Patto di Stabilità per i limiti sul personale e sulla spesa. Ma il cambiamento del quadro normativo vincola maggiormente la gestione dei servizi a rilevanza economica e impone il consolidamento dei bilanci comunali con quelli di strutture partecipate.

Altra forma giuridica di ente strumentale è la **fondazione**, presente soprattutto in ambito culturale, come il Politeama a Bra, la Fondazione Amleto Bertoni a Saluzzo (che cura le principali manifestazioni della città) e la scuola APM (perfezionamento musicale); l'ente di promozione turistica ad Alba e Bra; l'istituto Baravalle a Fossano.

La scuola di musica Baravalle, con due sedi distaccate di Poirino e Trofarello, 950 alunni, scuola amatoriale e professionale, che fa accedere all'esame di conservatorio. Questo servizio, che era del Comune, quindi è passato all'azienda Multiservizi del Comune di Fossano; recentemente è divenuto Fondazione «di partecipazione» Fossano Musica, con Comune e Fondazione Cassa di Risparmio di Fossano quali soggetti fondatori.

Queste diverse forme organizzative sono vincolate o condizionate dalla veloce evoluzione normativa, sia settoriale che generale, normativa che è cambiata negli ultimi due anni, ed è soggetta ad ulteriori mutamenti a venire. E diverse forme organizzative scelte dai Comuni vengono rimesse in discussione e riviste: Bra e altri 10 Comuni che formavano il consorzio socio-assistenziale Intesa, hanno scelto di **riunirsi in associazione** e di delegare il servizio all'ASL, mentre Cuneo e i Comuni che componevano il consorzio CSAC danno vita a **un'unione multifunzionale**. Recentemente si sono registrate **dismissioni di quote di partecipazione** nei servizi a rete (Mondovì, Saluzzo). Da rimarcare che, come mostra il caso di Alba, il possesso maggioritario delle azioni non è sempre considerato fondamentale.

Egea nasce nel 1956 come azienda del gas a servizio del solo Comune di Alba, amplia progressivamente territorio servito e servizi (acqua, vendita di energia elettrica, teleriscaldamento, fino ad occuparsi di fotovoltaico e biomasse). Oggi le quote in mano a diversi Comuni ammontano nel complesso al 10%, ma l'azienda è una multi utility di territorio.

Gli enti hanno anche messo in opera altri accordi di cooperazione con Comuni del territorio circostante. Gli esempi sono diversi, a partire da quelli

già descritti (vedi capitolo secondo) dei consorzi per i servizi sociali e delle due **Unioni multifunzionali**, a Fossano e a Savigliano. Tra le altre convenzioni, si segnalano quella per la **gestione associata della polizia municipale** tra Alba e altri sei Comuni limitrofi; oppure quelle tra due Città ed enti limitrofi che riguardano l'urbanistica e il trasporto scolastico. Ancora più specifica l'esperienza di Fossano che assume il ruolo di *centro rete* del servizio bibliotecario Fossano-Savigliano-Saluzzo, con Valle Varaita e Valli Po e quindi cataloga per le 43 biblioteche in esso ricomprese.

Altre forme di cooperazione intercomunale derivano dagli **strumenti di concertazione** per specifici ambiti di intervento: come i Piani Locali per i Giovani (citato a Mondovì) e i Piani per la Sicurezza Integrata, promossi e cofinanziati dalla Regione (a Bra; in provincia ne sono stati predisposti anche a Savigliano, nelle Langhe e Roero, a Cuneo). In sperimentazione vi sono i Distretti Commerciali¹⁶ nelle aree di programmazione commerciale di Cuneo (che comprende altri 12 Comuni) e in quella di Alba-Bra. Bra aderisce anche al Comitato del Distretto industriale comprendente altri nove Comuni. La progettazione locale ha denotato anche l'esperienza recente dei Programmi Territoriali Integrati¹⁷, stimolati dalla normativa regionale.

Sono in opera anche **cooperazioni di natura consultiva** come la Consulta dei Sindaci del saluzzese, o il "tavolo delle autonomie" del territorio Alba, Bra, Langhe e Roero.

La cooperazione si realizza infine attraverso le **comunità di pratica**: diversi dirigenti citano lo scambio frequente e diffuso di pareri, informazioni e pratiche connesso a specifiche attività amministrative, fino a concretizzarsi in incontri periodici tra i funzionari di un'area (vi sono consultazioni periodiche tra chi si occupa di edilizia). Un dirigente dei servizi legali sottolinea anche l'utilità di un possibile servizio di avvocatura sovra comunale, per il territorio.

I provvedimenti emergenziali di controllo della spesa pubblica hanno condotto a ripensamenti sul ricorso ad alcune strutture gestionali esterne, e alla dismissione di partecipazioni.

16 Previsti da art. 18 bis della L.R. n. 28/99 e s.m.i. Sono organismi istituzionali ed economici, contenitori degli interessi economici (per es. ASCOM e CCIAA), di promozione, di sviluppo e di governo del territorio. Un nuovo soggetto territoriale operativo che tutela e promuove il commercio di prossimità in tutte le sue forme negli ambiti comunali e sovracomunali di insediamento commerciale

17 Alba, capofila del PTI "Alba, Bra, Langhe e Roero"; Cuneo, per il PTI "Cuneo e le sue valli: il polo agroalimentare e agroindustriale di qualità"; Saluzzo, per il PTI "La cultura di territorio. Innovazione nella tradizione"; l'Unione dei Comuni Fossanesi capofila del PTI "Centralità geografica: un'opportunità strategica" (con Fossano e Savigliano); Comunità montana Valli Monregalesi (con Mondovì) per il PTI "Sviluppo sostenibile del monregalese".

3.4 Attività trasversali a rilevanza esterna

a) Semplificazione

L'intento di migliorare il rapporto con i cittadini e gli operatori economici e sociali delle città è all'origine di diverse pratiche citate ancora dai responsabili dei settori generali e trasversali delle Città.

La fornitura di **servizi online** è ben diffusa negli enti e tra i diversi settori di competenza, ed è cresciuta nel tempo¹⁸. Il livello di interattività può avere diversa gradazione: dallo **scarico di moduli**, al loro **inoltrato** agli uffici, alla possibilità di effettuare **pagamenti on-line** (a Cuneo il 15% delle contravvenzioni viene saldato con questa modalità). Interessante anche la **verifica dell'avanzamento** per alcuni tipi di pratica; di cui una funzionalità è citata per le procedure edilizie.

La trasparenza aiuta poi a sgravare gli uffici di carichi di lavoro. ... Dopo la prima scrematura on line si vede se occorre andare negli uffici.

I responsabili degli enti ricordano poi la **revisione di alcuni regolamenti** comunali che riguardano vari temi: ISEE, alienazione dei beni, cimiteri, impianti sportivi, centri anziani, ecc. In genere tali revisioni mirano a una semplificazione procedurale.

Altre misure citate per facilitare cittadini e utenti sono l'**ampliamento di alcuni orari di apertura degli uffici (o loro rimodulazione)**, nonché alcuni **servizi di sportello unico** per comunicazioni sui servizi, fiscalità e prelievo locale, regole e procedure, inoltrato di istanze o pratiche, informazione sugli esiti di richieste, istruttorie e selezioni. La soluzione dello Sportello Unico sembra pertanto in via di diffusione in vari settori – oltre a quello per le attività produttive, quello per il commercio e quello per l'edilizia – e talora si trasforma in strumento fondamentale per gestire le relazioni con i cittadini:

Il cittadino che ha un problema di qualunque tipo si presenta lì, dove viene risolto il problema o la persona viene inviata direttamente al funzionario giusto, non all'ufficio. Un nostro collaboratore è quindi sceso a fare le pratiche dei tributi direttamente al front-office. È stato un chiaro miglioramento che a noi è costato fatica (distacco di un collega): fa di tutto, non solo i tributi, per cui è stato anche un sacrificio. Questo ha molto ridotto la quota di persone che salgono negli uffici perché la domanda semplice viene risolta. Tutto è intensificato nei periodi di scadenza dei ratei, momenti in cui anche altra parte del personale scende agli sportelli. Nel resto dell'anno i problemi sono più specialistici. È anche stata estesa l'apertura al pubblico. Tutti i settori sono stati coinvolti anche con passaggi di competenze, anche se ci sono priorità di competenze. Anche le informazioni di base sui tributi sono transitate agli altri. Tutte queste informazioni sono presenti su giornali, sul sito, e il cittadino ha un livello di informazione abbastanza buono. I problemi sono il cambio di pratica o la pratica particolarmente complessa. (Fossano)

¹⁸ L'ultimo rapporto "La presenza on-line delle PA piemontesi", curato dalla Regione Piemonte, classifica i primi 15 Comuni per numero di servizi disponibili sui rispettivi siti web comunali: ne fanno parte cinque delle sette Città (in particolare Cuneo, Bra, Alba, Fossano e Saluzzo).

b) Comunicazione e rapporti con la Città

Migliorare i rapporti con la città e la comunicazione sono le finalità di un ultimo gruppo di pratiche innovative, ancora provenienti dai settori generali e trasversali alle diverse attività dei Comuni.

I responsabili citano la presenza di innovazioni in diverse forme comunicative. Sono segnalate alcune **modalità di redazione dei siti web comunali**: in più di un caso si ricorre ad una redazione diffusa dei contenuti tra i diversi settori del Comune, per assicurare la tempestività degli aggiornamenti. Per alcuni servizi ci si avvale dell'invio di **avvisi via SMS** (turni lavaggio strade, chiusura servizi, iniziative culturali, ecc.) agli utenti registrati; altrove si sperimenta **l'uso di alcuni Social Network**.

Abbiamo aperto una pagina Facebook e un profilo Twitter che viene aggiornato costantemente e che è molto seguito. Diffondiamo le informazioni più importanti e abbiamo sperimentato quanto sia efficiente avere a disposizione un canale di comunicazione sui social network. Visualizziamo il seguito e le condivisioni in tempo reale. Poi sul canale Youtube pubblichiamo i video più interessanti sulla città e i documentari specifici che sono passati in televisione. Quella sui social network è stata un'esperienza notevole, sono molto seguiti e le notizie sono molto commentate. (Cuneo)

In alcuni casi vi è stata la creazione/ristrutturazione di **siti comunali di area**: più di un sito espone il calendario settimanale dei diversi eventi e iniziative che hanno luogo in città e per l'aggiornamento consente una forte interazione con le associazioni della Città. Oppure la creazione di veri e propri **siti tematici** relativi a tutta la Città, per esempio quelli inerenti il turismo, i beni culturali, oppure lo sport.

Viene citato il sistema di **digital signage attraverso totem interattivi** e in rete per le informazioni comunali e turistiche tra Cuneo e altri Comuni, volto alla promozione del territorio:

Lavorando come distretto del commercio e con i fondi messi a disposizione della Regione è stato realizzato un sistema di digital signage attraverso 15 totem interattivi e in rete per le informazioni comunali e turistiche tra i Comuni del distretto. Ogni Comune ha totem interattivi dove c'è il giornale in visione, il meteo, la webcam, informazioni sugli eventi ecc. e da ciascun Comune posso collegarmi con gli altri. Sono attivabili anche in caso di emergenza (sos) e servono per comunicare le informazioni dei Comuni. I totem sono stati posizionati su scelta dei vari Sindaci in luoghi visibili e accessibili al pubblico, con buona connessione. Per l'impatto che ha avuto non ho dati concreti e oggettivi, ma la percezione è positiva perché con le associazioni di categoria si sta pensando di fare sinergia per un progetto di parte promozionale delle attività. Per esempio lungo i percorsi naturalistici ci sarà la segnalazione di luoghi in cui mangiare, inoltre si sta pensando di utilizzare questi punti di Hot spot per veicolare wi-fi gratuito.

Tra le iniziative di comunicazione citate nelle interviste vi sono l'organizzazione di **incontri sul territorio** con serate tematiche di natura informa-

tiva (Saluzzo); a Bra una **verifica pubblica sull'attuazione del programma** fatta a più riprese nel corso del mandato.

Un'altra pratica di partecipazione della cittadinanza è l'uso di strumenti di **urbanistica partecipata** per la localizzazione di una specifica opera pubblica: praticata a Fossano con incontri di proposta e di confronto con quattro gruppi portatori di specifici interessi e successiva elaborazione di un documento propositivo di sintesi. Dalla stampa locale sono emerse altre iniziative partecipative¹⁹.

