

### 3. UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SEMPLICE E IMPRENDITIVA

#### 1. Il problema che abbiamo affrontato

##### In generale

L'efficacia dell'intervento pubblico nell'ambito delle azioni che a diverso titolo vanno ad impattare sulla popolazione giovane dipende da qualità ed efficienza della azione di Comuni, Città Metropolitane, Regioni, Stato e dalla efficacia della interazione tra diversi livelli istituzionali.

##### In specifico

Le NUOVE politiche giovanili non si possono fare coi VECCHI modi di organizzazione e finanziamento. Non è, ovviamente, un problema semplicemente di quantità di risorse, ma, per esempio, di flussi di finanziamento e di regole amministrative. *Nella competizione globale, il tempo è un fattore decisivo: se le politiche giovanili vogliono diventare politiche della competitività, non possono essere lente e complicate.*

##### Infine

Le democrazie autoritarie possono apparire meglio attrezzate per risolvere problemi in tempi compatibili con le necessità della competizione globale. La democrazia deliberativa, partecipativa e inclusiva è sospettata di inefficienza.

#### 1.1. Un modello anacronistico, che produce esclusione dei giovani

Fin dagli anni '90 si è individuata nella persistenza di "*macchina dello Stato arcaica e autoreferenziale*" una delle cause della decadenza del sistema Paese: la Pubblica Amministrazione, centrale come locale, sarebbe segnata da "primitivismo organizzativo, rudimentalità delle procedure, insufficienze del personale, scarso ricorso a tecnologie informatiche, arcaicità del disegno complessivo, suo anacronismo rispetto agli altri governi moderni"<sup>1</sup>. Per venti anni si sono moltiplicati gli sforzi per innovare una Pubblica Amministrazione radicata nel modello autoritario di governo della cosa pubblica; prescrittiva e definitoria, ancora orientata a pre costituire in dettaglio e top down regole e comportamenti; concentrata sulla attività normativa, trascura sistematicamente l'attuazione, senza preoccuparsi di "ingegnerizzare" i processi realizzativi; pretende dai cittadini il rispetto di scadenze che non rispetta; sottovaluta la valutazione degli esiti, riducendola a pratica rituale secondaria; non facilita o rifiuta, a livello nazionale, il confronto aperto con le soluzioni alternative che vengono dalle esperienze territoriali<sup>2</sup>.

Un apparato con queste caratteristiche è sostanzialmente *estraneo agli strumenti della democrazia deliberativa* che si sono affinati negli ultimi decenni. A tenerlo in queste condizioni sono gli interessi di un'élite che trae benefici (non solo economici) dalla conservazione dello stato attuale delle cose: in tutti i campi. E' una élite interna alla PA, è una élite esterna a una PA che, così come è, ha contribuito a che il fenomeno della concentrazione del potere e della ricchezza in cerchie sempre più ristrette, comune a tutti i sistemi delle "democrazie occidentali", sia stato, in questi ultimi 20 anni, più forte in Italia che ovunque.

Queste considerazioni sono state uno dei pilastri delle Politiche Giovanili tra 2006 e 2010: è stato principalmente il FORUM NAZIONALE GIOVANI, con la sua campagna *Urge Ricambio Generazionale* a diffondere dati, informazioni, attenzione su quanto, tutto questo, pesa sulla condizione dei giovani, il cui unico accesso possibile alle élites è costituito dai meccanismi di cooptazione e, ancor più, di trasmissione familiare.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Cfr. S. Cassese, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo di governare*, Camera dei Deputati, 11 Febbraio 2013, p.1.

<sup>2</sup> Cfr. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 (pubblicata in G.U. n. 43 del 22 febbraio 1994). La direttiva indicava i "principi sull'erogazione dei servizi pubblici" in attuazione della "Carta dei servizi pubblici" elaborata sotto la guida di Sabino Cassese al Ministero della funzione pubblica con il proposito di dare un efficace contributo alla realizzazione dell'uguaglianza in senso sostanziale, consentendo la partecipazione attiva e stabilendo precise priorità per l'accesso ai servizi in funzione dei bisogni manifestati dai cittadini. Già questi testi, che costituiscono la base dei successivi interventi di riforma della PA, prendono le mosse da valutazioni radicalmente negative della adeguatezza dell'apparato di Pubblica Amministrazione rispetto agli standards e alle necessità della competizione globale.

<sup>3</sup> M. Simoni (a cura di), *URG. Urge ricambio generazionale*, Forum Nazionale Giovani, Roma 2009.

### 1.2 un modello inefficiente, che spreca denaro pubblico sottraendolo agli investimenti.

Negli stessi anni in cui si è tentata la innovazione delle politiche giovanili è cresciuta in maniera esponenziale l'attenzione generale per ciò che è diventato familiare come *Spending Review*.

In questo caso si è concentrata la attenzione sui danni economici del modello "autoritario" e autoreferenziale, allargando- molto opportunamente- l'attenzione oltre i confini della PA in senso stretto, per considerare l'intero spettro in cui il modello detta le sue regole sulla sfera pubblica.

### 1.3 Un modello autoreferenziale, dove sopravvivono dazi e gabelle

La stagione della illusione "aziendalistica"<sup>4</sup> fu in breve superata da una più stabile, più articolata e complessa, "centrata sulla governance"<sup>5</sup>. Entrambi i modelli, diversamente, davano massima attenzione a concetti e valori che, in ogni caso, hanno trovato poco spazio e poca applicazione: *benchmarking*, *trasferibilità*, *mainstreaming* sono termini ora e da anni correntemente usati, molto poco praticati. Talmente poco che nel nostro stesso lavoro di assistenza tecnica, siamo stati costretti ad affrontare in chiave di alfabetizzazione a favore di un target che pure rappresenta una vera e propria eccellenza nel mondo della Pubblica Amministrazione.<sup>6</sup>

## 2. La strategia adottata. Le nuove politiche giovanili migliorano l'efficienza del sistema aumentando la partecipazione, semplificando le procedure, tagliando i tempi.

Le politiche Giovanili, intese come Politiche dell'Autonomia hanno cominciato a dar luogo a esperienze di costruzione di un "Sistema fondato sull'integrazione" di politiche, problemi, temi e problemi, targets, territori, istituzioni e basato su programmazioni che

- combinano FONTI MOLTEPLICI di finanziamento pubblico
- producono FINANZIAMENTI DI MEDIO PERIODO a PROGRAMMI condotti da partnership *effettive, rappresentative, equilibrate*
- ricercano SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA
- promuovono PARTECIPAZIONE DIRETTA dei giovani
- individuano dispositivi, strumenti legislativi o programmatici, che coniugano i temi della creatività, innovazione, espressività, con i temi dell'accesso ai diritti sociali e di cittadinanza formazione (ricerca, lavoro, impresa, abitare, credito, decisione...).

Questa, in sintesi, la strategia della Sperimentazione PLG, espressa nel Convegno di Biella: uno dei momenti di verifica intermedia e collettiva che l'ha caratterizzata e che non ha più avuto seguito.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> P. Adinolfi, *Il rinnovamento della PA. Potenzialità di una lettura critica*, <http://www.almaweb.unibo.it/all/doc/upl/s1/pdf/WOAPAPERSITO/7/9.7.%20Adinolfi.pdf>. Il paper riporta i risultati di una meta-analisi sugli studi aziendalistici italiani degli ultimi trent'anni volta ad individuare gli orientamenti che hanno ispirato il processo di managerializzazione del settore pubblico italiano - sia a livello dei provvedimenti concretamente attuati che a livello degli studi teorici - al fine di verificare se l'approccio dei CMS può fornire un utile contributo concettuale per interpretare e orientare i processi di riforma della nostra PA

<sup>5</sup> Da qui adotteremo il termine "governance" solo per *alludere* a una realtà ormai così vasta e complessa che qualcuno ha descritto come una "industria della governance" per la crescita esponenziale di interesse e dunque di "offerte" culturale registrato a partire dagli anni 90 del secolo scorso. Cfr D.Cepiku, *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?*, p.2, [http://db.formez.it/fontinor.nsf/0/DEA7F27F474A1A5CC125718C0048D08B/\\$file/CEPIKU\\_governance\\_AP.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/0/DEA7F27F474A1A5CC125718C0048D08B/$file/CEPIKU_governance_AP.pdf).

<sup>6</sup> Siamo stati costretti a produrre un vero e proprio "manuale minimo" di formazione che abbiamo utilizzato per incontri frontali di formazione vera e propria, che abbiamo offerto ai progetti "piccoli Comuni" e "Servizi agli studenti universitari" che lo volessero. Abbiamo, insomma tradotto in evento specifico ciò che nella Sperimentazione era materia della nostra corrente supervisione dei progetti.

Solo il 50% circa dei progetti hanno accettato la nostra proposta e accolto i nostri materiali.

In questo modo abbiamo provato a trasmettere informazioni minime di orientamento rispetto ai principali modelli "istituzionalizzati" di valutazione/programmazione di sostenibilità; abbiamo proposto uno schema, il più semplice e flessibile possibile, per un approccio partecipato alla valutazione di sostenibilità; abbiamo introdotto un "glossario minimo" che ponesse almeno basi di chiarezza su termini usati troppo spesso in modo confuso( per esempio, trasferibilità, innovazione, mainstreaming, riproducibilità... ) o su strumenti base per la programmazione di sostenibilità eppure sconosciuti ( per esempio, la mappa dei flussi i quella dei poteri).

<sup>7</sup> Il percorso di verifica intermedia si è snodato nei convegni di Cremona( aprile 2007), Monza, Napoli, Roma ( febbraio 2010), Biella(aprile2010), Fiumicino (ottobre 2010). Nel gennaio 2011 a Napoli , nel quadro del PLG metropolitano ,potemmo realizzare un confronto tra la Sperimentazione PLG e le innovazioni introdotte dal PLG della città ospite. Lo stesso ci fu possibile, grazie alla Provincia di Torino, nel novembre 2011 dove il confronto tra la Sperimentazione nazionale quella locale fu allargato ai progetti "piccoli Comuni". Aderirono purtroppo solo quelli di Basaluzzo e Bompietro.

Anche in questo caso, la Corte dei Conti coglie la singolarità dei PLG nel panorama di quanto è accaduto alle/nelle Politiche Giovanili: nella Delibera il termine “ spesa pubblica” compare esclusivamente in relazione ai PLG. In nessun altro caso, per nessuna altra esperienza o attività.<sup>8</sup>

E' vero che il cambiamento atteso non è “ centrato sui beneficiari o sul target”: le “nuove” Politiche Giovanili ipotizzate dal modello PLG si concentrano sulle policies e sui loro attori e in quel campo concentrano gli sforzi per attivare meccanismi di cambiamento.

### **2.1 Politiche giovanili e semplificazione. La tesi e il mandato**

*Riformare l'amministrazione significa adeguarla alle esigenze della società di cui è al servizio; ma poiché queste esigenze cambiano continuamente, anche l'amministrazione deve cambiare continuamente. Le politiche giovanili possono consentire alle amministrazioni di cogliere e interpretare l'evolversi delle esigenze su molti versanti che riguardano direttamente o indirettamente la condizione giovanile.*

La Sperimentazione PLG imponeva ai progetti e alle amministrazioni che li sostenevano esattamente questo fine: non servivano a dare risposte puntuali a problemi /esigenze nuovi o prioritari (i problemi erano troppo complessi e gravi per poter essere affrontati efficacemente i mezzi e i tempi , limitatissimi, di un progetto) ma *servivano come laboratorio per far emergere nuove modalità e nuovi strumenti per affrontare nuove esigenze. I progetti erano strumenti per la elaborazione di modelli possibili per un sistema possibile.*

I Bandi successivi spostano la attenzione dal sistema al problema specifico. I piccoli Comuni impegnati nel “ *Coinvolgimento dei giovani nella valorizzazione delle specificità territoriali*” sono ancora indirizzati a perseguire una finalità generale (promuovere sviluppo locale) scegliendo piuttosto liberamente l'oggetto e il campo specifici: in questo senso le attività locali convergono, pur nella totale autonomia di strumenti e metodi, verso l' obiettivo comune di migliorare la capacità delle amministrazioni rispetto a un problema generale del sistema( valorizzazione del capitale territoriale).

Col Bando per l'erogazione di servizi nuovi o potenziati agli studenti universitari il focus è ancora sulle “ nuove esigenze” e sulla capacità delle amministrazioni di riformarsi adeguatamente ma l'obiettivo di “ cambiare il sistema” è meno forte e diretto: il Bando permette un approccio più semplice. Chi vuole può concentrarsi sull'obiettivo di dare risposte efficienti per mezzo di servizi, anche nuovi.

L'intervento efficiente sul problema può sostituire , in questi casi, l'intervento efficiente sull'amministrazione. La priorità “ sul sistema” conservata dal Bando “ piccoli Comuni” , qui sfuma. Cessa di essere un vincolo.

Mentre nella Sperimentazione tutti i progetti “ dovevano” porre al centro di ogni attività il tema della auto riforma in direzione della semplificazione, le città universitarie sono libere di calibrare il loro investimento in questa direzione. Non lo faranno.

### **2.2 La semplificazione è un processo, non si decreta. Progressiva perdita di fiducia nella possibilità di riformare**

Le variazioni nei testi dei Bandi segnalano un mutamento di strategia o almeno un adeguamento a mutamenti di contesto.

La semplificazione amministrativa è un fattore che contribuisce in modo rilevante alla qualità in una organizzazione, di qualunque natura. Per questo già da decenni i principi della Qualità si applicano anche alla PA del nostro Paese e dovunque si applichino i principi della Qualità, sia nelle imprese sia nelle amministrazioni pubbliche, la semplificazione amministrativa è considerata un processo, non un evento. Durante questo processo possono (anzi, debbono) esserci degli eventi ( leggi, delibere o altre decisioni che incidono sugli apparati amministrativi) ma ognuno di questi eventi deve essere seguito da un lavoro costante e pianificato per realizzare quanto previsto da quelle decisioni e, comunque, ad adeguare continuamente l'amministrazione alle mutevoli esigenze della società. E' il caso delle trasformazioni profonde delle politiche sociali che, come detto, non sono state indotte dalla Legge 328 ma sono state

---

<sup>8</sup> Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Indagine di controllo sul Fondo per le politiche giovanili*, cit, p.21

prodotte da un cambiamento sociale profondo, di lungo periodo e di dimensioni almeno continentali che la Legge ha accompagnato, favorito, sancito, rilanciato ...

La istituzione di un Ministero, la costituzione del Fondo Nazionale, la emanazione del primo Piano Nazionale non sono stati "eventi" creatori, ma segnali, sanzione, istituzionalizzazione di una trasformazione che era già in atto in alcune parti del Paese. La Sperimentazione PLG si è sviluppata in un clima "di approdo": chiusa la fase del faidate e dei laboratori di innovazione che si alimentavano surrettiziamente dei fondi contro la droga e simili, sembrava venuto il momento di far emergere e modellizzare una riforma della amministrazione nei confronti dei giovani che, appunto, appariva tutt'altro che compiuta (anzi, ai primi passi) ma già ben delineata nei contenuti, abbastanza identificata in metodi e strumenti emersi bottom up dalle esperienze "sul campo".

Molto rapidamente questo clima si è dissolto e il processo entro cui anche la amministrazione testava la sua auto riforma si è progressivamente indebolito. Gli Eventi (il nuovo Piano Nazionale ma anche i Bandi stessi, per esempio) non hanno avuto la forza di rilanciare lo spirito di innovazione per ragioni la cui analisi esula dai nostri compiti e dalle nostre capacità. Ma è probabilmente questa la ragione per cui la Corte dei Conti, denunciando il vuoto di sistematicità, indica nei PLG la sola esperienza positiva in questo senso: ciò che è venuto "dopo" non ha potuto contare sullo stesso clima di ottimismo riformatore.

Per questo, probabilmente, si è passati da progetti funzionali a un processo di dimensione nazionale a progetti funzionali a processi locali per finire a progetti funzionali a interventi nel settore delle politiche dell'università e del diritto allo studio.

### **2.3 Le condizioni necessarie alla semplificazione, il contributo dei progetti**

La semplificazione amministrativa non è un fine, ma un mezzo per migliorare il rapporto tra l'amministrazione e cittadini, soggetti economici, formazioni sociali e tutti coloro che operano all'interno del sistema amministrativo stesso. Anche per questo la semplificazione amministrativa è spesso considerata sinonimo di riforma amministrativa, cioè di un cambiamento dell'amministrazione finalizzato a rendere la sua azione più efficiente, rapida ed economica.

Tutti i progetti, con le differenze che li hanno caratterizzati e che abbiamo cominciato a indicare, hanno contribuito a fornire alle amministrazioni elementi utili a migliorare il rapporto con tutto ciò che attiene ai cittadini giovani, ai soggetti economici che hanno interessi relativi ai giovani, alle formazioni sociali che hanno relazioni coi giovani. Lo hanno fatto concentrandosi sul "problema" indicato al precedente punto 1.1 nel quadro di una strategia (sempre meno cogente man mano che dalla Sperimentazione PLG si arrivava al bando per i servizi agli studenti universitari) che abbiamo sintetizzato poco sopra.

La "semplificazione" è uno dei punti chiave di questa strategia e i progetti, nel loro complesso, lo hanno affrontato concentrandosi su 4 dei problemi che caratterizzano, con tempi e in successione diversa, il lungo processo da cui essa è costituita:

- *la negoziazione*: come superare il vecchio schema che vuole l'Amministrazione a dettare, dall'alto al basso, norme, regolamenti, prescrizioni comportamentali ...
- *la governance*: quale strategia generale guida la riforma del rapporto coi cittadini in generale, coi cittadini giovani in particolare
- *la modellizzazione*: che forma dare alle innovazioni, come sistematizzarle, anche per renderle trasferibili, confrontabili, generalizzabili e perciò, alla fine adottabili, applicabili, verificabili, modificabili
- *la comunicazione*: quali conseguenze hanno le tre innovazioni precedenti sullo scambio di informazioni tra amministrazione e giovani, come cambia il valore della trasparenza e quali nuovi obblighi comporta per l'amministrazione

Nelle pagine successive considereremo come questi 4 passaggi sono stati affrontati e (a volte) risolti nelle esperienze di politiche giovanili cui ci siamo dedicati in questi anni.

### **2.4. Formalizzazione. Mancata dai PLG, realizzata in Toscana**

Uno dei limiti, se non addirittura per certi aspetti, il fallimento dell'esperienza PLG è la sua mancata formalizzazione/istituzionalizzazione. Tra i prodotti attesi, il più emblematico era proprio la acquisizione da

parte delle Amministrazioni del Piano come strumento programmatico/organizzativo/partecipativo strutturale e, perciò, permanente.

Ciò non è avvenuto; nemmeno nei contesti in cui la integrazione delle politiche giovanili in quelle di sviluppo locale è più strutturato e radicato e nemmeno dove i progetti hanno dato effettivamente una svolta alle politiche giovanili locali.

