

STRATEGIE DI SVILUPPO, ENTI LOCALI, CAPITALE UMANO

Le sfide dell'innovazione per il futuro degli
enti locali: Il caso del Friuli Venezia Giulia

Alberto BRAMANTI e Paolo ROSSO



Aprile 2019



Centro OCSE di Trento per lo Sviluppo Locale

Strategie di sviluppo, enti locali, capitale umano

Le sfide dell'innovazione per il futuro degli enti locali: Il caso del Friuli Venezia Giulia

Aprile 2019



I contenuti dei Working Paper OCSE non devono essere considerati rappresentanti le posizioni ufficiali dell'OCSE e dei suoi paesi membri. I pareri espressi e gli argomenti utilizzati sono da attribuirsi ai soli autori.

I Working Paper contengono risultati preliminari o di una ricerca in corso da parte dell'autore (i) e sono pubblicati per stimolare più ampie discussioni sui temi OCSE. I commenti al presente Working Paper sono benvenuti e possono essere spediti a CFE Directorate, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Questo documento e qualsiasi mappa ivi contenuta non pregiudicano lo status o la sovranità dei territorio, la delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali, e la denominazione di qualsiasi territorio, città o area.

© OECD 2019

È possibile copiare, scaricare o stampare i contenuti dell'OCSE per uso personale e includere estratti di pubblicazioni, database e prodotti multimediali dell'OCSE nei propri documenti, presentazioni, blog, siti web e materiale didattico, a condizione che sia adeguatamente riconosciuto l'OCSE come fonte e copyright. Tutte le richieste di utilizzo pubblico o commerciale e i diritti di traduzione devono essere inviate a rights@oecd.org. Le richieste di autorizzazione a fotocopiare porzioni di questo materiale per uso pubblico o commerciale devono essere indirizzate direttamente al Copyright Clearance Center (CCC) all'indirizzo info@copyright.com o al *Centre français d'exploitation du droit de copie* (CFC) contact@cfcopies.com.

Prefazione

Il Centro OCSE di Trento per lo Sviluppo Locale è stato coinvolto in un progetto di costruzione e rafforzamento delle competenze dei governi locali per lo sviluppo, la pianificazione strategica e la programmazione in regione Friuli Venezia Giulia (FVG).

Il progetto è stato sviluppato dall'OCSE in collaborazione con ComPA FVG, Centro Competenze per la Pubblica Amministrazione dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani sezione FVG (A.N.C.I. FVG) e si inquadra in un rapporto di collaborazione iniziato nel 2017 ponendosi di fatto in continuità e naturale evoluzione con quanto realizzato nell'anno precedente.

Il metodo adottato dall'OCSE in questo progetto fa propria l'assunzione che, in termini generali, politiche *place-based* – cioè approcci adattati localmente sulle specifiche necessità dei territori – risultano decisamente più efficaci nello stimolare una crescita sostenibile e inclusiva rispetto agli approcci standard, declinati in programmi non coordinati coi territori e calati dall'alto con una prevalente impostazione settoriale. L'impianto e l'implementazione di una politica locale efficace può invece stimolare gli investimenti, migliorare la produttività aggregata, costruire un mercato del lavoro resiliente, promuovere un ecosistema imprenditoriale orientato al business e, in ultima istanza, favorire il benessere della popolazione contrastando fenomeni di marginalizzazione sociale.

Tutto ciò richiede una cultura dello sviluppo e risorse umane preparate a gestirlo da cui solamente deriva una comprensione approfondita di come le politiche interagiscono e di come i differenti livelli territoriali devono essere tra loro coordinati così da massimizzare l'impatto delle politiche stesse.

Negli ultimi anni la Regione Friuli Venezia Giulia ha intrapreso un complesso processo di riforma degli enti locali e di riordino territoriale del sistema delle autonomie che in una prima fase (nella scorsa legislatura) ha promulgato una legge regionale che, in virtù dello statuto dell'autonomia che riconosce alla Regione potere primario in materia di autonomie locali, ha disposto la costituzione delle Unioni Territoriali Intercomunali (brevemente dette UTI) quale terminale di un insieme articolato di funzioni e l'offerta di servizi pubblici locali, servizi che in precedenza erano di competenza dei singoli comuni e in parte delle Province, abolite in Regione, o trasferiti loro dall'amministrazione regionale. Oggi, la nuova legislatura regionale, anche in esito a diverse difficoltà emerse nella implementazione delle UTI, ha intrapreso un'ulteriore revisione ed evoluzione dell'assetto delle autonomie locali.

Al di là degli esiti del complesso e in certa misura complicato processo di riforma ancora in corso, risulta in ogni caso evidente che le autorità locali in regione FVG, di fronte alle sfide della globalizzazione, dello sviluppo sostenibile e dei grandi processi di cambiamento strutturale, si devono confrontare con nuove impegnative funzioni e con l'evoluzione sostanziale del ruolo storicamente consolidato dell'ente locale. Queste sfide richiedono capacità sostanziale di innovazione nonché orientamento alla sperimentazione

di nuove soluzioni gestionali e organizzative. A tale fine una condizione imprescindibile è la disponibilità di nuove solide competenze e capacità in grado di consentire l'esercizio di un ruolo pro-attivo da parte dei Comuni e in generale nel comparto delle autonomie locali, in particolare nei processi di formulazione delle politiche e delle strategie di sviluppo locale oltreché nell'erogazione dei servizi pubblici di loro competenza.

Il FVG, come d'altronde il resto del Paese, si connota per un elevato numero di piccoli comuni. Questa caratteristica, condivisa da altre aree regionali europee ed internazionali, implica per tutti i Comuni la necessità di dotarsi di nuove competenze e capacità di sviluppo, spesso adottando forme associative.

Va sottolineato che considerando la prospettiva dell'OCSE e dei suoi stati membri la problematica della riforma dei sistemi di *governance* locale è ricorrente. L'esperienza dell'Organizzazione infatti insegna che

Le riforme della *governance* multi-livello comportano rischi che non possono essere sottovalutati. I processi di riforma spesso vanno in situazione di stallo, falliscono e capita che debbano essere rimandati, cancellati, e persino invertiti. Possono evolvere non coerentemente con quanto pianificato o possono risultare solo parzialmente attuati, aggiustati e persino bypassati nella fase di implementazione, senza riuscire a produrre risultati immediati o gli effetti attesi. Pertanto, ridisegnare un sistema di governo multi-livello richiede tempi lunghi e può richiedere adattamento. Per generare i benefici attesi sono spesso necessarie riforme addizionali e complementari, in grado di correggere eventuali deviazioni e di migliorare i meccanismi di *governance* multi-livello. Di più, si tratta di un processo "senza fine": la sfida di una riforma della *governance* multi-livello non è semplicemente di adattarsi a una situazione nuova, stabile e definita, ma di mettere in grado la PA, a tutti i livelli di governo, di adattarsi permanentemente a un ambiente in continua evoluzione. (OECD, 2017)¹

Il presente *Synthesis Report*, quale sintesi, necessariamente in progress, della seconda fase di un progetto di capacity building rivolto agli enti locali del Friuli Venezia Giulia iniziato nel 2017, intende offrire un contributo a un dibattito quanto mai aperto relativo al nuovo ruolo e alle nuove funzioni che i Comuni sono chiamati a svolgere di fronte alle sfide attuali e future. In particolare rivolgendo un'attenzione particolare al tema delle capacità e delle competenze che è necessario che gli enti locali selezionino, formino e abbiano disponibili e che costituiscono, come detto, premessa essenziale per questo fine.