Un obiettivo di trasparenza caratterizza la realizzazione dell'**albo pretorio on line** in cui trovano spazio pubblicazioni ufficiali, determine dirigenziali, bandi, ordinanze. Vi è chi rende disponibili **on line i verbali della commissione edilizia**.

Pubblicazione dei risultati della commissione edilizia (sperimentazione). Eliminazione di passaggi e maggiore efficienza; si educano i professionisti a vedere da cosa dipendono i pareri contrari; minori arrabbiate; diminuzione dell'affluenza diretta.

In due Comuni (Savigliano e Bra) si ha la messa a disposizione sul sito comunale delle **registrazioni dei consigli comunali**, in audio oppure con le riprese video.

Anche in questo ambito i comportamenti delle sette amministrazioni comunali differiscono tra loro. Un fenomeno ben evidente (prospetto 2), che riguarda l'**informazione di natura economica e finanziaria** degli enti. Ad aprile 2012, i sette siti comunali fornivano una disponibilità e accessibilità on line di questa informazione disuguali. Nel caso delle partecipazioni azionarie, vi è un obbligo di pubblicazione rispettato da tutte le amministrazioni, ma cambiano largamente le informazioni rese disponibili on line: oltre a denominazione, oggetto sociale e quote di partecipazione, solo in alcuni casi si trova l'onere a carico del Comune, il capitale sociale, o l'indicazione dell'ultimo risultato economico, e in due casi la serie triennale degli stessi.

¹⁹ Un intervento citato dalla stampa locale, che ha riscosso un discreto successo, è l'iniziativa estiva *Urban beach* a Savigliano: con la collaborazione degli esercizi commerciali del centro, i cittadini erano invitati ad utilizzare di sera la piazza principale, recandosi con il proprio sdraio. Ancora dalla stampa locale riprendiamo l'iniziativa *Coloriamo la città* di Bra, per ripulire e abbellire angoli cittadini: *"più di quaranta persone, che si sono date appuntamento con un semplice passaparola, un sms. .. Per prima cosa abbiamo ripulito il piazzale antistante la sala-assemblea, poi ci siamo messi a dipingerne la lunga cancellata ... la facciata del centro Giovanni Arpino ... Nella seconda puntata abbiamo anche rifinito la facciata ... e sistemato il suo piazzale"*.

Prospetto 2. L'informazione di natura economico-finanziaria disponibile sui siti web (ad aprile 2012)

	Alba	Bra	Cuneo	Fossano	Mondovì	Saluzzo	Savigliano
Programma di mandato o simili	-	•	Piano strategico	•	Progr. sviluppo	•	-
Relazione previsionale (2012-2014)	-	-	•	-	-	-	-
Bilancio di previsione (2012)	-	-	-	-	•	•	•
Conto consuntivo (2010)	•	•	•	•	•	•	•
Certificato del conto consuntivo (2010)	-	-	•	-	-	-	-
Conto economico (2010)	•	-	•	-	-	•	-
Relazione al conto consuntivo	-	sintesi	•	-	-	•	•
Bilancio sociale	-	•	-	•	-	•	-
Bilancio di mandato	-	•	-	•	-	•	-
Risultato economico partecipate	•	-	•	-	-	-	•

• presente
- assente

Poiché il rapporto con la Città è fatto anche di rapporti fiscali con utenti, cittadini e imprese, va ricordato che quasi tutti i responsabili delle aree amministrazione e finanza riportano qualche attività di **controllo sui contribuenti locali**: attività che riguardano le denunce ICI e Tarsu, le dichiarazioni ISEE, il declassamento degli immobili, e anche le attività volte al recupero di morosità. Gli strumenti adottati per svolgere i controlli sono diversi, ma in genere si ricorre al **confronto delle informazioni** presenti nelle diverse banche dati dei settori comunali o acquisite esternamente come per i dati catastali.

Integrazione della banca dati territoriale (GIS) con la banca dati dei tributi (dichiarazioni tributarie e catasto). Questa integrazione è anche grafica e permette di vedere e controllare su una mappa della città la singola unità immobiliare, avendo già l'idea se le pratiche ICI e TARSU degli abitanti sono o no in regola. Questo segnala le aree di maggiore evasione e dà la netta e capillare conoscenza del territorio, che va a vedere la presenza o meno di abitazioni nei cortili, per esempio, nonché la correttezza dei numeri civici, che spesso presentano problemi di disallineamento. Le potenzialità sono infinite... È necessaria una riqualificazione e una formazione dei colleghi perché è uno strumento molto potente e molto complesso. (Fossano)

Sono diverse le iniziative rivolte a semplificazioni nelle relazioni tra amministrazioni e cittadini e operatori: offerta di servizi on line, sportelli unici, informazione sui siti comunali.

Altre iniziative mirano anche a una migliore comunicazione pubblica. Sono state stimolate dall'esempio di altri enti e alcuni sviluppi tecnologici, più che da un'esplicita domanda proveniente dalla cittadinanza. I cittadini tuttavia sanno apprezzare e utilizzare le nuove opportunità offerte.

Tra le pratiche più innovative, da segnalare la pubblicazione on line dei verbali della commissione edilizia.

3.5 Servizi per l'istruzione, per l'infanzia, servizi sociali e altri servizi alla persona

Nei servizi per l'istruzione vengono citate pratiche relative alle mense scolastiche, soprattutto nel segno di conseguire riduzioni dei costi: è diffuso l'impiego di **tessere prepagate per la refezione scolastica**, che semplifica la gestione e contrasta la morosità; la razionalizzazione della produzione diretta dei pasti (già accennata in precedenza). Nel capoluogo si indica una diversa modalità di gestire le spese delle scuole con un **budget prefissato per utenze e altre spese**:

Per le funzioni serventi (locali, luce, acqua, gas e materiale didattico) ... ci siamo accorti che era meglio responsabilizzare le scuole sui singoli percorsi...: banalmente, dare i soldi per la cancelleria piuttosto che comprargliene di un tipo che non si sa se vada bene. Lo abbiamo fatto per le utenze e per la cancelleria. Per l'inserimento handicap... la funzione è stata monetizzata dal Comune. Da lì abbiamo cercato di economizzare sull'assistenza all'handicap, garantendo il personale dove c'è e dove non c'è la scuola ha un budget con il quale si prende la cooperativa sociale. Sta andando bene, al di là delle risorse. Ogni scuola sa quel che vuole e lo fa autonomamente.

Per l'insieme dei servizi rivolti alle famiglie e gestiti internamente ai Comuni, le diverse esperienze citate come innovative hanno un aspetto ricorrente: lo sforzo di rispondere alla domanda *integrando alcune risorse esterne*. Nel caso dei servizi all'infanzia si citano vari **accordi con l'offerta privata** accomunati dall'obiettivo di potenziare l'offerta complessiva. Gli accordi sono volti a: definire tariffe uguali, e abbattere le liste di attesa in quelle pubbliche (Mondovì); accreditare i micronidi privati e regolare l'accesso con voucher distribuiti dal Comune (Alba e Cuneo); aumentare l'orario di apertura – al sabato, d'estate – e integrare l'offerta fornita dall'insieme delle diverse strutture pubbliche e private, con un sistema in-

tegrato per la prima infanzia (Bra). In quest'ultimo esempio l'integrazione di risorse comprende l'apporto delle famiglie:

L'Asilo Nido comunale gestisce anche il servizio "Arca di Noè", lo spazio messo a disposizione dei bambini in età 0-3 anni e di chi li accompagna (genitori, nonni, babysitter). L' "Arca di Noè" è un luogo in cui le famiglie trovano sostegno tramite la condivisione delle esperienze e il confronto delle pratiche educative e possono sperimentare uno spazio-tempo nuovo rispetto allo spazio-tempo domestico, vivendo occasioni di attenzione al bambino e alla relazione con lui. Inoltre sono attivate iniziative di sostegno alla genitorialità.

Forme di coinvolgimento degli utenti e della comunità sono diffuse. È indicata un'attività di **doposcuola autogestito** dai genitori presso le strutture scolastiche, con la mediazione del Comune e l'offerta di centri incontro (anziani, famiglie, giovani) e di servizi per le famiglie, anche di tipo formativo. Altre iniziative recenti, che provano a coinvolgere le comunità, sono presenti sui siti comunali²⁰ ma non sono state citate nel corso delle interviste.

I referenti indicano anche alcune pratiche di inserimento lavorativo e sostegno al reddito. In un caso si ricorre a **voucher lavoro da impiegare nel Comune** per lavori straordinari, una variante dei più diffusi cantieri di lavoro per giovani disoccupati. Altrove si citano i tirocini in Comune in sostituzione di interventi di assistenza economica.

Lavoro in cambio di contributo. Il lavoro di pedibus era fatto una volta solo dagli anziani, ora è fatto anche da queste persone, così come il lavoro nei musei, il blocco con transenne del centro per ingresso ed uscita da scuola. Si è costituita apposta un'associazione che si è convenzionata con il Comune. C'è un'associazione che ha una convenzione per il servizio cimiteriale e, da quest'anno, per il servizio di spalatura della neve. (Bra)

Un'altra pratica non dissimile è il ricorso a borse lavoro, citato a Savigliano:

Sono contratti di 6 mesi con carico suddiviso tra Comune e aziende. Si cerca di fare un progetto mirato con facoltà di selezionare la persona. Negli ultimi due anni siamo riusciti ad inserire 20/30 persone e almeno la metà sono state inserite stabilmente nelle aziende in cui erano in borsa lavoro.

Sull'innovazione nei servizi sociali è opportuno ricordare anche i risultati tratti dall'indagine "L'innovazione sociale in provincia di Cuneo"²¹.

²⁰ È parsa di interesse l'iniziativa di *fund-raising Tuttamialacittà* di Savigliano, gestita dalle associazioni di volontariato, le associazioni sportive e del commercio, supportate da Comune, Parrocchie e Consorzio Monviso Solidale, e segnalata dalla stampa locale. Mirava a raccogliere contributi destinati a porzioni di territorio, per i servizi di Educativa di Strada, Ludoteca e Centro Famiglie. L'iniziativa, però, non ha riscosso il successo sperato e non è proseguita.

Il sito comunale di Fossano documenta anche l'iniziativa *Open Space*, l'organizzazione di incontri aperti tra i giovani, volto ad attivare proposte e attività da parte del modo giovanile.

²¹ Ricerca promossa dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo e realizzata in collaborazione con Ires Piemonte, pubblicata come Quaderno 12 nella collana della Fondazione CRC, luglio 2011.

Tra le iniziative segnalate in quella sede come “socialmente innovative”, diverse miravano a **forme di coinvolgimento attivo delle comunità**: alcune esperienze di riuso di edifici pubblici dismessi; gruppi di cittadini che vigilano per la sicurezza di luoghi pubblici e giardini; distribuzione di beni alimentari ad indigenti con il coinvolgimento degli esercizi commerciali; iniziative di welfare aziendale aperte al territorio; amministratori di sostegno volontari, oppure la politica di accompagnamento e sostegno dell’associazionismo familiare spontaneo, perseguita dal Consorzio dei servizi sociali.

Altre pratiche segnalate dai responsabili intervistati delle sette sorelle, che si avvalgono di collaborazione con partner esterni, sono: un intervento di orientamento per i giovani con il concorso della Ferrero spa ad Alba e la distribuzione di **Carte famiglia** per ottenere sconti negli acquisti. È stato segnalato, inoltre, il progetto Emergenza Casa, promosso dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo con i sette Comuni, le Caritas e i Consorzi Socio assistenziali, che prevede il sostegno alla locazione mediante un contributo **una tantum** ai proprietari e la disponibilità di Fondi di garanzia²² e ristrutturazioni per accoglienze temporanee.

Ancora coinvolgimento di risorse esterne con il **servizio civico volontario per gli anziani** (Alba, Saluzzo), pratica incentivata anche dalla Regione, ma che prosegue anche senza aver più il contributo regionale (che copriva alcune spese relative).

Attraverso questo servizio gli anziani ci hanno dato un notevole aiuto nella gestione di alcune cose che vorremmo continuare a mantenere (animazione nei centri anziani, allestimento e organizzazione eventi e mostre, manutenzione biciclette del bike sharing, rilevatori di cose che non vanno per le segnalazioni all'ufficio tecnico ecc..) Il bando regionale finanziava l'assicurazione e cose tipo la loro divisa, i loro cartellini ecc. Adesso noi forse riusciremo a finanziare solo l'assicurazione.

