

Rapporto tra Pubblica Amministrazione Locale, innovazione e tecnologia digitale di Renato Di Gregorio

Premessa

Il rapporto tra la P.A. e l'innovazione in generale e di quella derivante in particolare dallo sviluppo delle nuove tecnologie è sempre stato problematico per motivi di carattere strutturale.

Mentre nelle imprese la responsabilità del management è quella di assicurare all'azienda, in cui e per cui lavora, un tasso d'innovazione continuo ed elevato per competere nell'ambito del proprio campo d'azione tenendo conto delle proposte che lo stesso mercato produce, nella P.A. questa responsabilità è centralizzata e non è sollecitata dal mercato, perché un mercato non c'è! Possiamo considerare i cittadini clienti? Ricordo ancora, nel 1996, al comune di Sassari, i dirigenti comunali, riuniti per un programma di formazione che mi guardarono di brutto quando usai fare questa ipotesi e subito mi corressero: "i cittadini sono "utenti" e non "clienti", non confonda l'impresa con l'Amministrazione pubblica" – mi dissero in coro.

L'innovazione digitale la P.A. l'ha sempre subita e mai governata. Né strategicamente né organizzativamente e nemmeno gestionalmente.

Cosa ci insegna il passato

Facciamo quattro esempi registrati in questi ultimi 25 anni.

Il primo esempio è quello dell'URP, l'Ufficio di Relazioni con il Pubblico. Esso è stato un tentativo fatto per facilitare il rapporto tra il cittadino e i servizi pubblici erogati dai Comuni. Prima la legge 142 e poi la legge 150 del 2000 hanno indicato come dovesse essere strutturata la comunicazione con i cittadini e quale dovesse essere la qualificazione dei ruoli previsti: il coordinatore, l'addetto Stampa e il referente dell'URP. Fallimento! Dopo aver speso denaro pubblico per formare il personale dei comuni per esercitare il ruolo dell'URP, il servizio è stato progressivamente sospeso e laddove, pur rimane, è scaduto a ufficio informazioni. Gli operatori di questo nuovo ufficio avrebbero dovuto usare delle nuove tecnologie web per rendere agevole per i cittadini la conoscenza delle pratiche da seguire e lo stato di avanzamento di quelle inoltrate via on line. All'epoca tutta la consulenza fu impegnata nella descrizione dei servizi e nel recupero delle relative modulistiche all'insegna della frase: "come si fa per". L'obiettivo da perseguire era quello che i servizi (carta d'identità, pagamento delle imposte locali, pratiche edilizie, ecc.) fossero descritti puntualmente e fruibili digitalmente. La legge fu emessa, ma la tecnologia non era ancora disponibile per far funzionare questo nuovo servizio. Erano previste le nuove figure professionali, ma non era definita l'organizzazione che doveva accoglierle né il sistema gestionale che doveva regolare la loro prestazione. Un decennio di tentativi, più o meno di successo, sia nel realizzare gli URP comunali che quelli intercomunali di valenza provinciale. Ricordo il premio Forum P.A. per la Rete degli URP della Provincia di Lecce e, a seguire, il progetto di e-Government R.I.S.O. portato avanti per le Province di Lecce, Taranto e Brindisi.

L'iniziativa dell'URP, promossa "centralmente" e poca apprezzata a livello periferico, soprattutto dai Comuni più piccoli, è stata abbandonata. I maggiori problemi riscontrati derivavano da tre ambiti. I sindaci dei comuni più piccoli l'avvertivano come una loro sostituzione: preferivano dire loro ai singoli cittadini che incontravano in piazza come si facevano "le cose". Gli impiegati dei diversi settori comunali si sentivano defraudati del rapporto con il cittadino, che dava loro prestigio e potere. La tecnologia, infine, era costosa e complicata da gestire per i funzionari comunali che erano abituati "alle scartoffie" e alla tradizione orale.