In conclusione si tratta di un caso di studio specifico da cui si possono trarre elementi di riflessione di sicuro interesse sia a livello nazionale che per il lavoro sul decentramento e sulla *multi-level governance* avviato da tempo in OCSE.

NOTE

¹ Traduzione in italiano degli autori.

Ringraziamenti

Il presente *Synthesis Report (SR)* è stato preparato dal Centro OCSE di Trento per lo sviluppo locale (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) in stretta collaborazione con ComPA FVG, Centro Competenze per la Pubblica Amministrazione dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani Sezione FVG (A.N.C.I. FVG).

Il progetto è stato supervisionato dalla dr.ssa Alessandra Proto, responsabile pro-tempore del Centro OCSE di Trento. Il lavoro è stato coordinato dall'ing. Paolo Rosso, *Policy Analyst* (OCSE). Il WP è stato scritto dal Prof. Alberto Bramanti (Università L. Bocconi di Milano) e dall'ing. Paolo Rosso.

L'OCSE estende la sua sincera gratitudine al dott. Mario Pezzetta (Presidente di ANCI FVG) e al dott. Franco Brussa (Presidente di AICCRE FVG) per il significativo supporto offerto al progetto. Altrettanto sentitamente si ringraziano i dott. Daniele Gortan e Giovanni Ghiani, della ComPA FVG, per il loro prezioso contributo, così come per tutte le informazioni e i dati messi a disposizione. I ringraziamenti si estendono doverosamente al prof. Mauro Pascolini e al dott. Paolo Ermano dell'Università di Udine per il loro attivo coinvolgimento nelle attività seminari e la dott.ssa Marta Tasso per il valido supporto organizzativo.

Ugualmente cruciali sono risultate le interviste condotte durante la fase di analisi, di condivisione e di raccolta dei dati che ha costituito la base per il presente lavoro, per la grande disponibilità e collaborazione, con i dottori: Piero Mauro Zanin, Presidente Consiglio Regionale FVG, Sebastiano Callari Assessore regionale del FVG alla funzione pubblica, semplificazione e sistemi informativi, Pier Paolo Roberti Assessore regionale del FVG alle autonomie locali, sicurezza, immigrazione, politiche comunitarie e corregionali all'estero, Alessandro Ciriani Sindaco di Pordenone, Antonio Di Bisceglie Presidente del Consiglio delle Autonomie locali del FVG e Sindaco di San Vito al Tagliamento, Massimo Moretuzzo Membro del Consiglio Regionale del FVG, Cristiano Shaurli Membro del Consiglio Regionale del FVG, Santi Terranova Direttore generale del Comune di Trieste, Rodolfo Ziberna Sindaco di Gorizia e Presidente del Comitato direttivo di ComPA FVG.

In chiusura, vogliamo ringraziare per il loro contributo alcuni colleghi OCSE coinvolti nelle differenti fasi del progetto, in particolare la dott.ssa Elisa Campestrin per la sua insostituibile assistenza nell'organizzazione delle attività di progetto e nella preparazione dell'editing del WP.

Indice

Prefazione.....	3
Ringraziamenti	5
Acronimi e abbreviazioni.....	8
Parte I. Le sfide dei comuni di fronte ai cambiamenti globali.....	9
1. Introduzione.....	11
1.1. Premessa	11
1.2. Gli approfondimenti tematici.....	12
2. Le prospettive dell'economia locale in tempi di intelligenza artificiale e di resistenza alla globalizzazione	14
3. L'amministratore locale di fronte alla sfida del governo della coesione e dello sviluppo tra locale e globale	21
4. Trasformazioni ambientali e paesaggi locali.....	25
5. Le questioni emergenti dall'interazione a livello locale	29
5.1. Sei snodi critici	29
Parte II. Strategie di sviluppo, enti locali, capitale umano	33
6. Dai problemi alle soluzioni: Verso un processo aperto e circolare	35
6.1. I macrotema: L'Ente Locale territoriale.....	35
6.2. I macrotema: La situazione FVG.....	36
6.3. II macrotema: Personale e competenze.....	37
6.4. II macrotema: L'esperienza del FVG.....	40
7. Conclusioni e raccomandazioni.....	42
Bibliografia.....	53
L'OCSE	55

Tabelle

Tabella 4.1. Le dimensioni della sostenibilità	26
Tabella 5.1. Le questioni emerse, in sintesi per concetti chiave	31

Figure

Figura 2.1. Smart land e ruolo della Pubblica Amministrazione.....	16
Figura 2.2. Evoluzione del modello strategico attraverso l'IA.....	17
Figura 2.3. Pianura Padana: La rete urbana.....	18
Figura 2.4. Pianura Padana: La rete delle interconnessioni infrastrutturali.....	19
Figura 4.1. L'attuazione dell'Agenda 2030 in Italia a livello nazionale e regionale.....	26
Figura 4.2. Efficienza, Circolarità e Resilienza Urbana	27
Figura 6.1. Una nuova interazione tra livelli amministrativi: Regione e “area vasta”	37
Figura 7.1. Articolazione spazio-temporale delle Raccomandazioni	42
Figura 7.2. Quadro sinottico delle Raccomandazioni.....	43

Box

Box 2.1. Fare rete: Costruire relazioni per fare sviluppo	19
Box 3.1. Il ruolo della PA: Funzioni strategiche nella governance territoriale	24

Acronimi e abbreviazioni

AICCRE FVG	Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa – Federazione Regionale Friuli Venezia Giulia
ANCI FVG	Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, Sezione della regione FVG
CAL	Consiglio delle Autonomie Locali della regione del FVG
ComPA FVG	Centro di Competenza per la Pubblica Amministrazione del Friuli Venezia Giulia
CPM	Città di piccole e medie dimensioni
EELL	Enti locali
FVG	Regione autonoma Friuli Venezia Giulia
IA	Intelligenza Artificiale
IoT	Internet of Things (Internet delle Cose)
KIBS	Knowledge Intensive Business Service
NUTS	Nomenclatura delle unità territoriali a fini statistici
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OCSE CFE	Centro per l'Imprenditorialità le PMI le Regioni e le Città dell'OCSE
PA	Pubblica Amministrazione
PMC	Piccole e Medie Città
PPP	Partnership Pubblico-Privata
SR	Synthesis Report
UTI	Unione territoriale intercomunale
WP	Working Paper

Parte I. Le sfide dei comuni di fronte ai cambiamenti globali

1. Introduzione

1.1. Premessa

Le trasformazioni in atto sul piano produttivo, ambientale e sociale, fortemente determinate dallo sviluppo tecnologico e dalle varie implicazioni derivanti dalle dinamiche della globalizzazione, stanno generando grandi cambiamenti, di cui già in questi anni si è resa ben evidente la portata, in tutte le organizzazioni. Gli enti locali si devono confrontare con questi cambiamenti e attrezzarsi a governarli a livello locale, in quanto prima rappresentanza delle comunità locali. Tra le necessità imprescindibili per svolgere un tale ruolo, l'amministrazione locale deve poter contare su nuove competenze.