Nelle interviste sono emerse anche iniziative di **potenziamento dei servizi**. Per esempio è stato citato un nuovo sportello specifico per i servizi sociali; altrove una ludoteca, uno spazio genitori nella biblioteca; la presenza del mediatore culturale; alcuni servizi per i giovani (Informagiovani, centri e sale prove); un servizio per facilitare l’accesso ai libri da parte delle persone in difficoltà.

Diverse nuove iniziative sono segnalate nel campo della sicurezza: la **videosorveglianza** degli spazi pubblici a Cuneo; la **polizia di territorio** (sovracomunale) ad Alba; la vigilanza di prossimità e il **Piano sicurezza**

²² EmergenzaCasa è un progetto promosso dalla Fondazione CRC nell’ambito del Piano di contrasto alle conseguenze sociali della crisi economica, finalizzato a prevenire e gestire situazioni di emergenze abitativa (www.fondazionecrc.it)

integrata a Bra, che è stato anche premiato. Quest'ultimo costituisce un'esperienza di concertazione tra enti, forze dell'ordine, operatori economici e sociali del territorio volta a realizzare un sistema di videosorveglianza di spazi pubblici, attività formativa del personale, iniziative di mediazione dei conflitti e sensibilizzazione degli anziani, dei giovani, degli studenti, degli stranieri. L'analogo Piano realizzato a Cuneo ha permesso di attivare un terzo turno (notturno) di vigilanza urbana; servizio peraltro consentito dal finanziamento regionale, che tuttavia ha durata limitata. Ancora a Cuneo viene segnalata l'attivazione di una **rete antiviolenza**:

Abbiamo codificato una procedura tipo, senza che nessuno utilizzasse percorsi o competenze di altri (forze dell'ordine, sanità, psicologico, associazioni) ma in senso procedurale, di come si tratta la situazione. Abbiamo messo insieme chi dei vari enti si occupa di questo tema e a loro è stata fatta della formazione specifica che aiutasse la messa in rete e la diffusione di chi fa che cosa per indirizzare meglio le vittime.

3.6 Beni culturali

Le sette Città dispongono di importanti siti e beni culturali sul loro territorio ed operano attivamente sia nella tutela di beni che nella promozione culturale e artistica. Alcune delle iniziative segnalate riguardano proprio la *conservazione di beni storici*: come la cooperazione sviluppata tra Comune di Saluzzo e Curia per il **recupero di fondi librari** che ha portato a individuare un'unica sede per la loro conservazione, oppure la **catalogazione del patrimonio librario** e dei documenti storici sparsi sul territorio e nelle piccole biblioteche che viene curata dalla biblioteca civica di Fossano, centro rete per il territorio, che ne sta curando anche la digitalizzazione dei periodici locali.

Tra le iniziative volte alla *promozione e diffusione della cultura* le sette Città da tempo hanno costituito specifiche **fondazioni** (Politeama, Bertoni; l'istituto Baravalle; la Scuola di Alto Perfezionamento Musicale). A Mondovì si cita un'**iniziativa di integrazione dei beni culturali** per migliorarne la fruizione, avviata su stimolo della Regione Piemonte con proprio finanziamento.

Applicazione, a partire dal 2010 ... di un sistema gestionale di Valorizzazione Integrata del Patrimonio Culturale (comprendente il Museo della Stampa, del Tempo, la Biblioteca Civica, l'Archivio Storico, la Chiesa della Missione, il Museo della Ceramica, le Sale del Vescovado, la Sinagoga, la chiesa della Misericordia ed il Palazzo del Governatore). Comprende il coinvolgimento dei partner nel Sistema e nelle manifestazioni organizzate; un biglietto unico ed un sistema di biglietteria e prenotazioni comune; un percorso di formazione per il personale del Sistema; la predisposizione di un piano della comunicazione con l'implementazione del sito internet comunale e la realizzazione di copioso materiale stampato e video. Sono stati conseguiti positivi riscontri di presenze turistiche e significative adesioni al progetto da parte di operatori economici e turistici attivi sul territorio. (Mondovì)

Alcune iniziative culturali mirano al **coinvolgimento attivo** delle Città e alla promozione della cultura. Tra esse le 13 edizioni annuali di *Scritto-rincittà* e le 8 edizioni dell'annuario *Rendiconti*, a Cuneo, il tradizionale *Mirabilia* a Savigliano e la rassegna di artisti e scrittori locali a Fossano.

Il ricorso al **volontariato è diffuso** e consente di abbattere alcuni costi: nel Parco Fluviale di Cuneo 20 volontari supportano manutenzione, comunicazione e attività didattica.

Attivate convenzioni con due associazioni di volontariato culturale esistenti in ambito locale e con gli istituti di scuola secondaria superiore per l'impiego di studenti impegnati nei crediti formativi. Per allestimenti, sorveglianza, spese di pubblicità, per spedizione stampati, ecc., si punta ad accentuare il coinvolgimento di un sempre maggiore numero di volontari della cultura, utilizzati in modo sempre più coinvolgente e consapevole. Ci si propone di accentuare la formazione dei volontari con particolare riguardo alla conoscenza dei musei e dei monumenti, ma fornendo loro alcuni cenni sulla corretta accoglienza dei visitatori. (Mondovi)

L'innovazione nei servizi alla persona e nei beni culturali sembra stimolata soprattutto dalla volontà di mantenere il livello dei servizi in tempi di restrizioni.

Non mancano alcuni nuovi servizi e iniziative. In molte testimonianze è chiaro l'impegno a costruire sinergie con alcune attività private, per integrare l'offerta complessiva (per esempio nei servizi all'infanzia), oppure per dare risposte a problemi pressanti, come per la disoccupazione.

Il ricorso al volontariato è diffuso negli enti e per diverse attività. Sono presenti anche iniziative basate sul coinvolgimento della comunità: dai Piani per la sicurezza integrata, ad alcune iniziative di coinvolgimento dei cittadini nella promozione culturale, al sostegno all'associazionismo familiare.

3.7 Edilizia privata

È un ambito di attività molto richiamato nelle interviste, sia per innovazioni già introdotte, che per quelle in cantiere. Diverse le **applicazioni di tecnologie digitali e on line**: dall'accesso alla modulistica all'inoltro delle pratiche; dalla gestione dei pagamenti alla verifica su web dello stato dei singoli procedimenti con meccanismi interattivi di partecipazione. Ogni Comune cita la presenza di alcune di queste pratiche, sebbene con modalità specifiche e diverse tra le amministrazioni. Mondovì ha scelto l'adesione al **sistema MUDE**²³ messo a punto da Comune di Torino e CSI, una pratica di *riuso*²⁴; vi è chi ha attivato uno Sportello Unico per l'edilizia; in alcuni Comuni c'è la possibilità di **consultare on line il percorso** delle pratiche e delle concessioni edilizie.

Sul sito abbiamo pubblicato la situazione delle pratiche edilizie con l'accesso tramite password. I professionisti possono accedere a tutte le proprie pratiche. Tutti i cittadini possono vedere un database asettico: nome, cognome e indirizzo,... permette il controllo del territorio. Chi vede costruire davanti a casa va a controllare e denuncia se non vede nulla. Comunque la parte importante è vedere l'iter. Ci sono problemi, non neghiamo, su 8-900 procedure annue.

Per l'urbanistica alcuni hanno introdotto la **consultazione sul sito dei diversi strumenti e cartografie**. Viene segnalato anche il rapporto con il catasto, per quanto riguarda **gli aggiornamenti catastali**, i quali consentono una miglior **gestione del PRG**:

Abbiamo avuto gli aggiornamenti catastali e ora li richiediamo con cadenza trimestrale. Questo è fondamentale anche per i C.D.U. (certificati di destinazione urbanistica, n.d.r.) che vengono fatti in modo mappale e poi vengono richiesti ma se noi non abbiamo gli aggiornamenti... dallo scorso anno i C.D.U. li facciamo in automatico e ora vogliamo attrezzarci per essere autonomi nella modifica del Piano Regolatore: noi facciamo numerose varianti, modifiche allo strumento generale e questo implica essere autosufficienti nella gestione cartografica... le informazioni necessarie sono vastissime. (Mondovì)

Centrale è il raccordo con i professionisti locali e alcuni responsabili di settore sottolineano un'esigenza di intervento sulle modalità di lavoro dei

²³ Modello unico digitale per l'edilizia (gestito da CSI). Parte da un accordo, promosso dalla Regione con l'obiettivo di favorire la standardizzazione delle procedure di presentazione delle pratiche edilizie in tutto il Piemonte, attraverso l'unificazione della modulistica e la progressiva informatizzazione dello scambio di informazioni e dell'invio di documenti. Il gruppo di lavoro interistituzionale, a fronte delle esperienze e delle prassi operative già in essere, contribuisce alla progressiva standardizzazione della documentazione che intercorre anche fra Comuni e Regione per quanto riguarda le pratiche urbanistiche. L'attuazione della nuova metodologia di trasmissione di atti e richieste è stata progettata per integrarsi con i sistemi informativi gestionali già adottati dai singoli Comuni, salvando in questo modo gli investimenti già sostenuti e favorendo l'interoperabilità fra sistemi.

²⁴ Un concetto giuridico di riuso si trova in nuce nella legge 340/2000 nella quale si stabiliva per le PA la facoltà di concedere in uso gratuito ad altre amministrazioni le applicazioni informatiche, affinché esse le adattassero alle loro esigenze. Nel 2003 la direttiva Stanca fornisce la prima indicazione normativa che stabilisca un obbligo per la PA di inserire clausole che favoriscano il riuso; un'indicazione che è stata poi utilizzata nel Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

professionisti: per esempio attraverso la redazione condivisa di un **disciplinare per le pratiche edilizie**, oppure attraverso la gestione di un **servizio FAQ** online (domande specifiche poste on line, a cui rispondono esperti e tecnici comunali, e che possono venire consultate liberamente). La formazione è necessaria per gli stessi uffici tecnici, che hanno intrapreso delle **consultazioni periodiche su aspetti normativi**.

Nelle attività connesse all'edilizia privata sono state introdotte diverse innovazioni, che beneficiano degli sviluppi delle ICT.

I percorsi sono diversi, ma le finalità simili: le innovazioni mirano sia a maggior trasparenza (per esempio l'iter delle concessioni edilizie on line) che alla semplificazione delle procedure amministrative, come con il Modello Unico.

Inoltre i Comuni dovrebbero potenziare la capacità di governo del territorio (aggiornamento frequente dei dati catastali).

3.8 Viabilità, mobilità, ambiente

Viabilità e mobilità sono due settori di particolare impegno, anche finanziario, per città di questo tipo, che richiedono misure per migliorare il traffico quali: limitazioni di accesso, canalizzazioni, parcheggi.

Più di un Comune ha organizzato alcune **linee** (o navette) **di trasporto pubblico gratuito**, talvolta ricorrendo a parziali – e limitati – contributi da sponsor privati o pubblici (Ministero dell'Ambiente). Da tempo è ben presente la *bike sharing*, per cui Cuneo è stato pioniere nelle soluzioni gestionali, mentre a Savigliano il sistema comprende anche un controllo in tempo reale, su web, della disponibilità dei mezzi nelle diverse postazioni e la **possibilità di prenotazioni**.

Prima c'era una chiave da ritirare in ufficio che ti permetteva di ritirare la bici dalla rastrelliera che potevi usare e riportare allo stesso punto per poi andare a riportare la chiave all'apposito ufficio comunale. Era troppo vincolante e ostacolava l'uso. Con una società che ci aveva assistito per un'altra cosa ... abbiamo iniziato a pensare a un sistema di tessere magnetiche per sbloccare le bici. La società ha investito di suo per la progettazione della piattaforma, con noi ha studiato i vari meccanismi, ... abbiamo comprato il servizio e ora la piattaforma è diffusa in tutte le grandi città.

È stata citata più di un'iniziativa **Pedibus**, che mira a sostituire parte del trasporto privato degli studenti a scuola, con comitive organizzate e facilitate, di studenti a piedi. A Fossano si è sperimentato anche il *car sharing*, ma l'iniziativa non ha avuto successo e non verrà mantenuta.

In tema di ambiente e sostenibilità, sono stati ricordati gli importanti investimenti per il **teleriscaldamento** e la produzione di energia cogenerata, presenti in quattro delle sette Città. Anche per la produzione di **energia fotovoltaica** ci sono state diverse iniziative di rilievo.

Il bisogno di smaltimento delle coperture con amianto ha portato un Comune a concedere contributi allo smaltimento. Più innovativa pare la soluzione di Fossano: si è **stimolata la costituzione di un gruppo di acquisto** ad hoc, gestito privatamente, soluzione che consente di mantenere il controllo delegando ad altri la gestione e i relativi costi.