Ricordo come fosse difficile far descrivere i singoli servizi a ciascun impiegato, ricercare e allegare le modulistiche attualizzandole alle leggi che mano a mano venivano emesse. Le persone sapevano come fare le cose, ma non sapevano descriverle anche perché non si erano mai messi nei panni del cittadino. Non parliamo della fatica per convincere le singole Amministrazioni per rendere omogenei i servizi di comuni limitrofi. I cittadini di piccoli comuni limitrofi avrebbero subito protestato se lo stesso servizio fosse stato descritto ed erogato in modo diverso, sostenevamo, senza successo. Ricordo la battuta che si faceva nel Lazio: “ qui ci troviamo nella situazione di avere la sala da pranzo a Castelforte e la camera da letto a Santi Cosma e Damiano” (due comuni attaccati nel Sud Pontino). Per tali comuni sarebbe stato difficile per i cittadini dei due comuni accettare un trattamento dissimile nei servizi più ricorrenti, ma la competizione era così elevata per via dell’orgoglio di appartenenza che l’omogeneità dava fastidio. Eravamo riusciti ad associarli ma bastò il sospetto che avessimo un occhio di riguardo per uno di essi che l’altro lasciò l’associazione.

I siti web su cui i responsabili degli URP cominciavano a lavorare sono stati poi sostituiti con altri siti più finalizzati alla promozione politica. L’opera di Cantone ci ha messo poi una pietra tombale sopra chiedendo di trasformarli in sistemi di controllo gestionale per le strutture centrali poste all’anticorruzione.

Il secondo esempio è dato dal SUAP (lo sportello Unico per le attività produttive). Esso è stato un altro grande tentativo d’innovazione nella P.A. locale, quasi parallelo a quello dell’URP , voluta da Bassanini e finalizzato ad agevolare gli investimenti locali da parte degli imprenditori. L’intento era ancora più ambizioso di quello che ha animato la costituzione dell’URP . Mentre l’URP puntava a concentrare in un punto i servizi dei diversi settori di uno stesso Comune, il SUAP ipotizzava di concentrare in un solo punto non solo i diversi settori interni (Edilizia, Commercio, Polizia Municipale, ecc.) ma anche i settori dei diversi Enti della P.A. (ASL, Vigili del Fuoco, Provincia, Regione, Soprintendenze, ecc.)

Per giunta, quando uscì la legge, nel 1997, non era ancora disponibile quella tecnologia che doveva assicurare i due nuovi servizi: il marketing territoriale e il processo autorizzatorio on line. Far viaggiare on line il processo autorizzatorio tra i diversi Enti si scontrava peraltro con il fatto che ciascun ente aveva il suo specifico sistema informatico strutturato peraltro “per funzione” e non “per cliente”.

Anche in questo caso la legge anticipava la tecnologia e sottovalutava sia l’organizzazione che la gestione. Anche in questo caso non veniva presa in considerazione la dimensione “territoriale” . L’indicazione di offrire a potenziali investitori la visibilità delle opportunità presenti su un territorio (marketing territoriale) contrastava con le dimensioni comunali che circoscrivono solitamente un’area parziale di un territorio che visto nella sua interezza esprime una specifica distintività. Il Comune di Selci, in provincia di Rieti, può assumere una attrattività per un turista o un imprenditore solo se si riconosce nel vasto territorio della Sabina e se si qualifica come una delle tappe del Cammino di Francesco. Esso assume una significatività solo se sta assieme agli altri Comuni della Sabina e sta assieme agli altri Comuni in cui passa il Cammino di Francesco.

Per avere una sua distintività il territorio deve cioè essere sufficientemente ampio e quindi di ampiezza intercomunale.

Nel SUAP si è riscontrato lo stesso problema già evidenziato con l’URP, e cioè che i Comuni sono per natura limitrofi per cui è difficile giustificare che le modalità di interlocuzione con gli imprenditori possano essere diverse da Comune a Comune. A ciò si aggiunge la considerazione che tutti gli Enti autorizzatori, diversi dai Comuni, dovendo interagire con tutti i Comuni di riferimento non potevano permettersi di avere sistemi tecnologici di interfaccia diversi per ciascun Comune.

