

6. EFFETTO LEVA. QUANDO LE POLITICHE GIOVANILI INNOVANO LA SPESA

1. L'epoca dei bandi

Negli ultimi quindici anni (ma soprattutto negli ultimi cinque, caratterizzati dalla crisi economica internazionale), a fronte di un processo di riduzione delle risorse a disposizione a tutti i livelli della spesa pubblica, si è assistito ad un rilevante cambiamento nelle modalità di assegnazione di tali risorse. Si è passati, sostanzialmente, da una modalità di distribuzione pressoché generalista, ad una modalità di assegnazione delle risorse tramite bandi, concorsi di idee, avvisi di selezione progettuale. Oggi tutte le pubbliche amministrazioni, avendo (poche) risorse a disposizione per affrontare una determinata priorità, emettono una qualche forma di bando per selezionare le proposte di potenziali concorrenti e beneficiari.

Solitamente il contenuto richiesto per la partecipazione a tali bandi è costituito da una proposta progettuale, costruita sostanzialmente secondo i criteri del Project Cycle Management (PCM)¹, che la Commissione europea ha introdotto agli inizi degli anni '90 per migliorare la qualità della progettazione e della gestione dei progetti. La gestione del Ciclo del Progetto prevede la strutturazione in fasi della preparazione e della realizzazione dei progetti. Definisce, poi, per ogni fase, il ruolo dei diversi attori interessati e le decisioni che devono essere prese. Il percorso di progettazione prevede una precisa sequenza di fasi, secondo una successione logica: programmazione, identificazione, formulazione, finanziamento, realizzazione, valutazione. Il principale strumento utilizzato nella progettazione e soprattutto nelle fasi d'identificazione e di formulazione è il Quadro Logico, formulato attorno alla definizione di obiettivi generali, obiettivi specifici, risultati attesi e conseguenti attività.

Il PCM assicura ovviamente un approccio razionale e logico alla progettazione e permette una possibilità di controllo della qualità progettuale e del raggiungimento degli obiettivi dichiarati. Esso si basa su una forte capacità di "comprensione" a priori della realtà e delle problematiche su cui agire. Prevede inoltre una forte componente di *expertise* tecnica progettuale, con il ricorso a progettisti professionisti che definiscono le possibilità di azione.

D'altro canto, però, tale metodo tende a produrre progetti "astratti" e fondati quasi esclusivamente sulla documentazione prodotta, perdendo tutta una serie di elementi sociali, ambientali, relazionali che spesso sono alla base del successo o dell'insuccesso di un progetto. Inoltre, si riscontra una difficoltà ad integrare nel progetto altri elementi che spesso emergono nel corso della gestione. La centralità degli obiettivi da realizzare (solitamente espressi in termini di "aumento", "miglioramento") rischia di produrre attività che formalmente adempiono tali attese senza tenere conto di altri fattori di cambiamento. Inoltre, il PCM porta a considerare il progetto come "una realtà a se stante", che inizia e finisce ed è in qualche modo autosufficiente, limitando e vedendo come un problema le interazioni con altre iniziative. Non è un caso che il limite maggiore di tale approccio sia proprio quello della sostenibilità nel tempo degli obiettivi raggiunti e delle attività avviate.

Questa enfasi progettuale attraverso i bandi ha contribuito (insieme ad altri fattori, ovviamente) a quella "proliferazione senza condensazione" che ha caratterizzato la storia delle politiche giovanili italiane: decine di progetti nascono e muoiono nel giro di poco tempo per l'assenza di connessioni, di reti, di processi che permettano alle esperienze locali di contaminarsi, stabilizzarsi, rafforzarsi. In alcuni territori vi è una grande dinamicità delle esperienze, ma queste hanno tempi di vita brevi e continuano a modificarsi, spesso senza lasciare traccia ed evidenza, se non – a volte - nello specifico contesto locale. La continua rincorsa di risorse, tramite bando, rischia di produrre il perpetuarsi di rituali progettuali, di più o meno stabili partnership di facciata, che producono una notevole dispersione e frammentazione di interventi, sulla cui efficacia poi in ben pochi casi si ha la volontà e la possibilità di valutare.

Un elemento di questa "proliferazione senza condensazione"² è anche quello della diffusione a macchia di

¹ European Commission, *Project Cycle Management-Training Handbook*, 2001. Un testo italiano di riferimento è: FORMEZ, *Project Cycle Management. Manuale per la formazione*, Presidenza Consiglio dei Ministri – Dipartimento Funzione Pubblica, Roma 2002.