Vi era la necessità di presidiare il servizio senza doverlo gestire in prima persona; e quella di contenere i costi per la cittadinanza con un operatore con un bacino di utenza notevole e fare prezzi più bassi. Con un bando abbiamo intercettato il soggetto che ci potesse fare da GAS e con il quale avviare un rapporto fiduciario in cui il GAS si fa carico della ricerca del soggetto fornitore del servizio di smaltimento dell'amianto. Noi mettiamo a disposizione lo sportello per il cittadino, in cui sarà presente una persona del GAS, un sito, la banca dati a nostra disposizione... Il GAS andrà a trovare il soggetto che fornirà il prezzo migliore alle varie tipologie di soggetti. ... una soluzione trasparente ... affidabilità ed eticità del soggetto gestore individuato. (Fossano)

Altre due pratiche citate in tema ambientale sono: il coinvolgimento del collegio dei geometri sul tema della **ecosostenibilità delle abitazioni**, a Mondovì, e la sperimentazione di un collante naturale che assorbe le polveri sottili sulle strade di Bra.

La dimensione contenuta di queste Città sembra favorevole all'introduzione di servizi che migliorano la qualità urbana.

3.9 Lavori pubblici e grandi opere

In un periodo di restrizioni finanziarie, che tendono a incidere sulle componenti più discrezionali di spesa (come gli investimenti), le innovazioni in questo ambito riguardano l'individuazione di fonti di finanziamento esterno.

Per esempio sono stati citati alcuni **interventi realizzati con Project financing**: una struttura riabilitativa a Fossano; l'ampliamento e la gestione di un cimitero ad Alba; la costruzione di un parcheggio multipiano. Similmente viene citata in due enti l'utilità della **vendita del diritto di superficie in cambio della realizzazione di opere**, che ha portato a un esplicito indirizzo politico in tal senso.

Vendita del diritto di superficie del tetto di una palestra mettendo a bando la ricostruzione del tetto in cambio della possibilità di effettuare la copertura a fotovoltaico. Strutturazione di ufficio apposito per gestione contatto con il pubblico e vendita diritti di superficie; buone entrate economiche. (Fossano)

Interessante, a Cuneo, il caso degli accordi con le imprese che operano nel sottosuolo per la **posa capillare nella città di Cavidotti**, volti alla futura cablatura con fibre ottiche. Oltre a essere un programma di avanguardia per le potenzialità che aprirà alla Città (una rete di telecomunicazioni a banda ultra larga per tutti i soggetti del territorio), in questa sede è rilevante la **modalità di realizzazione** che ha contenuto i costi complessivi per la Città e per il Comune e mantenuto il controllo sulla rete.

Per le reti in fibra ottica, ci siamo riuniti e la progettazione per conto della Provincia e della Regione l'abbiamo curata noi, noi abbiamo censito i punti possibili di collegamento e ne abbiamo disegnato la rete, poi abbiamo passato il progetto al Csi che per conto della regione lo ha creato realizzando la rete in fibra che tocca gli utilizzatori finali. Adesso siamo in via di espansione della rete, e siamo già con ospedali, palazzi comunali, vigili, provincia, regione, stiamo lavorando per le forze dell'ordine. Questo è il classico esempio di effetto moltiplicatore dei benefici di un investimento pubblico, sono tutti collegati su una rete con pochi investimenti. Circa 20 Km di fibra ottica con risparmi enormi per l'interconnessione su un collegamento che un operatore di telecomunicazione normale fa pagare 100.000 euro noi lo paghiamo a malapena 3000, abbiamo abbattuto di moltissimo i costi di interconnessione. I nostri sono servizi ovviamente non ai privati ma ai palazzi comunali e istituzionali.

Da citare ancora la **connettività del territorio**, in particolari frazioni poco coperte, che è anche l'obiettivo di Brain. In questo caso è gestita da un'associazione senza scopo di lucro che gestisce la rete di connettività pubblica senza fili attiva a Bra, Cherasco e Dogliani.

Un'iniziativa, nata dalla collaborazione del Comune di Bra, dell'Ascom Bra e dei negozi del centro commerciale naturale "La Zizzola". L'associazione ha inoltre implementato il segnale di connettività gratuita nel centro storico, grazie ad alcuni esercenti che hanno installato gli apparati di trasmissione nei loro locali.

È, infine, di interesse l'esperienza del Parco fluviale Gesso e Stura, situato nel territorio di Cuneo e di altri nove Comuni, considerato un possibile volano per altri interventi²⁵. La gestione del Parco si avvale del ricorso strutturato al volontariato, e trova una copertura economica **sfruttando le risorse idriche con la concessione per centraline** idroelettriche.

Per la realizzazione di una centralina nel parco abbiamo dato la concessione a una ditta e nella negoziazione è stato dato un riconoscimento al Comune di Cuneo per questa attività (Centralina in rete con fibra ottica) e con quei soldi copriamo quasi tutte le spese di gestione ordinaria del parco. Circa 20.000 euro all'anno.

²⁵ Recentemente è stato presentato il secondo Masterplan per il Parco, finanziato dalla Fondazione CRC, che ha individuato 19 interventi, distribuiti sul territorio che puntano a un sviluppo della valenza turistica del Parco, offrendo nuovi servizi e potenziando quelli già esistenti. Una sorta di "banca progetti", per molti dei quali è già stata individuata una possibile fonte di finanziamento, da cui andare ad attingere nei prossimi anni.

3.10 Patrimonio pubblico

Da sempre i responsabili dei lavori pubblici citano interventi – già ricordati in precedenza – che riducono i costi di gestione e manutenzione degli edifici comunali. Per esempio quelle per fare risparmio energetico con la coibentazione delle pareti esterne degli stabili; oppure introducendo un sistema di **controllo della temperatura di stabili** e scuole, che è **centralizzato** presso il Comune.

In diversi enti si cita l'impiego di strumenti di **monitoraggio telematico e l'uso di riduttori di potenza per i punti luce** pubblici.

Software gestionale patrimoniale Archibus: lo usiamo perché le informazioni del servizio energia - conta calorie- vengono archiviate lì. Ma la volontà è di utilizzarlo per la gestione del patrimonio ... necessità di tenere memoria di tutte le procedure e verifiche di gestione obbligatoria del patrimonio pubblico: estintori, uscite di sicurezza, centraline di rilevamento fumo, antincendio, impianti elettrici... altre cose che si vorrebbero implementare: classificare tutti gli edifici e archiviare tutti i documenti relativi. ... tutte le segnalazioni nelle scuole sono già attivate con Archibus: sono inserite dalle scuole, specificando bene il problema, la segnalazione va al gestore che, se fa un servizio a canone, deve intervenire e riportare l'esito dell'intervento, in modo tale da far rimanere la memoria. Si può programmare la manutenzione a tempo e/o a utilizzo. A ogni edificio verrà quindi associata la sua storia perché l'archiviazione attuale "a cartellina" non è collegata e ritrovabile in fretta. Questo sistema potrebbe gestire tutte le richieste di interventi, quello che fanno i call center. (Mondovi)

Prevista anche la realizzazione di nuovi **edifici a basso consumo energetico**. Obiettivo di risparmio anche per l'allestimento con manto sintetico dei campi di calcio. La gestione economica del patrimonio riguarda iniziative di **recupero della morosità** negli alloggi popolari, oppure di verifica della **congruità dei canoni** dei beni comunali affittati.

Nei servizi al territorio e nei lavori pubblici c'è un forte impiego di tecnologie digitali.

Dalle interviste emergono diverse soluzioni ben presenti nel concetto e nel dibattito e nelle pratiche europee di "smart cities"²⁶: in primo luogo le diverse soluzioni attente ai consumi energetici (luce e calore) negli edifici pubblici.

Un movente ben presente per i lavori pubblici è anche quello di ridurre la spesa a carico dell'ente. Due le modalità indicate: interventi di riduzione dei costi di gestione degli stabili pubblici; ricerca di forme di finanziamento privato di opere pubbliche.

26 *Smart cities* fa riferimento alla sostenibilità economica, oltre che sociale e ambientale.

3.11 Alcune valutazioni di sintesi

Il capitolo ha fornito una mappatura complessiva dell'innovazione istituzionale messa in atto nelle sette sorelle. Mappatura che è stata ricavata dalla rappresentazione fornita dai Sindaci e dai dirigenti degli enti. I Sindaci hanno messo in evidenza gli ambiti di innovazione, le principali linee d'azione perseguite, i condizionamenti cui devono sottostare, alcune strategie passate e presenti. L'intervista ai direttori e ai segretari generali ha dato una maggior enfasi alle attività trasversali dell'ente: dalla gestione del personale, a quella del patrimonio, all'assetto delle ICT. Le interviste ai dirigenti di settore hanno cercato di cogliere, oltre alla gamma delle innovazioni, anche aspetti relativi al processo di introduzione, e al loro impatto.

In generale gli intervistati testimoniano una *grande attenzione agli obiettivi* dei cambiamenti e delle innovazioni messe in atto e *ai loro impatti*, più che alla novità del servizio o della procedura o al tipo di tecnologia impiegata. Un'attenzione confermata anche dalla concordanza presente tra Sindaci e dirigenti sugli obiettivi indicati per le diverse pratiche citate.

Spesso si tratta di pratiche tradizionali e diffuse nelle Pubbliche Amministrazioni o in altri Comuni, e non sempre di vere e proprie innovazioni. Peraltro l'introduzione di nuove procedure per svolgere una specifica attività o gestire un servizio, talvolta modifica la natura del servizio interessato da quelle procedure: un archivio più accessibile incide sull'informazione interna all'ente; la semplificazione delle procedure edilizie accresce la trasparenza verso l'esterno, così come quella relativa alle nuove attività produttive.

All'origine di questi obiettivi, vi è frequentemente una *spinta esterna* derivante soprattutto da una *fonte normativa* (di livello statale). Per esempio i vincoli nella gestione e nel turn-over del personale e l'esigenza di contenere le spese, portano a sottolineare frequentemente – e nelle diverse aree di intervento – quei cambiamenti che hanno apportato maggiore efficienza nelle procedure o riduzione di alcuni costi (come per l'*e-procurement*, la dematerializzazione dei flussi documentali, o gli strumenti per migliorare la gestione economica degli edifici comunali).

Per le aree amministrazione, finanze e controllo, le pratiche innovative citate mirano frequentemente a razionalizzare le "macchine comunali" e a ridurre alcuni costi. Riguardano diverse attività trasversali: la gestione delle risorse umane (con specificità degli enti dovute alle diverse composizione per età e formazione dei dipendenti); la gestione degli stabili comunali (riqualificazione energetica e controllo consumi); la digitalizzazione progressiva delle procedure amministrative; le modalità di acquisto di beni e servizi; la comunicazione interna all'ente (sempre più digitale). Diverse pratiche riguardano le attività connesse alla comunicazione con la Città (il rinnovo dei siti web; gli sportelli unici). Sono citate poco altre questioni

trasversali come il rapporto politica-amministrazione, gli strumenti di monitoraggio e di valutazione degli interventi settoriali, o ancora le relazioni con livelli superiori di governo.

Nell'ampia area dei servizi al territorio e dei lavori pubblici, le pratiche innovative citate dagli intervistati seguono due filoni dominanti: la semplificazione dell'accesso da parte degli utenti esterni e delle procedure (in particolare nel campo dell'edilizia privata), l'impiego di tecnologie digitali (dai sistemi di videosorveglianza a quelli di georeferenziazione, dai servizi on line ai sistemi di *alerting* via sms).

Nei servizi alla persona e nel campo dei beni culturali, le pratiche citate sono accomunate dalla spinta di ridurre i costi e dalla ricerca di integrare la risposta del Comune con l'apporto di risorse esterne presenti nella comunità.

Dalla ricerca emerge come molte delle pratiche citate riguardino tutti i sette enti: perché sono già realizzate oppure perché alcuni enti si apprestano a introdurle. I processi di dematerializzazione dei flussi documentali sono un primo esempio: chi ha iniziato con l'archivio, chi con il protocollo generale corrente, chi in singoli settori, ma nei prossimi tempi altri processi saranno via via completati. Tale convergenza sembra derivare perlopiù dalla spinta della normativa. Similmente per gli interventi di semplificazione delle procedure edilizie: le realizzazioni sono oggi diversificate tra gli enti, ma in via di diffusione nel breve periodo (le pratiche edilizie on-line se non sono presenti sono comunque in cantiere).