In questo contesto in rapida evoluzione, i cittadini, le imprese e le associazioni sono portatori di bisogni e aspettative crescenti per soddisfare i quali la Pubblica Amministrazione (PA) deve individuare e sviluppare capacità e modalità di azione così come servizi sempre più accessibili, trasparenti, tempestivi e flessibili.

Nel caso particolare del Friuli Venezia Giulia è necessario evidenziare che nei prossimi cinque anni le amministrazioni locali dovranno affrontare un importante avvicendamento e cambiamento generazionale nelle proprie strutture, quale esito dell'elevato numero di pensionamenti previsti.

Nel quadro del progetto del Centro OCSE di Trento in collaborazione con ANCI FVG e ComPA FVG è stato intrapreso un percorso di confronto e riflessione che, partendo dall'esperienza della Summer School "Strategie di sviluppo locale e progettazione europea", seminario residenziale di una settimana per amministratori locali del Friuli Venezia Giulia e del Triveneto di cui si sono tenute due edizioni (nel 2017 e 2018, per dettagli si veda il Box 7.1), si è sostanziato in un ciclo di incontri collegiali, dialoghi individuali con amministratori locali e regionali del Friuli Venezia Giulia, e conversazioni in gruppi di lavoro tra funzionari e attori del territorio. Il gruppo di lavoro dell'OCSE e di ComPA FVG, avvalendosi anche del supporto dell'Università di Udine, ha inteso stabilire un contesto di tipo laboratoriale, nel quale sono stati coinvolti esperti nazionali e internazionali dell'OCSE, amministratori, dipendenti degli enti locali e rappresentanti degli stakeholder del territorio.

L'obiettivo di questo esercizio è consistito nello stimolare un ragionamento condiviso e l'elaborazione di nuove ipotesi sul ruolo futuro dell'ente locale e sulle necessità di innovazione per il prossimo decennio, pervenendo alla delineazione delle esigenze e delle competenze chiave da sviluppare e da inserire nell'amministrazione locale. L'argomento rientra negli interessi di studio e di analisi dell'OCSE CFE e del Centro di Trento, considerando che in tutti i Paesi OCSE le tematiche complesse del decentramento (OCSE, 2019a), della *governance* multi-livello (OCSE, 2017) e degli investimenti pubblici tra i diversi livelli di governo sono parte dell'agenda politica.

Il presente documento costituisce la sintesi – necessariamente non esaustiva e in evoluzione – del percorso di lavoro intrapreso. I ragionamenti proposti emergono dal

lavoro di approfondimento sul caso specifico del Friuli Venezia Giulia. Molti degli elementi di analisi raccolti e le conclusioni e raccomandazioni proposte, sono sicuramente di significato e rilevanza più ampia e in quanto tali possono essere di interesse anche per altre realtà locali e regionali italiane e dei Paesi OCSE, prendendo il Friuli Venezia Giulia quale caso di studio.

Per delineare gli scenari futuri sono stati assunti quali punti di partenza i principali “mega trend” che caratterizzano la società globale, avendo inoltre quale riferimento l’“Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile” elaborata dall’ONU.

I mega trend sono i grandi vettori tendenziali determinanti lo sviluppo futuro. Si pongono in evidenza in particolare:

- La digitalizzazione, l’automazione e gli altri cambiamenti tecnologici.
- I cambiamenti demografici, compresi l’urbanizzazione, l’invecchiamento della popolazione e i flussi migratori.
- I cambiamenti climatici e scarsità di risorse.

1.2. Gli approfondimenti tematici

A partire da questo quadro di riferimento si è quindi intrapreso un primo approfondimento partendo da tre snodi che investono direttamente il ruolo degli enti locali e costituiscono le sfide che gli amministratori e i tecnici si trovano di fronte.

Le prospettive dell’economia locale in tempi di intelligenza artificiale e di resistenza alla globalizzazione.

L’evoluzione dell’economia nell’epoca della svolta digitale e dell’Intelligenza Artificiale, impone di comprenderne gli effetti sull’economia locale, considerando le modificazioni su fattori determinanti a livello locale della competitività, della produttività, dell’attrattività e dell’accessibilità, ragionando nel contempo sui fattori che accrescono le disuguaglianze e generano reazioni avverse alla globalizzazione.

L’amministratore locale di fronte alla sfida del governo della coesione e dello sviluppo tra locale e globale.

La riflessione si incentra sul nuovo ruolo dell’amministrazione pubblica locale nella *governance* della coesione sociale, dello sviluppo sostenibile del territorio e dei servizi, di fronte alle sfide della costruzione di una società locale più coesa, resiliente e lungimirante nell’affrontare gli effetti della globalizzazione.

Trasformazioni ambientali e paesaggi locali.

L’Agenda 2030 rappresenta un’ambiziosa piattaforma che, nel tempo di cambiamenti strutturali climatici e demografici, chiama le nazioni e le comunità locali ad intraprendere azioni tempestive e efficaci nella cura dell’ambiente locale, nella protezione della qualità dei beni naturali primari e dei suoi paesaggi naturali, urbani e umani, salvaguardando la sostenibilità, vivibilità e l’attrattività dei territori e delle realtà locali in una prospettiva di medio e lungo termine. Le amministrazioni locali hanno un ruolo primario in questa sfida indifferibile.

Su questi tre fattori si è incentrata una parte importante della riflessione svolta con il coinvolgimento diretto di amministratori locali, funzionari pubblici e portatori di

interesse. Nei capitoli che seguono vengono posti in evidenza i principali elementi risultanti.

È necessario precisare in premessa che in questi capitoli non si pretende di offrire una rappresentazione generale dei *megatrend* e delle sfide che questi implicano per la società attuale o per le politiche regionali (per avere una visione generale a tale fine si suggerisce la lettura del *OECD Regional Outlook 2019* pubblicato di recente (OECD, 2019b). Qui si intende viceversa rappresentare alcuni elementi principali che sono risultati emergere, dalla discussione con gli amministratori locali del FVG e con gli attori del territorio, con particolare rilevanza in quanto osservati dalla prospettiva locale, per le sfide che possono coinvolgere e interessare direttamente i comuni.

2. Le prospettive dell'economia locale in tempi di intelligenza artificiale e di resistenza alla globalizzazione

L'economia e la società sono attraversate da una forte e pervasiva trasformazione tecnologica che impatta sui processi di produzione e distribuzione di beni e servizi, sui legami sociali e le forme di relazione tra le persone. L'era digitale sta configurando un nuovo modo di intendere i rapporti tra produttori e consumatori con una crescente preferenza per la condivisione e lo scambio di beni tangibili e intangibili rispetto alla proprietà degli stessi. L'Intelligenza Artificiale rimpiazzerà progressivamente molti mestieri e professioni sia nel Pubblico che nel Privato: sicuramente buona parte delle attività che richiedono processi elaborativi a basso tasso di creatività verranno svolte progressivamente da macchine e strumenti tecnologicamente evoluti. Notevoli saranno le richieste di riconversione professionale e di acquisizione di nuove competenze anche nel settore socio-assistenziale. La quantità di dati processati e il livello di sofisticazione della loro elaborazione sarà tale da consentire ai vari decisori (specialmente, imprenditori, professionisti e amministratori pubblici) di assumere decisioni sempre più informate e in tempi molto più rapidi. I sindaci in particolare dovranno potenziare la loro capacità di fare rete e diventare ambasciatori dei loro territori ovunque.

