La progettualità finanziata nella PAL (Pubblica Amministrazione Locale)
I quattro errori a cui dare rimedio
di Renato Di Gregorio

1. Premessa

I fondi Europei a sostegno dello sviluppo dei Paesi dell'Unione vengono definiti ogni sette anni e vengono poi gestiti a livello europeo, a livello nazionale e a livello regionale, alcuni anche a livello di aggregazione locale (vedi il caso dei GAL: gruppi di azione locale).
I campi di intervento e gli obiettivi da perseguire sono il frutto di un processo di consultazione "dal basso" che sfocia in una negoziazione a livello Europeo e dà, come risultato, la cosiddetta "programmazione" settennale.
L'attribuzione dei finanziamenti è percentualmente definita a livello di Paese e di aree territoriali (per noi Regioni) in base al livello di sviluppo accertato. I Paesi dell'Est sono stati beneficiati maggiormente negli ultimi anni e il nostro Mezzogiorno lo è ancora.
Questo sistema è certamente una testimonianza del valore della solidarietà che l'Unione Europea esprime e che è finalizzata a portare tutte le sue componenti territoriali a crescere allo stesso livello portando ricchezza da parte di chi ce l'ha a chi non ne ce l'ha. I territori che, grazie anche a questo meccanismo, ottengono risultati tangibili e consolidati hanno una riduzione progressiva dei Fondi disponibili a vantaggio di quelli dove si registra ancora un livello non soddisfacente di sviluppo. Le nostre regioni a valle del Lazio ne beneficiamo ancora, maggiormente rispetto a quelle del Nord.

Un meccanismo quindi perfetto, solidale, cooperativo e gestito con la massima condivisione e partecipazione. Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Eugenio Colorni, assieme ad Ada Rossi e Ursula Hirschmann, che hanno ideato e redatto il Manifesto di Ventotene, ne sarebbero certamente soddisfatti. Le loro pene dovute al Confino fascista, alle persecuzioni, e perfino alla morte (come Colorni) sono così, almeno in parte, compensate!

Purtroppo il meccanismo che porta alla definizione del programma settennale presenta una serie di criticità nel processo di distribuzione delle risorse stanziate.
Noi, che ci lavoriamo da venticinque anni, ne riscontriamo alcune che di seguito riportiamo.
Il settennato dal '94 al '21 si va per chiudere e avremmo tempo per organizzare in modo diverso la distribuzione delle risorse per quello successivo: '21-'28, se terremo conto delle proposte che facciamo per superarle.

2. Criticità e proposte

La prima criticità è data dall'isteresi iniziale. Siccome ogni programmazione si articola su temi specifici e utilizza processi redistributivi nuovi, le strutture deputate alla sua gestione hanno bisogno di un periodo iniziale di riorganizzazione per prendere confidenza con le politiche da perseguire e decidere le modalità per attuarle. Questo comporta il fatto che per i primi due anni della nuova programmazione i fondi distribuiti sui progetti sono scarsi, mentre gli ultimi due anni vi è un affollamento di bandi perché si tenta di utilizzare tutti i fondi rimanenti e non ancora spesi per non doverli restituire all'Unione. In sostanza il finanziamento allo sviluppo non è lineare e i consulenti che aiutano i potenziali fruitori di tali fondi (Enti locali, Scuole, Imprese, Associazioni, giovani, ecc.) sono senza lavoro per tutto il tempo necessario a mettere in moto il meccanismo mentre lavorano come pazzi negli ultimi due anni.

Proposta. Se le strutture di erogazione partecipassero maggiormente alla formulazione delle politiche di redistribuzione sviluppando così un relativo apprendimento delle novità da gestire, il tempo di reazione sarebbe ridotto e si otterrebbe un maggiore equilibrio della curva dei finanziamenti erogati.