A fronte di una convergenza negli obiettivi, si riscontra invece una certa differenza nei percorsi attuativi dell'innovazione: una considerazione questa che richiede un approfondimento, oggetto del capitolo seguente.

4. Processi e diffusione

Nel corso delle interviste condotte presso le amministrazioni si è cercato di acquisire anche informazioni sul processo e sulle modalità attraverso cui le innovazioni vengono introdotte, ritenendole cruciali per gli obiettivi conoscitivi della ricerca. In particolare, l'attenzione è stata focalizzata sui meccanismi che hanno innescato le innovazioni (le spinte di avvio), le fasi in cui si è articolato il processo, gli elementi che hanno facilitato l'introduzione dell'innovazione o, per converso, gli ostacoli che si sono incontrati nonché il ruolo degli attori coinvolti nel processo.

4.1 Le spinte d'avvio e gli obiettivi

Le spinte all'origine di un'innovazione possono essere molto diverse: di tipo normativo (ovvero connesse a provvedimenti legislativi e/o amministrativi regionali, statali o europei); derivanti da autonoma valutazione dell'ente; per imitazione di esperienze altrui; su pressione esterna da parte di utenti, cittadini, professionisti e consulenti.

Nel complesso l'origine di **fonte normativa** è molto rilevante in tutti i settori di attività: nei servizi al territorio, come nell'area amministrazione e controllo. Le innovazioni nei servizi al territorio hanno frequentemente una fonte normativa regionale (supporto all'informatizzazione delle pratiche edilizie, politiche per la rimozione dell'amianto, zone a traffico limitato, ecc.). Nelle aree amministrative, sono di rilievo anche l'adempimento di specifiche prescrizioni normative nazionali (dematerializzazione, SUAP) e l'influenza esercitata da linee guida (come quelle preparate per la redazione dei siti oppure per il nuovo codice della PA digitale). Tuttavia, anche nell'adempimento di una previsione normativa vi sono sostanziali margini di **flessibilità attuativa**: per quali servizi e procedure iniziare, con quali risorse, in quanto tempo.

Tra il 1998 ed il 2005 è esplosa la mia utenza: prima lo sportello raccoglieva solo iscrizioni ad asilo nido e mensa, oltre che per case popolari, con gli anni sono arrivati [da disposizioni nazionali, ndr] l'assegno per maternità, quello per i tre figli minori, i contributi per la locazione, i contributi per il diritto allo studio, i bonus energia. Ho dovuto riorganizzare il lavoro improntandolo sull'ISEE e tutti i soggetti dell'ufficio dovevano poter seguire tutti i percorsi. Difficoltà di spazi, risolta lo scorso anno con un open space con 4 sportelli dedicati tutti alla famiglia (qualcosa di specialistico è rimasto fuori). Ci siamo dovuti confrontare con le diverse procedure, informatiche e no, dettate

da esterni (Regione, Enel, ecc.). È garantita la privacy e ci si presenta in un ufficio vetrato alla scrivania, non con un vetro in mezzo. È "costoso" ... C'è un'umanità particolare...

Inoltre gli obiettivi sottesi nelle normative vanno comunque fatti propri dagli enti e adattati per manifestare effetti reali.

I provvedimenti nazionali o regionali talvolta incentivano l'innovazione non con obblighi, ma offrendo **opportunità di finanziamento** (come per i casi del *city bus* gratuito e del *car sharing*). Alcuni responsabili hanno ricordato (e lamentato) che tali finanziamenti sono temporanei. Pertanto nel momento in cui l'innovazione si stabilizza ed entra a regime, occorre ricercare risorse in sostituzione per mantenere il servizio attivato, in assenza delle quali l'innovazione si traduce in un insuccesso. Ciò suggerisce il bisogno di considerare con attenzione il ricorso ai finanziamenti settoriali dei livelli di governo superiori e la questione dei costi gestionali, ovvero delle fonti di finanziamento a regime, dovrebbe essere presa in considerazione già nella fase di introduzione dell'innovazione per evitare di effettuare investimenti non sostenibili.

Nelle segnalazioni di amministratori e dirigenti, però, l'origine dell'innovazione più frequente è nella **volontà dell'ente**. Spesso si tratta di una sperimentazione decisa dai responsabili dei diversi settori; talvolta la spinta deriva da una indicazione dell'assessore oppure della giunta. Una spinta derivante dall'autonoma volontà dell'ente è in generale la più segnalata nel campo dei servizi alla persona. Inoltre, fenomeno assai interessante, spesso vi sono amministrazioni locali che attraverso le proprie sperimentazioni anticipano la normativa.

Per quanto concerne gli obiettivi che i singoli enti associano alle diverse pratiche innovative, sono queste le finalità prevalenti emerse nell'indagine:

- **il miglioramento di processi e di procedure amministrative**, come per gli interventi di informazione e gli sportelli unificati per il cittadino, oppure per la concertazione con i professionisti delle procedure urbanistiche;
- **il controllo e la riduzione dei costi**, ben presente nei servizi generali di amministrazione e controllo nonché nei servizi alla persona;
- **specifici indirizzi politici e missioni**, quali la competitività del territorio e la qualità della vita, il conto trasparenza verso i cittadini, l'equità fiscale e il contrasto dell'illegalità; in genere, sono obiettivi connessi agli interventi infrastrutturali;
- **l'integrazione delle prestazioni** comunali attraverso l'impiego di risorse esterne, obiettivo particolarmente segnalato nei servizi alla persona.

Le altre spinte d'avvio più citate provengono dalle **esperienze messe**

in atto in altri Comuni, conosciute soprattutto attraverso il confronto tra uffici e funzionari, una pratica abbastanza diffusa proprio tra le sette sorelle. Un confronto che in certi casi viene fatto anche come momento di autoformazione:

Noi ci confrontiamo molto tra Comuni. Ci scambiamo opinioni ed esperienze e anche interpretazioni. Per noi è importantissimo, ci copiamo. E poi tra le sette sorelle cerchiamo di fare tutti nello stesso modo così facciamo fronte comune sull'interpretazione e sulle sperimentazioni.

L'utilizzo delle esperienze innovative realizzate da altri, tuttavia, non è sempre agevole. Le innovazioni non sempre possono o riescono ad adattarsi a contesti diversi. I "casi esemplari" di specifiche innovazioni talvolta provengono da realtà amministrative molto diverse per storia, pratiche e risorse e hanno richiesto un particolare impegno per l'adattamento alle specificità locali. Un metodo particolare di usare esperienze avviate altrove è dato dal "riuso", processo incoraggiato dalla Regione per alcune procedure, per esempio con la procedura MUDE per l'edilizia messa a punto dal CSI. Il riuso di esperienze altrui viene visto con molto favore nelle amministrazioni. Gli intervistati ricordano anche alcune esperienze positive di confronto con altri enti di paesi esteri realizzate attraverso visite di studio, con sopralluoghi di più giorni e in più riprese.

Infine, contrariamente alle nostre aspettative, appare assente la spinta verso pratiche innovative derivante da una sollecitazione diretta proveniente dalla società civile nelle sue diverse forme aggregative (associazioni, forze sociali, ecc.). Vi è solo qualche limitato riferimento al ruolo propositivo proveniente da specifiche forze economiche delle città (per esempio soggetti imprenditoriali) e all'influenza dei **fornitori esterni** per l'introduzione di innovazioni (in genere fornitori di ICT).

Ciò può anche dipendere dal fatto che abbiamo intervistato solo i responsabili delle strutture tecniche e non gli Assessori che hanno un rapporto più diretto con la cittadinanza nel suo complesso.

4.2 Stadi e percorsi

L'attuazione di un'innovazione richiede l'adattamento agli specifici contesti organizzativi. Occorre tener conto della composizione, delle attitudini, *delle competenze del personale* e dell'età media di servizio. Talvolta è necessario mantenere una procedura vecchia a fianco di quella nuova e, talvolta, si verifica un aumento transitorio del carico di lavoro, per l'avvio delle attività:

L'innovazione va calata nel contesto lavorativo ... la tecnologia o i cambiamenti vanno introdotti poco per volta, ci vuole tempo. Tutte le innovazioni all'inizio partono con fatica: il protocollo informatico, la gestione delle presenze, la fascicolazione dei documenti, il sito, il SUAP.

A breve l'utente sarà obbligato a inoltrare la pratica e la domanda esclusivamente in modo telematico. Ora possiamo fare tutte due le cose, inoltrare la pratica cartacea e on line... Ma certi utenti sono in difficoltà a usare queste strumentazioni così dobbiamo accompagnare gradualmente il processo. A noi piacerebbe nel 2013 arrivare con l'esclusivo inoltro telematico.

Diverse pratiche sono indicate come in via di sperimentazione, e solo il tempo e il progressivo adattamento consentono di metterle a regime (per esempio il controllo di gestione). Si cambiano le funzioni del personale, si sperimentano nuovi assetti delle mansioni; la valutazione in progress è considerata un ingrediente importante, e la sua assenza, invece, una criticità.

In generale non abbiamo strumenti per monitorare e valutare gli impatti delle nostre iniziative. Andiamo avanti in modo un po' approssimativo. Per noi avrebbe molto senso avere dei valutatori delle nostre attività ... non possiamo farle noi all'interno perchè non funziona. Ci servirebbero delle figure o dei soggetti esterni anche istituzionali che ci guidino a capire come va una determinata cosa e come migliorarla.

Un percorso per stadi è talora caratteristico in alcuni ambiti, come per esempio nel caso del rinnovo della dotazione informatica:

Il rinnovo dell'hardware da noi lo si fa normalmente nei settori dove le macchine devono essere all'avanguardia, e le macchine che sostituiamo le mettiamo negli altri settori dove anche le prestazioni informatiche richieste sono minori. Mediamente da noi le macchine hanno una vita di circa 10 anni, molto lunga. Ormai guardando il centesimo della spesa dobbiamo fare in questo modo. A volte poi rispetto ai software che ti segnalano gli stessi dipendenti e che sono appassionati ed esperti e competenti già nell'uso, il cui acquisto potrebbe migliorarti la vita lavorativa o velocizzare delle cose, spesso non lo comperi perché sai che non te lo puoi permettere ormai, e rinunci al miglioramento. Ma se proprio decidi che vuoi fare lo sforzo per comprare devi fare un sacco di valutazione e sperimentazione prima di comperare.

Talvolta è il contesto esterno a essere poco recettivo o non pronto all'innovazione, e questo richiede un processo di innovazione incrementale, quindi articolato nel tempo.

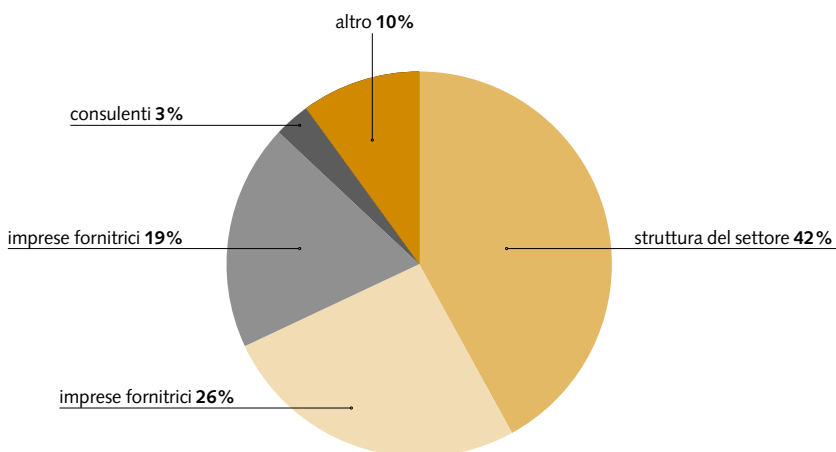
Anche con lo sportello unico, malgrado la legge preveda tutto on line, i professionisti non sono strutturati e finora abbiamo ricevuto solo una pratica telematicamente. Solo gli studi grandi o le associazioni di categorie possono farlo, anche solo per la firma digitale. È un meccanismo che avrà bisogno dei suoi tempi.

4.3 Elementi facilitatori e ruolo degli attori

Le analisi sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche attribuiscono molta importanza al ruolo svolto dai diversi attori coinvolti nel processo, siano essi attori interni o esterni all'ente.

Tra le domande poste nel corso delle interviste, una riguardava chi erano gli attori coinvolti nell'adozione delle innovazioni. I dati raccolti consentono di evidenziare il ruolo dominante delle strutture interne (citate dai due terzi dei rispondenti), in primo luogo dello stesso settore interessato, ma spesso viene richiamato anche il significativo contributo apportato da gruppi di lavoro intersettoriale.