² Ministero Gioventù, ANCI, Rete Iter (a cura di), *Piani Locali Giovani. Investimento, capitale umano, democrazia. Le nuove forme delle politiche giovanili*, Ed. ComuniCare, Roma 2009. Si veda la nota metodologica di questo Report.

leopardo, con territori che, avendo acquisito un'elevata competenza nella stesura dei progetti acquisiscono risorse con continuità ed altri territori meno attrezzati sul piano della progettazione razionale che restano costantemente esclusi.

L'epoca dei bandi ha certamente prodotto un nuovo fermento nei territori rispetto alle politiche giovanili, ma anche una forte dispersione di risorse. La rincorsa ai bandi di finanziamento (del Ministero, dell'ANCI, dell'UPI, delle Regioni) ha creato una forte competizione progettuale e un notevole investimento di risorse da parte dei potenziali beneficiari in ore di lavoro per la progettazione. Nella gran parte dei casi, tale impegno è stato vanificato, poiché il progetto elaborato non è stato ammesso al finanziamento, generando in più frustrazione e sfiducia nei meccanismi di selezione, che ovviamente non sono responsabili della mancata approvazione ma conseguenza del modello di progettazione.

Non si tratta ovviamente di mettere in discussione le procedure di selezione dei bandi e nemmeno di ritenere che si possa fare a meno di modalità di selezione delle potenziali proposte progettuali. Si sta mettendo, invece, in evidenza come la selezione progettuale attraverso il bando non sempre è efficace ed efficiente e quindi va gestita con la necessaria consapevolezza, sia da parte di chi emette il bando sia da parte di chi vi partecipa ed, eventualmente, ne riceve i benefici previsti³.

2. Buone prassi ANCI contro la dispersione di risorse

Nel convegno che a Fiumicino nel 2010 concluse la Sperimentazione PLG presentammo una tabella che riassumeva, molto parzialmente, integrava un lavoro (di straordinaria rilevanza e purtroppo restato isolato) che Giovanni Campagnoli⁴ aveva dedicato alla verifica dei risultati dell'azione dei governi tra 2006 e 2010.

Seguendo lo schema di Campagnoli e integrandolo con alcuni dati che furono pubblicati poco dopo l'elaborazione della ricerca, la nostra sintesi indicava che a giugno 2010 erano stati assegnati tramite Bandi "nazionali" diversi⁵ un totale di 73,2 milioni (41 da POGAS e 32,2 da Ministro per la Gioventù).

Furono 8.462 le candidature complessivamente presentate e solo 402 furono ammesse al finanziamento, pari al 4,8%. Tra il due diversi periodi le differenze furono minime. Il Ministro per la Gioventù riuscì ad approvare una percentuale leggermente più alta dei progetti che ricevette: il 5,2%, contro il 4,4 della precedente gestione POGAS.

Proponemmo di considerare il numero totale di giornate di lavoro necessarie a elaborare un dossier di candidatura a un bando tenendo presente che:

- trattandosi quasi sempre di progetti che prevedono partnership, in media, ogni candidatura mobilita almeno cinque diverse organizzazioni
- il percorso verso la candidatura comporta una fase di preparazione molto articolata e dunque non possono essere considerati solo i giorni di lavoro dedicati alla stesura del dossier
- ai progetti accolti vanno aggiunti i progetti presentati ma non ammessi alla valutazione per difetti di forma vari e i progetti che vengono preparati ma poi non vengono presentati;
- ogni bando richiede infine una commissione di valutazione

E' naturalmente impossibile calcolare i costi con approssimazione accettabile: nessuno dei quattro aspetti considerati ci offre dati certi. Possiamo solo fare qualche ipotesi riduttiva, come segue:

- ipotizziamo che le giornate uomo spese, in media per presentare un progetto non siano più di 12 (una media di 2 giornate di lavoro per ciascun partner e solo 2 giornate in media per compilare il formulario) e che il costo medio lordo di una giornata di lavoro sia di 170 euro)

³ "Per quanto concerne gli interventi da finanziare e le modalità con cui procedere alla selezione degli stessi, è opportuno segnalare come l'Amministrazione regionale dovrebbe superare la logica dei bandi e focalizzarsi sul finanziamento tramite accordi di programma. Il finanziamento degli interventi tramite bandi - oltre ai potenziali ritardi che può generare a causa dei ricorsi - crea una situazione in cui le Amministrazioni si trovano a realizzare progetti presentati in modo casuale e frammentario, secondo logiche che rispondono esclusivamente alla disponibilità di trasferimenti più che a logiche di sviluppo e a priorità ben definite. In alcuni dei casi esaminati, inoltre, sebbene fossero stati realizzati e finanziati diversi interventi, permanevano nel portafoglio progetti interventi prioritari e fondamentali per la realizzazione della strategia" (cfr. IReR - Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, *La sostenibilità economico-finanziaria dei progetti di sviluppo locale*, Regione Lombardia 2007).

