

La gestione associata delle funzioni comunali tra criticità e opportunità di sviluppo.

Roma, 28 settembre 2016. Ore 15,00

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Sala Monumentale
Largo Chigi, 19 – Piano II



Modalità alternative di associazionismo territoriale

RENATO DI GREGORIO

Amministratore di Impresa Insieme S.r.l. e
Presidente dell'Istituto di ricerca sulla formazione intervento

Il contesto in questi ultimi venti anni

L'associazionismo dei Comuni italiani è un processo in atto di cui noi possiamo raccontare solo la storia degli ultimi venti anni.

Dopo la legge Bassanini del 1997 l'associazionismo è stato sollecitato dalla necessità di realizzare servizi innovativi come il SUAP, l'URP, il Marketing territoriale, e di far uso di nuove tecnologie informatiche: il web, i software applicativi, gli info point. L'innovazione e i finanziamenti che ne sostenevano l'introduzione nella pubblica amministrazione locale (da ora P.A.L.) richiedevano ampie aggregazioni di Comuni (si pensi ai primi finanziamenti del RAP 100 per il SUAP), a volte di intere province o addirittura di più province (si pensi ai primi progetti di e-Gov del 2002).

I finanziamenti pubblici sono sempre stati un'occasione golosa per associarsi per il tempo necessario a fruirne. Dopo la rendicontazione della spesa non vi era più la necessità di tenere assieme un'aggregazione contingente. Ciò è avvenuto anche laddove bisognava giustificare la richiesta con uno studio propedeutico di sviluppo locale (vedi i PIT) o con un processo partecipativo che coinvolgesse i cittadini (si ricordino i bilanci partecipativi o le opere frutto di programmi partecipativi).

Nella situazione odierna lo sprone all'associazionismo dei Comuni deriva da due spinte che appaiono contrapposte: la prima risponde ad un criterio economicistico che sostiene l'opera di dimagrimento progressivo delle strutture comunali, la seconda risponde al tentativo di ridurre la complessità del rapporto tra strutture centrali (Stato e Regioni) e quelle locali per gestire lo sviluppo.

Il primo criterio sembra considerare la P.A.L. come un sistema di erogazione di servizi, peraltro poco efficiente e costoso, che vale dunque la pena di riunire e semplificare. A ciò rispondono gli incentivi alle fusioni, le leggi sull'associazionismo delle funzioni ricorrenti, la stessa spinta alla costituzione di unioni di Comuni.

Il secondo criterio sembra voler perseguire strategie di cambiamento e di innovazione governate dall'alto con l'ambizione che si propaghino sui territori. Peccato che spesso esse siano azioni promosse dai settori funzionali delle strutture centrali dello Stato e delle Regioni, difficilmente integrabili sul territorio soprattutto ora che le strutture periferiche diventano sempre più esili e affogate sull'esercizio del compito.

La massa dei finanziamenti pubblici, che a singhiozzo e con un andamento ondulatorio dovuto ai cicli di programmazione (isteri iniziale e affogamento finale) alimentano le strutture periferiche, potrebbero sopperire alle scarse risorse ricorrentemente disponibili, ma risultano troppo altalenanti per sostenere strutture specialistiche di sviluppo organizzativo stabili a supporto delle associazioni.

Ciò finisce per alimentare strutture esterne di consulenza che assorbono la discontinuità dei finanziamenti pubblici fornendo però anche una discontinuità dell'azione di supporto alle strategie di sviluppo. La loro azione si limita ad interpretare il rapporto tra i vincoli dei bandi pubblici, la traduzione possibile in progetti ammissibili, l'aggregazione strumentale dei partner pubblici e la gestione delle risorse assegnate per il tempo vincolante definito dalla fonte erogatrice.

A questa difficoltà si aggiunge l'aleatorietà della committenza politica dovuta al sistema elettivo che strutturalmente prevede il ricambio. Le strategie di sviluppo richiedono invece tempi lunghi di realizzazione e una preparazione professionale solida della classe politica per la gestione contestuale della strategia (sogni propri e potenzialità del territorio) e della struttura (vincoli, leggi, norme, contratti e risorse economiche limitate in gestione, spesso regolate da decisioni necessariamente mutevoli del Governo).