Figura 11. Principali attori coinvolti nel processo innovativo



Un dialogo costante tra strutture e responsabili operativi viene citato spesso come aspetto presente nel processo innovativo. Tale modalità di lavoro consente a più settori di cogliere opportunità – anche di finanziamento – oppure di sfruttare al meglio la realizzazione di certe infrastrutture settoriali.

Abbiamo implementato il Sistema Informatico Territoriale con le altre ripartizioni (soprattutto con i Lavori Pubblici). Il SIT visualizza le informazioni territoriali, si occupa della gestione della cartografia numerica e dell'aggiornamento della schedatura del Patrimonio Urbanistico. Si propone di coordinare progetti connessi alla gestione dei dati territoriali, programmando e monitorando le attività dei diversi Uffici comunali, garantendo la coerenza complessiva dei diversi contributi di tali servizi/settori, e inoltre garantisce l'accessibilità alle informazioni territoriali e la loro diffusione in ambito interno ed esterno al Comune.

La collaborazione tra settori è anche indispensabile nella redazione dei siti comunali che spesso avviene in modo diffuso, oppure nelle pratiche connesse al controllo di gestione, o ancora per il bilancio sociale. Per risolvere problemi interpretativi spesso si ricorre al confronto con i colleghi (anche tra Comuni diversi).

Lavoriamo con gli altri Comuni per costruire iniziative integrate che possono portare innovazione reciproca. Per esempio progettiamo anche insieme ad altri Comuni cose per i circuiti turistici e questo fa sì che la sinergia diventi forza e risparmio.

In edilizia non è tutto scientifico. Ci sono molte interpretazioni e... pareri contraddittori nel medesimo Comune. Per evitare questo abbiamo un briefing ogni mese e mezzo in cui vengono calendarizzati ed esposti i problemi sui quali ci si confronta... Abbiamo iniziato tra Unioni del fossanese e del braidese. Poi ci si è allargati. Con il taglio ai convegni dell'80% abbiamo trovato questa modalità, cui partecipano tutti i Comuni più grandi tranne Cuneo. È un'organizzazione molto informale. Si discute di novità normative, specificità, pareri... Nei due anni e mezzo non mi ha mai deluso. Partecipano solitamente due o tre persone per Comune: dirigenti, caposervizi, ispettori...

Il ruolo dei fornitori esterni è, invece, molto variabile in ragione degli enti, dei settori e delle attività coinvolte. Nel caso delle attività informatiche e legate alle ICT si rilevano diverse configurazioni organizzative: si va dalla presenza di un CED interno all'ente, come a Cuneo, alla scelta di un partner stabile, con forte ruolo progettuale (il CSI a Mondovì), al ricorso più sporadico e occasionale con specifici fornitori di ICT.

Per le questioni ICT la progettazione la facciamo tutta noi, creiamo le condizioni affinché l'ente organizzi le tecnologie e lo facciamo sia dal punto di vista organizzativo che delle tecnologie e della formazione necessaria. Noi facciamo l'ingegneria dell'ICT poi in verità noi non scriviamo una riga di

programma, ma curiamo tutta la predisposizione perché gli applicativi possano parlare con l'ente e possano funzionare operativamente. Certo abbiamo sistemisti che fanno delle cose per configurare i software ma non sviluppiamo noi i software, noi ci limitiamo a renderli disponibili, questa è la vera innovazione, perché l'ente man mano si può evolvere con le nuove tecnologie, abbandonando le vecchie. In questo modo non dipendiamo da fornitori e consulenti, noi studiamo i progetti che lo compongono e poi li facciamo realizzare, ma la progettazione è nostra.

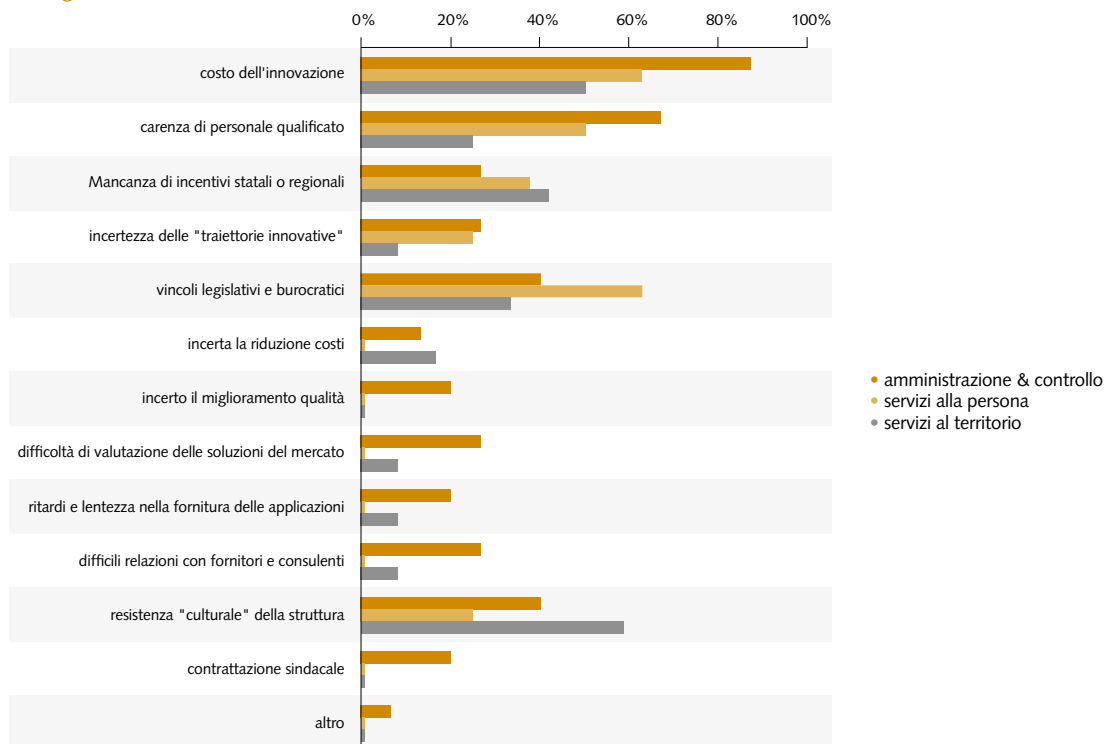
Abbiamo notato che sull'attivazione dei programmi informatici si deve ricorrere molto spesso al supporto delle ditte, soprattutto in fase di aggiornamento. Non fila tutto liscio ... c'è bisogno di un grande feedback. I Comuni avrebbero bisogno di una struttura interna di questo tipo. ... Noi abbiamo un ufficio informatico che si occupa di molte cose ma non di aspetti di questo livello tecnico. Anche l'aggiornamento degli strumenti dovrebbe essere continuo e occorrerebbe qualcuno di interno che coordinasse gli aggiornamenti continuamente, che verificasse la correttezza dell'immissione dei dati. È tutto un po' lasciato all'improvvisazione di tutti noi che lavoriamo in comparti separati.

4.4 Criticità ed esigenze

Le interviste ai dirigenti chiedevano anche di registrare quali fossero le principali criticità incontrate nei processi innovativi e di attribuirvi un ordine di importanza.

Emerge la rilevanza data al costo dell'innovazione, segnalata dal 74% dei rispondenti e quasi sempre indicata come l'elemento di maggior criticità. A essa, seguono la carenza di personale qualificato (54% dei rispondenti) ed i vincoli legislativi e burocratici (43%) che, lo ricordiamo, riguardano fortemente la gestione del personale. Con la stessa frequenza è indicata la resistenza "culturale" della struttura, seguita dalla mancanza di incentivi statali o regionali (40%). Per questo gruppo di opzioni viene anche indicata una rilevanza minore. Con minor frequenza sono segnalate l'incertezza delle "traiettorie innovative" (20%) e le relazioni con i fornitori (14%).

Figura 12. Rilevanza delle specifiche criticità nelle diverse aree funzionali (% segnalazioni/intervistati)



La criticità relativa ai costi è quasi unanime (94%) per i responsabili dei settori generali, dove al secondo posto si indica la carenza del personale. Nei servizi alla persona le due opzioni assumono la medesima rilevanza, mentre nei servizi al territorio, dove prevalgono innovazioni a più elevato contenuto tecnologico, le criticità più segnalate riguardano i costi, la mancanza di incentivi e la resistenza culturale della struttura.

Per quanto riguarda il personale, viene sottolineata più volte la questione delle competenze professionali e del bisogno di formazione costante. Emergono diverse necessità formative: quelle tecniche, connesse alle nuove tecnologie e comuni a tutte le aziende pubbliche o private; quelle giuridico-amministrativa, relative alla gestione di appalti di ditte esterne.

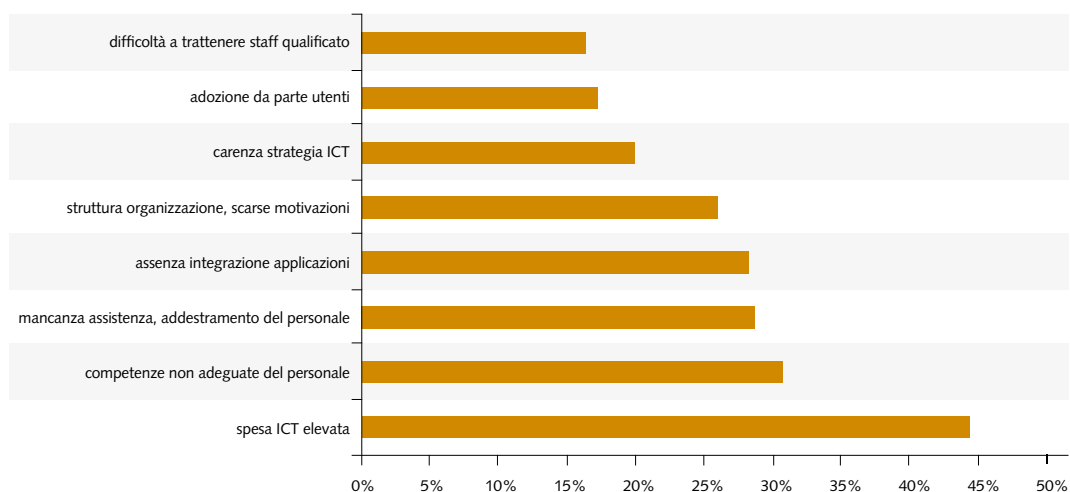
Negli ultimi anni il continuo cambiamento normativo ... ha portato ad una complessità notevolissima ... Seconda difficoltà: le risorse, economiche e di tempi. Non possiamo spendere in formazione più della metà di quanto speso nel 2009. Classico taglio lineare che premia chi eccedeva. Ci ingegniamo: formazione allargata a più enti o accordi con società di formazione per formazione nelle nostre sedi.

Abbiamo assunto nel 2008 due ingegneri ambientali ... Da un ufficio ambiente pressoché inesistente perché non c'era personale formato, con le due

nuove persone, formate, il risultato dei procedimenti è notevolmente migliorato. Andiamo alle conferenze dei servizi preparati, con ottime istruttorie. L'impatto su Comune e cittadinanza è stato notevole anche per le risposte adeguate e professionali che si riescono a dare ai cittadini.

Tali considerazioni sono, almeno in parte, confermate anche in altri studi sul tema tra i quali, per esempio, l'ultimo rapporto annuale sull'ICT in Piemonte.

Figura 13. Ostacoli all'adozione delle ICT da parte dei Comuni



BASE: tutti i Comuni piemontesi

Fonte: Settimo rapporto sull'innovazione nella Regione Piemonte, 2011

L'ordine di queste criticità si riflette, in parte, nelle esigenze segnalate da Sindaci, direttori e segretari generali. I Sindaci sono stati interpellati sulle modalità di supporto esterno all'innovazione di cui sarebbe più opportuno disporre: il finanziamento di progetti condivisi, cioè a beneficio di tutti gli enti, risulta il tipo di supporto preferito. Similmente si rimarca il bisogno di accompagnamento alla progettazione, o la disponibilità di piattaforme pubbliche per gestire servizi e attività.

4.5 Impatto

I funzionari non attribuiscono grande rilevanza alla tipologia delle innovazioni. Per esempio non distinguono tra nuove procedure e nuovi prodotti oppure servizi; similmente citano con la medesima enfasi sia cambiamenti nell'organizzazione che il ricorso a nuove forme di comunicazione con l'esterno. Pratiche di tipo incrementale hanno la stessa attenzione di cambiamenti più radicali o sistemici.