La Regione Toscana ha, tra gli altri, il merito di avere formalizzato il processo di contaminazione tra politiche giovanili e la innovazione della governance. *Generazione Nomade*, documento presentato come “contributo teorico sperimentato nell’esperienza di Giovanisi della Regione Toscana”<sup>9</sup> illustra il processo di trasformazione dei contenuti, degli obiettivi e delle finalità della governance che la Istituzione apprende e seleziona nella pratica delle Politiche Giovanili e che assume e generalizza: facendole proprie e integrandole nel proprio disegno di costruzione di una “governance orientata al cittadino”.

Arriva perfino a dotarsi (e dotare il sistema) di “strumenti normativi di supporto”, la cui efficacia si dovrà misurare con la massima complessità delle condizioni giovanile, con la multidimensionalità, trasversalità, multifattorialità dei problemi e delle risposte istituzionali necessarie, con l’esplosione del numero degli attori che non possono non essere inclusi da istituzioni che vogliono superare il paradigma autoritario per assumere quello delle democrazie deliberative.

E’ così che la flessibilità tanto caldamente prescritta a “i giovani” viene concepita come un dovere e un traguardo per la Amministrazione; *sburocratizzazione e tempestività* sono proposte come conseguenze dalla flessibilità e come valori necessari per produrre efficienza e partecipazione in contesti che, giorno dopo giorno, appaiono sempre più insostenibilmente complessi.

## 2.5. Laboratori di innovazione della governance

Il modello PLG si basa sull’ipotesi che *per affrontare il problemi strutturali e di sistema dei giovani, la PA debba trasformarsi e non semplicemente rinnovarsi*: fare Politiche Giovanili significa cambiare il paradigma della politica e della amministrazione pubbliche.

Non è niente altro che il trasferimento/ estensione/adattamento di quello che era stata la “328” gli anni in cui, all’impatto con quelli francese e tedesco, il sistema italiano di politiche sociali fu investito da un rinnovamento formidabile e totale<sup>10</sup>: il nuovo assetto normativo accompagnò, rafforzò, difese il lento smantellamento di un sistema di protezione sociale centrato sui targets e sulla famiglia otto-novecentesca permettendo un altrettanto lento, ma irreversibile, cambio di mentalità, attese, finalità.

Né i promotori, né i governi che lo assunsero, ufficialmente, come schema metodologico di riferimento per la costruzione del “nuovo” sistema si spinsero mai oltre il limite di considerare il PLG una proposta, un esperimento, un “cantiere per una riforma possibile” e niente più. Tuttavia e anzi proprio per questo limite la “formalizzazione” del Piano (in una qualsiasi delle forme localmente possibili: nessuno ha mai pensato a un format uguale a se stesso in ogni contesto) avrebbe potuto e dovuto avere una funzione di consolidamento e condensazione dei processi: avrebbe dovuto essere una tappa, un “punto fermo” di arrivo e, soprattutto, di partenza; avrebbe corrisposto, sul piano normativo e organizzativo, al cambiamento culturale di cui i progetti si alimentavano e i progetti rilanciavano.

Nei fatti e nei contesti locali, non solo i progetti della Sperimentazione PLG ma anche quelli successivi hanno però ugualmente funzionato, come “laboratori di innovazione”: lo hanno fatto nei modi più diversi, secondo le specificità locali.

---

<sup>9</sup> Cfr “Generazione Nomade” <http://www.giovanisi.it/files/2012/01/Generazione-Nomade-new.pdf>

<sup>10</sup> Il concetto di “territorializzazione” fu uno dei punti di cambiamento più sensibili ed evidenti; per i suoi intrecci con quello di cittadinanza uno di quelli su cui abbiamo dovuto concentrare molta della nostra attenzione. Tra i nostri riferimenti: R. Monteleone, *La contrattualizzazione delle politiche e dei servizi di welfare: forme organizzative ed effetti sui territori* in C. Cecchi, F. Curti, O. De Leonardi, F. Karrer, F. Moraci, M. Ricci (a cura di), *Il management dei servizi urbani tra piano e contratto*, Roma, Officina Edizioni, 2008; L. Bifulco, *Politiche pubbliche e partecipazione: alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, in “La Rivista Italiana delle Politiche Pubbliche”, n. 2, 2008

Il concetto di governance<sup>11</sup> è la base principale delle (diverse, differenti) pratiche di innovazione che, soprattutto nell'ultimo decennio, hanno contrastato quel modello autoritario dello Stato che, abbiamo ricordato, è considerato come uno dei principali fattori di debolezza competitiva del sistema Paese.

“Modello PLG” significa intendere le politiche giovanili come strumento “per /di tutta la Amministrazione” utile alla elaborazione di un nuovo modello di governance.

*Diritti al Futuro*, il progetto che lanciò l'idea dei PLG, non fu altro che un “viaggio” nei sistemi locali in cui una nuova governance era ormai emersa al punto da essere già prassi ed esperienza, che chiedeva di essere riconosciuta, autorizzata, resa praticabile anche sul piano normativo ed organizzativo. PLG non fu invenzione ma registrazione: fu sintesi e modellizzazione di ciò che era già nei fatti.

Proprio per questa origine e per questa natura del modello, ognuno dei progetti cui abbiamo dato assistenza, anche nei casi in cui del termine “PLG” non c'è traccia, è stato un esperimento, un laboratorio, in cui stabilire un *equilibrio tra innovazione delle politiche giovanili e innovazione della governance sul proprio territorio, sulla base del capitale territoriale disponibile.*

## **2.6. Il contributo dei progetti all'evoluzione delle governance: *apporto, esperimento, fattore***

In alcuni casi, l'Amministrazione aveva già sviluppato un proprio percorso di innovazione della governance e i progetti sono l'occasione per trasferire questo percorso nel campo delle politiche giovanili, che ancora ne era stato solo parzialmente coinvolto. E' ciò che accade sia in contesti “piccoli” come Bompietro o Villachiaro che in contesti più complessi, come Sondrio, Brescia Reggio Emilia, Firenze, Forlì, Molfetta o Caltagirone.

In tutti questi casi, l'innovazione della governance aveva attraversato vasti settori della Amministrazione, segnando da anni, in modo intenzionale e consapevole, le strategie di rinnovamento del rapporto coi cittadini. Si presentava, insomma, come un vero e proprio patrimonio di capitale territoriale.

In questi casi, tuttavia, le politiche giovanili erano poco o per nulla coinvolte “come tali” in questa dialettica. In tutti questi territori i problemi dei giovani erano da tempo al centro di attenzione e innovazione, ma su/da versanti diversi che le “politiche giovanili come tali” (educazione e formazione, lavoro, animazione sociale territoriale, contrasto a disagi e povertà...). I progetti sono stata l'occasione per integrare questo nuovo aspetto nel più generale disegno di ridefinizione della governance locale. *Apporto* è, probabilmente, la chiave per interpretare le dinamiche più rilevanti in questi casi: i progetti di innovazione delle politiche giovanili hanno contribuito alla *implementazione dei modelli locali di innovazione della governance.*

Altri progetti si sono inseriti in contesti in cui la Amministrazione proponeva strategie di innovazione della governance meno definite e caratterizzate. Ciò si è riscontrato nella grande maggioranza dei progetti realizzati da Amministrazioni di “piccoli Comuni”, ma anche in città medie o grandi in cui il settore, i servizi e gli attori delle politiche giovanili operavano in contesti amministrativi dotati di modelli di innovazione della governance spesso allo stato iniziale.

In questi casi i progetti si sono configurati come *Esperimento*, proposta, occasione: non sempre colti, non sempre capitalizzati.

---

<sup>11</sup> “Modello di gestione dei processi di programmazione in cui la efficacia dell'azione pubblica dipende non solo dalla attività tipicamente politico-amministrativa ma deriva dal raccordo tra attori istituzionali e attori sociali e dalla loro capacità di condividere obiettivi e cooperare per raggiungerli”. Cfr. M Buralassi, *Governo o governance per le politiche sociali. Opportunità e fatiche della programmazione partecipata*, <http://www.lapss.it/public/300f3023-38a2-4d75-a141-73153103f4f1.pdf>. Fatte salve le considerazioni precedenti sulla difficoltà di individuare una definizione capace di sostenere la complessità di dibattito e delle pratiche, questa abbiamo adottato come riferimento generale e orientativo, proprio grazie alla sua adattabilità a successive diverse connotazioni. Per una rassegna/confronto delle applicazioni del concetto di governance nei diversi contesti europei di politiche pubbliche il nostro principale riferimento è stato: V de Magistris, *La Public governance in Europa. Presentazione dell'indagine*, Quaderni Formez, n 1, 2004 che analizza. l'emergere questo nuovo paradigma in diversi contesti nazionali e nel quadro “europeo” con una attenzione particolare alle risposte attivate per rispondere alla crescente apertura dei mercati e la fiducia nella capacità incentivante della concorrenza,, al conseguente declino della figura dello “Stato imprenditore”, alla “crisi fiscale” dello Stato, alla nuova centralità del cittadino, come soggetto portatore di interessi, partecipe e non mero destinatario delle politiche pubbliche, alla richiesta di una maggiore prossimità del potere pubblico alla dimensione territoriale infrastatale, alla crescita quantitativa e qualitativa del cosiddetto “terzo settore”, all'intreccio sempre più complesso tra funzioni pubbliche e servizi privati. Questi fenomeni, comuni a tutti i Paesi più avanzati, hanno portato ad una radicale rivisitazione e riconfigurazione del modo di operare dei poteri pubblici

Nella maggior parte dei casi i progetti sono stati essenzialmente un *Fattore*, un aspetto, una dimensione di una trasformazione in atto. Sono i casi in cui i progetti sono stati realizzati in contesti in cui era in atto una ridefinizione delle strategie di innovazione della governance da parte delle Amministrazioni.

In alcuni "piccoli Comuni", i progetti sono stati l'occasione per innescare dentro le Amministrazioni, una riflessione sulla governance più approfondita e consapevole. In altri casi hanno coinciso con una fase in cui si cominciava ad affrontare il problema per il quale, appunto, non si poteva contare su un know how collaudato in altri settori. Questo tipo di approccio è stato fatto emergere con forza e chiarezza dal Sindaco di Vejano, che ha seguito con cura il progetto fin dalla ideazione e ne ha accompagnato lo sviluppo in questa chiave: come un vero e proprio laboratorio, come un caso di studio da, eventualmente, modellizzare.

Il gruppo più consistente dei progetti invece si è trovato a vivere dentro le transizioni da uno schema all'altro, da un modello all'altro. Si sono sviluppati in contesti di crisi, quasi sempre coincidenti con cambiamenti di politici nella Amministrazioni.

Solo in alcuni casi queste crisi hanno prodotto, tra difficoltà, ritardi e contraddizioni, effetti negativi.

In alcune situazioni le transizioni non hanno bloccato, ma in qualche modo hanno invece stimolato, la crescita delle esperienze avviate coi progetti.

A Cagliari o Orbetello i cambiamenti politici hanno prodotto ripensamenti delle strategie di governance che hanno influenzato i progetti senza però bloccare i processi che con essi si erano avviati. Sia pure faticosamente si è potuto procedere per revisione, ridefinizione, ri orientamenti, ma discontinuità non è stata interruzione.

A Prato invece, la fine di una esperienza politico amministrativa di lunga durata ha comportato trasformazioni dello scenario in cui le politiche giovanili si erano sviluppate dando luogo a esperienze notevoli da ogni punto di vista: anche in questo caso, però, la dialettica che si è aperta e dentro cui i progetti si sono sviluppati non ha comportato rotture o chiusure ma ridefinizioni, più o meno faticose, più o meno intelleggibili.

Altrove purtroppo i progetti hanno subito le conseguenze di crisi locali profonde e indipendenti dal cambio di segno politico delle Amministrazioni, trovandosi nella sostanziale impossibilità di contribuire a far emergere un modello di innovazione possibile delle governance locale in contesti politico amministrativi in cui il filo del discorso era stato smarrito.

## **2.7. Ingegneria troppo locale**

Con tutte le differenze, le specificità e le contraddizioni i progetti sono stati, tutti, esperimenti di nuova governance: da questo punto di vista, perciò, ciascuno ha contribuito alla strategie di innovazione della propria Amministrazione.

La cronica incapacità di ingegnerizzare sembra averla avuta vinta. Almeno sulla breve distanza.

Il PLG è rimasta una Sperimentazione, neppure capace di consolidarsi nei territori: non è accaduto a livello nazionale ciò che è stato in Piemonte, Lombardia, Campania, Provincia di Trento dove i sistemi di politica giovanile sono stati modellati su criteri del tutto analoghi a quelli PLG. I progetti sviluppati in queste Regioni hanno potuto insediarsi in contesti in buona misura simili e confrontabili tra loro. Toscana e Puglia hanno sviluppato sistemi tra i più solidi e impegnati, compiendo scelte organizzative originali in un quadro di forte convergenza con le Regioni citate e il modello PLG per quel che riguarda contenuti e finalità dell'innovazione.

Le altre Regioni (perciò quasi la metà del Paese) hanno sviluppato sistemi propri, forti o meno, impostati su contenuti più o meno vicini, più o meno confrontabili con quelli sviluppati sulle tracce del modello PLG. E' difficile, cogliere elementi comuni tra questi modelli regionali.

E' il problema denunciato dalla Corte dei Conti: stenta a emergere un sistema "nazionale". Stenta, perciò, a proporsi uno schema generalizzabile dell'apporto che le Politiche Giovanili possono dare all'innovazione della PA.

Non manca la capacità di ingegnerizzare, di modellizzare, di sviluppare strumenti e tecnologie. Al contrario ciascuno dei progetti, perfino i più deboli e inefficaci ha, anche solo inconsapevolmente, anche solo adottato/applicato modelli di innovazione.

Anche in questo caso le barriere locali si dimostrano troppo forti: sostenibilità, trasferibilità, benchmarking e mainstreaming sono praticabili solo nei confini regionali e solo nei casi segnalati in cui la ispirazione di

fondo dei diversi modelli regionali di politiche giovanili è in qualche misura convergente abbiamo le condizioni necessarie per un confronto multi regionale.

## **2.8. I limiti del municipalismo di comunità**

Se, come abbiamo detto, uno dei problemi maggiori della nostra “macchina Stato” è che “*non facilita o rifiuta, a livello nazionale, il confronto aperto con le soluzioni alternative che vengono dalle esperienze territoriali*”<sup>12</sup> e questo è uno dei problemi che i progetti intendevano affrontare, l’esperienza è fallita o, se vogliamo essere ottimisti, ha seminato premesse, ha fatto emergere un bisogno, ha prospettato una possibilità. Nulla più.

Anche la nostra azione di assistenza tecnica si è arresa. Nella Sperimentazione il nostro lavoro si è concentrato sulla costruzione della rete nazionale. I singoli progetti erano concepiti come sottoprogetti di un unico percorso. Nel segno delle massime flessibilità adattabilità ai contesti locali lo scopo era delineare un modello omogeneo per lingua, significati, stile, codici, procedure, strumenti ...

Formazione, monitoraggio e valutazione erano condotti come parti di un unico processo: ciascuna importante, ciascuna funzionale alle altre. Come in un sistema, appunto.

Le attività di coordinamento “ nazionale” , che erano “obbligatorie” nella Sperimentazione, sono diventate facoltative nei successivi Bandi: anche per questo solo la metà dei progetti ha accettato, oltre che di compilare i formulari di monitoraggio e valutazione, di partecipare agli incontri comuni i quali a loro volta non avevano più che la funzione di formazione ( discendente), scambio di buone prassi e di “gruppo di discussione” delle valutazioni intermedie.

Nella Sperimentazione, il cui scopo era la definizione di un modello da proporre all’intero sistema, gli incontri “nazionali” applicavano il metodo del “gruppo di progettazione” e la catena di “eventi”( seminari, convegni) erano principalmente lo strumento di sintesi e diffusione di questo tipo di lavoro e del confronto tra il “gruppo di progettazione”<sup>13</sup> e i responsabili politici ( Ministero, ANCI) assai più che una vetrina per i progetti locali.

I Bandi successivi hanno rinunciato a questo scopo<sup>14</sup>. L’unitarietà era ricercata e promossa dai contenuti ( tema, area, finalità... indicate dal bando) e dalla unicità dei protocolli amministrativi. Centrati su obiettivi e prodotti, i Bandi rinunciavano a promuovere processi e metodo, lasciati alla varietà e specificità delle situazioni locali.

Sono emblematiche, da questo punto di vista, alcune scelte organizzative e di investimento. I fondi per la assistenza tecnica si sono dimezzati tra Sperimentazione e primo Bando, dimezzati ancora col terzo Bando.

Una analisi dei bilanci preventivi e consuntivi dei progetti finanziati dai Bandi offre segnali chiari della impostazione che, abbiamo detto, lascia molta libertà a ingegnerizzazioni locali e sceglie di non investire nella la costruzione di un modello da proporre all’intero sistema, che, probabilmente si è giudicata obiettivo non raggiungibile.

I fondi destinati dai progetti “ piccoli comuni “a “ trasferte” non superano praticamente mai il 5 % del totale; di essi gran parte sono destinati a trasporti locali; in qualche caso sono stati approvati progetti che non prevedevano alcun costo di questa tipologia, in altri pochissimi casi si è accettato che questi costi venissero azzerati. Solo due progetti ( Basaluzzo e Bompietro) hanno al contrario fatto esplodere il costo, avendo deciso di organizzare uno scambio tra i beneficiari in occasione del convegno di presentazione della esperienza PLG della provincia di Torino<sup>15</sup>: in quel caso, con una variazione progetto si scelse di abbinare mobilità di beneficiari e responsabili con disseminazione e diffusione dei risultati. Una eccezione, appunto.

---

<sup>12</sup> Cfr. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, cit. ( vedi n.2 )

<sup>13</sup> Il gruppo non era formalizzato. Raccoglieva e soprattutto collegava chi era delegato dalla partnership locale a svolgere questo ruolo di rappresentanza e scambio. L’attribuzione di questa funzione frutto di scelte locali. Ma la partecipazione a queste attività di “ collegamento” era, come già abbiamo accennato, obbligatoria di fatto: era percepita come una azione caratterizzante e identificativa del progetto che era stato finanziato.

<sup>14</sup> Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Indagine di controllo sul Fondo per le politiche giovanili*, cit , p.96

<sup>15</sup> “Festival della progettualità Giovanile. Dai Piani Locali Giovani un metodo per le Politiche giovanili”Torino,22-23 novembre 2011



I progetti “Servizi per studenti universitari” presentano una situazione analoga, ma aggravata. In quella direzione, proprio non si è investito.

## **2.9. Negoziazione. Riscrivere regole e comportamenti. Le politiche giovanili locali hanno un grande patrimonio per farlo. I progetti hanno avuto impatti diversi**

E' venuta a mancare la possibilità di usare il finanziamento del Fondo Nazionale per “far rete” tra operatori, decisori politico amministrativi, esperti, portatori di interesse che, in ogni territorio, conducono Politiche Giovanili. Questa rete avrebbe potuto, a sua volta, connettersi con altre, promosse parallelamente da ANCI: ANCI GIOVANE, Coordinamento Nazionale Informagiovani. In teoria si sarebbe potuto anche provare a costruire sinergie con la rete dei PLG Metropolitan, cui ANCI forniva supporto amministrativo.