In questo contesto collochiamo la nostra esperienza e rappresentiamo le scelte di fondo che caratterizzano il tipo e le finalità dell'associazionismo che abbiamo contribuito a sostenere.

L'intuizione strategica per un nuovo ruolo dei Comuni associati

Dopo i primi dieci anni che siamo andati dietro alla necessità di aiutare i Comuni ad associarsi per costituire e gestire servizi complessi e tecnologie innovative, abbiamo progressivamente compreso che era possibile ricercare un motivo diverso per associare i Comuni e un ruolo diverso da far esercitare alla P.A.L.

In definitiva, lavorare sui servizi, a parte la difficoltà insita nell'integrazione di funzioni di terzo e quarto livello senza la possibilità di integrazione tra i vertici delle medesime strutture, lasciava ai Comuni invariato il vecchio ruolo di "erogatori di servizi". Dopo venti anni di tentativi sul SUAP si è passato la mano alle Camere di Commercio a dimostrazione della difficoltà incontrate e delle terziarizzazioni possibili.

Ci siamo invece resi conto che il ruolo più importante per l'amministrazione comunale non era quello di erogatore di servizi ma quello di integratore di organizzazioni operanti su un territorio al fine di garantire il benessere del suo sistema vivente.

Il territorio e la vita che esso contiene è diventato così il patrimonio che la somma dei comuni che lo circoscrive deve proteggere, alimentare, tenere in vita e rendere consapevolmente e responsabilmente attivo perché tutti coloro che lo vivono ne traggano benessere.

Un tipo di associazionismo. Il modello dell'O.T.

Nasce quindi nel 2007 e si matura nel 2010 il modello dell'Organizzazione Territoriale (da ora O.T.) che trova una prima descrizione nella pubblicazione che porta per la prima volta questo nome.

Le nuove Associazioni che si vanno costituendo dal 2015 in avanti in Toscana con l'ACT, in Puglia con l'ACF e forse in Sicilia con l'ACS sono tutte figlie di questo nuovo modello.

Le Associazioni nate prima, nel 2014, sulla logica del "servizio" sono invece in una fase di rivisitazione per uniformarsi al nuovo modello.

Naturalmente le nuove Associazioni ereditano tutta la conoscenza e l'esperienza maturate da quelle antecedenti alla loro nascita, così come tutte quelle nate prima, dal 2004 al 2015, hanno ereditato la conoscenza maturata con il primo prototipo sperimentato in Sardegna, quello che è stato chiamato "il progetto Territorio", premiato al Forum P.A. del 2002.

Il modello O.T. parte dal presupposto che un Territorio possa paragonarsi ad una Organizzazione che, quindi, come tutte le organizzazioni ha da perseguire una strategia di sviluppo per garantire la vita e il benessere degli esseri che la costituiscono e ha da regolare la divisione del lavoro che articola al suo interno per ripartire la fatica e rispettare le vocazioni degli esseri viventi che la compongono.

I Comuni in questo modello hanno un ruolo fondamentale perché:

1. Circoscrivono il Territorio definendone così la sua identità,
2. Assicurano la Governance di questa nuova Organizzazione chiamata Territorio
3. Integrano in modo soft le organizzazioni che si trovano dentro la circonferenza circoscritta come se fossero “funzioni” di una qualsiasi organizzazione
4. Sviluppano reti che consentono l’omogeneità dei servizi di cui i cittadini possono godere in ogni luogo del territorio
5. Erogano o controllano alcuni servizi che consentono l’integrazione tra le organizzazioni attraverso accordi, programmi, progetti e strumenti tecnologici evoluti, che contribuiscono peraltro a creare
6. Si occupano del benessere e dell’integrazione degli esseri viventi che stanno in questa loro organizzazione, della loro identificazione con essa, con la sua storia e le sue strategie di sviluppo
7. Attivano rapporti con altre O.T. e fissano alleanze necessarie alla vita reciproca
8. Si riforniscono di risorse disponibili nell’organizzazione mondiale (O.M.) compatibilizzando il globale con il locale
9. Promuovono e regolano processi e progetti partecipati di innovazione che rendano progressivamente più desiderabile vivere sul territorio, venire a scoprirlo, desiderare di allearvi.
10. Sostengono la struttura di quella “comunità educante e professionalizzante ” che si occupa del ciclo di vita e di lavoro dei suoi componenti.