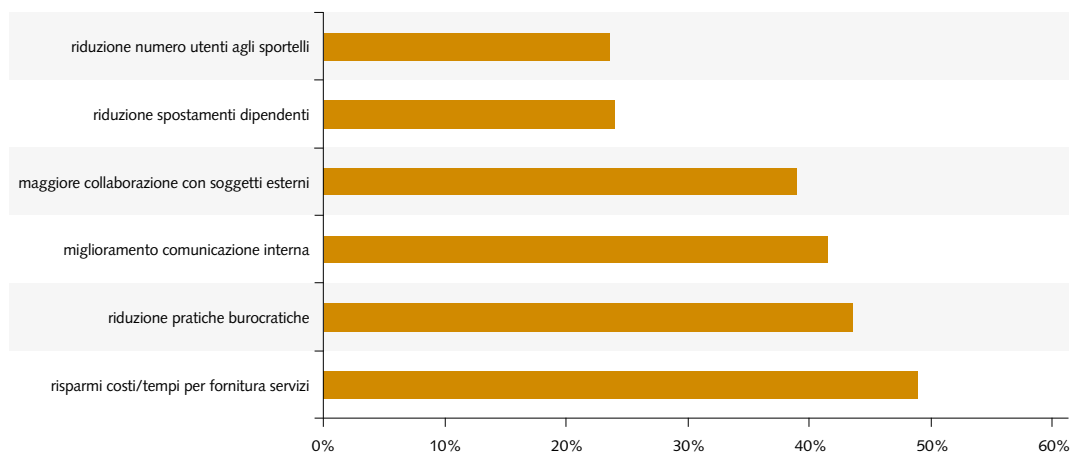
Enfatizzano, piuttosto, i risultati conseguiti o potenziali. Per diverse pratiche innovative sono stati segnalati chiari miglioramenti rispetto alla situazione precedente; e alcuni di questi miglioramenti citati, sebbene non siano facilmente rilevabili dai cittadini, risultano significativi per i benefici che essi apportano alla macchina comunale. Meritano di essere qui richiamati: i minori costi e il minor contenzioso ex post nel caso degli acquisti con asta elettronica; la minor spesa con il controllo telematico dei consumi energetici; il minor consumo di carta e prodotti connessi (ma anche il più semplice accesso ai documenti) consentito dalle pratiche di de-materializzazione; il minor carico per gli uffici e il minor contenzioso ex post che risulta grazie alla messa on line di parti delle procedure edilizie.

Non sempre l'introduzione di novità è visibile ai cittadini. L'innovazione delle procedure, infatti, spesso ha un impatto prevalente interno, perché cambia il modo di lavorare dell'ente:

Col sistema informativo Archibus (applicativo per la gestione del patrimonio) si ha uno stravolgimento in positivo dell'organizzazione del lavoro del settore e non solo; archiviazione e tracciabilità di tutte le informazioni in un unico data base; costruzione di una memoria storica consultabile; migliore programmazione; bidirezionalità della comunicazione; responsabilizzazione dei gestori dei servizi e delle manutenzioni.

Anche nel già citato rapporto annuale sull'ICT in Piemonte venivano rilevati i benefici connessi all'ICT; riportiamo le risposte nel grafico, che non si discostano da quelle emerse nella nostra indagine sulle sette sorelle.

Figura 14. Benefici dall'uso delle ICT per i Comuni



BASE: tutti i Comuni piemontesi

Fonte: Settimo rapporto sull'innovazione nella Regione Piemonte, 2011

Alcuni interventi producono cambiamenti sull'intera Città. Basti pensare, tra gli interventi citati nel capitolo precedente, a quelli sulla viabilità, a quelli in campo ambientale e ad alcuni lavori pubblici. Per l'incidenza delle nuove procedure per l'edilizia, un dirigente afferma:

È cambiato qualcosa, soprattutto con i più giovani, sia professionisti che cittadini. Il primo approccio è con il computer. Sulle procedure on-line per cittadini c'è l'aumento dell'utilizzo del sito dell'ente: novità legislative, procedure, modulistica, informazioni varie. Questo vale anche per le nuove iniziative come per l'aggiornamento del piano regolatore, o serate per informare la cittadinanza sui mutamenti di tendenza.

Nell'indagine sono emersi anche alcuni casi di insuccesso, ovvero di innovazioni introdotte che hanno avuto esiti negativi o comunque assai inferiori alle aspettative. È il caso di alcuni interventi che, avviati attraverso contributi finanziari esterni, sono stati poi soppressi quando i finanziamenti esterni sono venuti a mancare. A Fossano si è sperimentato il *car sharing*, ma l'iniziativa non verrà mantenuta:

Una scommessa su una Città così piccola. L'esito non è stato favorevole anche se hanno investito tutti molto. Il cittadino non ha capito la potenzialità dello strumento.

Car sharing, iniziativa su promozione della Regione. Una scommessa su una città così piccola. Abbiamo individuato il gestore (CCC di Torino). L'esito non è stato favorevole anche se ci abbiamo investito tutti molto. Il cittadino non ha capito la potenzialità dello strumento.

Conclusioni

Negli ultimi tempi il tema dell'innovazione è molto presente. Riguarda non solo la tecnologia, ma anche i comportamenti dei diversi attori sociali (innovazione sociale) e le modalità di funzionamento delle amministrazioni pubbliche (innovazione istituzionale).

Per chiarire meglio quest'ultima, la letteratura internazionale indica diversi ambiti di innovazione: nelle modalità gestionali-organizzative, nelle attività e servizi erogati, nella comunicazione pubblica e nel rapporto con i cittadini, nei meccanismi per definire strategie e politiche locali. 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*. Viene sottolineata 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.

Dal dibattito sono anche emerse iniziative e *politiche di sostegno* all'innovazione negli enti pubblici, 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'indagine qui documentata riguarda l'innovazione messa in atto dalle sette sorelle cuneesi, Comuni di media grandezza, che svolgono un ruolo chiave nella "Provincia Granda". Il metodo di indagine scelto si basa sulla *percezione soggettiva da parte dei Sindaci e di tutti i dirigenti e i responsabili* dei servizi comunali. Dalle testimonianze emerge che le pratiche innovative presenti negli enti risultano coerenti con il dibattito citato.

La *gamma delle iniziative presentate* è risultata ampia e le pratiche innovative riguardano tutti gli ambiti dell'intervento comunale, anche se non sempre costituiscono delle vere innovazioni: talvolta, infatti, si tratta di semplici iniziative di riassetto di un'attività o di un servizio.

La tabella che segue espone le innovazioni di maggior interesse che sono state citate nelle interviste e la loro diffusione.

Tabella 13. Le principali innovazioni citate nelle interviste

Servizi per istruzione, infanzia, sociali e alla persona			
	Diffusione	Tipo impatto	Note/esempi
Tessere prepagate per refezione scolastica	••	C	-
Budget prefissato utenze e altre spese delle scuole	•	E	Cuneo
Integrazione servizi infanzia con accordi con offerta privata	•••	Q, S	Bra, Alba, Mondovì, Cuneo
Accompagnamento e sostegno associazionismo familiare	•	S	Fossano
Carte famiglia per sconti nei negozi	••	S	-
Rete anti violenza	•	S	Cuneo
Beni culturali			
	Diffusione	Tipo impatto	Note/esempi
Fondazioni per gestire attività e iniziative	••	Q	-
Utilizzo volontariato in eventi, controllo sedi, attività varie	••	E	-
Edilizia privata			
	Diffusione	Tipo impatto	Note/esempi
Dematerializzazione pratiche edilizie	•••	Q, E	-
Comunità di pratica sull'edilizia	••	F	Fossano, Bra, Mondovì
Stato avanzamento pratiche edilizie on line	••	C	-
Strumenti urbanistici on line	•	Q	Savigliano
Progettazione partecipata riassetto di Area	•	C	Fossano
Aggiornamento catastale frequente	•	Q	Mondovì

Segue >

Legenda*Diffusione*

- citato in un caso
- citato in alcuni Comuni
- citato in buona parte dei Comuni

tipo di impatto

- E: economia
- C: comunicazione pubblica
- Q: maggior qualità dei servizi
- S: nuovo servizio
- F: modalità alternativa di finanziamento di opere o servizi

Viabilità, mobilità, ambiente			
	Diffusione	Tipo impatto	Note/esempi
Promozione di gruppo di acquisto per smaltimento coperture di amianto negli edifici privati a prezzo contenuto	•	S	Fossano
Linee di trasporto pubblico gratuito	••	S	-
Servizi on line per bike sharing	••	S	Prenotazione, controllo disponibilità
Lavori pubblici e grandi opere			
	Diffusione	Tipo impatto	Note/esempi
Cessione a privati del diritto di superficie (e di sfruttamento economico) a fronte della realizzazione di una manutenzione straordinaria	•	F	Rifacimento di un tetto; il diritto verrà usato da privati per produrre energia fotovoltaica
Cablatura città: resa possibile con la progressiva posa capillare di cavidotti grazie ad accordi con imprese che operano nel sottosuolo; consente il controllo pubblico dei cavidotti e il contenimento spese pubbliche per l'opera	•	S, F	Cuneo
Teleriscaldamento	•••	S	-
Produzione energia fotovoltaica	••	S	Savigliano

[Segue >](#)

Attività trasversali a rilievo interno

	Diffusione	Tipo impatto	Note/esempi
Piattaforma telematica sportello unico / dematerializzazione istruttorie	••	Q	-
Digitalizzazione archivio	••	E	-
Dematerializzazione protocollo	••	E	-
Dematerializzazione ordinativi (mandati e reversali)	•	E	Cuneo
Acquisti centralizzati con aste elettroniche	•••	E	-
Appalti unici telefonia & dati su ADSL	•••	E	-
Reinternalizzazione di servizi	••	E	Bra, Saluzzo
Riqualificazione energetica degli stabili comunali	•••	E	Coibentazioni esterne
Monitoraggio telematico consumi di energia punti luce	••	E	Illuminazione pubblica di Mondovì
Controllo centralizzato temperatura degli stabili	••	E	Scuole di Cuneo
Controllo servizi erogati (spazzaneve) con GPS	•	C	Mondovì
Videosorveglianza spazi ed edifici pubblici	••	E	-

Segue >

Legenda*Diffusione*

- citato in un caso
- citato in alcuni Comuni
- citato in buona parte dei Comuni

tipo di impatto

- E: economia
- C: comunicazione pubblica
- Q: maggior qualità dei servizi
- S: nuovo servizio
- F: modalità alternativa di finanziamento di opere o servizi

Attività trasversali a rilevanza esterna			
	Diffusione	Tipo impatto	Note/esempi
Servizi online (scarico moduli, inoltro, verifica iter pratiche, pagamenti contravvenzioni e tasse)	•••	Q	Anche verifica pagamento fornitori
Siti web tematici	••	Q, C	Turismo, bb.cc, sport
Avvisi via sms a cittadini e utenti registrati	•	Q, C	Mondovì
Uso social network	•	C	Cuneo
Totem interattivi per informazioni a turisti e cittadini	•	C	Cuneo
Verifiche pubbliche (periodiche) sull'attuazione programma	•	C	Bra, Saluzzo
Strumenti di urbanistica partecipata	•	C	Fossano
Albo pretorio on line (consultazione delibere e determine)	•••	C	-
Verbali commissione edilizia on line	•	C	Fossano
Registrazioni sedute consigli comunali on line	••	C	Savigliano, Bra

Sulle 43 innovazioni citate, quelle più diffuse rientrano nelle categorie delle attività trasversali a rilievo interno e delle attività trasversali a rilevanza esterna.

L'innovazione organizzativa dei servizi di amministrazione generale è sostanzialmente generalizzata nei diversi Comuni esaminati. I vincoli sul personale hanno condotto a diverse azioni di riassetto delle strutture organizzative e di flessibilità di impiego del personale. Gli acquisti centralizzati con asta elettronica, apprezzati per i minori costi di fornitura e il minor contenzioso indotto, si sono diffusi. Sempre la normativa ha spinto verso l'impiego di tecnologie digitali nelle procedure amministrative e ha portato tutti gli enti ad avviare – seppur con modalità differenziate – percorsi di progressiva de-materializzazione dei flussi documentali.

Analoga diffusione si rileva nelle attività di rapporto e relazione con i cittadini, quali i servizi on line.