Ostacoli, motivazioni, valutazioni che hanno suggerito di non investire in questa direzione non sono stati oggetto di comunicazione pubblica e ufficiale. Non abbiamo, perciò, alcun elemento per giudicare una scelta che, comunque, avrebbe comportato investimenti ingenti, in termini economici. Per costruire reti, per costruirle salde, bisogna avere tempo, idee, determinazione, agibilità politica ... Troppo, forse, per le risorse a disposizione.

Le risorse umane, però, non mancano: il sistema mai nato delle Politiche Giovanili ne ha avute a disposizione molte ed eccellenti, in questi anni.

E' stato confermato ciò che era emerso con *Diritti al Futuro*: in molti territori sono cresciuti, soprattutto a partire da inizio secolo esperienze, gruppi, persone, servizi che hanno accumulato tesori di conoscenza, esperienza, motivazione.

Il materiale di pratiche, teorie, persone, relazioni per costruire la rete che può sostenere un “sistema” che non sia semplicemente municipale o regionale c'è. Le ingegnerizzazioni di piccolo medio raggio, di piccola media durata che i progetti hanno fatto emergere o che nei progetti si sono concretizzate hanno una base comune estesa, riconoscibile, identificabile.

Le politiche giovanili locali che si sono potute esprimere nei progetti sono un pezzo, una espressione del movimento profondo di innovazione della PA che, abbiamo detto, contrasta a tutti i livelli i fattori di arretratezza della “macchina Stato”.

Se, abbiamo visto, essa tende ad risultare “prescrittiva e definitoria, ancora orientata a pre costituire in dettaglio e top down regole e comportamenti” *i progetti, quasi senza eccezioni, sono stati orientati a costruire regole e promuovere comportamenti negoziandoli tra decisori, beneficiari, portatori di interesse, esperti, destinatari ...* La conoscenza del territorio, delle sue potenzialità e dei suoi bisogni, che nei casi più strutturati ed evoluti è patrimonio condiviso tra Amministrazione e almeno alcuni dei membri della partnership, è stata comunque per tutti il punto di riferimento per l'intero ciclo del progetto, dalla definizione del problema di partenza fino alla autovalutazione conclusiva. E' stato misura e riferimento per il tentativo di definire regole e comportamenti e, laddove era possibile, per negoziarle con le Autorità concedenti fino al massimo limite consentito.<sup>16</sup>

Entro questa tendenza generale sono emerse, naturalmente, differenze notevoli. La ideazione/impostazione di alcuni progetti è stata quasi totalmente top down.

---

<sup>16</sup> Nel passaggio da una tipologia di progetti all'altra abbiamo assistito a una diminuzione di conflittualità: nella Sperimentazione erano più forti le aspettative e l'attitudine a “negoziare” le regole, perché i conduttori dei progetti non si percepivano come semplici destinatari di un beneficio ma come soggetti attivi di una proposta di innovazione. Il mainstreaming era inteso come finalità del progetto e mission delle azioni. La Sperimentazione era inquadrata in una prospettiva di sussidiarietà verticale che è venuto scemando nel ciclo stesso dei progetti: da co responsabili sono stati ricondotti nel ruolo di destinatari. Lo stesso ruolo hanno assunto i conduttori dei progetti finanziati dai Bandi successivi. Partecipazione, partnership istituzionale, corresponsabilità sono progressivamente stati emarginati. Si spiega anche così il diverso atteggiamento di responsabilità nei confronti dei finanziamenti ricevuti. Se il 90 % dei progetti della Sperimentazione ha partecipato effettivamente e attivamente a tutti i numerosi impegni comuni e alla redazione di tutte le attività di valutazione e restituzione, solo il 50% dei progetti successivi ha ritenuto giusto fare altrettanto, pur se gli impegni (non richiesti ma ora semplicemente “caldeggianti”) erano molto meno gravosi. E' questo, uno degli aspetti più deludenti e sconcertanti della esperienza di questi anni: la mancanza di “senso di responsabilità” verso il sistema e verso chi non aveva beneficiato di finanziamenti. Di nuovo e come troppo tradizionalmente, il finanziamento ricevuto era “incassato” con l'unico dovere di “rendicontare in modo corretto”.

Nella Sperimentazione PLG, i progetti di Giaveno, Limbiate, Obetello, Tarquinia, Matera, Fiumicino, Sarno e del I Municipio di Roma vengono calati dall'alto: sono opportunità che hanno origini diverse ma tutte di matrice politico istituzionale che gli Amministratori colgono pur senza poter contare su quella lunga fase di preparazione che invece era alle spalle degli altri territori destinatari. Questi avevano preparato la Sperimentazione fin dal 2005, nel progetto *Diritti al Futuro* nel quale era emersa la necessità e la rivendicazione di poter sperimentare politiche giovanili basate su regole flessibili, a misura di territorio, negoziate dalle partnerships, sempre "aperte". Tra questi Comuni, poi, per alcuni pochi *Diritti al Futuro* era stata l'occasione per un primo approccio sistematico alle Politiche Giovanili, la maggior parte aveva invece anni di esperienza specifica, spesso molto ricca.

Tra i vincitori dei Bandi successivi accade lo stesso, in proporzioni diverse. Tra i "piccoli Comuni" sono pochissimi quelli che hanno una vera e propria competenza in politiche giovanili o in campo affini e contigui (Bompietro, Villachiara, Caravate...) al contrario, tra i conduttori di "servizi per studenti universitari" sono pochissimi quelli che non ne hanno.

In questo caso di "decisione calata dall'alto" si può arrivare a fine progetto senza sostanzialmente avere saputo o voluto aprire una nuova fase.

Nella Sperimentazione PLG, Catania (che pure aveva partecipato a *Diritti al Futuro*) e Matera non reggono l'impatto con la esecuzione del progetto e decadono in breve: una progettazione troppo "calata dall'alto" non regge l'impatto con lo sviluppo di attività basate- anche- sulla negoziato multifattoriale di regole e comportamenti. Quelle Amministrazioni sono- in quegli anni, in quella circostanza- troppo "sole", troppo autoreferenziali per poter condurre con efficienza processi partecipativi.

Alcune altre progettazioni, partite da condizioni analoghe, si trascinano per tutto il periodo, difficoltà notevoli, affrontate, di volta in volta e con inevitabile discontinuità, grazie soprattutto alla intraprendenza di alcuni attori locali (Amministratori, dirigenti e funzionari, associazioni o esperti... a seconda dei casi) che tengono comunque aperte alcune dinamiche, relazioni, aree di dialogo tra Amministrazione e altri attori. In ogni caso, in questi territori (Fiumicino, Tarquinia, I Municipio di Roma, Portici) il progetto permette almeno, per 4 anni, stabilire e mantenere un contatto con altre, più strutturate, esperienze di innovazione. Altri territori, partiti nelle stesse condizioni, colgono nel progetto l'occasione per impostare il rapporto tra Amministrazione e mondi giovanili sul criterio della negoziazione di regole e comportamenti. Giaveno e Obetello, soprattutto, fanno della Sperimentazione l'inizio di una nuova fase certamente in sintonia con e "nuove politiche giovanili dell'autonomia e della fiducia"

Altrettanto non accade a chi realizza progetti finanziati dai Bandi: per nessuno è occasione di svolta. Ciascuno replica il proprio schema. Bompietro e Villachiara inseriscono il progetto in un processo, avviato da anni, di confronto negoziale. Lo stesso possono fare i conduttori dei progetti "servizi per gli studenti universitari": le città sedi universitarie godono certamente, in media, di un bagaglio di esperienze e stimoli maggiore che i Comuni di piccole dimensioni e il tema è già largamente e da tempo all'ordine del giorno. Tuttavia solo Urbino lo mette al centro del progetto che, in corso d'opera, viene ri-orientato. Il finanziamento ottenuto viene finalizzato a definire un nuovo protocollo per la programmazione e la regolazione degli interventi e dei servizi per gli studenti. La finalità principale diventa metodologica: il progetto introduce (o estende) nel sistema locale l'approccio partecipato e bottom up alla formazione di regole condivise.

Per gli altri, i servizi agli universitari non sono che occasione e campo per una ulteriore applicazione di ciò che l'Amministrazione ha già acquisito. In tutti i progetti l'Amministrazione si propone come fattore di mediazione/facilitazione di regole condivise tra attori diversi ma l'efficacia dell'approccio innovativo della amministrazione comunale è marginale perché i progetti finanziano servizi, nuovi o potenziati, il cui destinatario è l'Ateneo.

Questi progetti, nel loro complesso, non costituiscono perciò un setting significativo per applicare o sperimentare il potenziale dei singoli Comuni riguardo il superamento dell'autoreferenzialità prescrittiva.

In teoria i “ piccoli Comuni” avrebbero avuto una occasione migliore ma,come detto, pochissimi avevano idee, esperienze, modelli da mettere in gioco. Per tutti, senza distinzione, il progetto è stata una occasione( quasi mai la prima, quasi sempre una replica) per misurarsi col problema di un rapporto aperto, dialettico e fluido, con i cittadini. Sarebbe molto interessante poter effettuare una valutazione follow up per verificare se, quali e per quali ragioni, i progetti avranno contribuito a far emergere e/o implementare dinamiche di innovazione che, finora, non erano apparse significative .

### **2.10 negoziazione. Valutazione, partecipazione dal basso. Obbligatorie per innovare**

Due casi estremi, colti tra i progetti dei piccoli Comuni, ci permettono di verificare quanto sia forte l’attrazione esercitata dall’idea che funzione della PA sia anche quella di promuovere la determinazione di sistemi flessibili di regole, comportamenti e norme condivisi.

Può essere interessante leggere la versione integrale del report finale di chiusura del Progetto di un piccolo Comune sardo . Non è lungo: sono 19 righe.

“Con l'attuazione del progetto si è investito sul recupero dell'identità locale attraverso la ricomposizione del rapporto intergenerazionale. I ragazzi hanno recepito l'importanza dell'ascolto e della documentazione attestante le esperienze vissute.

La realizzazione delle mappe culturali del territorio ha richiesto un continuo confronto con le comunità che hanno partecipato ai laboratori del dire e del fare consentendo così la rappresentazione del complesso patrimonio locale attraverso una presenza attiva e consapevole che ha permesso di riconoscere il valore della propria cultura e aumentato l'autostima.

Le modifiche apportate riguardano l'affidamento del progetto ad una ditta esterna, per motivi di efficacia ed efficienza, autorizzata dall'Anci. In merito alla parte contabile vi sono stati degli scostamenti dovuti a spese inferiori rispetto a quanto previsto per spese di viaggio, vitto e alloggio, materiali di consumo e di promozione e pubblicizzazione. La fattura n.17 del 14.12.2011 della Ditta ( ...) Consulenze è stata emessa successivamente la conclusione del progetto sia per motivi di contabilità della ditta stessa sia per consentire all'ufficio comunale competente di riscontrare la regolarità del servizio e verificare la completezza della documentazione prodotta. La spesa si riferisce comunque ai costi sostenuti per l'attività svolta entro il 05.11.2011”

Altrettanto interessante e dello stesso tipo un altro report finale, siciliano e altrettanto breve <sup>17</sup>

“La valorizzazione delle specificità territoriali è stata perseguita nel corso degli anni dalle amministrazioni che si sono susseguite, in misura più o meno adeguata, con volontà e mezzi diversi.

Ora, per la prima volta, la Presidenza del Consiglio dei Ministri -Dipartimento della Gioventù- e l'Anci hanno consentito di realizzare un progetto più organico, specificamente mirato al coinvolgimento dei giovani nella valorizzazione di un patrimonio inestimabile di beni immateriali, che appartengono alla collettività e che rappresentano le radici peculiari dei nostri territori nei campi della cultura, della religione, degli usi e costumi, del linguaggio, dei lavori ecc....Si è iniziato a lavorare con notevole entusiasmo e con buona partecipazione e

collaborazione da parte di tutti i partner, anche se poi, forse per la consapevolezza delle difficoltà e/o per una valutazione non ottimale delle risorse, tale entusiasmo è venuto un po' meno.

E' risaputo che nel Meridione vige una forma di pessimismo misto a scetticismo atavico, dovuta alle tante promesse ricevute a tutti i livelli e quasi mai mantenute, a progetti realizzati male o non realizzati affatto, al timore di essere in qualche modo raggirati ... Ciò nondimeno possiamo affermare che gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti poiché con il nostro progetto comune, denominato opportunamente "...", sono stati censiti e registrati al R.E.I.L. gli esiti più importanti delle ricerche effettuate dagli esperti locali nominati, i quali, a loro volta, si sono fatti coadiuvare da diversi giovani, entusiasti dell'iniziativa.

<sup>17</sup> Di questo progetto come di quello precedente proponiamo i testi integrali della “valutazione finale” prodotta dai responsabili di progetto. Abbiamo solo eliminato i riferimenti che li possano rendere identificabili.

Il grado di conseguimento dei risultati è valutabile come buono, mentre non può ancora esprimersi un giudizio definitivo sul raggiungimento degli obiettivi, ritenendo prematura ogni valutazione sull'impatto che il lavoro eseguito avrà nel prossimo futuro, quale stimolo esso potrà avere sulle nuove generazioni a livello di interesse generale e di possibili sbocchi occupazionali.

Purtroppo il Comune partner di LS non ha versato la sua quota di compartecipazione e, malgrado il lavoro di ricerca, regolarmente effettuato e consegnato, non ha presentato alcun rendiconto, così come il Comune partner di M.

Nessuna modifica sostanziale è stata apportata al progetto iniziale.”

Sono testi densissimi, che ci aprono almeno tre considerazioni, che di seguito riprenderemo.

1. La valutazione è, ancora, troppo diffusamente una pratica estranea alle amministrazioni
2. Il messaggio che ANCI ha consegnato ai Bandi è stato recepito molto nettamente: la partecipazione giovanili è per tutti – anche per i progetti meno attrezzati- un “dovere prioritario”
3. La implementazione dei progetti ha generato, a volte, conflitto. In qualche caso l'emergere di un conflitto è stato il segnale di un processo di innovazione che si è aperto

### **2.10.1. La valutazione è una noia burocratica che si può liquidare con giri di parole**

Se, come abbiamo detto, i progetti e le “nuove politiche giovanili” che essi avrebbero dovuto promuovere, avrebbero dovuto contrastare la dannosa attitudine di una “macchina Stato” che ancora sottovaluta la valutazione degli esiti, riducendola a pratica rituale secondaria, relazioni come questa segnalano quanta strada sia ancora da fare e quanta distanza separi le eccellenze dal “grande corpo” della Amministrazione pubblica. Quello che consideriamo non è, da questo punto di vista, che la versione estrema e perciò più chiara, di una situazione generalizzata: quasi non si trovano tracce di capacità e interesse per la auto valutazione.

Su 40 progetti, oltre a Villachiar<sup>18</sup>, solo quello di Caravate imposta la relazione finale di autovalutazione su una batteria di strumenti collaudati sia sul piano teorico che sulla base di pratica ed esperienza. Si può discutere sulla efficacia degli strumenti utilizzati, sulla loro origine e impostazione; perciò sulla pertinenza rispetto allo specifico delle attività cui si applicano<sup>19</sup>, ma sembra evidente che quel progetto è stato inserito in un quadro generale di attività del Comune per il quale l'attività di valutazione è prassi consolidata. Con eccesso di zelo censorio si potrebbe obiettare, appunto, che siamo di fronte ad un atteggiamento routinario; che, perciò, non si è fatto uno sforzo per adattare e specificare il processo di valutazione alla specificità dell'oggetto. Ma sarebbe una critica tutta da approfondire e dimostrare.

Il fatto è che solo altri 2 progetti ( Bisaccia e Cesinali ) producono una relazione finale che è evidentemente sorretta da cultura, abitudine, tecnica di autovalutazione che traspare in un testo che, per altro, non richiede di dar conto degli strumenti utilizzati per la valutazione. L'impianto delle relazioni, il linguaggio, la selezione degli argomenti, la focalizzazione dei problemi testimoniano che i conduttori hanno avuto cura di assicurare al progetto competenze collaudate di project management: che queste siano, probabilmente, “esterne” alla Amministrazione non ne diminuisce il merito di aver compreso questa necessità e il valore di questo tipo di competenza.

Anche sotto questo aspetto Bompietro e Villachiar dimostrano di aver sviluppato progetti inseriti in un quadro di programmazione delle politiche locali per i giovani che è strutturato da tempo e che, perciò, comporta che anch'essi entrino in un ciclo “programmazione- verifiche-programmazione” che caratterizza un contesto che a Bompietro può già essere considerato un “sistema di politiche giovanili integrate con le politiche di sviluppo locale” : quello verso cui Villachiar muove ( anche per mezzo del progetto ).

<sup>18</sup> Il progetto “Sapori delle Terre Basse” promosso dal Comune di Villachiar (BS) ha costruito un sistema di valutazione degli interventi basato su due aspetti: da una parte, ha messo a punto una valutazione della soddisfazione da parte dei giovani beneficiari e dall'altra una valutazione della sostenibilità del processo avviato e delle azioni intraprese, elaborando al termine alcune indicazioni per mantenere in vita soprattutto gli apprendimenti collettivi prodotti, il sistema di relazioni e il modello di lavoro rispetto ai tirocini professionali. Non a caso, tale impostazione ha permesso di dare continuità ad alcuni aspetti tramite la programmazione del Piano di Lavoro territoriale per le politiche giovanili, su finanziamento regionale, insieme ad altri territori della “bassa bresciana occidentale”.

<sup>19</sup> Un questionario di gradimento da parte dei giovani beneficiari molto probabilmente trasferito sul progetto da precedenti consuetudini in campo di animazione giovanile

Nella Sperimentazione PLG la valutazione è azione centrale, condotta in maniera uniforme per metodo, strumenti, tempi, sotto il coordinamento della assistenza tecnica.

Le autovalutazioni finali dei progetti successivi alla Sperimentazione concludono un lavoro che ha accompagnato i progetti dall'inizio e in esse si può cogliere il grado diverso di adesione, comprensione, condivisione del lavoro comune; si può abbastanza facilmente discernere quali territori e progetti si sono dotati di competenze adeguate a stare dentro il processo con consapevolezza, padronanza e capacità critica e chi, invece, ha quasi subito il carico di lavoro e la fatica cognitiva richiesto, sia pur molto blandamente, dalla assistenza tecnica. Soprattutto tra quelli dei "piccoli Comuni" si manifesta la abitudine a considerare la valutazione un'appendice obbligatoria della progettazione, un adempimento burocratico o comunque un accessorio. Nella grande maggioranza dei casi si prova a colmare il vuoto col paradigma narrativo: si racconta, si descrive.

In molti casi, si fa appello alla retorica. Le 33 righe del report finale di un altro piccolo comune combinano mirabilmente i due registri<sup>20</sup>, fino al punto da affermare (senza un dato, naturalmente) che il progetto ha perfino permesso di contrastare "la tendenza all'abbandono delle campagne".