La struttura organizzativa delle Associazioni di Comuni che sposano il modello O.T.

a. La governance politico-strategica espressa dai Comuni dell’O.T.

La prima operazione per costituire un Territorio che abbia la somiglianza di una Organizzazione è quella di aggregare Comuni che circoscrivono un’area distintiva per storia, geografia, cultura, attività sviluppate nel tempo dai suoi abitanti, per il paesaggio stesso che la contraddistingue (approccio antropico, vedi Magnaghi).

I Comuni che lo hanno fatto hanno sottoscritto una Convenzione secondo i canoni previsti dalla legge: finalità, durata, costi, struttura, ecc. dopo che essa è stata approvata in Consiglio Comunale.

L’entità così costituita si fregia di un Logo e si dota di un sistema di comunicazione evoluto (sito web, posta dedicata, strumenti social, carta intestata, biglietti da visita, brochure, ecc.) .

Se il “territorio” si allarga, perché altri Comuni aderiscono all’iniziativa, la struttura si articola in sub territori che hanno una loro autonomia sulle strategie di sviluppo locale, ma perseguono una politica comune per garantire l’efficienza interna, l’identità d’insieme, i valori di riferimento, le tecnologie di base, il sistema di ricambio generazionale e l’approvvigionamento di risorse. Ciò esattamente come farebbe qualsiasi Organizzazione il cui sviluppo richieda un’articolazione organizzativa “divisionale”.

Anche queste articolazioni interne (le divisioni) si dotano di un Logo specifico e di un sistema di comunicazione ad hoc che però fa da riferimento a quello generale.

L’insieme dei Comuni aderenti alla Convenzione costituiscono un Comitato Guida (Assemblea dei sindaci) che elegge a maggioranza il proprio presidente.

Se l’O.T. si articola in Sub Territori si costituiscono dei sotto Comitati Guida e si eleggono dei Presidenti per ciascuno di loro. Il Sub Territorio viene chiamato ABD (area di business distintivo).

Se c’è un territorio trasversale a quelli geografici costituiti, identificabile per ragioni diverse: per qualcosa (es: un fiume, un prodotto) o per qualcuno che lo attraversa (es: i camminatori, i ciclisti,)), può essere costituita una ABD specifica. L’associazione dei Comuni della provincia di Frosinone, ad esempio, (SER.A.F.: www.associazioneseraf.it) ha tre presidenti di ABD territoriali (Nord, Centro e Sud), un presidente di ABD trasversale (la Via Francigena) e un presidente dell’intera O.T.

b. La governance organizzativa-normativa nei Comuni dell'O.T.

Si costituisce poi un secondo livello di Governance: il Comitato Gestionale, formato dall'insieme dei Segretari comunali dei comuni sottoscrittori della Convenzione. Esso ha il compito di governare i processi di sviluppo organizzativo che l'organizzazione del lavoro che l'O.T. richiede di attivare.

Infatti l'integrazione tra Comuni associati richiede un mutamento dei comportamenti organizzativi, un rapporto nuovo con i membri delle altre organizzazioni del territorio, un impegno notevole nella progettazione dell'innovazione, l'uso di tecnologie comuni e un sistema di gestione delle risorse umane fondamentalmente diverso.

Questa materia va regolata da ruoli che presidiano la trasversalità dell'organizzazione e che hanno la possibilità di lavorare sul governo della interfunzionalità e intersettorialità interna.

c. Le Comunità di pratica

Le persone che operano nello stesso settore in comuni diversi confluiscono in una specifica "famiglia professionale" così da condividere progressivamente le medesime modalità con cui espletano la loro funzione, usano la tecnologia di lavoro, fanno riferimento alle leggi regolamentatrici del loro servizio. In questo senso l'azione nei loro riguardi è quella finalizzata a farli diventare membri di una "comunità di pratica". L'operazione, oltre che garantire una economia di scala dell'innovazione funzionale, consente una crescente omogeneità del servizio erogato in comuni diversi e, in prospettiva, consente anche di assumere decisioni consapevoli e responsabili nell'associazionismo di funzioni.