Peraltro si riscontrano innovazioni a elevata diffusione nei servizi alla persona e nei beni culturali, dove l'esigenza pare essere soprattutto quella di mantenere il livello dei servizi in tempi di restrizioni. In molte testimonianze si rileva un impegno a costruire sinergie con alcune attività private, per integrare l'offerta complessiva (per esempio nei servizi all'infanzia). Il ricorso al volontariato è diffuso negli enti e per diverse attività e sono 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 e nel sostegno all'associazionismo familiare.

Nelle attività connesse all'edilizia privata sono state introdotte diverse innovazioni, che beneficiano delle ICT. I percorsi sono diversi, ma le finalità simili: le innovazioni mirano alla de-materializzazione delle pratiche edilizie e alla comunicazione on line del loro stato di avanzamento (per esempio la pubblicazione on line dei verbali della commissione edilizia), oltre alla semplificazione delle procedure amministrative, come con il Modello Unico.

Anche nei servizi al territorio e nei lavori pubblici si evidenzia un forte impiego di tecnologie digitali. Di rilievo le soluzioni attente al problema energetico (per esempio il teleriscaldamento) negli edifici pubblici e anche alcuni interventi per il trasporto pubblico e per la diffusione del *bike sharing*.

Considerando l'impatto delle innovazioni censite, le testimonianze evidenziano impatti diversificati: dalla prevalenza dell'attivazione di nuovi servizi (nei campi della cultura e nella viabilità), al miglioramento della comunicazione pubblica (specie nelle attività trasversali a rilevanza esterna) e al contenimento dei costi (specie nelle attività trasversali a rilievo interno).

Risulta un po' meno evidenziato l'impatto sulla qualità dei servizi, presente comunque nell'ambito dell'edilizia privata e nei servizi sociali e culturali, mentre pare poco significativa la ricerca di forme alternative di finanziamento privato di opere pubbliche o servizi.

Più in generale, tra gli impatti concreti più segnalati in positivo si evidenziamo minori costi e minor contenzioso nelle procedure di acquisto, la riduzione dei consumi energetici, il più semplice accesso ai documenti con la de-materializzazione, il più semplice accesso ai documenti con la de-materializzazione, il minor carico per gli uffici grazie alla messa on-line delle procedure edilizie. È necessario rilevare che le testimonianze citano anche il conseguimento di nuovi modi di lavorare e l'instaurazione di nuovi rapporti tra amministrazione e cittadini. Peraltro non mancano indicazioni di esiti negativi o di parziale successo in alcuni interventi (una sperimentazione di *car sharing*; una iniziativa di raccolta fondi per il restauro di spazi pubblici; una raccolta di segnalazioni da parte dei cittadini).

Le testimonianze non privilegiano un tipo di innovazione rispetto ad altri (per esempio quelle a elevato contenuto di ICT; oppure l'istituzione di un servizio nuovo), ma non sorprende che riflettano la diversità dei ruoli ricoperti. I Sindaci hanno messo in evidenza la varietà dell'innovazione negli enti, le principali finalità perseguite, i condizionamenti cui devono sottostare. I direttori e segretari generali invece hanno posto maggiore attenzione alle attività trasversali dell'ente, alla gestione del personale e del patrimonio, al processo di introduzione delle innovazioni e al loro impatto.

L'indagine ha anche cercato di individuare elementi rilevanti del processo attraverso cui vengono introdotte le innovazioni negli enti: le spinte di avvio, gli elementi di facilitazione, la presenza di barriere e altre criticità, gli stadi di attuazione e le necessarie sperimentazioni, l'impatto conseguito.

A proposito dell'origine delle pratiche innovative, emerge come le *spinte di fonte normativa* siano le più frequenti. In ogni caso, qualunque sia la spinta che dà avvio al processo, le componenti interne delle 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. Le testimonianze fanno emergere che i margini di attuazione delle previsioni normative in genere sono ampi e consentono spazi e tempi di adattamento più o meno rilevanti: gli obiettivi posti a livello nazionale (per 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. Un ruolo non secondario nell'attivazione di pratiche innovative è rappresentato dalla disponibilità di nuove soluzioni tecnologiche, con particolare riferimento all'utilizzo di ICT.

Tra gli obiettivi delle pratiche quello dominante è *ridurre i costi di gestione*, sia della macchina comunale complessiva, sia dei singoli servizi e

attività, considerata l'attuale situazione di ristrettezza finanziaria diffusa. Altro obiettivo molto presente, soprattutto nell'ambito dei servizi generali e amministrativi, è il *miglioramento delle procedure*, che può risultare sia in costi inferiori sia in una *semplificazione* a vantaggio degli utenti. Una terza finalità, presente soprattutto nei settori che producono servizi finali alla persona o al territorio, è quello di aumentare le *sinergie con soggetti esterni* al Comune; ciò al fine di potenziare l'offerta complessiva dei servizi: come per i servizi all'infanzia, oppure per impiegare risorse finanziarie private in interventi di pubblica utilità.

Diverse iniziative sono mirate a *semplificare le relazioni* tra amministrazioni e cittadini e operatori (servizi on line; semplificazione regolamenti; maggior gamma negli orari di accesso degli uffici; sportelli unici). Altre iniziative mirano anche a una *migliore comunicazione pubblica* (revisione periodica siti web; avvisi via sms; verifiche pubbliche periodiche del mandato).

In questi campi, alcune innovazioni sono state avviate utilizzando uno specifico *finanziamento esterno*, che tuttavia non risulta un requisito sempre necessario. Anche il ruolo dei *fornitori esterni*, nel proporre e stimolare innovazione, viene citato poco. Più spesso Sindaci e dirigenti ricordano il ruolo dell'esperienza altrui, e l'utilizzo di soluzioni sperimentate altrove. Un dialogo costante tra gli enti, attraverso consultazioni informali tra gli uffici che si occupano delle medesime attività, o anche in forma di cooperazione strutturata per specifici servizi, è considerato un importante elemento di facilitazione.

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. Tali costi portano, talvolta, a introdurre un'innovazione in modo parziale, sub ottimale perché limitata ad alcuni comparti dell'ente o ambiti di attività, e che pertanto ostacola una riprogettazione più complessiva. Tale criticità si riflette nell'esigenza, emersa in diverse riprese, di disporre di soluzioni già testate, per esempio attraverso il sistema del riuso, oppure basate su piattaforme e progetti condivisi, a beneficio delle sette Città.

Alla luce di quanto emerso dall'indagine, è possibile indicare *elementi di prospettiva* per l'innovazione negli enti locali. La sintetica analisi di alcuni dati di bilancio delle sette Città indica una condizione complessiva di buona salute finanziaria. Le diversità tra gli enti evidenziate per alcune scelte di tipo finanziario e fiscale testimoniano che le Città prese in esame, almeno fino al 2011, hanno avuto spazi di autonomia nel mettere in atto scelte fiscali proprie.

Gli spazi di autonomia, però, rischiano di ridursi. Oggi l'obiettivo dominante per le pratiche innovative indagate sempre più sembra diventare

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, i vincoli gestionali cui saranno soggetti verosimilmente cresceranno. Pertanto lo scenario pare essere quello di una minor autonomia organizzativa affiancata dalla ricerca di riduzione nelle spese: 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 sembra favorevole all'avvio o alla prosecuzione di percorsi di sperimentazioni, valutazione, innovazione.

In questo scenario, quali indicazioni possono trarsi per un'eventuale azione di sostegno dell'innovazione istituzionale?

La mappatura dei processi di miglioramento e innovazione, la descrizione degli aspetti processuali, delle spinte e delle barriere, consente di individuare alcune linee di intervento prioritarie per favorire e consolidare i processi innovativi negli enti:

- **Aggiornamento costante e formazione.** È 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.

Infine va probabilmente ridimensionato il problema dei “costi dell’innovazione”. Anche se spesso vengono indicati, un po’ ritualmente, come una criticità importante, secondo il parere di diversi Sindaci e dirigenti intervistati, vi sono altri aspetti – come quelli appena citati – che vanno considerati in modo prioritario.

Dall’indagine emerge, quindi, l’indicazione che una politica di sostegno non deve concentrarsi solo su meccanismi di finanziamento per progetti innovativi, ma anche su azioni di contesto che ne favoriscano i processi attuativi, in una sistematica considerazione dell’orizzonte italiano ed europeo.

Riferimenti bibliografici

- Abburà, L., Borrione, P., Cogno, R. e Marocchi G. (2011), *L'innovazione sociale in provincia di Cuneo*, Quaderno 12 della Fondazione CRC, Cuneo.
- 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 I&DeA (2008), *Innovation in local public services*, London.
- Berry, F.S. e Berry, W.D. (2011), *Innovation and Diffusion Models in Policy Research*, in Sabatier P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Second edition, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Borins, S. (2001a), *Innovation, success and failure in public management research: Some methodological reflections*, in *Public Management Review*, vol. 3, n. 1.
- Borins, S. (2001b), *The Challenge of Innovating in Government*, The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government, February 2001.
- Boyne, G. A. et al. (2005), *Explaining the adoption of innovation: an empirical analysis of public management reform*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 23.
- Breton, A. (1991), *The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition*, in Kenyon D.A., Kincaid J. (eds.), *Competition among States and Local Governments*, The Urban Institute Press, Washington D.C.
- Breton, A. (1996), *Competitive Governments. An economic theory of politics and public finance*, Cambridge University press, New York.
- European Commission (2011), *Innobarometer 2010. Innovation in Public Administration*, Flash Eurobarometer n. 395, Brussels.

- Fagerberg, J., Mowery, D. e Nelson, R. (1997), *Innovazione. Imprese, industrie, economie*, Carocci editore, Roma.
- Hartley, J. (2006), *Innovations and its Contribution to Improvement. A Review for Policy-makers, Policy Advisers, Managers and Researchers*, Department for Communities and Local Government, London.
- Mulgan, G. e Albury, D. (2003), *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, October 2003.
- NESTA (2008), *Transformers: How local areas innovate to address changing social needs*, Research Report, January 2008.
- Murray, R., Caulier-Grice, J. e Mulgan, G. (2010), *The Open Book of Social Innovation: ways to design, develop and grow social innovation*, London, NESTA and The Young Foundation.
- Osborne, S. (1998), *Naming the Beast: Defining and Classifying Service Innovations in Social Policy*, in *Human Relations*, n. 9, vol. 51.
- Salmon, P. (1987), *Decentralization as an Incentive Scheme*, Oxford Review Of Economic Policy, 3 pp. 24-43.
- Walker, R.M. (2006), *Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government*, in *Public Administration*, vol. 84, n. 2.
- 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.
- Wolfe, R. A. (1994), *Organizational Innovation: Review, Critique and Suggested Research Directions*, in *Journal of Management Studies*, vol. 31, n. 3.

I Quaderni della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo

- 1. Il bilancio dell'Unione europea 2007**
L'accesso ai finanziamenti comunitari per il territorio (2007)
- 2. Percezione e notorietà della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo** (2007)
- 3. "Senectus Ipsa Morbus"**
Ricerca sui servizi socio-assistenziali per gli anziani nell'area di Cuneo, Mondovì ed Alba/Bra (2008)
- 4. L'Università in provincia di Cuneo**
Gli studenti residenti in provincia iscritti nelle sedi locali e nella sede di Torino (2008)
- 5. Cluster produttivi e traiettorie di sviluppo nei territori del cuneese** (2009)
- 6. Il Politecnico di Torino in provincia di Cuneo**
Dai dati statistici alle opinioni degli studenti (2009)
- 7. Il settore delle utilities in provincia di Cuneo**
Analisi e prospettive (2009)
- 8. Università e sviluppo del territorio**
Laureati cuneesi della facoltà di Scienze Politiche e mercato del lavoro (2010)
- 9. L'arte della Fondazione**
Valutazione dei progetti di conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico e architettonico finanziati dalla Fondazione CRC (2010)
- 10. Un patrimonio valorizzato**
Descrizione dei 100 maggiori interventi di restauro architettonico e artistico finanziati dalla Fondazione CRC (2011)
- 11. La ricerca della Fondazione**
Valutazione di tre anni di Bando Ricerca della Fondazione CRC (2011)
- 12. L'innovazione sociale in provincia di Cuneo**
Servizi, salute, istruzione, casa (2011)
- 13. Il valore della cultura**
Per una valutazione multidimensionale dei progetti e delle attività culturali (2011)
- 14. L'impatto economico delle università decentrate: il caso di Cuneo** (2012)
- 15. Capitale umano e società della conoscenza: i laureati nelle imprese cuneesi** (2012)