Siccome la tecnologia non era stata ancora creata non poteva essere fornita ai Comuni mentre la Legge prescriveva la funzionalità immediata del servizio. Ricordo sempre il mio impegno nel convincere l'IBM Italia a creare un gruppo di lavoro tecnico che mi seguisse per acquisire la competenza necessaria per progettare una tecnologia ad hoc. La proposta fu accolta e il nuovo software fu realizzato e offerto sia in Puglia che in Sardegna, ma poi lo sviluppatore lasciò la sua azienda e portò con sé il segreto della tecnologia che aveva messo a punto.

A quell'epoca Bassanini era riuscito a dirottare parte dei finanziamenti destinati alle imprese verso le società di consulenza affinché aiutassero i Comuni e le Province a installare il nuovo servizio.

Io ebbi la fortuna di godere del primo di questi finanziamenti per aiutare i Comuni del brindisino a costituire un SYAP di "rete" con Brindisi capofila. Qui si apprese un altro limite che ha l'innovazione digitale nella P.A. L'innovazione ha tempi medi lunghi per svilupparsi e consolidarsi mentre i finanziamenti all'innovazione nella P.A. locale derivano dai Fondi europei nazionali o regionali che hanno solitamente un anno di vita. Per questo motivo, quando si interrompe il flusso del finanziamento si interrompe anche il supporto consulenziale al processo d'innovazione. Gli Amministratori poi non hanno né la tranquillità economica per supportare i costi dell'innovazione né la sicurezza di esercitare il loro ruolo in un tempo sufficientemente ampio. Essi sono soggetti alle scelte ricorrenti degli elettori e all'equilibrio instabile delle Giunte comunali. Ricordo sempre la frase di un assessore del comune di Brindisi che mi disse: "Lei, caro dottore, pensa a costruire un missile, mentre io devo combattere con i fucili!". Alcuni Amministratori non hanno vissuto peraltro positivamente l'introduzione del SUAP- L'oggettività dell'autorizzazione ad intraprendere, consentita dall'uso della tecnologia e da funzionari esperti contrastava con la prassi in uso. Gli Amministratori preferivano gestire le aree di investimento e fornire personalmente agli imprenditori le "dritte" per ottenere l'autorizzazione.

Va anche considerato il rapporto difficile tra Amministratori locali e la consulenza. Nelle imprese questo rapporto è consolidato; ci sono consulenti che lavorano per la stessa impresa per anni sulla scorta della fiducia reciproca. Nell'ambito della P.A. locale vi è la convinzione che "consulenza" sia uguale a "clientelismo" o a "scambio" Forse perché la consulenza italiana, che si è formata nelle grandi imprese industriali o nelle piccole imprese familiari, hanno snobbato il lavoro nella P.A. dopo i primi tentativi effettuati a metà degli anni '80. In quel periodo, dopo il caso di Mani pulite, ci fu il tentativo di eleggere nei Comuni persone che venivano dai ruoli civili e non dalla politica per cui anche la consulenza manageriale ebbe la possibilità di effettuare qualche intervento in questo settore.

Infine il responsabile SUAP doveva farsi spazio organizzativo all'interno del proprio Comune, tra il settore Commercio e il settore Edilizia, con notevoli problemi di conflitto organizzativo. Sul piano gestionale era poi difficile preparare la persona addetta al nuovo servizio. Essa avrebbe dovuto conoscere per ciascuna autorizzazione gli Enti esterni che ne erano coinvolti, mentre conosceva a stento la competenza dei settori interni al proprio Comune.

Terzo esempio da considerare è quello del "Bilancio Partecipativo". Esso è stato introdotto e caldeggiato da alcuni Amministratori regionali di sinistra che tentarono di introdurlo utilizzando strumentalmente i finanziamenti diretti e indiretti. L'obiettivo era duplice: dare una maggiore trasparenza pubblica alle scelte economiche degli Amministratori e dare la possibilità ai cittadini di incidere direttamente (e non attraverso i rappresentanti politici del governo locale) sulla destinazione di una parte, anche piccola, del bilancio comunale. Questo tentativo fu sostenuto, come al solito, incentivando la consulenza nel proporre la sua realizzazione presso i Comuni conosciuti e contando sul fatto che alcuni Amministratori avrebbero

accettato la sperimentazione per rafforzare la propria immagine tra gli elettori. In aggiunta, alcune Regioni, come il Lazio, per aumentare la disponibilità degli Amministratori a introdurre il sistema, legarono il bilancio partecipativo al finanziamento delle Opere pubbliche. Cioè si autorizzava un investimento in opera pubblica sempre che, nel processo attivato con il Bilancio partecipativo, la cittadinanza si esprimesse a favore di una specifica opera.