La seconda criticità è data dal meccanismo dei "bandi pubblici". La distribuzione delle risorse pubbliche affidate alle strutture erogatrici viene effettuata attraverso bandi pubblici che vengono redatti dalle strutture interne a tali enti e pubblicati sui Bollettini (ministeriale e regionali) e sui siti web istituzionali dei singoli Enti. Si accaparrano i relativi fondi quei potenziali fruitori che hanno strutture capaci di intercettare le informazioni relative ai bandi che via via escono, di progettare in tempo le proposte da presentare all'Ente finanziatore secondo le modalità previste, di anticipare una parte delle spese (per quei bandi che prevedono il saldo dopo la rendicontazione) di cofinanziare i progetti (in molti bandi vi è una premialità al riguardo). Avranno successo quegli enti che sapranno rendicontare adeguatamente tutte le attività effettuate perché esse saranno oggetto di verifica da parte di funzionari addestrati per "fare le pulci" ai fruitori, con il pregiudizio di base di trovarsi sempre di fronte a malfattori che vogliono rubare i soldi pubblici.
Il meccanismo del "bando" presenta una criticità ancora maggiore e cioè inverte il meccanismo che ha portato alla formulazione della programmazione. Quel meccanismo si basava infatti su una pianificazione condivisa e una cooperazione solidale a vantaggio dei più deboli. Il meccanismo del "bando" attiva una competizione esacerbata tra tutti gli enti a tutto svantaggio dei fruitori più piccoli, con meno risorse e strutture, con meno appoggi politici. Essi avrebbero, invece, bisogno di maggiore supporto, a volte per la loro stessa sopravvivenza.
Quale soluzione?

Proposta. Noi consiglieremmo di evitare i "bandi" e di sostituirli con piani concordati di valenza territoriale. In Italia si è tentato di adottare questa soluzione con i PIT (Piani integrati territoriali), ma è mancata la preparazione dei territori e dei relativi Amministratori locali alla gestione territoriale anziché municipale. Per questo motivo la distribuzione delle risorse ad esso attribuito avveniva allo stesso modo di sempre, cioè ogni Amministratore cercava di ritagliarsi una fetta delle risorse con una visione "comunale" e di "potere". I tecnici che hanno gestito quel meccanismo erano troppo deboli per contrastare quella cultura. Essi erano spesso dei funzionari pubblici affiancati da consulenti, entrambi senza il potere necessario per convincere gli interlocutori politici ad abdicare alla loro visione particolaristica.
Oggi tali piani territoriali vanno concordati, a livello nazionale o regionale, con gli attori che circoscrivono un territorio distintivo e le risorse vanno erogate per sostenere, con la progressività necessaria e con un respiro temporale anche di sette anni, le iniziative concordate.

La terza criticità è attribuibile alla forma della struttura organizzativa degli Enti erogatori dei Fondi pubblici. Essa è improntata alla logica 'funzionale" del vecchio Frederick Taylor o, meglio ancora, di Henri Fajol. In sostanza sia il Governo che le Regioni hanno un'organizzazione articolata per Settori funzionali. Ogni Settore/Funzione ha a disposizione un quantitativo di risorse economiche da spendere, pubblica i propri bandi, eroga e controlla i finanziamenti accordati e risponde della legalità con cui il processo si è svolto. In ogni Settore/Funzione opera un livello politico e un livello tecnico. Il livello politico è sensibile verso le richieste che vengono da richiedenti che appartengono alla propria area politica. Il livello tecnico, per la paura di essere perseguito per sospette irregolarità gestionali, si protegge con una serie di accorgimenti che costringono i progettisti dei potenziali fruitori a produrre una enorme montagna di documenti (statuti, atti