L'irruzione della rivoluzione digitale, quali implicazioni per le amministrazioni locali.

Negli ultimi decenni con la rivoluzione informatica e di internet si è dato un cambiamento radicale delle cui caratteristiche non sempre si ha piena percezione. In estrema sintesi è cambiato il modo di produzione dalla produzione industriale al digitale. Il digitale non è una rivoluzione “semplicemente” tecnologica, ha prodotto un cambiamento radicale nel modo con cui conosciamo e ci relazioniamo con il mondo.

Si è di fatto passati dalla concezione della produzione lineare alla società circolare per effetto dell'irruzione del digitale. (Bonomi, Della Puppa e Masiero, 2016). In altri termini si è passati dalla produzione di prodotti alla “produzione di processi”, ciò ha determinato un modo diverso di produrre valore, la valorizzazione non più privata ma socializzata (Es.: sviluppo di *software open source* o il concetto di *Open Lab*).

Si passa da un modello competitivo ad un modello cooperativo, ciò viene analizzato e studiato in particolare nei sistemi di produzione e nel settore manifatturiero. In realtà è una transizione che interessa pienamente anche per la pubblica amministrazione.

La modalità di produzione digitale determina un cambiamento sostanziale nel rapporto con i territori e tra questi: la logica del digitale in linea di principio non ha confini, si pensi al *cloud*, agli *open data*, in generale ad internet.

Comprendere quali sia il nuovo significato del legame con il territorio nell'era della rivoluzione digitale è in ogni caso determinate per l'attore delle *policy* a livello locale e per la *governance* dei processi la definizione di un ambito territoriale di riferimento è un punto essenziale.

È quindi possibile ma anche necessario socializzare le relazioni, serve una logica integrata, dove le città e i singoli territori vengono uniti assieme in un progetto di area che punti sulle valenze esistenti, sulle azioni di *governance* e di gestione, dove le potenzialità locali – materiali e immateriali – siano messe a sistema ovvero connesse tra loro al fine di valorizzare le specificità (ambientali, sociali, produttive, culturali) e attraverso esse disegnare il senso vero del creare comunità: l'economia circolare¹ è parte costitutiva del paradigma digitale, la logica *smart* diventa diffusiva.

Nel contempo va sottolineato come il digitale implichi dei pericoli in particolare per l'azione del decisore politico e per l'amministrazione locale, che non sono però affrontabili e risolvibili attraverso una mera resistenza alla sua pervasiva irruzione. In effetti la digitalizzazione richiederebbe tempi di metabolizzazione più lunghi di quelli che effettivamente si danno, mentre l'evoluzione procede ad un ritmo esponenziale più veloce della capacità di adattamento delle persone. La principale questione è quindi di essere in grado di seguire e gestire il cambiamento da parte di chi svolge la funzione pubblica.

Dai saperi politecnici del modello industriale alla produzione di conoscenza attraverso l'interazione circolare del modello digitale.

Il modello industriale necessitava saperi politecnici, funzionali al modello di produzione industriale. Il nuovo paradigma non funziona in questo modo: l'“*interaction design*”, la soluzione dei problemi dell'azienda non proviene più dai soggetti “competenti” specializzati, bensì attraverso l'interazione molteplice tra i soggetti più diversi in una dimensione circolare.

Dal privato al pubblico: l'intero sistema politico tradizionalmente tra le sue funzioni doveva garantire la chiara demarcazione tra privato e pubblico.

Dalla smart city alla smart land: l'amministrazione come facilitatore di processi.

Passando quindi ad una prospettiva di lettura territoriale il passaggio rivoluzionario dall'economia lineare all'economia circolare, si determina in passaggio dalle *smart city* alla *smart land*. Il problema non ancora risolto è che il passaggio digitale/tecnologico non si è accompagnato con un'evoluzione culturale diffusa.

“Una *smart land* è un ambito territoriale nel quale attraverso politiche diffuse e condivise si aumenta la competitività e attrattività del territorio, con un'attenzione particolare alla coesione sociale, alla diffusione della conoscenza, alla crescita creativa, all'accessibilità e alla libertà di movimento, alla fruibilità dell'ambiente (naturale, storico-architettonico, urbano e diffuso) e alla qualità del paesaggio e della vita dei cittadini” (Bonomi e Masiero, 2014).

Ma perché sia efficace serve una Pubblica Amministrazione capace di essere facilitatore dei processi. Si veda la grafica seguente che stilizza il ruolo dell'amministrazione nel governo della città secondo il concetto della *smart land*.

Figura 2.1. Smart land e ruolo della Pubblica Amministrazione



Fonte: Bonomi, Della Puppa, Masiero (2016).

Qui si può individuare per l'ente locale una sfida importante nel consolidarsi quale soggetto attivo nella promozione della cultura dei suoi cittadini, questione da considerare nel processo di suo rinnovamento ed evoluzione. Basti pensare, quale esemplificazione pratica, che gran parte della educazione/cultura dei cittadini riguardo all'ambiente sta passando attraverso l'educazione alla raccolta differenziata dei rifiuti rivolta ai bambini delle scuole e come questa influisce poi sui comportamenti dei genitori e quindi delle famiglie.

La diffusione dell'Intelligenza Artificiale e delle nuove tecnologie, implicazioni nell'evoluzione della PA.

L'Intelligenza Artificiale (IA), che rappresenta e rappresenterà in misura crescente nel futuro prossimo la "capacità di macchine, dispositivi e sistemi di acquisire e applicare conoscenze e svolgere compiti intelligenti come compiti cognitivi, di rilevamento sensoriale, elaborazione del linguaggio orale, ragionamento, apprendimento o assunzione di decisioni (OECD, 2016), rappresenta un vettore di cambiamento determinante per l'azione della PA.

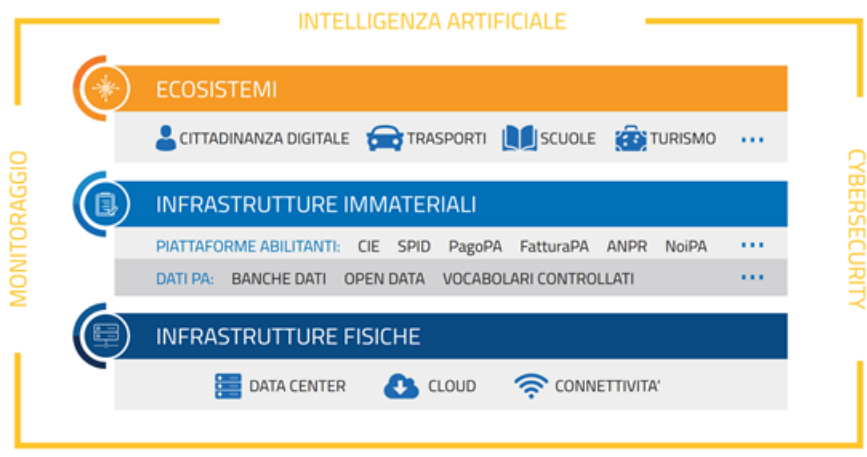
Attività e servizi che oggi vengono svolti dall'operatore con determinate qualifiche verranno progressivamente integrate ma anche rimpiazzate da dispositivi sempre più avanzati in grado di apprendere e svolgere funzioni sempre più complesse. Il funzionario

pubblico si dovrà progressivamente specializzare per quelle attività a più alta qualificazione, cambiando il suo modo di operare.