⁴ G. Campagnoli, *Verso un new deal delle politiche giovanili*, in A. Bazzanella (a cura di), *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa. Uno studio comparativo*, IPRASE, Trento, 2010, pp 70-128. Si legge tra l'altro nel testo: "l'azione di giovani, organizzazioni giovanili, Terzo settore, Enti Locali ha dimostrato una capacità di elaborazione di almeno 7.442 proposte inviate direttamente al Ministero. Inoltre, si stimano almeno altre 4.000 proposte già presentate a livello regionale nell'ambito dei vari APQ e oltre 1.000 progetti presentati all'Agenzia Nazionale Gioventù nell'ultimo biennio".

⁵ Questo significa, perciò, che restano fuori dal computo le quote del Fondo nazionale politiche giovanili assegnate alle Regioni

- ipotizziamo che il progetti che non vengono ammessi alla valutazione e che non arrivano ad essere presentati siano, insieme, solo il 15 % del totale
- ipotizziamo che non si siano sostenuti costi per le commissioni da valutazione e per la comunicazione, trasferte e materiali per le progettazioni.

Da queste ipotesi, risulta che per distribuire i 73 milioni di euro messi a bando il “sistema” delle politiche giovanili “bruci” oltre 20 milioni di risorse. E si tratta, evidentemente, di una approssimazione paradossalmente al ribasso. A ciò si aggiunga l’effetto delusione, dovuto al tasso bassissimo di progetti approvati. Il sistema è inefficiente sul piano economico ma anche che su quello del consenso: si diffondono aspettative che per il 95% andranno deluse.

Come detto, il lavoro di analisi di Campagnoli è stato interrotto e possiamo perciò solo presumere che, nei mesi successivi, la situazione non sia significativamente mutata. Un indizio di ciò viene dalla Delibera della Corte dei Conti che, pur indirettamente affronta il tema fornendo dati che confermano la tendenza evidenziata da Campagnoli⁶.

A fronte di tutto questo, spicca il dato, in forte controtendenza, dei Bandi gestiti da ANCI. Nella nostra sintesi di Fiumicino contavamo 190 progetti finanziati su 720 candidature ricevute, con un tasso di approvazione del 26,3%.

Non possediamo aggiornamenti definitivi, ma riteniamo plausibile che la tendenza sia stata confermata⁷. E’ ovvio che la platea dei destinatari è, in questi casi, non confrontabile con quella cui si sono rivolti gli altri Bandi “nazionali”, ma sarebbe molto interessante potere contare su informazioni dettagliate sulle scelte e i metodi che hanno consentito ad ANCI queste performance nettamente migliori. In particolare, considerando che sono circa 7000⁸ i Comuni che hanno istituito una delega alla politiche giovanili colpisce il numero relativamente basso di candidature ricevute, anche considerando le larghe partnership spesso richiesta ai progetti, che ha evidentemente permesso di abbattere i rischi di dispersione di risorse e di consenso di cui abbiamo detto e che, per la natura tesa della Istituzione possiamo escludere sia dovuta a una limitazione nella diffusione di informazioni.

3. Cos’è l’effetto-leva

L’elemento centrale per passare da una progettualità episodica e frammentata ad un sistema di interventi sostenibile, sempre tenendo conto dei limiti delle risorse pubbliche a disposizione e proprio in forza di ciò, è rappresentato da quello che possiamo definire *effetto-leva*. Si tratta di utilizzare i finanziamenti pubblici erogati come “motore di avviamento” per generare (o consolidare) iniziative sostenute anche da altre fonti finanziarie, pubbliche e private.

Questo punto di vista porta a ridefinire il finanziamento pubblico sia da parte del “donatore”, sia da parte del “beneficiario”:

- il donatore sarà indotto a concedere il proprio contributo a quei progetti e iniziative che si inseriscono in una gamma di altre risorse, o almeno la promuovono, capaci di connettersi tra loro per generare maggiore impatto, continuità e sostenibilità
- il beneficiario sarà indotto a richiedere un contributo economico solo se è nelle condizioni di inserirlo in un programma di spesa pubblica avviato o concretamente avviabile, evitando di dover avviare un’iniziativa e interromperla quando i soldi del contributo sono esauriti.

Appare già chiaro come non si tratti di richiedere ai beneficiari di un contributo pubblico un “co-finanziamento”: tale pratica risulta il più delle volte una finzione, in quanto i beneficiari possono imputare

⁶ La Corte dedica un capitolo della sua Delibera a : 8.1 Analisi puntuale dei Progetti nazionali, cfr Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Indagine di controllo sul Fondo per le politiche giovanili...*, pp 27-58. Ai dati già analizzati da Campagnoli si aggiunge la valutazione del Bando per l’aggiudicazione di co-finanziamenti nazionali ad organizzazioni no - profit denominato: “Giovani Protagonisti”, del 30 dicembre 2008 — G.U. 16 gennaio 2009. Importo iniziale stanziamento: Euro 10.000.000,00.. Progetti presentati 1823, approvati 74.