3) Il progetto ha rappresentato un'opportunità per i giovani di responsabilizzarsi, affezionarsi al proprio territorio e conoscere le sue potenzialità. A volte acerbe, a volte confuse, tutte le forze lavoro impegnate nel progetto hanno manifestato un impegno serio e concreto nell'espletamento delle attività progettuali. Si è rilevato un potenziale, come era nelle aspettative, capace di trainare il territorio e capace di rigenerarli. Allo stesso tempo si è manifestato un assopimento dello spirito imprenditoriale. I giovani dovrebbero avere sicuramente più opportunità per emergere in modo da confidare maggiormente nelle loro potenzialità.

4) Il territorio è stato fortemente interessato dal progetto e sono state promosse le specificità territoriali che da sempre contraddistinguono questi luoghi.

5) I risultati sono stati più che confortanti, a volte entusiastici; numerosissime le presenze di ospiti, viaggiatori occasionali in gita e curiosi provenienti anche da Catania e Messina.

6) I soggetti beneficiari delle attività sono stati i giovani dei comuni di (...). Nell'ambito dello svolgimento del progetto sono state coinvolte diverse associazioni di categoria del settore agricolo e della zootecnia.

7) I soggetti beneficiari sono stati anche gli imprenditori locali che hanno avuto la possibilità di promuovere i propri prodotti e le proprie lavorazioni gastronomiche ed artigianali. La cittadinanza dei comuni interessati è stata chiamata a partecipare agli eventi organizzati dai giovani attraverso l'associazione (...). Il progetto avrà, una valenza anche regionale, raggiunta attraverso la pubblicizzazione e la promozione degli eventi.

8) Sono obiettivi multipli quelli che sono stati raggiunti, soprattutto quello riguardante la finalità sociale. Innanzitutto si è data una spinta alla tendenza del fenomeno di abbandono delle campagne. L'altro aspetto altrettanto importante che è stato sensibilizzato è l'abbandono delle nuove generazioni dai luoghi nati, spinti sempre più a trovare lavoro fuori dal proprio territorio. A volte inconsapevoli che la migliore occasione di lavoro è proprio a portata di mano"

### **2.10.2. La partecipazione dal basso è percepita come un obbligo**

Il ricorso al codice narrativo e la sua forzatura retorica segnalano quanto i progetti dei "piccoli comuni" hanno colto lo spirito del bando, aderendovi. Il bando prescriveva il coinvolgimento effettivo dei giovani a quanti più livelli possibili. Lungo tutto il ciclo di monitoraggio e valutazione, dunque ben prima che al momento della autovalutazione finale abbiamo potuto constatare che almeno un terzo dei progetti hanno effettivamente assunto questo come un problema e un obiettivo. Come la quasi totalità dei progetti

<sup>20</sup> Anche in questo caso proponiamo il testo integrale di Scheda di chiusura Progetto "coinvolgimento dei giovani nella valorizzazione delle specificità territoriali. Valutazione sintetica dell'esito del progetto rispetto agli obiettivi previsti, evidenziando in particolare: impatto, grado di conseguimento dei risultati e degli obiettivi specifici di un Comune che, anche in questo caso preferiamo non rendere individuabile

di Sperimentazione PLG e di quelli per “ Servizi agli studenti universitari”<sup>21</sup> il finanziamento è stato percepito e utilizzato come una opportunità per costruire nuove basi di dialogo tra le Amministrazioni e i giovani.

Che ci si arrampichi sugli specchi per dimostrare ciò che non si può dimostrare con strumenti e dati almeno dignitosi segnala che ci si sente in obbligo di adeguarsi e che l’obbligo è percepito così stringente che si tenta l’impossibile oppure, al contrario, che la relazione finale è – di nuovo- considerato un adempimento finale di rilevanza così scarsa da non richiedere investimenti ma solo adeguamenti formali.

Non è rilevante approfondire. E’ molto più significativo rilevare che Governo ed ANCI, nel formulare questo bando, hanno indicato ai Comuni un obiettivo di innovazione molto stringente: *concepire il ruolo del Comune come fattore di mediazione, sintesi e governo di un sistemi di regole e comportamenti condivisi*. La gran maggioranza dei Comuni ha dimostrato di comprendere e condividere questa indicazione, cercando di aderirvi, ciascuno secondo le proprie possibilità.

In questo, pur in quadro di depotenziamento della attività di animazione/formazione, c’è stata continuità con la Sperimentazione PLG.

### **2.8.3. Un sano conflitto**

In uno dei Comuni di cui abbiamo pubblicato il report finale di valutazione è esploso un conflitto tra Comuni partners per la gestione di diverse attività. E’ accaduto i molti casi di “piccoli Comuni”, per ragioni varie e di diversa origine, che qui non interessano. Sarebbe interessante, ma è impossibile, per assoluta mancanza di informazioni, capire se dentro le dinamiche per così dire “tradizionali” di contrasto ( campanilismi, personalismi, contrapposizioni politiche...) siano affiorate anche contrapposizioni tra diversi modi di impostare il progetto e, in esso, il rapporto tra Amministrazioni e giovani.

I reports finali di Bisaccia e Cesinali hanno anche il merito di registrare in modo sintetico ma molto attento i conflitti che hanno attraversato i progetti, fino al punto di minacciarne, nel caso di Cesinali, il completamento.

In entrambi i casi, sono i giovani, con divisioni, contrapposizioni, polemiche, accuse... a far nascere contestazione e contrasti. Le tensioni che ne derivano chiamano in causa le Amministrazioni che, come tali o nei loro rappresentanti, intervengono, schierandosi, assumendo decisioni. E’ altrettanto interessante che ai tecnici del project management sia attribuito un compito di mediazione: è in gioco il progetto ma, in entrambi i casi, le diverse opinioni rappresentano visioni diverse su ciò che col e dopo il progetto potrà venire.

E’ il segno che il progetto ha effettivamente funzionato come apertura di futuro possibile, come setting per la revisione delle strategie pubbliche; il coinvolgimento delle Amministrazioni indica che esse non si sottraggono, che accettano di affrontare il problema confrontandosi tra loro, coi giovani, coi tecnici.

Sembra il segnale che il bisogno di innovare sia avvertito e riconosciuto, sia pure con le modalità spesso drammatiche del conflitto.

### **2.11. Negoziazione multifattoriale di regole e comportamenti. conclusioni**

Nella Sperimentazione PLG ciascuno dei progetti si sentiva tessera di un mosaico che disegnava le strutture fondamentali di un “ sistema possibile” alla cui base stava la convinzione che:

Non era difficile, perciò, che tutto questo fosse ben presente e chiunque partecipasse ai progetti: ai giovani come ai Comuni.

Ai piccoli Comuni, il Bando non richiedeva niente di tutto questo. Almeno non direttamente: ma una parte consistente dei progetti, quelli più attivi, più documentati, più efficaci quanto ad out puts ha mostrato ( anche con la capacità di non minimizzare i conflitti ma anzi di assumerli come dato con cui misurarsi) di riconoscere che la *negoziiazione multifattoriale di regole e comportamenti* è un tema all’ordine del giorno, cui si è in grado di non sottrarsi. Dietro alla finalità prescritta di “ coinvolgimento dei beneficiari” questi progetti sono stati in grado di scorgere la possibilità di costruire nuove relazioni tra Amministrazione e

---

<sup>21</sup> Per quel che ne sappiamo, solo Pisa ha ignorato nel suo programma di lavoro il tema dello sviluppo di nuove relazioni partecipative, limitandosi a implementare col progetto una collaborazione con una organizzazione giovanile locale. Purtroppo però la partecipazione del progetto ai momenti comuni e frontali è stata nulla e questo probabilmente ci ha impedito di cogliere e apprezzare strategie più articolate effettivamente sviluppate, ma non documentate dagli strumenti di verifica “ a distanza” cui ci siamo dovuti limitare

contesto, nel segno della co costruzione , della mediazione e della sintesi: in opposizione alle logiche della “ vecchia” autoreferenzialità normativa

## **2.12. Trasparenza e semplificazione**

La circolazione delle informazioni è uno strumento essenziale per realizzare la semplificazione amministrativa; lo è tanto più quanto più complessa è la situazione entro cui si opera e perciò si comunica. Nella sfera pubblica come in quella privata, la complessità è tale che la *qualità della vita*, pubblica e privata, *dipende dalla qualità dei sistemi di semplificazione che siamo in grado di adottare*. Del resto è stato sempre così, la “cultura” è anche questo: è padronanza di schemi per la interpretazione della realtà.

Commentando la Riforma Gentile (quella che ha cresciuto una parte ancora consistente e persistente della attuale classe dirigente di uno dei Paesi più vecchi del mondo), Bottai, nel 1939, poteva dire: *“il latino è necessario come mezzo selettivo: non si tratta di sapere che cosa faranno del latino gli alunni, ma che cosa il latino farà degli alunni”*<sup>22</sup>. Ora, finalmente, questo passato comincia a passare e al latino si è sostituito un altro sapere, basato su un'altra lingua.

Questa è la banale ragione per cui la capacità di adattamento a mondi complessi appare – per grande approssimazione – inversamente proporzionale all'età: il digital divide comporta disorientamento.

*Semplificare non significa ridurre, tagliare, concentrare: ciò che è complesso non può essere semplice. Semplificare significa migliorare gli strumenti per orientarsi.*

Sempre più spesso viene chiesta maggior trasparenza dell'amministrazione, ma quello che si vuole veramente ottenere è una semplificazione delle procedure oppure dell'organizzazione. Anche questa sovrapposizione di significati indica quanto facilmente “trasparenza” può diventare sinonimo di “semplificazione”; questo dipende dal fatto che ciò che è semplice è facilmente comprensibile, non oscuro; dunque, poiché dove c'è trasparenza non può esserci oscurità, si tende a considerare la trasparenza come l'equivalente della semplificazione.

In realtà, trasparenza e semplificazione sono strettamente connesse, ma non equivalenti: la trasparenza è uno strumento essenziale per realizzare la semplificazione amministrativa. La trasparenza amministrativa consiste infatti, nella sua accezione più ampia, nell'assicurare la massima circolazione possibile delle informazioni sia all'interno del sistema amministrativo, sia fra questo ultimo ed il mondo esterno; e la semplificazione amministrativa, a sua volta, si fonda sulla comunicazione, cioè appunto sulla circolazione delle informazioni.

“Trasparenza” e “semplificazione”, pur connesse, non possono essere usati come sinonimi l'una dell'altra: perché non può esserci semplificazione amministrativa senza trasparenza, ma non è vero il contrario. Può darsi cioè che vi sia una qualche forma di trasparenza amministrativa (per es., il diritto di accesso ai documenti) senza che ciò comporti necessariamente una semplificazione del sistema amministrativo. Perché “trasparenza” diventi fattore di “semplificazione” dell'amministrazione bisogna che essa sia usata consapevolmente in tal senso.

## **2.13. Trasparenza, semplificazione e informazione. Informagiovani.**

*La capacità di distinguere trasparenza e semplificazione eppure di unificarli in un unico processo in cui è coinvolta l'informazione è un punto fermo del patrimonio di quei territori dove le politiche giovanili sono praticate da lungo tempo. Da circa 20 anni, questo principalmente sono gli Informagiovani.*

Ciò che è accaduto e sta accadendo all'Informagiovani (inteso come format e come rete di servizi) è stato oggetto, oltre che di un lungo e intenso dibattito, di analisi e riflessioni cui nulla sapremmo aggiungere e che perciò sintetizziamo schematicamente.

Gli sforzi per ripensare, rilanciare e riformare il servizio hanno sviluppato esperienze, che possiamo racchiudere in una alternativa: accettano il “modello” del servizio come si è delineato fino a pochi anni fa

---

<sup>22</sup> G. Bottai, *Vitalità e funzioni del latino nella nuova scuola media*, Istituto di Studi romani, Roma, 1942, p.8

oppure lo mettono in discussione. Nel primo caso emerge una tendenza al rinnovamento, nel secondo, quantomeno affiora una apertura verso la innovazione.

Nel primo caso, il rinnovamento del servizio è perseguito integrando, rafforzando, emendando il patrimonio di risorse accumulato negli anni. Nel secondo caso, si ipotizza discontinuità: cambiano giustificazione e obiettivi del servizio. Perciò cambiano i prodotti e il processo per la loro produzione. Evoluzione contro discontinuità, insomma<sup>23</sup>.

L'alternativa si delinea in un quadro generale in cui, principalmente

A) Il mercato ha completamente occupato uno spazio che l'istituzione aveva provato a presidiare e nel quale aveva creduto di poter organizzare il suo rapporto con una fascia di cittadini. Il rapporto tra giovani e società della informazione è ora determinato dal mercato e dai suoi mezzi.

B) Gli enti locali hanno progressivamente dubitato della sostenibilità del servizio perché

- la "domanda" è cambiata e diminuita
- le risorse sono ridotte
- sono emerse altre priorità nel rapporto tra istituzioni e giovani

Chi più, chi meno, tutti gli Informagiovani e le relative Amministrazioni sono perciò indotte a prendere posizione rispetto a:

1. Quale prodotto per quale mercato
2. Quali innovazioni organizzative e economiche per migliorare la sostenibilità del servizio
3. Quale funzione e perciò quali compiti e attività del servizio
4. Quale professionalità dell'operatore
5. Quale rapporto con le politiche giovanili

Nei territori in cui l'Informagiovani è una presenza forte e radicata di cui era già avviato il rinnovamento, i progetti sono diventati una occasione per esplorare le nuove, ulteriori possibilità che si possono aprire agli Informagiovani che si concepiscano come "funzione" delle politiche giovanili e di governance"

Soprattutto, i progetti hanno prospettato alle Amministrazioni nuove possibilità per impostare coi giovani relazioni in cui la domanda di trasparenza/semplificazione/informazione ottenesse risposte ulteriori e diverse da quelle garantite dagli Informagiovani alcuni dei quali sono entrati molto attivamente nel progetto cogliendo l'occasione per una loro evoluzione in sintonia con l'evoluzione delle politiche giovanili locali. Per altri Informagiovani i progetti sono stati una occasione ulteriore per proseguire il processo di adattamento alle trasformazioni dei sistemi locali e per le Amministrazioni un'ulteriore occasione per tracciare il futuro di questi servizi.

#### **2.14 Comunicazione formale, informale e nuove tecnologie. Trasparenza, semplificazione e informazione sono compito di tutto il sistema, non di un servizio specifico, come un Informagiovani.**

Tutti i progetti, nessuno escluso, hanno costituito per le Amministrazioni, anche per quelle per cui l'Informagiovani è presenza poco o per nulla rilevante, l'occasione per sperimentare nuove modalità, luoghi, calendari e strumenti di comunicazione coi giovani.

Praticamente tutti si sono avventurati su tre piani:

- *il formale*: anche i progetti più approssimativi hanno dovuto porsi il problema della circolazione delle informazioni, anche amministrative, tra i soggetti istituzionali e i giovani. Quale che fosse la posizione assegnata ai giovani, una qualche formalizzazione di procedure, strumenti, modalità e tempi della comunicazione ha dovuto essere adottata: dalla più semplice, l'individuazione di una funzione "di collegamento" (una singola persona, un ufficio, un team), alla più ambiziosa, l'inserimento della rappresentanza dei beneficiari nel cerchio della decisione. Qualunque soluzione sia stata adottata l'Amministrazione ha dovuto organizzare una prassi di comunicazione formale che prevedeva interlocutori diversi da quelli "tradizionali" (Forum, Consulte, Organizzazioni giovanili privilegiate...)
- *l'informale*: ogni progetto ha prodotto occasioni di scambio di informazioni informali, flessibili e cangianti; senza regole, soggette a negoziazioni costanti, differenziate a seconda dei soggetti, dei

<sup>23</sup> Torino Piemonte e coordinamento nazionale ig



temi, delle situazioni. E' stata, per alcuni, l'occasione per riconsiderare( o scoprire) la fondamentale importanza, la delicatezza, la rilevanza politica e civile dell'informalità

- *le nuove tecnologie*: l'uso dei canali sostenuti della nuove tecnologie è profondamente diverso da caso a caso. I progetti hanno imposto a tutti di misurarsi su questo. Parecchi si sono sottratti a questa prova, relegando le tecnologie a ruoli e funzioni meno che ancillari come già abbiamo visto essere stato fatto per la valutazione: una attività secondaria di routine. Altri hanno invece massimizzato l'utilizzo di questi canali, arrivando a farne il principale.

In ogni caso, semplificazione, trasparenza e informazione sono stati affrontati su ciascuno di questi tre piani, tagliando trasversalmente tutto il progetto e ciascuna attività: ciò che poteva fino a poco fa essere attribuito a un unico servizio, come per esempio l'Informagiovani, diventa problema, compito, necessità di tutto intero il processo. Trasparenza, semplificazione, informazione non sono più una attività specifica ma dell'intero sistema di politiche giovanili fino a diventare *indicatori*.

La diversa capacità di sviluppare semplificazione/trasparenza/ informazione in "un unico processo", con i medesimi strumenti, secondo una logica unitaria e facilmente identificabile, segnala il grado di evoluzione del sistema entro il quale il progetto è stato realizzato. .

### **2.15 semplificazione amministrativa. Buone prassi ANCI contro la disaffiliazione**

Se la semplificazione della Pubblica Amministrazione è un processo complesso esso contiene, tra i tanti, anche una dimensione specifica, non meno articolata, che è la semplificazione delle procedure amministrative.

Sotto questo aspetto semplificare l'azione amministrativa vuol dire tagliare passaggi procedurali, controlli, adempimenti inutili eliminando tutto quello che è superfluo o addirittura dannoso per un buon funzionamento dell'amministrazione. Il problema è che spesso non si può tagliare, perché certi passaggi o adempimenti non si possono eliminare senza provocare danni maggiori dei vantaggi dell'eventuale semplificazione; in questi casi semplificare significa saper trovare modi diversi, più semplici, rapidi ed economici per ottenere lo stesso risultato garantito da quel particolare passaggio procedurale, controllo, adempimento; semplificare l'azione amministrativa vuol dire, allora, cercare di raggiungere l'obiettivo fissato dalle norme con modi diversi in quanto più semplici ed efficienti di quelli tradizionali.

Analisi e giudizi su questo versante non ci competono. Non ne avremmo neppure gli strumenti.

Ci limitiamo, perciò, ad alcune considerazioni sulle "ricadute" che il lavoro svolto da ANCI in stretta sinergia con gli uffici del Dipartimento ha avuto sul nostro lavoro, in uno scenario totalmente nuovo, quale quello apertosi con la istituzione del dipartimento stesso e del Fondo nazionale.

Anche su questo versante, probabilmente, vecchio e nuovo coesistono. Accanto ai fattori di arretratezza che le "nuove politiche giovanili" hanno percepiti come ostacoli, l'amministrazione italiana attuale presenta segni notevoli di cambiamento, inteso sia come prevalenza nel sistema di nuovi modelli organizzativi ed operativi, sia come introduzione di nuove norme.