Anche qui, come dovesse essere condotto il processo partecipativo, come dovesse essere illustrato il bilancio e come dovessero essere processate le proposte dei cittadini erano prassi lasciate alle consulenze che presentavano i progetti ai bandi di finanziamento regionali. L'unico elemento di salvaguardia previsto era che ci fosse una testimonianza formale di partecipazione dei cittadini (presenze e firme) e una rendicontazione altrettanto formale del processo attivato (verbali e strumenti usati).

Dopo i primi anni di sperimentazione venne l'idea di utilizzare la tecnologia digitale per raccogliere con maggiore rapidità e oggettività la posizione dei cittadini sugli obiettivi a cui destinare la quota di bilancio resa disponibile per il processo partecipativo. Essa fu rapidamente prodotta anche perché anche la sua progettazione fu finanziata.

Anche su questo piano è mancata una regia nazionale. Le Regioni si limitarono a incentivarne la sperimentazione e la sua applicazione, ma tutto è ricaduto sulle spalle della consulenza. Gli ostacoli incontrati sono stati sempre gli stessi: la preoccupazione degli Amministratori di confrontarsi direttamente con i cittadini e quindi anche con le opposizioni, e la ritrosia dei ragionieri dei Comuni che avvertivano invaso il proprio campo d'azione, spesso sconosciuto agli altri. Ancora una volta la tecnologia non anticipava il cambiamento né lo stimolava, ma essendo strutturalmente disponibile a essere modellata e finalizzata veniva creata ad hoc da coloro che, più veloci degli altri riuscivano a procurarsi i finanziamenti per produrla. La conseguenza era che ciò creava tante soluzioni diverse e il cambiamento non veniva messo a sistema e si spegneva al termine del finanziamento accordato.

Il quarto esempio riguarda la struttura della P.A. intermedia, quella posta tra il livello nazionale e quello locale. Anch'essa ha avuto i suoi problemi quando si è trovata di fronte all'opportunità di usare la tecnologia digitale nel favorire l'innovazione al suo interno finalizzata al miglioramento dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. Un caso emblematico è quello che ha investito l'area del Lavoro. Anche qui la mano di Bassanini si è fatto sentire. Sotto la sua guida c'è stato uno dei più grandi processi di cambiamento attuati nella P.A. centrale, quello che va sotto il nome di "decentramento amministrativo" e che ci ha fatto conoscere una parola magica: "sussidiarietà".

Uno studio a cui ho avuto modo di partecipare dopo alcuni anni dall'emissione delle Leggi Bassanini, dimostrò con dati alla mano che l'operazione di decentramento avvenne per editto e fu stabilito sulla carta, senza alcuna attenzione e supporto di carattere organizzativo o preoccupazione gestionale.

Ne fece le spese in particolare il Ministero del Lavoro che dovette cedere alle Province il suo personale per la costituzione dei Centri dell'impiego di cui ancora oggi ci lamentiamo, tanto da aver costituito, con il cosiddetto "Reddito di cittadinanza", la struttura dei Navigator per rendere più efficace il rapporto tra offerta e domanda di lavoro.

Tale rapporto si basa essenzialmente sull'incrocio tra quei dati che un sistema tecnologico efficiente riesce a mostrare a coloro che poi li devono intelligentemente interpretare per gestire conseguentemente il rapporto tra le persone e le organizzazioni mediante il riconoscimento dei reciproci bisogni.