⁷ Un comunicato stampa ANCI (cfr: <http://www.gioventu.gov.it/salastampa/comunicati/2011/11/10/anci-bandi.aspx>) del 10 novembre 2011 indicava che l’avviso relativo a “Servizi a Favore degli studenti Universitari” aveva raccolto 32 candidature ammissibili, per 14 delle quali era stato approvato il finanziamento. Contestualmente, per l’avviso “Creatività giovanile” erano stati approvati 21 dei 130 progetti ammessi alla selezione. Anche questi dati sono dunque sostanzialmente in linea con la caratteristica segnalata.

⁸ P. Teti (A.D. Ancitel SPA), Anci, Ministero per la Gioventù, *Terzo Convegno Nazionale Informagiovani informa giovani: dalla rete al Sistema*, Roma, maggio 2009

come co-finanziamento spese che in realtà non sono direttamente riferibili al progetto finanziato, trattandosi in realtà di spese generali dell'ente o dell'organizzazione. Più corretto invece sarebbe richiedere la possibilità di connessione con altre spese capaci di agire sullo stesso fronte, di intervenire nel medesimo campo di azione, di affrontare il medesimo problema.

Dal punto di vista dei beneficiari dei contributi pubblici, un loro uso "smart" dovrebbe essere orientato ad utilizzarlo come "valore aggiunto" rispetto a politiche di spesa già in corso, per integrarle, modificarle, rivederle.

Potremmo dire che un contributo ricevuto per un progetto assume il ruolo di "leva" se permette di rivedere e *revisare* la spesa pubblica che attiene agli ambiti tematici, ai problemi, agli obiettivi del progetto stesso⁹. In qualche modo, il contributo ad un progetto deve essere inserito in un disegno strategico da parte dell'ente beneficiario, coerente con le sue priorità e le priorità della partnership ad esso collegata.

Non è un caso che, in assenza di tali collegamenti tra progetto e strategie a medio-lungo termine, le risorse erogate rischiano di essere impiegate in modo incompleto e inefficiente, tanto che la Corte dei Conti rileva nel caso del Fondo Nazionale per le politiche giovanili una consistente quota di risorse erogate e non impiegate da parte dei beneficiari¹⁰. Se il contributo è "slegato" da sistemi stabili di spesa istituzionale, esso rischia di dar luogo ad una spesa pubblica improduttiva e poco efficiente.

Perché abbia quindi un effetto-leva, la spesa pubblica deve subire un processo non solo di riduzione, ma soprattutto di revisione rispetto alla coerenza con (poche) priorità regionali e locali che vengono assunte in una programmazione in partnership tra i vari portatori di interessi.

Le condizioni di bilancio delle amministrazioni pubbliche richiedono un ripensamento nei processi decisionali di allocazione delle risorse. I tagli lineari non sono che l'altra faccia della medaglia della tradizione di programmazione incrementale della spesa. Se in un tempo di politiche distributive, fondate sul debito, i processi decisionali di bilancio erano di tipo incrementale, oggi in fase di contenimento delle risorse è prevalsa la stessa logica uguale e contraria dei tagli lineari. È necessario, al contrario, mettere in campo politiche redistributive e finanziare le priorità e solamente le azioni strettamente rilevanti al loro conseguimento. Si tratta di rinunciare a quella miriade di azioni simboliche e, invece, finanziare solo quelle azioni che siano fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi strategici delle amministrazioni. Non possiamo più permetterci di costruire il bilancio a partire dalle strutture amministrative o dai servizi esistenti, né frammentare la spesa in mille rivoli in funzione dei gruppi sociali di riferimento o dei componenti delle strutture di governo: occorre partire dalle priorità dei cittadini e finanziare principalmente le azioni necessarie per affrontarle¹¹.

Il punto di riferimento di questa "svolta" della spesa pubblica potrebbe essere rappresentato dall'assunzione di una logica di **imprenditività istituzionale** da parte della Pubblica Amministrazione o, ancora meglio, da parte della partnership territoriali che si costruiscono intorno agli obiettivi strategici di un territorio. Come abbiamo detto, la pubblica amministrazione, davanti all'esigenza dei tagli che deve affrontare è a un bivio: chiudere i servizi, contraendo lo spazio dei diritti dei cittadini e riducendo l'occupazione, oppure assumere un nuovo ruolo di *imprenditore istituzionale*. Esso può essere descritto, in questo caso, come la capacità di mobilitare tutte le risorse del capitale locale, per attrarre investimenti ad alto contenuto di innovazione, per valorizzare il ruolo sussidiario della cittadinanza attiva, per generare un maggiore protagonismo partecipativo dei cittadini, dei gruppi, delle imprese nel produrre "benessere".