La comunità di pratica, così costituita, viene dotata di strumenti di comunicazione di rete che consentono l'intercambio professionale. Le persone che ne fanno parte vengono così resi partecipi di progetti di interesse comune e ciò facilita l'omogeneità professionale all'interno della "famiglia" e le relazioni interpersonali e umane tra i suoi membri.

d. La Segreteria dell'O.T.

L'Organizzazione siffatta ha ragione di regolare la comunicazione interna e quella con l'esterno, deve risultare peraltro riconoscibile e deve poter rappresentare la sua vita e il suo divenire, gli impegni che assume, i progetti che attiva e i risultati che ottiene, le alleanze che stabilisce, i riconoscimenti che acquisisce, l'apprendimento che matura, le proposte che attiva, la storia stessa della sua vita.

Questa è tutta materia di competenza di una struttura ad hoc che va costituita con risorse interne alla somma dei Comuni aderenti o affidata ad una consulenza esterna stabile.

e. La Ricerca & Sviluppo dell'O.T.

Ogni organizzazione, mentre vive l'oggi si attiva per garantirsi il futuro, migliorando progressivamente quello che ha, ma anche facendo dei salti strategici (vedi Ansoff) per diventare qualcosa di diverso e migliore.

Anche l'O.T. ha bisogno di elaborare e presidiare lo sviluppo di processi di miglioramento continuo e di operare su prospettive di sviluppo strategico. Essa ha anche la necessità di procurarsi le risorse economiche per sostenere i costi di entrambi i processi e delle ricadute che essi hanno sulla struttura di cui dotarsi.

Ciò dà ragione di disporre di una struttura di alto livello qualitativo in grado di dialogare con le fonti erogatrici di risorse economiche e di competenza tecnica – scientifica.

Anche questa struttura può contenere persone acquisite dall'insieme dei comuni aderenti o affidata a consulenti stabilmente affiliati, possibilmente della stessa organizzazione a cui è affidata la segreteria.

f. Le associazioni giovanili dell'O.T.

La Segreteria e la Ricerca & Sviluppo dell'O.T. può essere affidata ad una consulenza stabile che svolge questo doppio ruolo con continuità. In questo caso la quota relativa alla prestazione erogata è simbolica (solitamente da 2.000,00 a 4.000,00 €/anno). Il resto della remunerazione è coperta dalle attività che la medesima consulenza si ritaglia all'interno dei progetti di cui acquisisce il finanziamento facendo partecipare i Comuni per cui lavora ai bandi pubblici.

La stabilità della presenza consulenziale garantisce due risultati apprezzabili: la corrispondenza dei finanziamenti ai progetti strategici, anziché il contrario, la continuità dello sviluppo strategico anche al

mutare di quale elemento all'interno del Comitato Guida e del Comitato Gestionale, dovuto al ciclo elettivo.

Per garantire questa continuità, all'interno dell'O.T. si individua e si forma una schiera di giovani all'uso del modello dell'O.T. e della metodologia con cui si attivano i processi di progettazione partecipata per il miglioramento continuo dell'interno e il progresso strategico esterno.

I giovani più promettenti e motivati vanno aiutati a costituire strutture imprenditoriali semplici che possano consolidarsi con tempo. Alcuni di loro possono così andare a coprire i ruoli all'interno della Segreteria o della Ricerca & Sviluppo oppure fiancheggiare le iniziative di sviluppo locale nei ruoli di integrazione necessari. Sulla Via Francigena del Sud, nel Lazio, le Associazioni di Comuni sono supportate dalle Associazioni giovanili costituite sul loro territorio.

I processi formativi per questi giovani cominciano con iniziative di formazione-intervento realizzate a livello locale per i giovani dei Comuni associati e poi proseguono fino ai Master di ruolo. Il Master RAGGI per esperto di organizzazione per lo sviluppo locale è quello finalizzato a preparare i giovani che operano per seguire e sostenere le O.T., ma ci sono Master per esperti di Comunicazione territoriale (es: LUCE) o Master per "animatori degli itinerari culturali europei" (es: Accompagna).