Anche in questo caso era ragionevole immaginare che il passaggio della “funzione” e delle “persone” dal Ministero centrale alle Province, saltando le Regioni, sarebbe stato anticipato e seguito da un accurato e attento processo riorganizzativo delle Province. Così come sarebbe stato ragionevole pensare che per garantire l’incrocio domanda-offerta di lavoro, incrociando i dati del Nord che chiede lavoro e il Sud che offre lavoro, qualcuno, a livello centrale si impegnasse a progettare e poi a dotare tutti i Centri dell’impiego della medesima tecnologia.

Niente di ciò fu fatto! Sia l’organizzazione che la tecnologia fu sottovalutata all’insegna della “sussidiarietà” che banalizzando significa: *“fai tu e, se non ce la fai, intervengo io!”*.

Io ho avuto la fortuna di lavorare per la Provincia di Treviso e per la Provincia di Lecce quasi allo stesso tempo e sullo stesso problema e posso confermare che l’innovazione organizzativa e tecnologica è caduta sulle spalle delle singole realtà con risultati estremamente diversi anche se utilizzando la stessa consulenza.

A Treviso ci preoccupammo dell’intero sistema di accoglienza studiando anche l’architettura del Centro dell’impiego, compreso il parco giochi per i bambini delle madri che venivano a chiedere informazioni. A Lecce ci preoccupammo soprattutto di costruire il software di cui dotare il Centro dell’Impiego con l’attenzione di incrociare i dati del marketing territoriale (cosa c’era sul territorio) con i dati del SUAP (quali erano gli investimenti in corso) e i dati delle persone in cerca di lavoro (dove li impiego). Infatti il software di e-Government a cui lavorammo si chiamò R.I.S.O. (Rete Ionico-Salentina per l’Occupazione). La fine del finanziamento e il cambio della struttura politica che aveva fatto da sponsor decretarono la sua fine.

Ciò significa che la Consulenza anche se è la stessa non garantisce l’omogeneità dei risultati perché essi sono influenzati dal contesto d’azione.

Apprendimento e suggerimenti

Quali apprendimenti ricaviamo da questi quattro esempi e quali suggerimenti riusciamo a proporre?

Indichiamo di seguito quelli che ci sembrano più significativi

a. I finanziamenti pubblici

L’innovazione ha un costo. I Comuni italiani non hanno risorse sufficienti per sostenere questo costo e pertanto hanno bisogno di riferirsi ai finanziamenti pubblici, sia quelli erogati dalle strutture nazionali (i Ministeri) che regionali, ma anche quelli che vengono erogati da strutture ibride come i GAL (Gruppi di azione Locale). Oggi tali finanziamenti vengono erogati con una logica “funzionale” e messi a bando innescando così una gara tra Comuni e quindi una competizione, anziché facilitare l’integrazione tra loro. Il sistema è poi esposto a clientelismi perché è facile orientare le commissioni aggiudicatrici a favore dei richiedenti che appartengono all’area politica di coloro che governano, in quel momento, un Ministero o un settore regionale. Tutti sono in attesa dei bandi e nessuno sa quando usciranno, cosa prevederanno, quali clausole conterranno. Pertanto nessuno fa un progetto, si attende il bando per farlo e ciò comporta due conseguenze inevitabili: non si può fare programmazione e bisogna affidarsi agli specialisti che sanno come scrivere i progetti per ottenere il finanziamento. L’errore fondamentale è quello di incentivare la competizione tra Comuni anziché favorire l’aggregazione e la cooperazione tra di loro.

Bisogna, a nostro avviso, rimodellare l’intero sistema dei finanziamenti pubblici. Il sistema dei Bandi emessi per Settore funzionale (turismo, cultura, scuola, infrastrutture, mobilità, ecc.) deve lasciare il passo a

“Progetti di investimento per territori” da concordare con le parti sociali di territori distintivi identificati secondo il modello dell’Organizzazione Territoriale (O.T.).