deliberativi, documenti di identità, curriculum, privacy, dichiarazioni, ecc.) e a produrli per ogni bando a cui essi accedono.
A parte le considerazioni sugli aspetti gestionali evidenziati, la criticità maggiore è inerente la struttura erogatrice. Essa è basata sulla “Funzione” mentre la richiesta del potenziale fruitore è solitamente di “Sistema”. Emettere un bando da parte del Settore Cultura significa formulare un piano per valorizzare il patrimonio culturale di un territorio. Tale valorizzazione si può perseguire se, contestualmente, vi è un progetto finanziato dal Settore mobilità, dal Settore sociale, dal Settore infrastrutture, dal Settore Scuola, dal Settore comunicazione, cioè da tutti i Settori in modo cooperativo. Ciò non avviene mai perché i Settori partono dai loro proponimenti funzionali cercando, attraverso le risorse che mettono a disposizione, di orientare i comportamenti di tutti gli aventi diritto. Un esempio? In Regione Lazio c'è stato, qualche tempo fa, un assessore che credeva nella "partecipazione" . Egli fece emettere dal suo assessorato corposi finanziamenti per coloro che si impegnavano a realizzare il "bilancio partecipativo" . Gli Amministratori locali, pur di accaparrarsi quei fondi, si piegarono alle indicazioni dei consulenti che formularono i progetti e gestirono poi il processo di ascolto dei cittadini sulla destinazione di alcune somme del bilancio comunale. Quando l'assessore lasciò l'incarico nessuno più mise a bando una iniziativa del genere e non si è più parlato di Bilancio partecipativo. Questo esempio mostra che le innovazioni vengono perseguite non sempre perché servono, ma perché sono incentivate dai finanziamenti pubblici decisi da persone che gestiscono le fonti erogatrici; pertanto esse hanno la loro stessa vita organizzativa. Quando decadono dal ruolo si interrompe pure la spinta innovativa personale che volevano imprimere al contesto d'azione. A volte, nel caso più favorevole, ci troviamo di fronte a una consulenza che si impadronisce di questo ruolo e interseca sia i Settori funzionali erogatori che i gli enti territoriali fruitori riuniti in qualche modo. L'esempio è dato dalle tre Associazioni di Comuni costituite nel Lazio a partire dal 2004 (SER.A,L,, SER.A.F, SER.A.R.). In questo caso è la consulenza che ha svolto il ruolo di aggregatrice dei fruitori potenziali, associati a livello "territoriale" e di interlocutore "trasversale" degli erogatori funzionali della Regione. Il compito è di enorme difficoltà e può essere messo in crisi e decadere rapidamente se uno dei fruitori si sente defraudato del ruolo decisionale individuale. A volte c’è poi il caso in cui uno dei Settori erogatori avverte il pericolo di non poter esercitare la discrezionalità dell'erogazione che sempre esiste, pure se viene fatto uso dei bandi e delle commissioni esaminatrici. Quante volte avremo sentito dire: " poi io vado a chiedere come far passare la proposta prima a...".
Quale la soluzione proponibile?

Proposta. La struttura degli Enti erogatori di finanziamenti pubblici dovrebbe assumere la forma "a matrice". Accanto ai Settori funzionali dovrebbero operare i Projet manager Territoriali. Sarebbero quei manager "trasversali" che devono negoziare con i referenti di Territori distintivi le iniziative di sviluppo da perseguire e integrare le iniziative dei diversi Settori che è utile impegnare a fronte a progetti “di sistema” di valenza territoriale.

La quarta criticità è riscontrabile nella stessa consulenza per l'innovazione nella PAL. Intanto va detto che l'innovazione, che nelle imprese viene concentrata in strutture specifiche interne che operano da sole o assieme a professionisti di consulenze esterne, nella PAL non esiste. Quella esterna si propone agli Amministratori assicurando o la soluzione per un cambiamento indotto da una nuova legge o una utile partecipazione ad un bando pubblico. Essa è mutevole perché spesso cambia quando cambia l'Amministrazione committente, soprattutto se di colore politico diverso dall'Amministrazione precedente. Essa deve necessariamente cambiare perché gli Amministratori hanno a volte paura che qualcuno possa incolparli di commistione con essa ai fini o politici (scambio) o economici (mazzette). In ogni caso ci troviamo di fronte agli stessi problemi

organizzativi riscontrati nelle strutture erogatrici. Le consulenze sono per lo più specializzate per tematiche, quindi sono sostanzialmente “settoriali”. Se esce un bando sulla " videosorveglianza" si faranno avanti le società tecniche specializzate nel posizionamento delle videocamere di sorveglianza e gli Amministratori cercheranno soprattutto questo tipo di contributo. Poi ci si avvede che bisogna rendere la comunità locale consapevole dei nuovi sistemi che ne controlleranno i comportamenti, anche i loro. Un esempio? A Minturno, un comune laziale del Sud Pontino, mi fecero vedere che la Polizia municipale riusciva a controllare quale bignè mangiava ogni mattina un cittadino!