Per favorire la loro costituzione va però anche strutturata una rete di laboratori entro cui i giovani e le loro associazioni possono trovare luogo e modo per operare e professionalizzarsi. Nelle O.T. costituite essi sono chiamati "laboratori di marketing territoriale" e sono disponibili nel loro insieme anche se sono distribuiti sull'intero territorio dei comuni associati.

L'integrazione delle "organizzazioni/funzioni" all'interno dell'O.T.

Una volta che i Comuni hanno sottoscritto la Convenzione per la loro aggregazione e hanno costituito le strutture interne di governo per il funzionamento della loro associazione e per l'esercizio del loro ruolo di governo dell'integrazione territoriale interorganizzativo, si attiva il piano di strutturazione del resto dell'O.T.

Vanno infatti stabilite le relazioni con tutte le altre organizzazioni presenti sul territorio portando prima ad "unità funzionale" la somma delle organizzazioni dello stesso tipo.

La prima "funzione" con cui formalizzare una relazione stabile è quella espressa dalla Scuola. Le scuole costituiscono, nel loro insieme, la "funzione" educativa e formativa, ma esse sono numerose e articolate per livello e specializzazione. Esse vanno dunque prima raccolte e integrate tra loro e poi interrelate con la somma dei Comuni che circoscrivono il territorio dove esse operano.

La formula di "rete" che il MIUR ha suggerito alle scuole di utilizzare copre il primo fabbisogno: costituire la funzione. Il Protocollo d'intesa può essere utilizzato per conseguire il secondo obiettivo.

La medesima operazione va fatta poi con le Associazioni imprenditoriali, le Associazioni culturali, con le ProLoco, con le Università, con gli enti economici (banche e fondazioni), ecc.

Il rapporto interorganizzativo si consolida poi attraverso la partecipazione congiunta alla definizione dei piani di sviluppo e ai progetti che vanno predisposti per poi trovare i finanziamenti per realizzarli e viceversa.

L'integrazione con le O.T. esterne

Una volta che l'O.T. è costituita e la Convenzione e i Protocolli d'Intesa cominciano a funzionare si attivano le collaborazioni con i Comuni presenti in altri territori che hanno già costituito strutture simili adottando lo stesso modello o con quelli che vanno aiutati a costituire altre O.T. importando il modello.

Infatti, già adesso, che sono in vita associazioni di Comuni in quattro province di una stessa regione (il Lazio), la collaborazione tra di esse è sempre più frequente.

Si va però sviluppando già una discreta collaborazione tra associazioni nate in tre regioni diverse: Lazio, Toscana e Puglia. Esse già fanno da riferimento per un'altra che presumibilmente nascerà in Sicilia.

Infine si va promuovendo la costituzione di O.T. anche in altri Paesi d'Europa, partendo dal gemellaggio pianificato di comuni italiani che sposano il modello O.T. con comuni europei tra loro limitrofi. In questo modo si promuove la costituzione di O.T. su territori di altri Paesi e si formalizzano alleanze tra le rispettive O.T. mediante la sottoscrizione di Protocolli d'intesa. È già avvenuto con i Comuni polacchi

a Sud di Varsavia con i quali i Comuni italiani che sposano l'O.T. hanno stipulato, nel 2014, il primo Protocollo d'intesa di questo tipo.

La metodologia di gestione del cambiamento organizzativo

Ogni cambiamento organizzativo richiede processi, strumenti e competenze perché esso avvenga. Spesso nella P.A. il cambiamento è affidato all'agire dei singoli che devono interpretare le leggi che lo hanno determinato. E' successo drammaticamente con la legge Bassanini nel 1997 dove il cambiamento organizzativo conseguente al decentramento organizzativo è avvenuto con lo spostamento delle funzioni e delle persone da un livello all'altro dello Stato (si pensi al dramma dei centri dell'impiego, passati dallo Stato alle Province). Sta succedendo ancora oggi quando si reclama per legge di associare dieci funzioni fondamentali dei Comuni, oppure fondere Comuni che fino a ieri si sono fatti la guerra.

Anche la costituzione delle O.T. e, prima ancora, dell'associazionismo dei Comuni finalizzato a creare poi un'O.T. richiede un profondo cambiamento e quindi l'uso di processi e competenze adeguate per conseguirlo.