I tempi di ciascun finanziamento vanno poi regolati non più in modo standard e di durata annuale, ma vanno definiti in base alla durata dello sviluppo presumibile dell’investimento.

b. Il perimetro di progetto

Gli investimenti a sostegno dello sviluppo locale hanno bisogno di spazio e di tempo. Devono riguardare cioè aree ampie e distintive e devono avere un tempo di sviluppo altrettanto ampio. Essendo l’Italia il luogo dei piccoli Comuni, è impensabile che si possano attivare tanti progetti quanti sono i comuni e tali da rispondere alla Visione strategica di ciascun Amministratore locale, tra cui ci sono: negozianti, dentisti, autisti di pulman, agenti pubblicitari, docenti di scuola media, accanto ad avvocati, ingegneri, chirurghi, medici della mutua, ecc.).

È pertanto necessario passare dalla dimensione “comunale” ad una dimensione “territoriale”, dove il “territorio” è individuato da un insieme di fattori che determinano la sua identità e le sue potenzialità di sviluppo in chiave “sistemica”. Non bisogna lasciarsi influenzare dai perimetri territoriali fissati dalle Regioni e dalle Province perché entrambi sono frutto di negoziazioni antiche e non rispondenti ai requisiti della “territorialità distintiva”.

Facciamo un esempio. Vi è un territorio compreso tra la parte bassa della provincia di Livorno e la parte alta della provincia di Grosseto che è circoscritta a Est dalle colline, ad ovest dal mar Tirreno, a Sud e a nord da dolci colline che degradano entrambe a mare. Nello specchio di mare di fronte alla costa c’è l’Isola d’Elba e alcune altre isole minori. Bè, questo è un “territorio distintivo” che merita di essere considerato “un sistema” che funziona d’estate, garantendo un turismo integrato, e pure d’inverno, garantendo alle imprese produttive e alle scuole allocate in pianura di soddisfare i bisogni dei lavoratori e degli studenti che vivono ovunque e quindi anche nelle colline. La soluzione aggregativa sarebbe semplice e scontata anche se solo si considerasse l’insegnamento degli Etruschi che l’hanno abitata. Un tentativo di aggregazione è stato fatto nel 2015, ma esso si è interrotto al mutare dei referenti politici di alcuni Comuni pur già aggregati e dalle trazioni delle due Province (quella di Livorno e di Grosseto) che non hanno mai smesso di pensare di esistere e di contare.

Pur nelle difficoltà di aggregare comuni diversi per creare “territori distintivi” capaci di condividere piani di sviluppo a medio lungo termine e di negoziare finanziamenti corposi per progetti ambiziosi capaci di realizzare i piani condivisi, è, a nostro avviso, perseguire nell’intento e realizzare quello che noi chiamiamo “Organizzazione Territoriale”. Secondo questo modello i Comuni circoscrivono la dimensione del “territorio” e lavorano per integrare le organizzazioni presenti nell’ambito del perimetro circoscritto con l’obiettivo di renderle consapevoli che esse costituiscono “funzioni” di una stessa organizzazione che deve avere come obiettivo la qualità della vita degli esseri viventi che vi appartengono.

L’area del cosiddetto “Cesaneese”, a nord della provincia di Frosinone, e del “Cassinate” a valle della stessa provincia sono aree distintive per motivazioni diverse (fisiche, storiche, culturali, ambientali) e hanno ragione di fare piani di sviluppo diversi e negoziare finanziamenti per progetti diversi.

L’area dell’Enotria, compresa tra la Regione Campania, Calabria e Basilicata, ha la stessa necessità, quella di essere considerata una Organizzazione Territoriale anziché un’area tirata da una parte e dall’altra e alla fine non appartenente ad alcuno.

c. L'innovazione digitale

Avendo costituito un'Organizzazione capace di fare piani e progetti è pure evidente la possibilità di costituire alleanze e condividere gli stimoli da dare o da accogliere da parte del mercato delle nuove tecnologie. Non è un caso che le Smart City abbiano avuto, almeno al momento, un vantaggio sullo sviluppo delle Smart Land. Le città e quelle metropolitane in particolare hanno avuto maggiore potere contrattuale nel legare a sé e far lavorare le società tecnologiche per produrre soluzioni adeguate a rendere più smart i propri sistemi e i servizi di cui possono godere i cittadini. Ciò dimostra che il successo dell'innovazione tecnologica non si persegue emettendo una legge che prescriva l'automazione di certi servizi e poi lasciare ai Comuni la responsabilità di cercare o stimolare la creazione delle tecnologie necessarie. Le Smart City dimostrano che se un territorio è in grado di coinvolgere le grandi imprese tecnologiche su progetti strategici di lungo periodo e seguite da strutture ad hoc, i risultati, alla fine, si vedono.