Proposta. Si comprende che è necessario avere una “consulenza di sistema” che faccia da interlocutore tra le diverse specializzazioni consulenziali disponibili e il committente pubblico, possibilmente strutturato in forma associata intorno ad un territorio distintivo.

Conclusioni

Le criticità sopra evidenziate hanno suggerito primi rimedi praticabili, sempre che cresca, in modo generalizzato, la cultura organizzativa nella P.A. e soprattutto nella P.A.L.
Trasversalmente alle quattro proposte suggerite è evidente che c’è un suggerimento di fondo che tocca le fondamenta della logica organizzativa su cui si poggia la nostra Amministrazione locale.
È vero che ci portiamo dietro la storia dei “municipi” e la difendiamo come se fosse “casa nostra”, ma è anche vero che non è pensabile fare sviluppo locale, per giunta a livello “globale” basandosi su ciascuno di essi. I Comuni più piccoli, graziosi, posti in località amene, semmai con qualche castello che li caratterizza fisicamente e storicamente, sono sicuramente degli attrattori turistici di un certo riguardo, ma non sono strutturalmente adeguati per fare sviluppo locale, a meno che non siano “in rete” con altri Comuni per ragioni diverse.
Se ne conclude che la prima operazione strategica da compiere è costruire delle “Organizzazioni Territoriali”, cioè dei “territori” che abbiano una loro distintività o geografica/storica (es: il Cassinate, il Cesanese, la Sabina, l’Enotria,) o tematica (es: Via Francigena, Cammino di San Benedetto, Via di Francesco, ecc.), circoscritti da un certo numero di Comuni che consentano di integrare le organizzazioni interne come fossero funzioni di una sana organizzazione, capaci di esprimere una strategia di sviluppo locale e di perseguirla.
Se facessimo tale scelta, favoriremmo il processo di interlocuzione verticale, sia per la nuova programmazione europea e sia per stimolare nuove formule organizzative presso gli Enti erogatori per utilizzare i fondi europei che avremmo a disposizione.

Bibliografia

H. Mintzberg, La progettazione dell’organizzazione aziendale, Il Mulino, Bologna 1985.
F. Taylor, l’Organizzazione scientifica del lavoro, Etas Kompass Milano (1911 testo originale)
R. Di Gregorio, L’Organizzazione Territoriale, ed. Guerini & Ass. , Milano 2010
R. Di Gregorio, La Progettazione partecipata, ed. Impresa Insieme S.r.l. San Donato Milanese (MI) 2018

Sitografia

Associazione Comuni SER.A.F. (www.assiciazioneseraf.it)
Associazione Comuni SER.A.L (www.associazioneseral.it)
Associazione Comuni SER.A.R (www.associazioneserar.it)

Associazione dei Comuni Foggiani (www.associazionedeicomunifoggiani.it)
Associazione dei Comuni Toscani (www.associazionedeicomunitoscani.it)
Impresa Insieme S.rl. (www.impresainsieme.com)
IRIFI (www.formazzioneintervento.it)
Comune di Ventotene (www.ventoteneisolamemorabile.it)

Autore

Renato Di Gregorio

Presidente dell'Istituto di Ricerca sulla Formazione Intervento (IRIFI), Amministratore di Impresa Insieme S.r.l, Presidente della Sezione Lazio della Società Italiana di Ergonomia, Membro del Direttivo dell'Associazione Italiana Formatori della Lombardia, è stato manager dello sviluppo organizzativo in grandi imprese a partecipazione statale (Italsider, Aeritalia, Enichem) fino al 1996. Docente in diverse Università italiane e consulente per imprese e pubblica Amministrazione a vari livelli.