Insieme all'IA le nuove tecnologie offriranno opportunità e sfide anche attraverso altre evoluzioni che sono già esistenti e in fase di diffusione sempre più rapida e capillare. Un paio di esempi di particolare rilevanza : i) “Internet delle Cose” (*Internet of Things* - IoT), la realizzazione di dispositivi e oggetti (computer, *smartphone*, sensori negli spazi pubblici, nelle abitazioni, nei luoghi di lavoro) il cui stato può essere modificato via Internet, con o senza il coinvolgimento attivo di individui; ii) la *Civic Technology* soluzioni tecnologiche che facilitano l'impegno e la partecipazione civica e rafforzano il legame tra cittadini e governi migliorando la comunicazione dei cittadini, le decisioni pubbliche e l'erogazione di servizi e infrastrutture da parte del governo (OECD, 2019b).

Per le Amministrazioni sarà critico contare su competenze interne, tutte da costruire, in grado di assicurare l'introduzione equilibrata delle nuove tecnologie, per le quali è importante che le Amministrazioni non si trovino ad essere dipendenti dai fornitori.

Figura 2.2. Evoluzione del modello strategico attraverso l'IA



Fonte: AGID, Agenzia per l'Italia Digitale (2018), <https://ia.italia.it/assets/librobianco.pdf>.

Le macro-tendenze generali determinate dalla rivoluzione digitale, dove si calano?

Le immagini parlano più dei discorsi. Nella foto notturna satellitare la pianura padana emerge con tutta evidenza (Figura 2.3). È la seconda area in Europa per densità di funzioni urbane e produttive. Questa sarebbe una dimensione giusta per competere a livello globale, senza essere complessi riguardo alla globalizzazione; a questa scala si può partecipare al gioco, ma è necessario agire governando i processi.

La competizione si è fatta oggi competizione sistemica a stretta base territoriale: “L’efficienza delle reti di trasporto e comunicazione, dei sistemi di formazione e informazione, la presenza di una rete di rapporti informali fra imprese locali finalizzati all’accrescimento della capacità innovativa, la collaborazione fra pubblico e privato nella gestione di progetti territoriali innovativi, sono tutti esempi di fattori a stretta base territoriale che generano insieme competitività del tessuto di imprese locali e innovatività e capacità di risposta dinamica” (Hoffman, Camagni e Latella, 1992).

Figura 2.3. Pianura Padana: La rete urbana



Fonte: NASA (2017), <https://worldview.earthdata.nasa.gov>.

Una seconda considerazione sistemica è che per stare nelle reti globali occorrono buoni servizi e, in particolare, servizi ad alta intensità di conoscenza (KIBS) che svolgono – e svolgeranno ancor più nel prossimo futuro – un ruolo fondamentale per lo sviluppo:

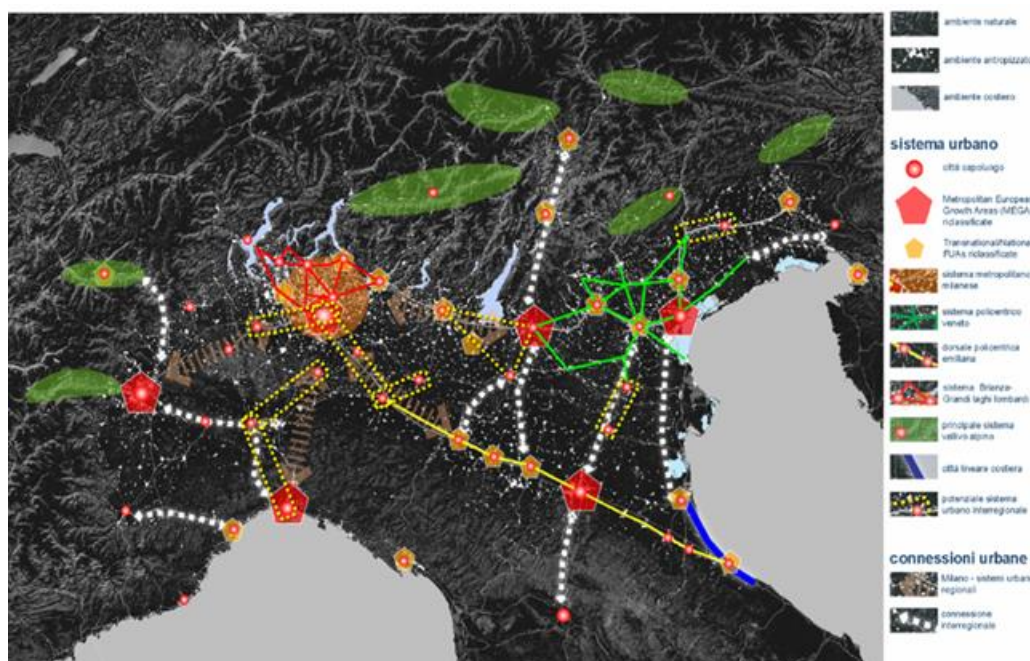
“La logistica industriale (autostradale, portuale o aeroportuale), la finanza (*retail* o per l’impresa), l’informatica (di servizio, più che di consumo), e tutti gli altri settori ad elevato contenuto di ricerca e conoscenza danno sostanza al nuovo modello verso cui far convergere il Nord” (CISS, 2007).

Un ruolo per le città di piccole e medie dimensioni (CPM).

In tale sistema territoriale si deve quindi evidenziare il ruolo delle città di piccole e medie dimensioni. Le città di piccola e media dimensione ($5.000 < CPM < 100.000$) sono quelle che crescono: offrono una buona qualità della vita e servizi collettivi di medio-alto livello.

Dal momento che l’economia della conoscenza è fortemente e significativamente urbana, lo sviluppo futuro della macro-regione del Nord darà ulteriore vigore alla centralità della funzione urbana, poli di primo e secondo livello, allineati lungo la direttrice del “Corridoio 5” che da Torino giunge a Trieste, con due diramazioni verso sud che toccano Genova e Bologna e quella splendida via Lattea pedemontana che va da Aosta a Tolmezzo.

Figura 2.4. Pianura Padana: La rete delle interconnessioni infrastrutturali



Fonte: CISS (2007).

Le reti “lunghe” e “corte” e il loro ruolo nella società digitale e della conoscenza.

Il tema del far rete, delle alleanze funzionali diviene così centrale per persone, imprese e territori. Ma far rete, bisogna sempre ricordarlo, implica un coordinatore, un animatore, un facilitatore. Le reti poco o per nulla governate, possono facilmente veicolare disvalori, possono distruggere invece che costruire, possono indebolire invece che rafforzare – come i social media insegnano.

Box 2.1. Fare rete: Costruire relazioni per fare sviluppo

Per i territori: Promuovere una vision di ambito funzionale vasto; costruire il sistema infrastrutturale e di servizi adeguato [per fare rete occorre fare governance].