Semplificazione normativa e semplificazione amministrativa sono strettamente intrecciate; l'una rinvia all'altra ed entrambe rinviano al problema più generale della semplificazione dell'azione dei pubblici poteri in una società in cui l'opinione pubblica reclama una semplificazione intesa soprattutto come eliminazione di vincoli normativi e di adempimenti burocratici. Si può effettivamente dire che ormai, nel rapporto fra amministrazione e cittadini "si possono distinguere due diversi interessi dei cittadini: l'interesse a che l'amministrazione decida in conformità alla richiesta e l'interesse e che l'atto, quale che sia il suo contenuto, sia comunque emanato in tempi ragionevoli e con oneri a carico del cittadino altrettanto ragionevoli".<sup>24</sup>

I Comuni, in questi anni, hanno registrato e in qualche modo anche sofferto una pressione del genere, anche i giovani hanno molto reclamato semplificazione normativa e semplificazione amministrativa. Ma, in questo nostro caso, interessa il fatto che *ciò che vale in generale per cittadini e imprese vale a maggior ragione e anzi in modo ancor più radicale e pericoloso per i giovani e le associazioni, formali e informali che li riguardano*.

---

<sup>24</sup> D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 12

Ciò che genericamente è detto “ *il distacco dei giovani dalla politica*” è, in realtà uno dei modi in cui avanza il processo di disaffiliazione<sup>25</sup>: i giovani si separano, per secessione, da ben altro che dalla sola politica.

Norme e Amministrazione sono percepite come barriere, ostacoli e fattori di esclusione. In questo senso semplificazione normativa e amministrativa è vitale per contrastare la diffusione di *quel senso di non appartenenza* che minaccia anche la crescita competitiva.

I Comuni, in prima linea anche su questo versante, hanno mostrato interesse e attenzione massima a questi problemi: fino al punto da mostrare, nei primi anni ( quelli della Sperimentazione PLG) addirittura impazienza e insofferenza di fronte agli ostacoli che sembravano impedire e bloccare, a livello nazionale, quella elasticità, flessibilità, adattabilità che , sul proprio territorio, pensavano di essere già in grado di assicurare.

I fatti sembravano giustificare queste insofferenze: la Sperimentazione, programmata per svolgersi in un biennio, si è conclusa in un tempo doppio, con le conseguenze immaginabili sul piano della efficienza delle azioni e della credibilità delle Istituzioni non solo verso i giovani.

I conduttori della Sperimentazione, però, sottovalutavano clamorosamente le difficoltà in cui si trovarono ad operare in quella fase , le strutture di ANCI e del Dipartimento; ed anche ANCITEL, il cui contributo alla gestione dei problemi e alla impostazione delle soluzioni fu molto notevole.

La richiesta di semplificazione è dunque più che giustificata ma ciò che è accaduto negli anni della Sperimentazione suggerisce anche che è necessaria una riflessione sul “come” semplificare, per *passare da una concezione della semplificazione normativa ed amministrativa come mero intervento tecnico ad una vera e propria strategia della semplificazione*, adeguata alla complessità della nostra società e coerente con i principi delle grandi leggi di riforma di questi ultimi anni.

*Uno dei limiti maggiori della nostra azione di assistenza tecnica in quel frangente è non aver colto la complessità e la profondità del problema: avremmo aiutato i conduttori dei progetti a raggiungere anch'essi maggiore chiarezza.*

E' impossibile semplificare davvero l'amministrazione senza contemporaneamente semplificare le norme che ne regolano l'attività e l'organizzazione: questa , probabilmente la radice dei problemi che in quegli anni si cominciò ad affrontare.

Le esperienze dimostrano che è possibile effettuare interventi di semplificazione amministrativa anche a normativa invariata, ma per ottenere risultati veramente incisivi ad un certo punto diventa indispensabile modificare le norme che disciplinano il settore oggetto dell'intervento di semplificazione.

In quel momento però, la semplificazione amministrativa auspicata e perseguita si confrontava per certi versi con norme “invariabili” o comunque fortemente consolidate, per altri versi con condizioni al limite del “ vuoto normativo”. Questo a causa della novità assoluta costituita dalla istituzione del Dipartimento e della fortissima trasversalità delle materie di cui le “ nuove politiche giovanili” venivano costituendosi.

Non siamo in grado di comprendere quali siano stati i processi e quali i contenuti che hanno guidato l'azione di ANCI e la collaborazione con il Dipartimento nella costruzione di sistemi di gestione amministrativa orientati alla semplificazione. Possiamo solo registrare che la dilatazione dei tempi di completamento dei progetti finanziati dai Bandi è stata minore rispetto alla Sperimentazione ma soprattutto, per quanto da noi rilevabile col monitoraggio è stata dovuta a problematiche di tipo

---

<sup>25</sup> La nozione di disaffiliazione identifica uno dei fattori predisponenti il processo di esclusione sociale ; termine , quest'ultimo, che riserva a fenomeni più macroscopici quali: l'isolamento completo dalla comunità, la costruzione di spazi separati dalla comunità nel proprio interno o l'imposizione di statuti speciali che veicolano interdetti e limitazioni di diritti. Nella maggior parte delle situazioni di disagio strisciante e prolungato gli individui non sono propriamente esclusi ma fragilizzati , destabilizzati: appunto in via di disaffiliazione. Tale termine presenta il vantaggio di invitare a rintracciare le traiettorie (ciò che sta a monte) piuttosto che sostenere una visione statica dei processi di esclusione. Crf., R.Castel, *La metamorfosi della questione sociale. Una cronaca del salariato*, Sellino Editore, Avellino, 2007.

In Italia la nozione ha trovato attenzione soprattutto in campo educativo, scolastico, socio sanitario ( in questo caso soprattutto è stato utilizzato tra gli operatori delle tossicodipendenze). Recentemente , però, ha trovato attenzione e applicazione ulteriori. Per esempio Giulia Cordella ne ha individuato la potenziale efficacia anche nella costruzione degli sfondi in cui sviluppare politiche pubbliche per i giovani: “il rischio di esclusione non passa solo dalle difficoltà di ingresso o dall'espulsione dal mercato del lavoro ma anche dall'esclusione in altri ambiti della vita pubblica, quali la rappresentanza nella politica e nelle sedi di potere, nonché da un deterioramento della propria condizione psicologica”: G .Cordella, *Condizione giovanile e nuovi rischi sociali*, Paper for the Espanet Conference “Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa” Milano, 29 Settembre — 1 Ottobre 2011, p.5

amministrativo solo nella fase di avvio, superata la quale le procedure non hanno più costituito significative ragioni di crisi.<sup>26</sup>

## 2.16. Semplificazione amministrativa. Buone prassi ANCI per la semplificazione delle progettazioni

Abbiamo appena detto di come, nella gestione dei Bandi, sia emersa una “buona prassi ANCI” che meriterebbe di essere meglio conosciuta. Più avanti<sup>27</sup> considereremo come questa esperienza abbia avuto un impatto notevole anche in termini di razionalizzazione della spesa. ANCI ha però operato semplificazione su un fronte, sul quale la nostra competenza è chiamata in causa: la semplificazione delle procedure di candidatura, a partire soprattutto dal forte snellimento dei formulari.

E' un intervento coraggioso e, in prospettiva, di grande impatto.

La diffusione e il radicamento della “cultura del PCM”, introdotta in Italia dalla Ue soprattutto dalla fine del secolo ha determinato uniformazione e adeguamento in ogni organizzazione, pubblica o privata che si sia misurata con la progettazione<sup>28</sup> e, come ogni egemonia, ha prodotto, accanto a vantaggi, miglioramenti e potenziamento delle culture organizzative e delle tecniche di progettazione, anche distorsioni e conformismi.

In assenza, però di alternative consolidate nella pratica, nella verifica e nella capacità di diffondersi creando consenso e adesioni soddisfacenti, si procede per esperimenti. Uno dei quali è stato impostato da ANCI, coi suoi Bandi.

La rigidità del progetto è uno dei limiti più gravi che segnano la “cultura dominante della progettazione” che si è sedimentata soprattutto negli ultimi 15 anni<sup>29</sup>. Anziché essere

- un piano di lavoro, una traccia da seguire nel continuo e necessario adattamento
- un patto tra i partners che fissa regole e obblighi assegna funzioni e responsabilità, individua criteri e valori concordati per la implementazione, fissando procedure per la revisione del patto stesso
- una prima bozza di un piano per la sostenibilità del progetto, da sviluppare in corso d'opera

il progetto diventa troppo spesso un vincolo le cui motivazioni sono troppo prevalentemente burocratiche<sup>30</sup>: dimostrare la coerenza e l'aderenza al progetto è troppo spesso un obbligo cui si sacrifica anche la credibilità, fino a dissimulare la realtà pur che “dalle carte” risalti la fedeltà al progetto.

I bilanci danno i segnali più chiari di queste forzature. Il 15 % almeno dei progetti dei piccoli Comuni rendicontano un bilancio consuntivo che riproduce esattamente quello preventivo e, salvo casi eccezionali, gli scostamenti sono minimi. In generale, poi, i pochi progetti che dimostrano scostamenti significativi sono quelli dei territori meglio attrezzati, più esperti. In genere questi “scostamenti” hanno rappresentato, nella nostra attività di accompagnamento, segnali interessanti di vitalità ed efficacia dei progetti: con essi il dialogo è stato più intenso, il confronto con noi più richiesto anche da parte loro.

<sup>26</sup> Abbiamo notato anche che, per esempio nel caso dei “piccoli Comuni” anche i progetti meno attrezzati e meno convincenti sono riusciti a concludere positivamente l'iter amministrativo. Non abbiamo dati e informazioni sul lavoro di assistenza prestato a questi progetti dai servizi di ANCI: non possiamo perciò sapere se questo successo è dovuto alla effettiva semplificazione delle procedure o all'accompagnamento prestato.

<sup>27</sup> Si veda capitolo 6, paragrafo **Buone prassi ANCI contro la dispersione di risorse**

<sup>29</sup> Cfr E. Plebani, A. Lorenzi, *Ideare e gestire progetti nel sociale*, Centro servizi Volontariato della Provincia di Trento, 2009. E' un ottimo manuale che riesce perfino in modo sintetico a divulgare le principali prescrizioni del PCM. Ne viene ottimamente messa in luce l'idea di fondo di dover predisporre sin dall'inizio proposte progettuali che includano le vere esigenze/problemi dei destinatari degli interventi; a tal fine i beneficiari/destinatari intervengono o sono coinvolti anche nella fase di prima identificazione dei progetti. I protagonisti della programmazione che si vengono a identificare sono: *i decisori politici*, ovvero i portatori, sulla base del mandato dei cittadini, di valori e di linee programmatiche; *gli esperti*, ovvero i portatori di un *know-how* tecnico-specialistico e orientati a fornire soluzioni; *i beneficiari e gli altri attori coinvolti* (attori-chiave o *stakeholder*), ovvero i portatori di problemi e/o bisogni insoddisfatti. Ulteriori dettagli e approfondimenti in merito si trovano nel documento redatto dalla Commissione europea (European commission, DG VIII, 1993, traduzione italiana “Project Cycle Management, Manuale per la formazione”, Formez, *Strumenti*, 4, 2002). Una lettura del testo di Plebani e Lorenzi permette, proprio per la sua chiarezza, di comprendere quanto un processo come quello descritto sia fuori della portata delle partnership titolari dei progetti, che, per adeguarsi alle attese dei finanziatori, non potranno che affidarsi alla mediazione di professionisti e, anche per questo, predisporre progetti il cui scopo principale è la correttezza formale e non la adeguatezza, la corrispondenza e la adattabilità alle condizioni in cui si dovrà realizzare.

<sup>30</sup> Uno dei rischi in cui (in generale) può incappare la governance si verifica entro i processi “pubblici” si formano interessi collusivi di stampo politico-affaristico, o le scelte che emergono amministrative o deliberative vengono rese opache da linguaggi esperti e da procedure amministrative di tipo tecnico: cfr.

L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali: prospettive emergenti*, Carocci, Roma, 2005. In questo nostro caso, il rischio principale più immediato è quello di una esposizione eccessiva all'influenza e agli interessi di esperti della progettazione o della selezione o della valutazione dei progetti.

Resta però paradossale, ma ben noto ai tecnici della progettazione, che le professionalità più collaudate siano utilizzate per permettere al progetto il massimo di flessibilità “di processo” compatibile col massimo di fedeltà formale rispetto all’in put.

La scelta di ANCI di proporre formulari concentrati su pochi punti essenziali semplifica molto più che la mera compilazione. Si avvicinano, in questo modo, due obiettivi:

- concentrare i vincoli formali di partenza sui soli aspetti essenziali
- allargare i margini di adeguamento del progetto alla situazione entro cui si svilupperanno, ampliando le zone in cui sarà più libero l’adattamento in progress

Anche in questo caso, la semplificazione non riduce la complessità ma offre uno nuovo schema per affrontarla.

Le scelte di ANCI sono inevitabilmente discutibili nel merito, dal nostro punto di vista troppo centrate su obiettivo/risultato/prodotto piuttosto che su rilevanza/impatto/sostenibilità; certamente altri Bandi nazionali hanno sperimentato nella stessa direzione. In ogni caso si tratta di un importante passo di semplificazione di cui sarebbe interessante conoscere meglio le motivazioni, l’evoluzione, la valutazione che se ne da parte dei promotori.

Questo è però un caso quasi classico di come semplificazione delle procedure amministrative si scontri poi con una persistente rigidità/tortuosità delle norme. Abbiamo detto di come il problema apparve serio per la Sperimentazione PLG; possiamo inferire che qualcosa di simile sia accaduto per i Bandi successivi, quando lo sforzo di semplificazione dei formulari si sia scontrato con regole di rendicontazione non altrettanto flessibili. E’ probabile che la sinergia tra uffici di ANCI e Dipartimento sia stata molto concentrata su questi aspetti.

La impostazione data da ANCI al problema ha un ultimo, importante merito: affronta il problema non risolto della integrazione difficile tra impostazione PCM e progettazione partecipata, anch’essa fortemente caldeggiata dalla Ue<sup>31</sup>, molto largamente familiare sia agli Enti Locali che al No Profit italiano e molto difficile da integrare, nella pratica, con le progettazioni da cui ANCI ha iniziato a distanziarsi.

Nella Sperimentazione PLG i progetti poterono contare su quattro fattori che avevano mitigato il problema e che poi non sono più stati confermati

- l’assistenza tecnica aveva impostato uno schema di progettazione “a misura” dei conduttori e aveva fortemente accompagnato nella redazione i territori in maggiore difficoltà su questo piano
- i progetti che erano scaturiti erano “schemi aperti” su cui innestare, nel processo continui adattamenti (secondo lo stile della progettazione sociale partecipata) che, però non erano autonomamente determinati dai destinatari del finanziamento, ma condivisi con assistenza tecnica e assistenza finanziaria e poi, di nuovo accompagnati e supervisionati dalla assistenza tecnica
- l’assistenza tecnica aveva il compito e la possibilità di sostenere i gruppi di pilotaggio dei progetti in una relazione continua e fluida con i contesti
- il finanziamento era legato non al raggiungimento di obiettivi quantitativi ma all’empowerment del sistema

Questo schema, non più ripetuto, prevedeva un maggiore investimento (economico, organizzativo e di competenze) “a monte” dei progetti, per ottenere più semplicità e più flessibilità nelle fasi esecutive e di restituzione.

---

<sup>31</sup> L. Bobbio, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, I manuali, Dipartimento della funzione pubblica, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004. Il manuale presenta una raccolta di approcci, tecniche e metodi, ampiamente utilizzati anche in Italia, per gestire e condurre processi decisionali inclusivi sui quali si basa la progettazione partecipata – patti territoriali, piani strategici, Agenda 21 Locale, accordi di programma, etc... - Tali tecniche sono raggruppate in tre famiglie, secondo i problemi che si propongono di affrontare: tecniche per l’ascolto, tecniche per l’interazione costruttiva, tecniche per la risoluzione dei conflitti.

## 2.17 semplificazione amministrativa. Buone prassi ANCI: matching per la sostenibilità

Le sinergie sono indispensabili per realizzare semplificazione.

Formulari più semplici abbattano la soglia di accesso alla progettazione ma, come sa ogni valutatore, più lo schema è semplice e libero, più emergono le differenze di qualità delle progettazioni. Anche in questo campo, personalizzazione, individualizzazione e originalità sono proporzionali alle competenze che possono essere messe in campo.

Ne consegue la necessità di una fortissima sinergia tra chi prepara bando e documenti e la commissione che poi seleziona le candidature: più forte è la semplificazione più essa pretende alta professionalità della valutazione, oltre, naturalmente a una condivisione stretta di criteri e obiettivi.

Purtroppo ci siamo trovati a dover gestire situazioni paradossali sul piano della qualità e della credibilità dei progetti:

- nella Sperimentazione PLG, a parte i casi dei progetti di Matera e Catania che, per le rispettive difficoltà a sviluppare e sostenere il progetto hanno presto dovuto abbandonare la Sperimentazione abbiamo lavorato sui almeno 5 situazioni molto difficili in cui, per ragioni diverse e specifiche, il sistema non era di fatto attrezzato a realizzare un PLG. Oltre che ANCI e ANCITEL per le rispettive competenze, ci ha aiutato il contesto generale in cui i progetti si collocavano: la relazione stretta e continua con gli altri progetti, per esempio, ha svolto un ruolo quasi di “controllo sociale” che è servito da stimolo a superare ostacoli e debolezze. Inoltre abbiamo avuti i mezzi e il tempo per un rapporto molto ravvicinato coi responsabili locali che, anch’esso ha reso meno difficile ottenere risultati. In definitiva, alcuni di questi progetti non sono stati capaci di sviluppare un PLG, ma almeno hanno portato a termine un normale “progetto per giovani”. Hanno realizzato prodotti, ottenuto risultati, nella piena correttezza amministrativa, in un rapporto tra investimento e resa (costo/prodotto) più che normale.
- In alcuni casi di progetti finanziati da bandi non abbiamo potuto nulla, poiché questi progetti “di molto difficile comprensione sul piano qualitativo” hanno rifiutato ogni confronto con noi, anche a distanza.

Due esempi per tutti.

In un caso il progetto consiste nella realizzazione (per poco più di 100 mila) di un corso di formazione e di un numero imprecisato di eventi itineranti. Niente altro. Nel più benevolo dei casi, stando alla lettera dei documenti, il corso di formazione può avere avuto un costo almeno doppio di quanto sarebbe costato se fosse stato finanziato dal FSE. E non si vedono motivi per cui non sia stato realizzato in quel contesto, per il quale appare assolutamente perfetto.

Quasi all’opposto, troviamo invece un progetto di strabiliante efficienza, che finanzia la bellezza di 29 attività tra feste, convegni, workshop, concerti, spettacoli con poco più di 100 mila euro e – visto anche il calendario- lascia il sospetto che sia servito a sostenere il cartellone delle manifestazioni estive della zona.