Il progetto di Smart Land avviato per l'Associazione dei Comuni Toscani (ACT) chiamato "COLLABORando" è un esempio della praticabilità di un approccio simile. In questo progetto hanno lavorato i Comuni associati, le Scuole superiori, le imprese e le associazioni sindacali e culturali del territorio da loro circoscritto. Il progetto ha fatto una scommessa e cioè che potessero le Scuole fare da traino all'innovazione tecnologica da realizzare nelle imprese del territorio e negli Enti locali che lo circoscrivono. Infatti esso ha previsto la costituzione di una rete di laboratori in cui docenti e studenti, affiancati dalle Università di Pisa e di Roma, e da società specializzate in tecnologie avanzate (Big Data, robotica, 3D, sistemi interattivi, ecc.) potessero fare da stimolo e supporto all'innovazione digitale nei Comuni e nelle imprese e costituire nuove occasioni di lavoro per giovani e start up innovative.

d. La consulenza

Mintzberg, nel suo libro "la Progettazione organizzativa", suggerisce alle Organizzazioni di dotarsi di un nucleo dedicato espressamente all'innovazione che chiama "Tecnostruttura". Essa non è implicata nella struttura manageriale, non fa parte degli uffici di staff, che possono essere anche in parte esternalizzati, ma conosce profondamente l'organizzazione di appartenenza, si rapporta costantemente con il mercato, sia del "campo d'Azione" che dell'innovazione tecnologica, e alimenta e supporta i processi di cambiamento interni per garantire un miglioramento continuo, sia di posizionamento strategico sull'esterno che di vivibilità interna.

È evidente che un singolo Comune, per giunta, di piccole dimensioni come lo sono gran parte dei Comuni italiani, non può permettersi una struttura siffatta. Si presuppone che questa funzione venga esercitata dal Sindaco, dai membri della Giunta di cui si circonda, dai Consiglieri disponibili, dai cittadini che volontariamente si prestano a offrire la loro competenza professionale. Così si confonde il ruolo strategico "delle idee" e "dei piani" con il ruolo "tecnico" che è capace di tradurre quelle idee in progetti concreti seguendone il finanziamento e la realizzazione.

È invece ragionevole pensare che un'Organizzazione Territoriale, fatta da tanti Comuni, capace di integrare tanti diversi attori/organizzazioni presenti nel proprio perimetro associativo, abbia le risorse necessarie per permettersi una tale struttura impiegando bravi professionisti in grado di svolgere la funzione di innovazione.

Questa scelta consente di superare anche il sospetto di clientelismo e di voto di scambio, sopra palesato, perché la consulenza, alla quale è demandato questo ruolo, non è legata a un singolo amministratore ma deve lavorare per tutti quelli che compongono l'aggregazione costituita. Essa, peraltro, non decade con il

ricambio amministrativo in un Comune perché ci sono tutti gli altri a fare da margine alle eventuali tentazioni di dismissione della soluzione aggregativa.