Per le imprese: Promuovere la crescita per vie esterne; mettere insieme assets ripensando alla propria catena del valore; offrire soluzioni a problemi e bisogni modificando il concept del prodotto-servizio [per fare rete occorre rinunciare a un po' della propria indipendenza].

Per le persone: Partecipare a reti relazionali e di apprendimento; adottare modelli di consumo da sharing economy [per fare rete occorre essere inseriti in “communities of practice”].

Fonte: elaborazione degli autori.

Secondo punto, per far rete occorre confrontarsi, integrarsi, rinunciare a una parte dell'autonomia: una parola occorre vincolare le proprie condotte future.

L'economia residenziale e le reti di PMC.

Riprendendo il tema delle reti di piccole e medie città a livello internazionale negli studi di economia regionale, si osserva un revival dell'“economia residenziale”.

E' un approccio allo sviluppo che dà rilievo alla variazione dei redditi territoriali influenzati dal fenomeno della residenza. Parte dalla considerazione che le persone che lavorano nello stesso posto in cui vivono sono una minoranza e da ciò discende che non può essere dato per scontato che i luoghi in cui si spende il reddito coincidano coi i luoghi della produzione.

La scelta di costruire reti di piccole città sembra così una scelta vincente da molteplici punti di vista: l'aggregazione di comuni permette di raggiungere quelle soglie minime per l'erogazione di servizi; all'interno della rete i comuni possono superare il vincolo della mancanza di competenze professionali; possibilità di organizzare in modo appropriato le dimensioni di accessibilità e connettività.

Così facendo offrono inoltre la connessione con mercati del lavoro (dei servizi, dei consumi, della cultura e dello svago) più ampi, frequentemente legati a centri urbani di più elevato ranking.²

NOTE

¹ “La nozione di circolarità ha profonde origini storiche e filosofiche. L'idea del feedback, dei cicli nei sistemi del mondo reale, è antica e radica in varie scuole di filosofia. Il concetto è tornato in auge nei paesi industrializzati dopo la seconda guerra mondiale quando l'avvento di studi su sistemi non lineari assistiti dai computer ha rivelato in modo inequivocabile la natura complessa, interrelata e quindi imprevedibile del mondo in cui viviamo - più simile a un metabolismo che a una macchina. Con gli attuali progressi, la tecnologia digitale offre nuove possibilità di supportare la transizione verso un'economia circolare aumentando radicalmente la virtualizzazione, la smaterializzazione, la trasparenza e l'intelligenza basata sul feedback.” (Ellen MacArthur Foundation, 2018), traduzione dall'inglese degli autori.

² Per approfondire il tema dell'economia residenziale si veda il Capitolo 3 in OECD (2018).

3. L'amministratore locale di fronte alla sfida del governo della coesione e dello sviluppo tra locale e globale

Gli scenari di cambiamento emergenti richiedono forme innovative di governance sia tra le istituzioni pubbliche che tra queste e gli stakeholder del territorio. La definizione di una visione strategica comune con obiettivi condivisi e azioni conseguenti è diventata una questione cruciale per lo sviluppo locale. Le sfide di governo e di sviluppo di un territorio, sottoposte alle spinte della globalizzazione, travalicano perlopiù i confini dei singoli Comuni. Emerge, quindi, la questione di quale possa essere la dimensione territoriale ottimale per affrontare e risolvere i problemi. Qualsiasi tipo di assetto istituzionale si disegni, evitando i dogmatismi, dovrà comunque garantire un equilibrio tra rappresentanza democratica dell'ente con relativa prossimità dei servizi e capacità dell'ente di garantire efficienza, efficacia ed economicità nell'erogazione dei servizi compresi quelli funzionali allo sviluppo del territorio. Questo equilibrio di risultati se non ottenibile dal singolo ente comunale occorrerà garantirlo attraverso un'aggregazione di Comuni, eventualmente adottando dispositivi ed assetti variabili.

Il "locale" quale dimensione strategica per la competitività e il benessere¹.

Il contesto generale determinato dalle interconnessioni globali in cui si inseriscono le nazioni, ha nei fatti ridimensionato lo Stato, declassandolo a essere un singolo anello, pur importante, della lunga catena del governo della società, dei mercati, della finanza; inoltre le tendenze globalizzatrici, connesse anche ai fenomeni di integrazione sovranazionale, se in un primo momento sembrava avessero cancellato il territorio e imposto il primato del singolo, ora inducono un processo inverso, di riscoperta del territorio e della sua infungibile valenza di supporto ai processi di sviluppo, rendendo quella locale la dimensione strategica della competitività e di ricomposizione, sul piano immateriale, del senso di appartenenza identitaria.

Il "locale" però non corrisponde oggi ai confini determinati dalla dimensione delle amministrazioni locali, base costitutiva dell'autogoverno democratico.

La globalizzazione dell'economia e della società, la competizione tra i territori, la sempre più facile e veloce mobilità, reale e virtuale, le nuove forme di comunicazione, rendono sempre più labile l'antica perfetta corrispondenza tra gli elementi costitutivi dell'ordinamento giuridico alla base dell'idea di autogoverno democratico: popolo, territorio, governo. Con conseguenze non secondarie quanto ai rapporti tra territori e potere: quasi nessuno dei confini che hanno oggi le istituzioni territoriali pare idoneo a consentire l'adeguato esercizio delle funzioni tipiche di quel determinato livello istituzionale.

Le interazioni complesse tra istituzioni sono diventate la base determinante l'azione nell'ambito delle politiche pubbliche.

I processi decisionali divengono sempre più complessi e articolati e fanno dipendere il buon esito e l'efficacia di una politica pubblica dal coordinamento e della coerenza delle risoluzioni assunte su tale politica a ciascun livello di governo, da quello europeo a quello nazionale a quelli regionali e locali. Diventa quindi determinante la capacità di interagire e relazionarsi con altre istituzioni e con le loro decisioni, sia in senso orizzontale che in senso verticale.

Quale legittimazione oggi per l'autonomia locale? Verso l'Ente Sistema.

Si è osservato l'avvicinarsi di diversi modelli di riferimento prevalenti nel tempo: la prima prospettiva è quella dell'"Ente ordinamento" che decide su un determinato territorio definito, cura gli interessi di quella delimitata comunità e per questa finalità esercita sulla base della legittimazione che esercita le funzioni che gli competono.

A questa forma classica di autonomia si è a poco a poco accompagnato il concetto di "Ente azienda": ogni ente, ogni istituzione, non è solo una forma di rappresentanza politica che decide in forma democratica come esercitare le proprie funzioni, ma è anche un apparato burocratico complesso, che va organizzato e fatto funzionare in modo economico, come un'azienda privata, così da massimizzare l'impiego e l'utilità delle risorse pubbliche.

Il modello che meglio potrebbe rappresentare la condizione post-moderna dell'autonomia è offerto da un'ulteriore evoluzione dei precedenti ideal-tipi: si tratta dell'"Ente sistema" che, preso atto dell'impossibilità di circoscrivere regolativamente, entro i suoi confini e la sua comunità, le funzioni e le attività decisive per il benessere dei suoi cittadini, fonda il proprio agire partendo dal presupposto che non vi sia (più) corrispondenza tra rappresentanza politica e territorio, che nessuno dei problemi del suo territorio sia risolvibile (solo) agendo all'interno dei propri confini; che è dunque consapevole che buona parte delle proprie funzioni possano trovare adeguate soluzioni solo interrelandosi e facendo sistema con altri soggetti istituzionali, con altri territori, con altre rappresentanze politiche.