L'imprenditività permette e facilita l'apprendimento e, attraverso la modificazione di routine, culture, normative cristallizzate, rimette in gioco capacità e intelligenze. Il mutamento istituzionale è

⁹ Per fare un esempio, se un progetto promuove l'inserimento lavorativo di giovani tramite esperienze di tirocini formativi o stage professionalizzanti, per avere un "effetto-leva" le risorse ricevute dovrebbero essere impiegate (anche) per modificare, migliorare, innovare le modalità di gestione dei tirocini professionali in essere in un determinato territorio. Altrimenti, tra i tirocini promossi dal progetto (destinati ad esaurirsi a breve termine) e tutti gli altri tirocini si genera una totale separazione, con due canali paralleli destinati a non incrociarsi.

¹⁰ Si legge nella relazione della Corte dei Conti: "Il trend che emerge da tale analisi indica come sia molto significativo il livello di risorse che non sono state effettivamente impiegate e ciò anche in esercizi nei quali i progetti erano ormai avanzati" (p. 23); "Non va sottovalutato che il delta, piuttosto rilevante, tra risorse disponibili e risorse effettivamente erogate, come si evince dall'analisi finanziaria, indica come sia sul piano nazionale che su quello regionale, gli interventi non abbiano utilizzato in pieno le potenzialità finanziarie, soprattutto nei primi anni di gestione del Fondo. Le carenze programatorie e progettuali costituiscono elementi significativi in tal senso e la drastica riduzione degli stanziamenti sul Fondo per il 2012 non può ovviamente costituirne la causa, ma semmai quest'ultima va letta come una possibile conseguenza (...)" (p. 96).

¹¹ Bonaretti M., *Dieci idee per innovare la pubblica amministrazione (in modo rapido e fattibile)*, www.saperi.forumpa.it, 2011.

apprendimento al massimo grado quando riconosce l'obsolescenza delle pratiche consuete e la loro intima contraddittorietà o la loro fatale disutilità sociale¹².

Questo ruolo imprenditivo porta a ragionare, prima che in un'ottica di *smart cities*, secondo una logica di "smart institutions" (o *smart government*). La possibilità di affrontare con successo i problemi dipende sempre meno dalla potenza decisionale della politica e sempre di più dall'*intelligenza* delle istituzioni, cioè dalla possibilità di funzionare in base ad un corretto uso dei dati e delle informazioni, in modo coerente, orientato allo scopo, con una spiccata capacità di apprendimento continuo.

Saper governare questo reticolo di opportunità, costruendo visioni condivise e creando le condizioni perché ognuno possa investire con fiducia le proprie risorse in progetti per il Paese e per i territori, può rappresentare il contributo principale che le amministrazioni locali possono dare alla soluzione della crisi giovanile.

Oggi appare sempre più evidente che il governo di una politica pubblica coincida con la capacità di aggiustamento delle spesa rispetto ai mutamenti della domanda, dei bisogni e delle priorità della collettività¹³. Non potendo ragionare in un'ottica incrementale della spesa, la possibilità di modificarne la destinazione e l'utilizzo diventa il tratto fondamentale di ogni processo di governo e di governance. L'alternativa a questo approccio risulta essere una pericolosa deriva di inefficienza gestionale e politica.

Come ha evidenziato Piero Giarda nel suo rapporto preliminare sulla *spending review*¹⁴, qui non stiamo più considerando inefficienze nell'organizzazione produttiva di un particolare intervento pubblico, ma piuttosto:

- le inefficienze legate al mantenimento in vita di programmi per i quali non sussistono più (se mai sono esistiti) i vantaggi che avevano sostenuto la loro adozione iniziale,
- le inefficienze legate alla mancata attivazione di programmi capaci di generare vantaggi per la collettività e, infine
- le inefficienze legate all'incapacità o impossibilità di adattare la crescita e lo sviluppo relativo dei programmi in essere al mutamento dei bisogni e delle condizioni sociali.

Come ci ricorda la teoria dell'organizzazione pubblica, nella produzione di servizi e programmi pubblici, sono sempre presenti meccanismi che tendono a conservare strutture e attività non più rilevanti. Questi meccanismi hanno a che fare soprattutto con gli interessi economici dei beneficiari e gli interessi delle strutture burocratiche che governano la produzione o la gestione dei programmi di produzione di beni. Un eventuale contributo progettuale, in un sistema così organizzato, rischia di incagliarsi in quei meccanismi e non avere alcun effetto migliorativo e innovativo nella risposta ai bisogni.