L'Associazione dei Comuni SER.A.F., in provincia di Frosinone, è nata nel 2004 e continua a esistere, pure essendo passati sedici anni e avendo cambiato cinque presidenti e gran parte dei sindaci dei Comuni associati. La sua "tecnostuttura", cioè la consulenza che copre il ruolo di Segreteria dell'Associazione e di Ricerca & Sviluppo è sempre la stessa!.

e. I giovani

Per un po' di tempo (almeno quindici anni) abbiamo pensato che l'innovazione potesse essere alimentata e sostenuta dai giovani. Considerando che, in generale, loro non hanno la preparazione, la struttura e gli strumenti per esercitare questo ruolo di innovatori, abbiamo operato per costruire le condizioni perché loro potessero esercitarlo. In ogni regione dove abbiamo fatto nascere un'Organizzazione Territoriale abbiamo intatto costruito delle strutture attrezzate che abbiamo chiamato "Laboratori di Marketing Territoriale". In provincia di Frosinone ne abbiamo costituiti addirittura cinque, considerato che il territorio circoscritto dai Comuni associati è abbastanza esteso e comprende aree diverse di sviluppo. Abbiamo pure formato allo sviluppo locale e all'uso degli strumenti digitali necessari ad alimentare l'attrattività dei luoghi schiere diverse di giovani universitari e laureati e abbiamo istituito associazioni giovanili affinché i migliori trovassero un ambito dove esercitare e sviluppare le competenze di base acquisite, in vista di un impiego di carattere professionale.

Il risultato è stato deludente perché i giovani si attendono un riconoscimento per ciò che già sanno e sono alla ricerca di un impiego stabile e sicuro. Quelli del Sud preferiscono andare al Nord e lasciare la dimensione "localistica" e quelli del Nord preferiscono andare all'estero per respirare un'aria di carattere internazionale, salvo poi tornare per proporsi alle imprese con un curriculum più ricco.

Se la situazione continua ad essere questa, non c'è da spettarsi che l'innovazione nella P.A. venga da loro.

Va invece perseguita una strategia di alleanze tra il vertice delle organizzazioni della P.A. e le grandi imprese tecnologiche e va attivata una declinazione sperimentale nelle aree territoriali con una dotazione finanziaria che abbia una durata massima di sei anni quanto quella della programmazione comunitaria.

Conclusioni

Dalla serie di considerazioni sopra esposte se ne conclude che l'innovazione digitale nella P.A. è possibile sempre che si adottino alcune presupposti di base.

La P.A. non va più considerata una "funzione" della nostra organizzazione di vita. Essa va considerata un sistema che consente di organizzare i sottosistemi territoriali cosicché risultino confortevoli per tutti gli esseri viventi che vi risiedono. Sbagliamo quando la consideriamo un erogatore di servizi essenziali e quindi suscettibile di interventi di razionalizzazione che ne contraggano i costi

Se la P.A. Locale circoscrive ambiti territoriali distintivi, superando la logica delle Regioni e delle Province, ci potremo trovare a che fare con strutture capaci di negoziare piani di sviluppo coerenti con le potenzialità di ciascun ambito e con i bisogni che esprimono coloro che vi sono compresi.

Una volta fatta questa operazione le strutture erogatrici di risorse (nazionali e comunitarie), possono negoziare piani di sviluppo e conseguenti progetti di medio lungo periodo prendendo a riferimento almeno il tempo della programmazione comunitaria.

I finanziamenti disponibili avranno così un terreno di impiego certo , negoziabile e controllabile nel suo iter di sviluppo secondo una logica di Project management , abbandonando definitivamente la logica dei bandi per funzione e per anno.

Nell'ambito dei progetti e a fronte di finanziamenti abbastanza certi sarà possibile costruire alleanze con grandi imprese tecnologiche che, a loro volta, potranno assorbire le start up di giovani innovatori e lavorare assieme alla P.A. con sicurezza.

In sostanza si intende sostenere che l'innovazione digitale nella P.A. non si affronta evocandone l'opportunità e limitandola ad un presunto miglioramento dei servizi, a una razionalizzazione delle strutture e a una riduzione dei costi.

Essa va perseguita rivoluzionando l'assetto della P.A. locale, sposando il modello dell'Organizzazione territoriale, e cambiando la logica con cui si gestiscono le risorse nazionali e comunitarie per erogare i finanziamenti all'innovazione. Va utilizzata poi la progettualità di medio lungo termine per realizzare i cambiamenti utilizzando consulenza di sistema e vanno costruiti accordi solidi e duraturi tra P.A e le Imprese tecnologiche per realizzare progetti integrati di respiro strategico e con il consenso sociale.