E’ evidente che le commissioni che hanno assegnato il finanziamento hanno avuto a disposizione elementi di giudizio e dati diversi e migliori di quelli- pubblici- a nostra disposizione: a noi resta il sospetto che “progettazioni anomale” di questo tipo segnalino non l’inadeguatezza dei candidati a gestire finanziamenti (che è stata più che verificata da ANCI) ma una forte debolezza perfino nel concepire cosa significhi “politiche giovanili”. I progetti avevano l’autorizzazione ad ignorare il nostro supporto, ma forse un più stringente matching tra i diversi livelli di assistenza non avrebbe migliorato la capacità, già evidentemente buona, di produrre rendicontazioni accettabili, ma di usare il finanziamento, se non per fare davvero “politiche giovanili”, per cominciare a prenderne dimestichezza.

Semplificazione può anche comportare esclusione o discriminazione, poiché evidentemente tanto più si semplifica tanti meno sono coloro in grado di produrre progettazioni di alto livello.

Per ovviare a questo problema, accompagnamento e assistenza tecnica dovrebbero, probabilmente, partire dal momento stesso in cui il bando viene emesso (se non addirittura in anticipo) in modo da indirizzare e

accompagnare verso buoni risultati coloro che hanno intenzione e strumenti sufficienti ad adeguarsi agli standards prescritti. E' , almeno sul piano concettuale, ciò che si fece con EQUAL cghe fu, su questo versante, un buon test. I suoi limiti emersero soprattutto in fase di realizzazione e, clamorosamente, in termini di sostenibilità dei progetti. La fase di progettazione fu invece molto interessante, almeno per come fu disegnata.

Si selezionarono non i progetti ma i soggetti attuatori, con una valutazione di input certamente discutibile nella sua articolazione ma indubbiamente precisa e definita nei contenuti e nelle priorità.

Le partnership ammesse alla progettazione furono poi seguite e accompagnate in questa seconda fase, e poi per tutto lo svolgimento del progetto.

Uno schema non dissimile è stato realizzato, modellizzato e testato da Regione Lombardia e Provincia di Torino che hanno impostato il proprio sistema di politiche giovanili sul modello PLG. Altrettanto completa (dalla ideazione alla rendicontazione) l'assistenza fornita, con schemi e attori differenti, da Regione Toscana e Regione Puglia.

Non mancano, insomma, modelli disponibili e di provata sostenibilità organizzativa ed economica.

Nella stessa direzione spinge la Corte de Conti che più volte torna sul concetto di *matching*: incontro e sinergia tra chi realizza una valutazione monitoraggio qualitativo e survey amministrativa<sup>32</sup> Dalla stessa Deliberazione possiamo trarre ulteriori indicazioni.

- “Dal punto di vista della valutazione qualitativa dell’iniziativa sarebbe auspicabile poter conoscere e valutare l’*ultrattività degli interventi*, ossia la capacità degli stessi di dispiegare effetti anche oltre il termine temporale di attuazione”<sup>33</sup>
- “La problematica delle tematiche e della loro scarsa focalizzazione è particolarmente evidente nei Bandi: le stesse costituiscono, sostanzialmente, delle aree aperte che creano, si ribadisce, una sorta di combinazione di fatto tra la logica *Top down* e logica *Bottom up*, le quali costituiscono, ovviamente, due scelte decisamente diverse, la prima strutturata su un piano dettagliato quanto all’oggetto, le modalità ed i requisiti che vengono richiesti ai progetti, da valutarsi da apposita commissione e nella quale esiste una forte *governance* di sistema, mentre la seconda rimette totalmente agli attuatori la proposta delle stesse aree di intervento, limitandosi a stabilire modalità generali e il settore di intervento, ma che deve essere supportata da un efficace sistema valutativo.(...)E’ ovvio che, in mancanza di definizioni e focalizzazioni predeterminate, siano in ogni caso ardue analisi e valutazioni sui risultati conseguiti; non va dimenticato come tutte le volte che si verte nell’ambito sociale si verifichi una situazione paradossale: gli indicatori più importanti sono proprio quelli più difficili da applicare: quelli di *outcome*, che misurano l’impatto, proprio perché l’obiettivo dovrebbe essere quello di verificare come si siano soddisfatte le particolari esigenze cui ci si è indirizzati con i progetti e come si è modificata la situazione preesistente”<sup>34</sup>

La connessione tra valutazione qualitativa e verifica della sostenibilità è proposta in modo netto: è un unico processo che, perciò

- è finalizzato a verificare l’impatto di ciò che si finanzia
- nasce da “prima” che il progetto inizi, poiché valutazione d’ impatto e sostenibilità poggiano, entrambe, per definizione, su valutazioni ex ante
- deve spingersi fino( almeno ) a creare le condizioni per una valutazione di out come, cioè molto dopo la chiusura delle attività

*Questo modello è stato sperimentato da ANCI dal 2007 a oggi, pur tra le difficoltà e nei limiti propri di una situazione “ pionieristica” .*

<sup>32</sup> cfr Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Indagine di controllo sul Fondo per le politiche giovanili...*, pp 3-4, 16-17, 32, 43, 48, 96-98

<sup>33</sup> Ibid , p 32

<sup>34</sup> Ibid, p.96 (Conclusioni)

ANCI, esattamente come auspicato dalla Corte dei Conti e nello stretto confine dei suoi compiti di gestione, ha realizzato il matching raccomandato dalla Delibera assorbendo in sé i due compiti : una valutazione qualitativa orientata alla verifica di impatti e sostenibilità e il monitoraggio finanziario.

Lo ha fatto avvalendosi, tra l'altro anche del nostro contributo: l'accompagnamento di assistenza tecnica che abbiamo fornito è stato concepito e realizzato esattamente per rispondere alla esigenza posta nell' scorso aprile dalla Corte.

Certo, le condizioni in cui l'esperimento si è svolto sono cambiate nel tempo. La Sperimentazione PLG era per utilizzare le espressioni della Corte di Conti appena citate- "strutturata su un piano dettagliato quanto all'oggetto, le modalità ed i requisiti che vengono richiesti ai progetti, e nella quale esiste una forte *governance* di sistema" e in queste condizioni la assistenza tecnica è iniziata prima della formulazione dei progetti, che poi ha accompagnato fino alla fine, costruendo- nel quadro di una forte *governance* – le condizioni per la valutazioni di out come e per la impostazione dei piani di sostenibilità.

Coi Bandi, l'arco delle attività e delle competenze di assistenza tecnica si è ristretto, anche per le ragioni descritte dalla Corte e connesse alla natura e al modo di produzione dei Bandi.

La libertà concessa ai destinatari quanto a oggetti e obiettivi, l'indebolimento della *governance* e l'esclusione della dimensione sistemica hanno prodotto questo ridimensionamento.

Una conseguenza importante riguarda proprio il tema della sostenibilità, raccomandato dalla Corte.

I progetti della Sperimentazione erano funzionali a dare sostenibilità non a se stessi ma al sistema locale: la sostenibilità del sistema nazionale avrebbe dovuto garantire quella dei sistemi locali . In un sistema locale sostenibile non è più rilevante che uno o l'altro dei progetti siano sostenibili: i progetti nascono e muoiono in funzione della sostenibilità del sistema. Esistono fino a che sono efficaci e fino a che aiutano l'intero sistema ad essere efficace e credibile.

Col passaggio ai Bandi, la sostenibilità del sistema ( anche di quello locale) è diventata secondaria. Non è richiesta come garanzia e condizione necessaria per la finanziabilità dei progetti..

E' evidentemente cambiato il contesto in cui si è sviluppata assistenza tecnica, con il suo contenuto di monitoraggio e valutazione qualitative.

La sostenibilità è passata da fondamento della *governance* a fattore di empowerment per i titolari dei progetti: da risultato atteso è diventato oggetto di formazione.

Chi ha fatto Sperimentazione PLG usava il progetto per raggiungere sostenibilità, chi ha condotto i progetti da bando è stato accompagnato a comprendere quanto importante sia dare sostenibilità a ciò che si fa, a ciò per cui ci si è visti affidare danaro pubblico.

Da obiettivo comune e condiviso è diventata una opzione per quei progetti che hanno accettato di essere coinvolti con la assistenza tecnica.

E ' una diminutio evidente, ma non per questo priva di valore. Abbiamo verificato, in questi anni, quanto lavoro di alfabetizzazione<sup>35</sup> sia ancora necessario per diffondere una cultura elementare e di base sulla sostenibilità: anche presso i sistemi più consolidati.

Anche le alterne fortune cui è stata esposta la sostenibilità dimostrano, però come, in questi anni, il particolare, originale modello di matching sperimentato da ANCI si sia adattato alle variazioni del contesto. Anche questo è " patrimonio di esperienze".

## **2.18 più sussidiarietà, più mainstreaming. Se si volesse costruire un sistema...**

Il modello di matching impostato da ANCI e lo schema di collaborazione sviluppato col Dipartimento forse non potrà risolvere tutti i problemi indicati dalla Corte; forse non potrà essere generalizzato all'intero sistema, ma certamente è patrimonio che potrebbe essere valorizzato anche perché ha permesso di individuare e comprendere due fondamentali limiti che potrebbero essere affrontati da chi volesse proseguire nella costruzione di un sistema di politiche giovanili in grado di contribuire alla innovazione dell'intero sistema Paese.

Sono due problemi che peraltro sono generalizzabili a tutta la Pubblica Amministrazione :

---

<sup>35</sup> Vedi n. 56

- la insufficiente apertura dei processi di innovazione al contributo delle rappresentanze dei cittadini. DEFICIT DI SUSSIDIARIETA'
- la scarsa efficacia nel tradurre i contenuti della semplificazione amministrativa in evoluzione normativa. DEFICIT DI MAINSTREAMING VERTICALE

Sono due temi chiave, ben noti a chiunque si occupi di innovazione della PA<sup>36</sup>, cui, supponiamo, ANCI ha prestato molta attenzione nella gestione dei progetti.

Abbiamo percepito, senza conoscere e senza perciò poter ricostruire e commentare, un dialogo intenso tra ANCI e Comuni sui temi specifici della innovazione /semplificazione. E' inevitabile pensare che ANCI abbia svolto una funzione di sintesi e rappresentanza delle sollecitazioni dei Comuni verso il Dipartimento. Sappiamo invece, per esperienza diretta che nella serrata collaborazione tra Ministero e ANCI si è in qualche caso aggiunto il contributo di un dialogo diretto tra alcune Città Metropolitane impegnate nei loro PLG e il Dipartimento. Abbiamo detto dei risultati evidenti di questa collaborazione.

In questo contesto è mancata, per ora, la presenza attiva delle forme di rappresentanza dei cittadini e dei portatori di interesse, condizione necessaria di innovazione<sup>37</sup>. Sui territori, nei Comuni, è stato relativamente più semplice praticare sussidiarietà e il contributo delle rappresentanze alla innovazione possibile è stato più diretto.

Superata questa prima fase di avvio e di esplorazione sarà più facile, probabilmente, allargare il confronto riconoscendo agli altri soggetti della sussidiarietà quel ruolo che finora, per ragioni contingenti, è stato assorbito da ANCI.

Al contrario, il mainstreaming verticale è stato impetuoso nel primo biennio per poi spegnersi gradualmente. Gli APQ ma lo stesso PLG per città Metropolitane sono state innovazioni normative che sono seguite immediatamente alla impostazione del Piano Nazionale e al varo della sperimentazione PLG. Queste e altre innovazioni che hanno inciso nettamente nel contesto normativo sono state risposte

<sup>36</sup> Dal 14 al 16 ottobre 2008 si sono tenute a Reggio Emilia tre giornate di lavoro sul tema del cambiamento nelle relazioni tra istituzioni e cittadini, promosse in occasione della Settimana europea della democrazia locale. L'iniziativa, "Governare con i cittadini", è stata organizzata dal Comune di Reggio Emilia insieme al Dipartimento Funzione Pubblica e al Foromez - nell'ambito del progetto "Rete di Reti" - ed in collaborazione con Cittadinanzattiva, ALDA (Association of Local Democracy Agencies), Regione Emilia Romagna e Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà). L'incontro di "ascolto" e di confronto sui temi della democrazia partecipativa, della sussidiarietà orizzontale e su come le amministrazioni possano affrontare in modo nuovo le relazioni con i cittadini. In particolare è interessante la rassegna di "buone prassi" largamente declinate attorno al problema di far emergere innovazione fondata sulla sussidiarietà lungo tutta la filiera istituzionale, dai territori alle scelte dei Governi. Cfr. :*Governare con i cittadini. Le esperienze*, il cui riferimento teorico più diretto ed esplicito fu: C. Donolo, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano, 1997.

<sup>37</sup>Questo ha costituito uno dei riferimenti maggiori per il nostro lavoro di questi anni.

L'impatto innovativo della partecipazione di "cittadini attivi" sulla pubblica amministrazione è talmente incisivo da trasformare concetto e percezione della stessa PA: lo stesso concetto e la pratica di "ciò che è pubblico". Il processo deliberativo avrebbe dunque per sua stessa natura la capacità di fare nascere, di fare emergere finalità pubbliche ampie e vincolanti che mutano il semplice interesse personale in ricerca del bene comune.

Gli *individui* si trasformano così da semplici privati, a pubblici cittadini, da persone a attori politici.

*Pubblico* non si identifica più, cos', né con la nozione di politico, né con la dimensione statale tout court (O. de Leonardis, *Declino della sfera pubblica e privatismo*, in "Rassegna italiana di sociologia", n.2,1997 pp. 169-193): non possiamo fare riferimento alla tipologia del soggetto erogatore di beni e prestazioni e al suo statuto, dato che attori privati e pubblici possono essere allo stesso modo coinvolti in tale funzione "Ciò che è pubblico non è dato, bensì è una proprietà emergente, che prende forma da processi nei quali un regime di azione diventa – se diventa – pubblico" (L.Bifulco, O.de Leonardis, *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci. 2005, p. 196). Considerato che non dipende dalla natura di chi eroga le prestazioni, "pubblico" si caratterizza per la visibilità, la comunicazione: assume il significato di collettivo, sociale, comune. Al contrario "privato" connota l'opacità delle relazioni, la segretezza, la chiusura, il particolarismo, il rimando a quanto attiene alla sfera personale. In questa prospettiva sarà denotata come pubblica quell'azione amministrativa, quella produzione di servizi che tiene conto della relazione che si instaura tra cittadini e istituzioni pubbliche nelle diverse articolazioni (Stato, amministrazioni locali ecc.). Relazione che non abbia i caratteri della strumentalità, che non sia orientata all'efficienza tout court, al soddisfacimento della coerenza della domanda con l'offerta, all'orientamento al cliente. Una relazione che, al contrario, per essere ritenuta pubblica, contenga quei valori e fini sociali, collettivi che generano cittadinanza, civicsness, legame sociale, bene comune: che indicano, appunto come si diceva, il senso, il significato e la sostanza della dimensione pubblica a discapito di un'azione che si connota pervenire considerata una questione del tutto privata, personale.

Quello che va protetto, salvaguardato e tutelato è ciò che attiene alla discussione pubblica, che rimanda a un orizzonte comune di significati, linguaggi, codici, definizioni di problemi e soluzioni, ma anche a fini e valori sociali. Discussione civica, aperta e partecipata sui temi che dovrebbe ingenerare comunicazione pubblica, corresponsabilità, cooperazione e cittadinanza (O. de Leonardis, *Declino della sfera pubblica*, cit.) in cui attori individuali, organizzativi e istituzionali si impegnano in uno sforzo collettivo di definizione e di trattamento della situazione percepita come problematica. Emerge, di conseguenza. Un nuovo tipo di amministrazione dunque che dovrebbe/potrebbe promuovere relazioni di tipo partecipativo, inclusivo nel rapporto con i cittadini e la società (Cfr.: Bobbio L. (a cura di), (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese*, cit.) e su di esse fondarsi, operando come "acceleratore" di publicness, ovvero sostenere e portare avanti quell'idea di pubblico, di ricerca di senso, di responsabilità civica, di elaborazione collettiva dei significati su cui si alimentano l'apprendimento collettivo, la civicsness e la vita pubblica.



straordinariamente rapide a spinte che venivano “ dal territorio” e che in gran parte erano state accolte e trasmesse da ANCI.

Negli anni successivi il dialogo che il Dipartimento ha alimentato in molte direzioni, non solo con ANCI, non ha potuto tradurre in innovazione normativa ciò che veniva richiesto dalle esigenze di semplificazione che erano raccolte e accolte sul piano amministrativo.

## **2.19 Semplificazione, imprenditività istituzionale. Cambiare il paradigma organizzativo: trovare nuovi modi per creare valore**

Se le politiche giovanili sapranno dare un contributo anche minimo alla semplificazione, ne guadagnerà il tessuto economico e sociale e, di conseguenza, la condizione giovanile, ma, per ottenere questo risultato, dovranno spingere per una riforma delle istituzioni. I Comuni, per esempio, dovranno evolvere in direzione della imprenditività: da regolatori a promotori poiché sono di fronte a un dilemma: chiudere i servizi, contraendo lo spazio dei diritti dei cittadini e riducendo l'occupazione, oppure reinventare il proprio ruolo *di imprenditore istituzionale*. Lo spazio è enorme: dalle opere pubbliche, alle politiche industriali, al welfare, alle politiche culturali, alla gestione degli spazi pubblici...

La dialettica tra globale e locale si “ scarica” sui territori e anche questo contribuisce a moltiplicare e rafforzare le connessioni tra un numero sempre crescente di fattori, mentre cresce il numero degli attori che rivendicano il diritto di non essere esclusi dai giochi.

Semplificare la complessità è possibile, abbiamo ricordato, solo trovando un nuovo codice che permetta di interpretarla e di “dominarla”. Nelle nostre società, questa risposta è già emersa: creare valore: *la complessità può essere affrontata come una sfida a trovare nuovi modi per creare valore.*

E' in questa chiave che il ruolo delle istituzioni intermedie (amministrazioni locali, regioni, parti sociali, università, associazioni di rappresentanza, consorzi, banche....) è sempre diventato sempre più decisivo per lo sviluppo e la capacità di “fare sistema” risulta fondamentale per creare valore<sup>38</sup>. I cittadini chiedono ormai sempre più, sempre più chiaramente, sempre più consapevolmente di poter vivere dentro sistemi che creino valore e non lo dissipino, non lo disperdano. I giovani fanno altrettanto; altrettanto pretendono dai sistemi e da tutti coloro che nel sistema portano responsabilità.

Il modello PLG non è che una variante delle molte formule che sono state introdotte nella direzione della *governance* o del cosiddetto “*soft government*” (piani strategici delle città, forme di sussidiarietà orizzontale, cabine di regia, etc.), nelle quali l'attore pubblico può svolgere un ruolo fondamentale di imprenditore istituzionale e di leadership nell'orientare e influenzare strategie, priorità e obiettivi per lo sviluppo del territorio e il miglioramento delle condizioni di convivenza e benessere<sup>39</sup>. *Per questo il modello PLG è, in qualche modo, ineludibile: si può rifiutare il nome, si possono modificare anche radicalmente metodi e strumenti.. ma qualsiasi altra formula sarà, comunque una versione di ciò che finora è stato introdotto nei nostri sistemi hanno sperimentato nel segno di governance o soft government.*

Per questa stessa ragione, fino a che non emergerà una strategia diversa dalla “ creazione di valore per mezzo dei sistemi” , l'unica alternativa al modello PLG sarà la rinuncia a sfidare la complessità.