In qualche modo, per una Pubblica Amministrazione e soprattutto per un Ente Locale (molto più sensibile al mutamento dei bisogni dei cittadini, vista la vicinanza territoriale con essi) ricevere un contributo per un progetto dovrebbe servire come leva per *revisionare* la spesa pubblica in un determinato settore di intervento. Quella risorsa aggiuntiva e straordinaria deve servire, cioè, per ricalibrare e innovare tutto il resto della spesa ordinaria.

E' sempre Giarda a ricordare come *"un sistema di spesa pubblica complesso come quello italiano dovrebbe essere gestito anche attraverso una sistematica opera di rivisitazione e valutazione del merito delle centinaia di diversi programmi che sono stati introdotti, nel tempo, dalla copiosa legislazione di spesa. Nel pubblico impiego, nei consumi collettivi, nei programmi a contenuto redistributivo, nei programmi di trasferimenti specifici a favore di regioni, province, comuni e quant'altro, il trattamento speciale di interessi specifici dovrebbe essere sottoposto a scrutinio continuo per verificare se sussistono ancora le esigenze che li avevano motivati in origine"*¹⁵.

¹² Donolo C., *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano 1997.

¹³ "Un elemento caratteristico della gestione della spesa pubblica è costituito dalla difficoltà di aggiustare la struttura della spesa al mutamento dei bisogni e dei caratteri demografici, sociali ed economici della collettività. Le strutture produttive predisposte per la produzione e fornitura di un particolare servizio non si adeguano automaticamente ai mutamenti dei bisogni o della domanda della collettività (...).In generale si può dire che i risultati delle decisioni in materia di spesa pubblica nel nostro paese per quanto attiene la valutazione del loro merito o anche del solo loro merito relativo, non sono soddisfacenti. Appartiene alla leggenda quotidiana la rilevazione di programmi che sono mantenuti nella struttura della spesa pur avendo perso le loro originarie ragioni di essere e anche la constatazione che programmi o servizi pubblici meriterebbero di essere ampliati". (Cfr. Giarda P., *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, 2012, pag. 37, fonte: <http://www.governo.it/backoffice/allegati/66288-7660.pdf>).

¹⁴ Giarda P., cit., pag. 37.

¹⁵ Giarda P., cit., pag. 38.

4. L'effetto-leva nel tempo: il criterio della sostenibilità

L'analisi dell'effetto-leva ha anche una dimensione temporale. La qualità progettuale e, quindi, la qualità della spesa pubblica realizzata, evidenzia i suoi effetti attraverso la capacità di mantenere nel tempo la continuità degli interventi progettati.

Per evitare fraintendimenti e cadere nell'errore denunciato da Giarda di perpetuare programmi e progetti che hanno perso la loro originaria ragion d'essere, è necessario chiarire bene cosa intendiamo per sostenibilità¹⁶. Al termine di ogni progetto finanziato da fonti esterne, ma soprattutto al termine di progetti di sviluppo locale, si presenta la domanda: cosa succede adesso? in che misura e a quali condizioni i benefici che il progetto ha realizzato possono essere mantenuti nel tempo? Per rispondere a questa cruciale domanda, però, non basta affrontare la questione "al termine" del progetto, come se la sostenibilità fosse un problema che possiamo definire solo quando il progetto ha avuto il suo corso. In realtà, la sostenibilità trova la sua fonte e le possibili condizioni positive fin dall'inizio della progettazione e realizzazione.

Anche se questo elemento non può essere assolutizzato, soprattutto per i progetti che riguardano il "sociale", il capitale umano, lo sviluppo: se un progetto partisse solo quando ha le garanzie di sostenibilità, la gran parte dei progetti non prenderebbe avvio e tante soluzioni innovative non avrebbero attuazione. Quello che conta non è trovare fin dall'inizio la "soluzione" al problema della sostenibilità, ma progettare e realizzare un'azione avendo sempre in mente "cosa succederà dopo".

Tra i vari approcci possibili alla sostenibilità, soprattutto in un contesto sociale di incertezza e variabilità delle condizioni sociali, economiche e istituzionali, quello che ci può fornire un utile supporto è un approccio di tipo induttivo tramite una valutazione ex post della sostenibilità sociale¹⁷.

La sostenibilità di quanto realizzato nelle diverse esperienze può essere declinata secondo quattro direttrici fondamentali:

1. *sostenibilità metodologica*: cosa resta del "come" abbiamo fatto le cose
2. *sostenibilità dei servizi/azioni*: cosa resta del "che cosa" abbiamo prodotto
3. *sostenibilità economica*: cosa resta delle risorse che abbiamo utilizzato
4. *sostenibilità delle persone* (beneficiari): cosa (chi) resta delle persone che abbiamo coinvolto.