Una volta raggiunto questo primo obiettivo di tipo organizzativo, va poi attivato un vasto e costante programma di progettazione per attivare i miglioramenti o per realizzare i mutamenti strategici. La progettazione è una cosa seria, va fatta con attenzione perché sono in gioco persone e risorse economiche, aspettative e speranze, impegni e sacrifici. Progettare assieme può provocare conflitti e tensioni o può risultare un collante di grande tenuta.

Per le O.T. e la progettualità che essa richiede può essere usata la formazione intervento[®]. Essa è una metodologia che serve per progettare e realizzare cambiamenti condivisi attraverso l'uso della progettazione partecipata e serve anche per apprendere a livello individuale e collettivo attraverso la partecipazione stessa alla progettazione.

Essa è stata però anche usata come strumento integratore di competenze e, sostitutiva della gerarchia, come fattore di integrazione organizzativa.

Conclusioni

A valle di questo excursus storico e dell'illustrazione del modello applicato, restano alcune osservazioni di fondo che forse è utile riepilogare.

L'associazionismo dei Comuni può essere motivato da una esigenza di contenimento dei costi della P.A. ma va promosso anche per costruire quella forma innovativa di governance del territorio finalizzata a preservare la democrazia e a far stare bene gli esseri viventi che ne fanno parte.

Il contenimento o la riduzione dei costi della P.A.L. sono obiettivi perseguibili anche lavorando sulle "reti" e sull'omogeneizzazione dei sistemi di erogazione dei servizi.

Quello che invece va certamente potenziato è il ruolo che possono assolvere i comuni se si mettono assieme, circoscrivono un territorio e integrano tutte le organizzazioni presenti come fossero funzioni di un'organizzazione più vasta.

Se si persegue questo obiettivo, quel gruppo di comuni che si mette assieme, sottoscrivendo una apposita Convenzione, può, non solo erogare servizi ottenendo economie di scala dall'uso delle "reti", ma può occuparsi dell'integrazione di tutte le altre organizzazioni come fossero funzioni di una macro organizzazione chiamata Territorio. Per gestire il nuovo ruolo la somma dei comuni aggregati deve però dotarsi di strutture, processi e strumenti ad hoc di sviluppo organizzativo.

Per gestire lo sviluppo locale e il miglioramento del funzionamento interno alla "rete" i comuni associati e le altre organizzazioni presenti sul territorio devono infatti formalizzare forme stabili di cooperazione, che sono però il risultato di processi da gestire con la necessaria sapienza organizzativa.

Per perseguire obiettivi di miglioramento della vivibilità locale e per progettare soluzioni innovative per raggiungere traguardi ancora più ambiziosi va attivata una progettualità partecipata diffusa e vanno ricercati finanziamenti ad hoc a livello regionale, nazionale ed europeo. Ma la progettazione partecipata richiede la gestione di processi organizzativi complessi per la quale servono competenze organizzative e gestionali specifiche e presidi stabili. Esse sono necessità che cozzano con le leggi sugli appalti che considerano la consulenza organizzativa alla stregua di un prodotto intercambiabile e da acquistare al minor costo.

La metodologia che si può utilizzare ai fini del cambiamento è quella della formazione intervento che consente di definire soluzioni di innovazione, ma, al contempo, di sviluppare processi di apprendimento a livello individuale e collettivo. Anche su questo piano va rammentato che la

preparazione all'uso di metodologie di sviluppo organizzativo richiede tempi lunghi e persone con caratteristiche e potenzialità specifiche.

Concludendo si può dire che siamo di fronte ad un cambiamento certamente interessante per determinare la qualità del nostro vivere sui territori che abbiamo popolato, ma i Comuni vanno aiutati a governare lo sviluppo del benessere degli esseri viventi che li costituiscono e non solo a erogare servizi al minor costo possibile.

Questo aiuto richiede l'investimento in competenze organizzative che vanno preparate e rese stabilmente disponibili per gestire i processi di cambiamento che consentono di conseguire questa finalità di base del nostro vivere su questa Terra.



Renato Di Gregorio

renatodigregorio@mpresainsieme.com

tel. 3355464451

www.impresainsieme.com