

I paradossi della collaborazione intercomunale: più ostacoli che pietre miliari*

La collaborazione intercomunale è una scelta organizzativo-gestionale attuata finora su base volontaria da realtà tipicamente di piccole e piccolissime dimensioni. Essa può assumere diverse forme: dalla convenzione bilaterale tra comuni limitrofi (la scelta più diffusa) alla cosiddetta Unione di comuni (un vero e proprio ente con propria potestà regolamentare), passando per i consorzi e le aziende partecipate.

La collaborazione ha alla base obiettivi quali l'incremento dell'efficienza, la migliore allocazione delle risorse, la crescita dell'efficacia dell'azione a livello locale. Negli ultimi tempi – per effetto di una serie di provvedimenti legislativi adottati per fronteggiare la crisi finanziaria e stimolare lo sviluppo – essa è diventata una scelta obbligata per il 70% dei comuni italiani, ossia quelli con popolazione fino a 5mila abitanti.

Nel nuovo contesto normativo le Unioni di comuni sono destinate ad assumere centralità non soltanto per l'esercizio associato di funzioni comunali, ma bensì per il 'governo di area vasta'. In particolare, le norme prevedono che i comuni più piccoli (fino a 1.000 abitanti) dovranno convergere in un nuovo tipo di Unione cui dovranno essere conferite *tutte* le funzioni e i servizi. I comuni più grandi (da 1.001 fino a 5.000 abitanti) saranno tenuti invece a esercitare congiuntamente le funzioni fondamentali. Inoltre è previsto che in tali comuni le funzioni legate alle tecnologie dell'informazione e comunicazione (ICT) siano obbligatoriamente ed esclusivamente svolte in forma associata, fino a raggiungere un limite demografico minimo di 30.000 abitanti.

Non era mai accaduto che in un tempo così breve si susseguissero novità tanto pervasive per gli enti locali. Da parte degli osservatori non manca un certo scetticismo. Alcuni fanno notare come anche in questo caso la retorica della valorizzazione delle autonomie locali abbia dovuto fare i conti con vincoli di bilancio sempre più stringenti, facendo prevalere, ancora una volta, l'impostazione di stampo centralistico e la cultura giuridica. Il risultato è un ibrido che - secondo i critici - richiederà ulteriori interventi legislativi in sede di attuazione, ma soprattutto lascerà irrisolti molti dei problemi sul tappeto, così come è accaduto in passate stagioni di riforma.

Da parte degli amministratori pubblici vi è un diffuso timore che i recenti provvedimenti rendano ancora più difficoltosi le attività e il funzionamento dei piccoli comuni. Questi ultimi, non dimentichiamolo sono ben 5.700 (su un totale di 8.094), sono situati soprattutto in zone montane e amministrano il 54% del territorio nazionale. La maggior parte dei comuni possiede strutture tecniche e organizzative molto ridotte, e conta un numero limitato di interlocutori (cittadini e aziende).

La lettura di quanto avvenuto finora sul terreno delle Unioni di comuni (N=337 al 2011) rivela ombre e luci, e situazioni paradossali. La Lombardia, ossia la regione italiana con il maggior numero di Unioni di comuni (56), ad esempio, mostra quanto segue:

- a partire dal 1999 lo scenario delle gestioni associate, anziché semplificarsi, si è ulteriormente frammentato (sullo stesso territorio spesso coesistono, e in parte si sovrappongono, molteplici soggetti e istituzioni, coinvolti in una pluralità di forme contrattuali di collaborazione);

* Sintesi dell'intervento svolto da Maddalena Sorrentino (Università degli studi di Milano) il 28 maggio 2012 nell'ambito del Panel: *Le amministrazioni pubbliche e le sfide del cambiamento: processi, prestazioni, risultati*, presieduto da Gianfranco Rebora (Università Carlo Cattaneo LIUC, Castellanza).

- le Unioni di comuni presenti sono gracili (si compongono mediamente di 3 soggetti), e difficilmente la loro azione è in grado di incidere a livello di governo di area vasta;
- le Unioni di comuni, una volta costituite, mostrano limitata capacità di ‘fare rete’ e sviluppare il proprio raggio d’azione. Addirittura non sono rari i casi in cui uno dei partner decida di reinternalizzare funzioni precedentemente conferite all’Unione, oppure stipuli convenzioni con altri comuni esterni all’Unione;
- le risorse finanziarie (di provenienza sia statale che regionale) di cui le Unioni di comuni hanno beneficiato, e continuano a beneficiare, sembrano essere una condizione necessaria ma non sufficiente per indurre i comuni a perseguire forme di collaborazione durevoli e significative per i rispettivi territori.

Un discorso approfondito sul tipo di servizi conferiti alle Unioni e sul modo con cui le risorse ricevute dalle Unioni vengono impiegate nel concreto (prevalgono nettamente le spese correnti su quelle in conto capitale) porterebbe lontano. Dietro le performance modeste di alcune Unioni di comuni vi sono certamente comportamenti opportunistici da parte degli amministratori locali e miopia strategica. *Management matters*, verrebbe da dire, ma non si tratta soltanto di questo.

Le norme sulle Unioni si propongono di rispondere al problema della marginalità dei piccoli comuni offrendo risorse extra per indurre questi soggetti ad adottare i comportamenti desiderati (ossia di collaborazione a livello locale per programmare insieme e per produrre servizi) mediante la costituzione di un soggetto terzo (ossia l’Unione), ma al tempo stesso lasciano ai comuni ampi spazi discrezionali, in termini di finalità e ambito della collaborazione, grado di integrazione inter-organizzativa, obblighi di rendicontazione.

Si potrebbe affermare che in questa partita la Regione Lombardia abbia preferito ‘giocare al ribasso’:

- fissando requisiti di ammissibilità ai contributi poco selettivi sotto il profilo della qualità e dei contenuti progettuali, da un lato, e, dall’altro, nessun *exit cost* per il comune che decide di recedere dall’Unione. In entrambi i casi il valore intrinseco dell’Unione viene svilito;
- prevedendo ‘azioni di accompagnamento’ limitate alla fase di costituzione dell’Unione. I comuni potenzialmente interessati a entrare in progetti di collaborazione, ma privi delle necessarie competenze organizzative, rinunciano in partenza;
- stabilendo un sistema di monitoraggio/controllo ex post volto ad accertare la compliance dal punto di vista amministrativo-formale, ma non gli outcome dell’Unione. Ciò favorisce i comportamenti opportunistici.

In sintesi, policies poco selettive dal punto di vista dell’input e degli output, con una regia poco incisiva da parte dell’amministrazione regionale hanno contribuito a formare un campo d’azione organizzativa debolmente strutturato nel quale i comuni con minori capacità e risorse risultano penalizzati. La buona notizia è che comunque il ricorso all’associazionismo intercomunale è cresciuto negli anni, quindi le modeste performance raggiunte finora possono essere considerate come ‘bicchiere mezzo pieno’. Paradossalmente, tuttavia, la Regione Lombardia rischia di alimentare i processi di delegittimazione delle Unioni di comuni che essa stessa provvede a sostenere dal punto di vista finanziario.