Secondo questo modello, parlare di sostenibilità non vuol dire automaticamente continuare e riprodurre le stesse cose nel tempo, ma significa garantire la possibilità di riconoscere i bisogni e le priorità cui dare risposta e adattare ad essi i dispositivi di azione praticati. In altri termini, sostenibilità è la capacità di un processo sociale di mantenere attivi gli "effetti" (gli impatti) della propria azione, anche cambiando gli strumenti, le attività, le metodologie.

Sappiamo quanto sia difficile definire la sostenibilità di un progetto, soprattutto in fase preliminare o di stesura progettuale (come spesso richiesto dai bandi)¹⁸. Si tratta di una difficoltà amplificata dall'incertezza ambientale e sociale in cui si inserisce solitamente il progetto. Ma anche di una difficoltà dovuta ad una scorretta interpretazione della sostenibilità, scambiata per una continuità operativa delle attività o del servizio o come una necessità di manutenzione di quanto realizzato. Dovremmo invece intenderla come la continuità nella capacità di lettura dei bisogni, nella co-costruzione della lettura dei problemi su cui intervenire, nell'attenzione alle persone che partecipano o beneficiano del progetto.

Più che cercare delle ricette e delle soluzioni deterministiche, possiamo individuare, in ogni progetto, dei fattori promotori e predittivi della sostenibilità, capaci di mettere il progetto sulla strada per una capacità di produrre effetti nel medio-lungo periodo. Alcuni di essi sono i medesimi elementi di qualità della stessa progettazione che qui stiamo analizzando. Si tratta in particolare dei seguenti:

¹⁶ Una sintesi su questo tema a quella prodotta in occasione dell'assistenza tecnica ai progetti promossi da ANCI nell'ambito del bando "Servizi per gli studenti universitari". Cfr. Rete Iter (a cura di Mietto M. e Paroni P.), *La sostenibilità dei progetti. Idee guida e suggerimenti per la diffusione e il mainstreaming*, 2012.

¹⁷ SPEIRO. *Sostenibilità di Percorsi in Rete per l'Occupazione. Libro Verde. I servizi di inclusione sociale e lavorativa per le persone svantaggiate in Italia. Analisi comparativa e processo di trasferibilità*, 2007.

¹⁸ Tra i "progettisti" ci sono opinioni molto critiche sulla possibilità di definire una sostenibilità dei progetti. Emblematica è l'opinione di un esperto di progetti di cooperazione allo sviluppo: Risto Karajkov, *Il falso mito della sostenibilità*, 2012, <http://www.balcanicaucaso.org/Cooperazione/Seenet/II-falso-mito-della-sostenibilita-118936>.

- la capacità programmatica, ovvero l'integrazione tra progetto e strumenti di programmazione territoriale
- la presenza di una partnership articolata e differenziata
- la partecipazione dei beneficiari alla costruzione degli interventi
- la presenza di un sistema di monitoraggio e valutazione

Questi fattori, variamente presenti e articolati nei progetti analizzati, possono essere utili a rilevare le condizioni per ipotizzare la possibilità di un progetto di produrre i suoi effetti nel tempo e anche al termine dell'utilizzo dei finanziamenti straordinari ricevuti.

5. La valutazione dell'effetto-leva nei progetti di politica giovanili

Valutare le condizioni per un effetto-leva non è semplice, essendo complicato districarsi tra i rinvii della spesa pubblica. Per valutare, secondo un approccio basato sulle teorie sopra descritte, come è stata "messa in pratica" il criterio dell'effetto-leva nei progetti sviluppati dai Comuni nell'ambito dei Bandi ANCI, possiamo osservare alcuni possibili *effetti* che appaiono indicativi.

Partiamo però da un dato generale, ovvero la capacità di spesa nei progetti osservati. La sperimentazione PLG ha avuto un livello di efficienza molto elevato. La sperimentazione ha impegnato complessivamente 8,5 milioni di euro, di cui 4.480.000 (53%) a carico del Fondo Nazionale Politiche Giovanili e 4.023.000 (47%) a carico dei Comuni. La spesa pubblica stanziata (per i 25 Comuni arrivati a conclusione dell'iniziativa), è stata utilizzata al 100%. Inoltre, si è registrato un interessante effetto leva sul co-finanziamento, che è stato pari al 112% di quanto previsto inizialmente.

Nei 40 progetti dei Piccoli Comuni, si è registrata una capacità complessiva di spesa pari al 95% di quanto previsto. Sono stati spesi complessivamente 4.465.290 euro, di cui il 76% a carico del Fondo nazionale politiche giovanili e 24% a carico delle partnership locali.