Dall'evoluzione del modello di ente locale di riferimento alla sfida del riordino.

Il riordino territoriale è un tema di emergente interesse generale a livello sia internazionale che nazionale (il cosiddetto *re-scaling*: sia territoriale che funzionale) cui viene dedicata particolare attenzione negli ultimi anni, quantunque sia presente nell'agenda delle politiche pubbliche da decenni.

Con una certa ciclicità si osserva l'avvicinarsi di tendenze che alternativamente vedono prevalere l'orientamento verso il *down-scaling* (il ridimensionamento verso il basso della dimensione del comune) ovvero verso l'*up-scaling* (l'aumento delle dimensioni attraverso unioni, fusioni, aree vaste, enti intermedi di varia natura). In forme diverse si pone insomma da tempo il problema del riordino territoriale con una ricorrenza pendolare verso le due soluzioni. Questo andamento è in certa misura fisiologico, emergono problemi laddove l'avvicinamento ciclico è troppo accelerato.

La tendenza più recente e attualmente in corso privilegia l'adozione di soluzione di *upscaling*; deve essere sottolineato in ogni caso che le decisioni e le scelte non possono mai essere definitive, è indispensabile ammettere dei margini di errore e quindi la necessità di riaggiustamenti e correzioni di rotta.

La tendenza attuale a livello internazionale (in Europa in particolare) si motiva prevalentemente nel perseguire obiettivi di efficacia-efficienza-economicità nei servizi erogati al cittadino. In altri termini si intende ottimizzare la “capacità” dell’ente locale a svolgere le sue funzioni di erogatore di servizi di interesse pubblico. Esiste un orientamento antagonista al principio della “capacità” che tende a privilegiare un’organizzazione dell’autonomia locale che permetta di aumentare la partecipazione dei cittadini nelle politiche locali, la democraticità e il benessere, secondo un principio di “prossimità”.

In realtà la scelta alternativa secca tra capacità e prossimità, ritenendo di perseguire un processo di riordino privilegiando uno dei due obiettivi, dall’analisi delle esperienze internazionali, non ha portato a conclusioni convergenti né a risultati soddisfacenti.

Un’ulteriore questione che si pone nei processi di riforma delle autonomie locali e di riordino territoriale è costituito dalla “dimensione ottimale” cui tendere idealmente.

In realtà anche in questo caso l’evidenza empirica dall’analisi delle esperienze a livello internazionale dimostra che non c’è effettiva correlazione tra soluzioni di riordino e la scelta delle dimensioni ottimali su cui assestarsi.

La vera questione non è la dimensione di per sé degli enti, la dimensione ottimale, bensì il discorso della frammentazione dimensionale e funzionale, e cioè la sua capacità di funzionare effettivamente e quali sono le condizioni perché ciò avvenga.

In un processo di riordino le dimensioni territoriali come pure il tema della capacità e della prossimità sono e devono essere degli elementi valutativi e conoscitivi determinanti nell’effettuazione delle scelte di politica. Le questioni attinenti alla capacità e alla prossimità devono orientare la decisione ma non è utile, secondo le analisi svolte, assumere l’uno o l’altro come obiettivo per la scelta di riordino aprioristicamente.

L’obiettivo di riferimento da assumere nella scelta dell’assetto di riordino “più consapevole non può essere il perseguire dimensioni ottimali, la perfetta capacità o prossimità, bensì di avere amministrazioni ed enti locali che siano sostenibili dal punto di vista istituzionale”. La sostenibilità istituzionale, nei processi di riordino territoriale è in buona sostanza la ricerca di un equilibrio deliberato tra questi diversi fattori (Bolgherini, Casula, Marotta, 2018).

La necessità di una governance per lo sviluppo locale.

I ragionamenti svolti finora, quale che sia la soluzione di riordino territoriale, o la definizione delle forme con cui i comuni possono associarsi o aggregarsi, rendono ben evidente che i processi di sviluppo locale non avvengono automaticamente, necessitano invece di progettualità, regole, risorse, implementazione, coinvolgimento democratico (capacità di ascolto), valorizzazione degli asset territoriali.

In sintesi richiamano alla primaria necessità di una *governance* per lo sviluppo. E la *governance* territoriale implica sempre un triplice coinvolgimento: la Pubblica Amministrazione (cioè il *government*), la business community (cioè le imprese, i lavoratori, il terziario e le loro associazioni di rappresentanza e cura degli interessi), la comunità territoriale, cioè la società civile.

Quale ruolo ritagliare alla PA dentro la governance territoriale?

La Pubblica Amministrazione, l’ente territoriale in particolare è chiamato, in quanto “ente sistema” a svolgere un ruolo di *primus inter pares*. In un mondo connotato da scarsità, spesso anche la PA si ritrae con lamentazioni o si autocensura (persino nelle regioni a

statuto speciale che stanno oggettivamente meglio quanto a risorse finanziarie). La lamentela ricorrente è che mancano le risorse, ma di quali risorse stiamo parlando? Le risorse finanziarie sono solo uno dei tasselli, e forse neppure il più importante.

Le risorse di cui c'è necessità per fare buono sviluppo, per dare “prospettive alle economie locali” sono risorse di idee, di persone, di reti, di regole in grado poi di mobilitare anche le risorse finanziarie, di mobilitare il mercato, di stringere forti alleanze tra pubblico e privato.

Box 3.1. Il ruolo della PA: Funzioni strategiche nella governance territoriale

- Visioning e pianificazione: pensare al futuro, posizionamento, alleanze territoriali
- Regolazione: le politiche sono un sistema di incentivi, compatibilità e correzione dei “fallimenti”
- Valutazione: raccolta sistematica di informazioni, monitoraggio dell'implementazione, valutazione di risultati e impatti.

Le reti vanno coordinate e animate e rendono evidenti altri ruoli fondamentali della PA:

- Facilitatore: animazione territoriale; raccordo tra i differenti portatori di interessi; forte impostazione sussidiaria che chiude gli anelli mancanti della rete.
- Ambasciatore: rappresentanza e cura degli interessi del proprio territorio ai tavoli della governance multi-livello; rappresentazione all'estero [funzioni di marketing territoriale]

Fonte: elaborazione degli autori.

La sussidiarietà come metodo di governo diviene importante proprio come principio ordinatore dell'agire sociale e dello sviluppo di una comunità-territorio dal momento che beni pubblici locali (o di club) e i beni sociali assumono una rilevanza crescente.

“I beni sociali sono diversi dai beni economici. Innanzitutto non si scambiano sul mercato, hanno un costo e hanno un valore, ma non obbligatoriamente hanno un prezzo e comunque il prezzo non è necessariamente commisurato al costo. Inoltre, i soggetti che producono beni sociali non perseguono il profitto, ma l'efficienza che, però, non è quella di mercato”. (Quadrio Curzio, 2007). Qui si colloca la sfida centrale nel pensare all'evoluzione della PA in generale e nel disegnare il ruolo dell'ente locale in particolare e delle sue funzioni all'interno di un progetto evolutivo della *governance* territoriale.