E' difficile che i Comuni possano sottrarsi a questa sfida. In questi anni i mutamenti nella domanda e nella struttura sociale, nei meccanismi istituzionali di rappresentanza e nei processi di costruzione delle decisioni collettive hanno spinto le amministrazioni a svolgere funzioni nuove con modalità ora non conosciute. In una fase in cui l'instabilità dell'ambiente di riferimento è in aumento e la prevedibilità delle innovazioni sociali è ridotta, la funzione della produzione di servizi sembra meno strategica rispetto a quella di governo e riferimento della comunità

I cittadini chiedono all'amministrazione maggiore politicità, intesa soprattutto come mediazione sociale, capacità di governo complessivo, rappresentanza istituzionale verso l'esterno. Anche i processi di revisione costituzionale della sussidiarietà verticale e orizzontale stimolano e rafforzano questa evoluzione.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Cfr. A.Arrighetti e G. Seravalli (a cura di) *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli, Milano, 1999

<sup>39</sup> Cfr. L.Bobbio “*I governi locali nelle democrazie contemporanee*” Laterza, Bari, 2002

<sup>40</sup> Cfr. G.Arena “ *Il principio della sussidiarietà orizzontale nell'art.118 u.c. della Costituzione*” Relazione al

Governare significa sempre di più far partecipare istituzioni e cittadini alla cosa pubblica, coinvolgendo, convincendo, mediando, costruendo visioni. In questa prospettiva abbiamo posto il problema e l'obiettivo di *inserire anche le politiche giovanili tra le grandi questioni su cui la pubblica amministrazione può riconvertire il proprio ruolo verso quello di imprenditore istituzionale.*

## **2.20 Dai progetti, suggerimenti per diventare imprenditore istituzionale. Brunelleschi contro i talent show**

Se la semplificazione è un processo e non una questione di tecniche, meccanismi e strumenti, e se le politiche giovanili vogliono partecipare a questo processo, era necessario, dal nostro punto di vista, delineare i caratteri e gli snodi di questo processo.

Sembrava utile indicare ai Comuni la strada da percorrere per diventare imprenditore istituzionale: fare politiche giovanili sarebbe stato, a quel punto, uno dei percorsi verso questa riconversione.

Metodo PLG ha significato, perciò, impegnare i territori, i Comuni dei territori, gli attori sociali dei territori a individuare e selezionare le tappe del percorso che potrebbe portare la amministrazione locale ad essere fattore di imprenditività. I problemi di casa, lavoro, credito e quant'altro mai dovesse proporsi come una emergenza nella condizione giovanile non si risolvono con interventi spot, per quanto geniali, e men che meno affidandosi allo "stellone" della creatività di giovani "archimedipitagorici". Perché, come abbiamo ripetuto in questi anni *"Firenze ha fatto grande Brunelleschi, non il contrario"*. In letteratura, finora, non si registrano alternative a questa ipotesi, che invece in politica viene spesso evocata, come una ricetta miracolosa cui aggrapparsi in mancanza di idee, finendo per disperdere energie e risorse in iniziative di "ricerca di nuovi talenti" troppo simili a talent show.

## **2.21 Dai progetti, suggerimenti per diventare imprenditore istituzionale . Rispondere ai cittadini**

Che ai Comuni fosse attribuito il compito di occuparsi di "casa, lavoro, credito" stupì e forse un poco infastidì chi aveva sviluppato "altre" politiche giovanili e Istituzioni che rivendicavano per sé queste competenze. Fu accolto con favore non solo dai Comuni che da anni, in un vuoto anche normativo, si erano spinti in quella direzione ma anche da moltissimi altri Comuni che trovarono in tutto ciò una occasioni quasi liberatoria. In un contesto in cui le ricadute locali delle globalizzazione riversavano localmente tensioni pari almeno alle opportunità, nel clima di crescente disaffiliazione, sfiducia e senso di non appartenenza cui abbiamo accennato, fare finalmente "politiche della fiducia" ha significato dare una risposta alla pressione dei cittadini (dei giovani, ma, forse ancora di più di tutti gli adulti che hanno interesse- materiale e non - per i problemi dei giovani).

Quella non fu una forzatura (un colpo di mano dei Comuni), ma una risposta delle istituzioni a una domanda sociale crescente di maggior intervento pubblico sui nodi della crisi. Certo la rapidità della risposta del Governo colse molti di sorpresa. Ancora, in quel momento, questa domanda di "più pubblico" non era emersa in tutta la sua portata.

Solo qualche anno dopo, i referendum, le crisi delle scuole, gli operai su tetti e gru e mille altri segnali fugarono i dubbi. Molti compresero ciò che i più attenti tra i sindaci o i conduttori di politiche giovanili, o i responsabili degli Informagiovani avevano capito da tempo: anche i Comuni non potevano occuparsi attivamente di "casa, lavoro, credito" e tutto ciò che di altro e di analogo i cittadini percepivano come più che urgente: che questo scompaginasse equilibri decennali dentro la filiera istituzionale non interessava i cittadini. Si spiega anche così il fatto che le grandi organizzazioni attive nel capo della gioventù, cresciute in un contesto, anche economico e di finanziamenti, completamente diverso da quello che si andava prospettando, si ri orientarono in tempi anche in questo caso sorprendentemente brevi: il loro radicamento sociale rendeva facile capire quanto l'innovazione corrispondesse a domande e bisogni forti e chiari.

Altrettanto rapidamente le Regioni compresero il senso della innovazione. Almeno la metà di esse rivide profondamente la proprie strategie e di questa innovazione alcune fecero addirittura un punto di forza della propria policy.

Il passaggio al Bando per i piccoli Comuni rappresentò un primo passo indietro. Se il quadro strategico restava formalmente intatto, si introduceva una variante “ tattica”: il campo della sperimentazione veniva ridotto alla valorizzazione del capitale territoriale, nella speranza- ipotizziamo- che un oggetto più specifico e identificabile potesse più efficacemente aiutare i sistemi a muovere i primi passi verso la loro evoluzione in senso imprenditivo.

I risultati non sono stati, da questo punto di vista, soddisfacenti. Almeno la metà dai progetti ha realizzato, in modo corretto, *prodotti* adeguati alle attese ma solo 2 progetti sono stati funzionali a *strategie di valorizzazione*: Bompietro e Villachiara. Esattamente i due territori che, il primo ancor più che il secondo, avevano già da tempo imboccato la strada verso la costruzione di sistemi finalizzati alla valorizzazione.

Nessun altro sistema ha sfruttat il progetto come occasione per crescere in imprenditività .

Al contrario, almeno 20 dei territori della Sperimentazione hanno concepito e utilizzato il progetto nella direzione cui ci stiamo riferendo e nei modi di cui tra poco considereremo qualche dettaglio.

## **2.22 Mai progetti, suggerimenti per diventare imprenditore istituzionale. Mediazione, governo, rappresentanza**

### **2.22.1. Mediare i conflitti**

Accade ai giovani ciò che accade agli adulti. Tutte le forme di rappresentanza sono in crisi, non solo i partiti. Tutti sono in “crisi di transizione”<sup>41</sup> e le domande/spinte/bisogni che tutti (non solo i giovani) fino a 30 anni fa riversavano su partiti e alte forme di rappresentanza, ora si scarica sulle Amministrazioni cui è richiesta un’azione di mediazione e ricomposizione dell’interesse generale che comporta uno sforzo di individuazione e ascolto di una società sempre più complicata, di cucitura e saldatura delle istanze in gioco per assicurare, insieme, sviluppo e coesione.

Fino al secolo scorso soggetti esterni alle istituzioni mediavano ancora tra cittadini /società e PA . Adesso i processi decisionali pubblici debbono trovare dentro di sé le competenze per far fronte a questa nuova pressione. Avere ridotto il ruolo decisionale dei partiti a favore delle rappresentanze direttamente elette ha spostato la responsabilità della mediazione sulle rappresentanze stesse, le quali però, al di là delle proprie risorse personali, non possono contare su organizzazioni professionalmente dedicate alla ricomposizione degli interessi<sup>42</sup>

La differenza di partenza tra i diversi “sistemi” chiamati a realizzare i progetti emerge molto nettamente su questo versante. Questo, anche , intendiamo quando distinguiamo sistemi “ attrezzati” da sistemi “ deboli”. I progetti che hanno condotto la Sperimentazione PLG in modo consapevole hanno fatto progetti di “ ricomposizione degli interessi per produrre sviluppo e coesione”.

In generale tutti i progetti, anche quelli promossi dai Bandi hanno costituito per le Amministrazioni un setting ( certamente non il primo in assoluto, spesso il primo riguardo le politiche giovanili) cui mettersi alla prova rispetto al nuovo compito che i cittadini assegnano loro. *In questo senso non abbiamo dubbi nel giudicare i progetti un grande successo. Anche i meno riusciti hanno comunque portato alla rispettive amministrazioni un contributo di conoscenze ed esperienza utile a sviluppare professionalità interne e cultura organizzativa.*

### **2.22.1 Rappresentare il territorio, senza tentazioni autoritarie**

La soluzione dei problemi di esclusione dei giovani dall’esercizio di diritti che l’Europa del novecento aveva permesso di conquistare facendone tratto identitario delle società del continente non dipende dalle Amministrazioni locali. Esattamente come ogni altro macro fenomeno neppure gli Stati Nazionali hanno ormai il potere di risolvere queste emergenze.

<sup>41</sup>Cfr. M.Carrieri, *Sindacato in bilico*, Donzelli, Milano, 2004

<sup>42</sup> Cfr. R.Catanzaro, F.Piselli, F.Ramella, C.Trigilia, *Comuni nuovi*, Il Mulino, Bologna, 2002

Nessuno ha perciò mai pensato che attribuire ai Comuni il compito di intervenire su “ casa, lavoro, credito” aprisse a speranze in quel senso.

Il modello PLG prescrive invece ai Comuni di assumere una responsabilità specifica entro il sistema, con le modalità della sussidiarietà circolare, per rafforzare la capacità dei sistemi locali di partecipare ai processi decisionali, di avere voce nella dialettica globale locale da cui emergono soluzioni, quali esse siano, delle contraddizioni e delle crisi.

Non è localmente che si può risolvere il problema del lavoro per i giovani: ma anche il contrario è assurdo. Non si può pensare, per esempio, di rimuovere l’ormai imbarazzante ostacolo costituito da un sistema di incontro domanda offerta e da quello della formazione professionale che da decenni drena risorse verso il privato<sup>43</sup>, dissipa danaro pubblico in servizi pubblici seminando inefficienza e raccogliendo risultati che sono- finalmente- inaccettabili per tutti.

La Sperimentazione PLG non ha prescritto ai Comuni e ai loro partners di inaugurare nuovi servizi efficienti e di successo nei campi di “ casa, lavoro, credito” ma di acquisire competenze che possano aiutare il territorio a “” entrare in gioco” nella concertazione delle strategie.

Uno dei fattori principali del “ raffreddamento” della spinta verso nuove politiche giovanili è stata, molto più della “ crisi”, la scelta del Governo Monti di avocare al proprio livello la competenza ad affrontare questo e altri nodi simili.

E’ un caso di semplificazione apparente: tagliare il bottom up e il dialogo tra centro e periferie è irrealistico. E’ “andare contro la storia” esattamente come applicare lo stesso metodo, per esempio, alle questioni ambientali: non è un caso se da anni nessun governo ha mai saputo risolvere “ dall’alto”e senza il consenso dei territori una sola emergenza ambientale<sup>44</sup>.

La necessità di assumere questo ruolo di rappresentanza e, si potrebbe dire, di lobby è stato ben compreso da tutti i progetti, praticamente senza esclusione.

Varia, però, la qualità e perciò l’efficacia della rappresentanza.

Assumere “ in se’ “la rappresentanza del territorio è , di nuovo, una semplificazione apparente. I decisori politici, sindaci, assessori, funzionari tagliano i tempi del confronto, della discussione, della mediazione; decidono con chi confrontarsi e con chi no.

E’una tentazione egemonica retaggio del passato autoreferenziale. Se e fino a quando la sussidiarietà è intesa come il metodo per affrontare la complessità generata dalla globalizzazione, le vecchie gerarchie, le vecchie cerimonie, sono tracce della vecchia politica: quella che, incapace di esercitare le proprie funzioni in un contesto di partnership con gli altri soggetti del territorio si percepisce e opera come “ detentrica di un potere”non negoziabile, non sindacabile: secondo uno schema di sovranità piuttosto che di servizio.

### **2.22.3 Rappresentare un territorio per quello che è, così com’è. Tra net e self**

Il governo delle interdipendenze è cio’ a cui sono chiamati gli Enti Locali da alcuni anni e probabilmente per alcuni anni ancora<sup>45</sup>. La capacità di rappresentare efficacemente il proprio territorio nei mercati e nella filiera istituzionale è proporzionale alla capacità di governare le interdipendenze e questa a sua volta dipende, vedremo nel prossimo capitolo<sup>46</sup>, dalla efficienza delle partnerships entro cui la Pubblica Amministrazione si muove.

Anche la qualità della partnership, però dipende in buona misura dalla capacità di conoscere il territorio per ciò che è. E per questo, appunto, i concetti di interdipendenze o network e le competenze per governare entrambi sia nella pratica che nella visione strategica fanno la differenza.

---

<sup>43</sup> Il sistema di incrocio domanda offerta e quello della formazione hanno permesso lo sviluppo di settori privati ( agenzie per il lavoro interinale o centri di formazione, per esempio) fortemente e spesso opacamente intrecciati coi poteri pubblici . La regione Sicilia, ancora in questi mesi, ha sollevato il problema impostando decisioni drastiche su una distorsione di sistema che sarebbe dubbio attribuire alla sola Sicilia. Contemporaneamente il Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro ha dedicato una sessione del suo “ Festival del lavoro” (22-24 giugno 2013, Fiuggi) al tema “ come riformare la Formazione”

<sup>44</sup> Rifiuti e discariche, smaltimento scorie, collocazione dei degassificatori, TAV ... la cronaca di questi anni è stata implacabile e impietosa

<sup>45</sup> Il governo delle interdipendenze è uno dei concetti base della Social Networking Analysis. Lo stesso termine “ network” ormai così familiare connota proprio la capacità di gestire situazioni e sistemi di relazioni caratterizzate da multifattorialità e interdipendenza. Il networking è evidentemente applicato ad ogni aspetto delle policies: dalla sanità ai trasporti ai beni culturali...

<sup>46</sup> Si veda Capitolo 4 , Paragrafo **Governare le interdipendenze**

I luoghi dell'abitare, del produrre, del consumare sono cambiati trasformando le loro relazioni reciproche. Queste non sono più strutturate dalle separatezze funzionali e dai ritmi di spostamento ciclico e routinario su cui si sono modellate le pianificazioni dei trasporti e dell'urbanistica della modernità, ma piuttosto dall'intreccio e dall'ibridazione, come del resto è avvenuto tra produzione, scambio e consumo. La mobilità, per esempio è cresciuta e testimonia un uso sempre più allargato e intrecciato del territorio, dove i processi di frammentazione e di dispersione nello spazio tendono a cambiare il lavoro come l'abitare o il tempo libero. In questi territori urbani senza fine si sperimenta effettivamente la nuova condizione della contemporaneità che rimescola esperienze di vita, il senso a loro attribuito, l'organizzazione degli spazi, il loro uso. E' qui che prende corpo una diversa struttura sociale – la network society – che genera legami innovativi di appartenenza immateriale e che al tempo stesso permette di sperimentare un'inusitata condizione di libertà individuale<sup>47</sup>. *Net* e *self* sono i mondi che stanno rimodellando le nostre vite e i nostri spazi, combinandosi tra loro secondo una varietà di modi che riflettono il processo ininterrotto di incontro e scontro tra le logiche delle reti globali e quelle dell'autodeterminazione del locale. *Net*, le nuove tecnologie di comunicazione interindividuali e interculturali, e *self*, l'affermazione di microindividualità autocentrate, emergono dal dissolvimento delle categorie canoniche di cittadinanza, di interesse comune e di appartenenza al luogo. Oggi, di fronte alla dispersione dei soggetti e dei processi insediativi, ma anche di fronte al manifestarsi di inedite geocomunità che cercano di "adattarsi dinamicamente alla varietà di aspetti che abitano lo stesso territorio, ne rendono mobili i confini interni ed esterni, ne enfatizzano i dati caratteristici e, insieme, mutevolezza e instabilità"<sup>48</sup>, diventa sempre più arduo individuare legami e valori sociali stabilmente condivisi; precisare ciò che intendiamo propriamente per legittimo interesse collettivo nell'intreccio irrisolto tra sfera locale e sovralocale; ciò che è possibile attribuire allo Stato nazionale e alle istituzioni locali, e ciò che invece rinvia agli organismi e alle reti sovranazionali; come misurarsi con il tema delle differenze e riorganizzare di conseguenza la welfare society nell'era dell'individualismo istituzionalizzato che impone di trovare nuovi equilibri tra responsabilità collettive e personali. E' questo il "territorio" che gli Enti Locali devono governare e che pretende che gli Enti Locali sappiano "rappresentare" nella competizione che, a tutti i livelli e su tutti i piani, li sollecita. Le politiche giovanili sono un pezzo, un aspetto di questo "nuovo territorio". Sono uno spazio di interdipendenze che chiede di essere compreso e rappresentato. Anche sotto questo punto di vista i progetti, soprattutto quelli della Sperimentazione PLG, sono stati un setting per l'innovazione dell'intero sistema locale. Chi ha consapevolmente adottato il modello PLG lo ha inteso esattamente come strumento – provvisorio e sperimentale- di governo delle interdipendenze: per tutti è stata una esperienza di "pianificazione strategica locale"<sup>49</sup>. Lo è stato anche perché questa era la mission della Sperimentazione e la priorità cui abbiamo orientato la nostra assistenza tecnica.

### **2.23. Dai progetti, suggerimenti per diventare imprenditore istituzionale. Nuovo paradigma organizzativo**

Mentre le amministrazioni sono progressivamente spinte verso funzioni di governo complessivo di territori complessi (*governance* territoriale), i modelli organizzativi presenti e le strategie manageriali che esse si trovano a poter utilizzare sono, per lo più, ancora quelle di una storia precedente. Sono finalizzati a produrre servizi efficaci ed efficienti.

Avere assunto valori propri dell'aziendalismo e tecniche corrispondenti (come per esempio customer satisfaction, contabilità dei costi, valutazioni collegate agli outputs di breve periodo ...) ha portato vantaggi innegabili.