Non disponiamo ancora dei dati definitivi dei progetti per il Bando "Servizi agli studenti universitari".

5.1. Progetti come "investimento"

Un effetto particolarmente evocativo dell'impiego di un effetto-leva lo si può riscontrare in quei progetti che sono stati impostati sulla realizzazione di azioni e spese di investimento, piuttosto che sull'erogazione di servizi. In gran parte, anche per la natura dei bandi, si tratta di investimenti di tipo "immateriale", destinati a costruire infrastrutture immateriali e sociali, dispositivi organizzativi, formazione del capitale umano. In questo modo, le azioni messe in atto dal progetto hanno avuto la funzione di strutturare requisiti e condizioni affinché altre azioni potessero svilupparsi meglio, essere più efficaci ed efficienti.

Il Comune di Giaveno (TO), nell'ambito del proprio Piano Locale Giovani, ha costituito uno staff connesso all'ufficio di gabinetto del Sindaco che ha permesso di presidiare e inserire la dimensione "giovani" nelle diverse politiche dell'amministrazione locale. In tal modo, in particolare le politiche di sviluppo locale hanno avuto una specifica attenzione e priorità per il coinvolgimento dei giovani cittadini e per attivare sempre più un loro ruolo economico e sociale nel territorio.

Il Comune di Urbino, nell'ambito del proprio progetto per i servizi ai giovani universitari, ha utilizzato le azioni progettuali come "occasione" per ridefinire i rapporti tra Comune e sedi universitarie, per una nuova programmazione e regolazione condivisa degli interventi e dei servizi agli studenti. In questo modo, la finalità principale del progetto è stata di tipo metodologico, si è investito sulla costruzione di una nuova organizzazione dei servizi per gli studenti. E' un esempio di investimento su una nuova infrastruttura sociale, capace di dispiegare gli effetti del suo utilizzo e funzionamento nel tempo.

5.2. Start-up di servizi imprenditivi

Un aspetto particolarmente evidente dell'effetto-leva è costituito dall'avvio di servizi e interventi di natura imprenditiva. Si tratta di progetti che hanno avuto, in maniera esplicita o meno, la funzione di "incubatore" di esperienze capaci di intraprendere azioni imprenditoriali, sia nella forma di vera e propria impresa sia nella forma di azioni di sviluppo locale.

Nel caso di progetti per lo start-up di impresa giovanile va evidenziato come la dimensione dell'effetto-leva abbia coinciso soprattutto con la dimensione dell'accompagnamento alla definizione delle strategie aziendali e alla creazione di relazioni professionali tali da inserire la neonata impresa in un contesto ambientale favorevole.

Il **Comune di Orbetello (GR)**, nell'ambito del proprio Piano Locale Giovani, ha promosso la costituzione di una impresa dedicata alla gestione di una radioweb. Essa ha avuto il valore di effetto-leva in quanto l'impresa ha assunto un ruolo economico (impresa di comunicazione) ma anche un ruolo sociale (promotore e coagulatore di interesse rispetto al mondo giovanile). In questo modo essa ha potuto avere una continuità ben oltre i tempi del finanziamento ministeriale e oggi rappresenta un punto di riferimento del territorio.

Il **Comune di Udine**, nell'ambito del proprio Piano Locale Giovani, ha promosso la costituzione di una impresa attiva nel settore dei servizi sociali e culturali, quale opportunità a servizi di enti e istituzioni locali (Comuni, Università, ecc.) e capace di assumere una propria autonomia imprenditoriale che ha permesso di essere sostenibile nel tempo e intercettare una pluralità di domande del territorio.

5.3. Risorse chiamano risorse

L'effetto-leva è prodotto anche in quei progetti che hanno saputo cogliere le risorse aggiuntive ricevute dal finanziamento ministeriale per "chiamare" altre risorse già presenti nella partnership locale e gestirle in maniera unitaria e integrata. In sostanza, in questi pochi casi è successo che il progetto abbia permesso di ri-orientare spese e attività già in essere verso per costituire una portafoglio più ampio di risorse e utilizzarlo con le medesime logiche e criteri. Come detto in precedenza, non si tratta solo di sommare delle cifre di co-finanziamento, quanto piuttosto di veicolare in modo nuovo e integrato risorse che i partner locali stanno già spendendo per migliorarne l'efficacia, l'efficienza e la qualità della spesa.

Il **Comune di Biella**, nell'ambito del proprio Piano Locale Giovani, ha connesso risorse ministeriali e risorse di un partner privato (fondazione bancaria) già impiegate per creare un unico e continuativo fondo per la promozione e finanziamento di "borse lavoro e tirocini professionali". In questo, modo l'azione innovativa del PLG si è innestata in un meccanismo di spesa già attivo e ne ha permesso una sua revisione e innovazione.