Gli obiettivi dei modelli manageriali ancora oggi più diffusi non riguardano il sistema che si vuole valorizzare ma i singoli prodotti/servizi realizzati ed erogati dalle amministrazioni. Abituamente si dice che l'attuale paradigma di management è centrato sull'ottimizzazione dell'organizzazione aziendale (*corporate*) anziché sulla soluzione dei problemi collettivi (*policy*<sup>50</sup>). Questo influenza il modo in cui si intende la mission. Non è

<sup>47</sup> M. Castells, *La città delle reti*, Marsilio, Milano 2004

<sup>48</sup> Cfr. A. Bonomi, *La città infinita*, in A. Bonomi, A. Abruzzese (a cura di), *La città infinita*, a cura di, Bruno Mondadori, Milano 2004 p.18.

<sup>49</sup> Questa è espressione usata dalla Provincia di R Torino per presentare il suo "PLG Provinciale: cfr <http://www.provincia.torino.gov.it/solidarietasociale/giovani/progetti>

<sup>50</sup> Cfr D. Cepiku, *Governance: riferimento concettuale...*, cit. p. 4

questione di credibilità e validità dei modelli organizzativi ma della loro adeguatezza alle sollecitazioni che le organizzazioni, in questo caso le amministrazioni, sopportano in questa fase.

Il problema posto dal modello PLG è collaborare, come sistema di politiche giovanili, a far emergere modelli organizzativi, prassi operative e competenze coerenti con la mission di organizzazioni pubbliche cui ora è richiesto di governare territori complessi entro contesti globali, poiché da *qualche tempo il buon funzionamento dei servizi non basta a garantire efficacia ed efficienza se non è funzione e conseguenza della capacità di un sistema locale di restare "collegato col mondo"*.

I PLG sono stati impegnati a esplorare, testare e introdurre nelle amministrazioni anche modeste e limitate innovazioni organizzative utili a rendere sostenibili strategie articolate di governo del territorio.

Non troppo paradossalmente le due esperienze più complete, per questi aspetti, sono state condotte in contesti diversi dai progetti di cui ci siamo occupati in collaborazione con ANCI ma in due contesti in qualche modo più "periferici" e perciò in qualche modo più "liberi" di autodeterminarsi.

Forte dell'appoggio e della collaborazione della Regione Piemonte e del contesto che essa aveva costituito nella propria programmazione, la Provincia di Torino ha potuto impegnare la propria autonomia nella costruzione di un modello PLG cresciuto e radicato in questi 4 ultimi anni, esposto ora a rischio di dispersione per le note problematiche legate al futuro dell'Ente.

Il Comune di Napoli aveva impostato proprio attorno al tema dell'innovazione del paradigma organizzativo il proprio PLG metropolitano tra 2009 e 2011. Anche questo processo è stato bloccato: in questo caso per una revisione di strategie che ha molto a che vedere con il cambio di guida politica dell'amministrazione.

In entrambe queste esperienze, che abbiamo seguito con compiti diversi<sup>51</sup>, l'innovazione del paradigma organizzativo è stata oggetto di una programmazione puntuale, consapevole e strutturata che è stata applicata (a Torino molto più organicamente che a Napoli, dove molto è restato a livello di impostazione e primi passi). Ciò che a Torino e Napoli è stato impostato sistematicamente, per i progetti della Sperimentazione è stato oggetto di assistenza e formazione: l'applicazione è avvenuta in maniera discontinua e a-sistematica a seconda delle diverse situazioni locali.

Nessun progetto, nemmeno il più inefficiente ha evitato di porsi il problema di cambiare il paradigma delle politiche giovanili. Nessuno però ha avuto la forza e forse soprattutto il tempo di trasferire al sistema locale di governance ciò che aveva appreso e verificato: è una ulteriore conferma del fatto che volatilità e incertezza dei finanziamenti sono quanto di meglio per rendere improduttivo qualsiasi finanziamento.

## **2.24 Nuovo paradigma organizzativo: strutture orientate alla policy**

Torino e Napoli sono intervenute direttamente sulle strutture e gli staff: il cambio di paradigma che abbiamo schematizzato e evocato come "passaggio da corporate a policy" è stato oggetto di formazione e accompagnamento "in situazione". Torino ha potuto appoggiarsi, oltre che sull'intesa con la Regione, su una tradizione e cultura specifica di politiche giovanili che, per altre vie e in occasioni diverse aveva già avviato questa riconversione, influenzando anche uffici, servizi e personale di vario livello: per esempio il coordinamento regionale Informagiovani aveva già avviato, da almeno un quinquennio, una riforma della rete che aveva colto gran parte delle sollecitazioni cui ci stiamo riferendo<sup>52</sup>. A Napoli, invece, non si poteva contare su innovazioni organizzative recenti di questo genere. La propensione all'innovazione, l'interesse per la policy era più un dato "interno" alla amministrazione, ai suoi dirigenti e funzionari che un dato ambientale diffuso. Abbiamo perciò potuto contare su una cultura comune dell'organizzazione forte, condivisa e aperta al cambiamento, pur in condizioni in cui il cambiamento si presentava molto difficile.

---

<sup>51</sup> Per il Comune di Napoli Rete ITER ha svolto formalmente il ruolo di assistenza tecnica al PLG mentre per la Provincia di Torino ha erogato consulenze di formazione degli staff e dei decisori dei PLG di zona e di consulenza per l'Assessorato, soprattutto sui temi della organizzazione, della valutazione e della modellizzazione.

<sup>52</sup> Cfr. *Molte gioventù. Nuovi Informagiovani* a cura del Coordinamento regionale Informagiovani del Piemonte, dalla Città di Torino e dalla Città di Biella. E' il report di una ricerca azione che documenta i lavori di studio e autoriflessione che il sistema regionale piemontese ha dedicato al problema della radicale innovazione di uno strumento/servizio/esperienza di cui quel sistema è stato una eccellenza e un modello tra i più prestigiosi ed efficaci

In generale, però, soprattutto nei territori urbani l'orientamento alla policy non ha trovato ostacoli significativi presso i responsabili e gli operatori di assessorati, servizi, strutture la cui cultura professionale è apparsa già fortemente strutturata in questo senso.

Alcune Amministrazioni potevano già contare su sistemi di politiche giovanili che già da tempo lavoravano in questo modo: i Comuni dell'area Montebellunese, Biella, Sondrio, Cremona, Ancona, Prato, Caltagirone, Reggio Emilia e Forlì, soprattutto. Per molti è stato facile sintonizzarsi, sia che si trattasse di sistemi consolidati (Udine, Casale Monferrato per esempio) sia che il progetto costituisse un vero e proprio avvio di una nuova stagione delle politiche giovanili (Cagliari, Orbetello, Giaveno per esempio).

Come è naturale, le difficoltà sono apparse leggermente più serie in contesti fortemente strutturati come Brescia, Trento, Firenze dove il progetto ha avuto difficoltà nel coordinarsi e nell'integrarsi col proprio contesto amministrativo, che già da tempo aveva accumulato esperienze, competenze ma anche una conseguente dialettica interna che si è riverberata sui progetti. Infine in casi come quelli di Vicenza o Portici gli assessorati e i servizi scontavano, negli anni in cui il progetto fu realizzato, un certo qual isolamento rispetto al complesso dell'organizzazione, che rese meno facile sia il mainstreaming orizzontale che la possibilità di sviluppare le azioni in ottica di "innovazione destinata al sistema".

I progetti della Sperimentazione hanno fornito alle Amministrazioni, l'occasione per testare in un campo specifico e definito, uno degli strumenti fondamentali che essi hanno già da qualche tempo introdotto e sperimentato in altri ambiti: i gruppi di lavoro "interfunzionali". Di questo ci occuperemo più avanti.<sup>53</sup>

## **2.25 Dai progetti, suggerimenti per diventare imprenditore istituzionale. Spendere meglio, intercettare e stimolare altre risorse. Anche le politiche giovanili possono funzionare per questo**

La Sperimentazione PLG ha ottenuto un piccolo ma indicativo successo in termini economici. Nonostante i gravi problemi di adattamento alla innovazione che, abbiamo visto, hanno molto gravemente rallentato la Sperimentazione, intaccandone l'efficienza, a fine progetto era stato speso il 95% del finanziamento nazionale<sup>54</sup> e il quasi il 120% del finanziamento Locale (che pure, nella seconda annualità arrivava ad essere del 50%)<sup>55</sup>.

I dati considerati dalla Corte dei Conti sono molto significativamente più bassi e se pur assolutamente non confrontabili con questi, a causa delle tempistiche diverse, segnalano tendenze clamorosamente opposte: "Analizzando tali dati (esercizi dal 2008 al 2011 n.d.r), emerge, come detto, che solo nell'esercizio 2011 si può parlare di gestione effettiva del capitolo nell'ordine del 50% circa delle risorse disponibili. La circostanza che gli stanziamenti di competenza siano minimi sta ad indicare la vischiosità degli andamenti finanziari che non registrano una fisiologica utilizzazione delle risorse disponibili"<sup>56</sup>

In particolare: "nell'esercizio 2008 lo stanziamento definitivo di competenza è pari a euro 150.132.762,29 (previsioni iniziali di euro 139.700.000,00 + variazione in aumento di euro 10.432.762,29). Su tale stanziamento sono stati effettuati pagamenti pari a euro 10.790.490,89, pari all'8% del totale impegnato (euro 129.882.014,46) con economie per euro 20.250.747,83 (13,5% dello stanziamento definitivo) che sono state riportate all'esercizio successivo. La gestione dei residui ha visto uno smaltimento degli stessi pari quasi al 50%."<sup>57</sup>

Non abbiamo dati per affermare che i Bandi successivi abbiano raggiunto performaces simili, ma il radicale miglioramento delle procedure raggiunto dalla cooperazione tra ANCI e DIPARTIMENTO ci induce a pensare che i risultati raggiunti siano comunque molto significativi e possano costituire un ulteriore aspetto delle buone prassi che ANCI ha assicurato al sistema fin qui.

Di fatto, la capacità di spendere il finanziamento in tempi relativamente molto brevi e contemporaneamente di trovare risorse locali che eccedono di un quinto quelle attese aggiungono un

<sup>53</sup> Si veda Capitolo 5, paragrafo **Un nuovo paradigma organizzativo per "condensare": processi di lavoro integrati e team inter-funzionali**

<sup>54</sup> I progetti di Catania e Matera, bloccati dopo la prima annualità sono responsabili di gran parte del finanziamento mancato

<sup>55</sup> Il dato, fornito come il precedente da ANCITEL, *Attuazione della sperimentazione dei piani locali giovani. Alcuni dati verso la sintesi*, relazione al Convegno "Almanacco per esplorare il futuro", Fiumicino, 28-29 ottobre 2010, è di 112% ma riferito ai dati al 28 ottobre e soggetto a un incremento sulla base del completamento dei dati di rendicontazione che ANCITEL stimava appunto vicino al 11,0%.

<sup>56</sup> Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Indagine di controllo...*, cit., p.26. In

<sup>57</sup> Ibid. p22

elemento di efficacia alla Sperimentazione, anche rispetto agli altri progetti, in cui il cofinanziamento locale resta al 100% del dovuto: senza effetto leva, insomma.

Dimostra che le politiche giovanili sono utili ad assicurare ai sistemi locali quelle “risorse in più” senza cui l’innovazione è improponibile.

L’esigenza di sviluppare nuove competenze e capacità organizzative per assicurare le funzioni di governo locale pone un importante problema di risorse. Quantomeno in una fase transitoria, difficilmente sarà ipotizzabile redistribuire quantità ingenti di risorse, attualmente allocate nella produzione di beni e servizi, a favore di attività di governance. Si tratta dunque di individuare nuove strade per recuperare risorse sostanzialmente integrative, tenendo conto del quadro nazionale di contrazione dei trasferimenti alle autonomie locali.

Fin qui si è cercato di recuperare risorse:

- attraverso miglioramenti nei livelli di efficienza produttiva, con economie di scala come per mezzo di innovazioni tecnologiche
- aprendosi partnerships e la compartecipazioni tra pubblico e privato nella gestione di attività e servizi
- con iniziative che puntano alla condivisione dei processi decisionali e amministrativi (ad esempio i piani strategici delle città o le iniziative di sussidiarietà orizzontale), finalizzate a valorizzare i diritti di libertà attiva, a mobilitare le risorse del territorio per la cura dei beni comuni o per la valorizzazione del capitale territoriale

Anche sotto questo aspetto, dunque, PLG non è che una variante di uno schema già molto noto e diffuso. Adottare lo schema PLG significa perciò, anche, semplicemente, estendere alle politiche giovanili ciò che si è già sperimentato su altre aree delle politiche pubbliche. In questo tipo di politiche, la partecipazione attiva è utilizzata come un valore e un diritto positivo di cittadinanza e come un’opportunità per poter contare su una quantità maggiore di risorse collettive, attraverso la responsabilizzazione degli attori e la riduzione dei meccanismi relazionali di delega. In questa prospettiva dunque risorse intangibili (know-how, competenze, sapere diffuso, capitale sociale e relazionale...) ma anche valori tangibili (piattaforme, base dati, strutture, risorse economiche attivabili), di proprietà di singoli attori, vengono messi a disposizione del territorio.

Recentemente è emersa la tendenza a iscrivere “i giovani” tra “i beni comuni”. E’ questione controversa e, forse, in sé non dirimente. E’ molto più interessante considerare che, come i beni comuni, anche le politiche giovanili possono applicare questa logica e che si possono ottenere buoni risultati quanto a attrazione di risorse diverse da quelle pubbliche.

Lo hanno fatto più specificamente i progetti Sperimentazione ma molti dei progetti dei piccoli Comuni hanno funzionato come “palestra” in questo senso. I servizi agli studenti universitari, invece, hanno più che altro mobilitato reti inter istituzionali con minore coinvolgimento di privati.

## **2.26 dai progetti, suggerimenti per diventare imprenditore istituzionale . i dipendenti pubblici sono chiamati a funzioni di leadership strategica**

Il ruolo dei dirigenti e il sistema di competenze richiesto si modifica parallelamente al come si modificano le funzioni delle Amministrazioni e le domande cui “debbono” ormai rispondere. In particolare si rafforza la funzione di supporto alla decisione politica e si sviluppano maggiormente le funzioni strategiche<sup>58</sup>. Si riduce in parte la funzione gestionale per effetto dei processi di outsourcing e di innovazione tecnologica mentre l’attività amministrativa si concretizza nell’istruire processi decisionali complessi, nell’ascoltare, comprendere e mediare interessi differenti, nell’integrare contributi plurimi, multidisciplinari, provenienti da istituzioni e soggetti di diversa natura. Cresce l’esigenza di poter contare su figure di dirigenti a più elevato contenuto strategico, per dare una risposta tecnico-amministrativa ad una domanda di maggiore “politicità” per le istituzioni. La sfida per trasformare organizzazioni di produzione in organizzazioni di governo si decide sulla capacità della classe dirigente professionale di cogliere i problemi, elaborare politiche alternative e fattibili per affrontarli, governare il sistema delle interdipendenze necessarie per attuarle e valutarle. La maggiore esigenza di “politicità” del governo locale non equivale ad una maggiore

---

<sup>58</sup> Cfr M.H. Moore *La creazione di valore pubblico. La gestione strategica nella pubblica amministrazione* Guerini, Editore, 2003



presenza della rappresentanza politica nei processi amministrativi. Più “politicalità” non significa cioè più politici nell’amministrazione, ma più attenzione alle politiche da parte dell’amministrazione. E’ una sfida cui non possono sottrarsi né la politica né l’amministrazione: per entrambe è il futuro prossimo.

Anche per i PLG non si è trattato cioè di formare staff di politici e unità operative o gruppi di pilotaggio espressamente dedicati ad affrontare i problemi collettivi posti dai progetti, ma sganciate dal resto della struttura.

I progetti hanno posto, in pratica il problema di ripensare la struttura e le competenze professionali dei dirigenti per realizzare le priorità strategiche dell’amministrazione poiché nel profilo di leadership della dirigenza sta una chiave importante di trasformazione organizzativa.

I dirigenti saranno sempre più chiamati ad essere leader capaci di operare nei processi di policy complessi, di gestire le interdipendenze e di orientare valori e motivazione dei collaboratori, coinvolgendoli nella missione istituzionale.

In molte realtà, i Comuni hanno affrontato i progetti potendo contare su esperienze, motivazioni e saperi già orientati in questa direzione, in molti casi già da molto tempo. In alcuni territori i dirigenti avevano già assunto questa prospettiva di sviluppo della propria professionalità in modo sostanzialmente indipendente dal tipo di relazione impostata dai decisori politici.<sup>59</sup> In altri casi i decisori politici avevano in parte preso su di sé il compito di impostare questa transizione, lavorando in stretta connessione con i dirigenti e funzionari loro collaboratori<sup>60</sup>.

Nel caso di Montebelluna, poi, si era sviluppata addirittura una triangolazione che coinvolgeva decisori politici, dirigenti, funzionari e responsabili dell’associazionismo in un unico processo di trasformazione dell’azione amministrativa: una situazione che si ritrova solo in alcuni dei “piccoli Comuni”<sup>61</sup>

Molti hanno intrapreso durante i progetti e anche grazie ai progetti, un percorso di evoluzione verso il nuovo profilo: ciò è accaduto a Udine, anche grazie alle scelte dei responsabili politici.

I progetti hanno messo alla prova capacità di pensiero sistemico, di influenza, negoziazione, costruzione di reti di relazione, empatia, sicurezza di sé: abilità ormai fondamentali per i dirigenti pubblici. Saper gestire relazioni, cooperare e far crescere un capitale di fiducia sono indispensabili per assicurare funzionalità ai processi decisionali nei sistemi locali.

Anche i progetti hanno contribuito ad alimentare una tendenza che attraversa tutta la amministrazione facendo emergere nuovi profili: esperti di politiche pubbliche possono rappresentare figure nuove su cui le amministrazioni potranno investire per governare la complessità e supportare i processi di decisione, realizzazione, valutazione.

*Anche in questo è confermata la ipotesi secondo cui politiche giovanili consapevolmente condotte col metodo PLG possono contribuire all’evoluzione del sistema locale perseguendo semplificazione non attraverso una riduzione arbitraria delle complessità ma con lo sviluppo di nuovi paradigmi efficaci a “dominare” la complessità.*

---

<sup>59</sup> Brescia, Caltagirone, Campobasso, Casale Monferrato, Forlì, Molfetta, Sondrio potevano contare su dirigenti pienamente consapevoli di queste funzioni, peraltro del tutto riconosciute. In

<sup>60</sup> Firenze, Cagliari, Giaveno, Orbetello, Portici, Prato, Reggio Emilia presentavano, nel periodo di realizzazione del progetto, questa situazione di forte coinvolgimento degli assessori nello sviluppo di leadership strategica. Biella e Vicenza rappresentavano casi particolari dovuti al passaggio di consegne tra assessori capaci di dare, ciascuno una forte impronta alle strategie dell’amministrazione, ma in direzioni diverse. Ancona e Cremona avevano una situazione ancora più complessa e fluida in cui dirigenti già ampiamente orientati e preparati alla leadership strategica hanno dovuto confrontarsi con decisori politici che, per contingenze specifiche legate al contesto locale, non erano in grado di sostenere questo tipo di evoluzione

<sup>61</sup> Basaluzzo, Bompietro, Villachiaro, Caravate, Vejano