NOTE

¹ I primi 4 paragrafi del testo costituiscono una rielaborazione ed estrapolazione di concetti rappresentati dalla prof.ssa Elena D'Orlando nel suo intervento durante il workshop tenuto il 18 ottobre 2018 presso l'Università di Udine nel quadro del presente progetto OCSE. Per una trattazione esaustiva di questi contenuti si veda D'Orlando (2018).

4. Trasformazioni ambientali e paesaggi locali

La finitezza delle risorse e la loro difficile riproducibilità, pensando alla vivibilità del Pianeta per le future generazioni, comporta la necessaria assunzione di un modello di sviluppo sostenibile coerente con i criteri dell'economia circolare. I cambiamenti climatici impatteranno sempre più pesantemente sui territori locali tanto da produrre modifiche nel paesaggio, aspetto molto sensibile vista l'importanza del paesaggio non solo in quanto caratterizzazione ambientale ma anche socio-culturale. I 17 obiettivi definiti dall'ONU per lo sviluppo sostenibile nel quadro dell'Agenda 2030 implicano una condivisione di tutti i Paesi e a tutti i livelli, compreso quello locale al quale è richiesto un coinvolgimento partecipativo dei cittadini in quanto senza comportamenti virtuosi sul piano collettivo non è possibile invertire la rotta. Le amministrazioni locali dovranno investire in opere pubbliche e capacità per rendere le loro comunità più resilienti.

Lo sviluppo sostenibile un concetto ampio e a volte non ben focalizzato.

Il tema della sostenibilità dello sviluppo è presente nell'agenda delle politiche pubbliche a livello internazionale a partire almeno dagli anni '60 del ventesimo secolo. Due passaggi che ne hanno determinato l'effettivo inserimento con enfasi e importanza crescente nell'agenda internazionale sono stati il lavoro commissionato dal Club di Roma all'MIT e sintetizzato nel documento "I limiti dello sviluppo" (Meadows, 1972) e il Rapporto delle Nazioni Unite "Il nostro futuro comune", noto anche come Rapporto Brundtland, del 1987 (WCED, 1987). A questo secondo rapporto si fa riferimento per la definizione canonica del concetto di sviluppo sostenibile come "uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri" (WCED, 1987).

A partire da questa definizione si è articolato il concetto di sviluppo sostenibile secondo le tre declinazioni della sostenibilità: ambientale, sociale, economica. Nella Tabella 4.1 ne viene proposta una rappresentazione descrittiva sintetica.

Lo sviluppo sostenibile è nell'agenda internazionale e si cala sui territori fino al livello locale.

Il tema dello sviluppo sostenibile, anche a fronte di un quadro di crescente preoccupazione per il progressivo deterioramento delle condizioni ambientali, è quindi diventato oggetto di conferenze internazionali e di impegni da parte dei governi degli stati al fine di contenere l'impatto delle attività umane sull'ambiente, assicurando in tale modo condizioni di sostenibilità per lo sviluppo.

Tabella 4.1. Le dimensioni della sostenibilità

Ambientale	Dosaggio dei prelievi di risorse e dell'immissione di rifiuti nell'ambiente in modo da permetterne la rigenerazione
Sociale	Equità e giustizia sociale, partecipazione alle scelte per gestire razionalmente le risorse
Economica	Mantenimento del capitale artificiale-manufatto, del capitale sociale umano, del capitale naturale

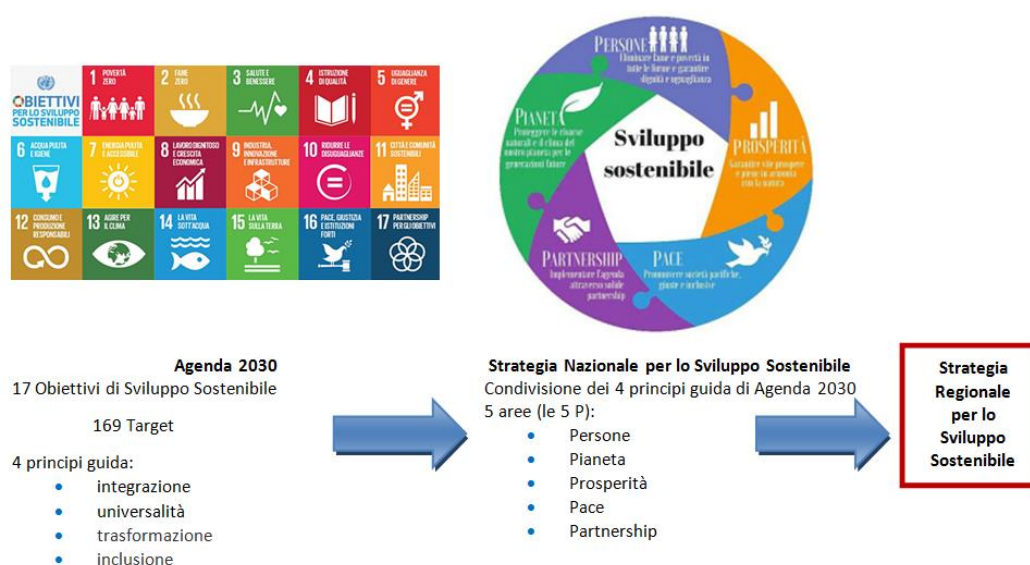
Fonte: elaborazione degli autori su appunti di Marangon (2018), http://ecoways.altervista.org/appunti/Eco_Ambientale/Eco_Ambientale.pdf.

Allo stato attuale i riferimenti principali sono determinati dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile adottata dai Capi di Stato in occasione del Summit sullo Sviluppo Sostenibile del 25-27 settembre 2015, che fissa gli impegni per lo sviluppo sostenibile da realizzare entro il 2030, individuando 17 Obiettivi (SDGs - *Sustainable Development Goals*) e 169 target. Con tali obiettivi e target, l'Agenda 2030 offre una nuova visione globale e ambiziosa di integrazione delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, pone nuove sfide di *governance* e genera una grande forza innovatrice nel permeare i processi decisionali e politici a tutti i livelli attraverso i principi di universalità e integrazione (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2019).

Nello stesso anno si è definito l'accordo di Parigi nell'ambito della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC)¹.

A livello nazionale l'impegno ad attuare gli impegni dell'Agenda 2030 si è concretizzato nella predisposizione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, approvata il 22 dicembre 2017 la quale assegna alle istituzioni e alla società civile un ruolo preciso nel suo lungo percorso attuativo sino al 2030. In particolare affida alle Regioni l'impegno nell'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile in particolare attraverso la formulazione delle Strategie regionali per lo sviluppo sostenibile da completarsi entro 12 mesi dalla data di approvazione della Strategia Nazionale (il 22.12.2018). Nella grafica si rappresenta il concatenamento logico tra i diversi livelli (Figura 4.1).

Figura 4.1. L'attuazione dell'Agenda 2030 in Italia a livello nazionale e regionale



Fonte: elaborazione degli autori da dati ufficiali ONU e MATTM.

La città e la sostenibilità.

L'impostazione dell'Agenda implica che la partecipazione dei governi subnazionali, sia delle regioni che delle città, sia fondamentale per garantire che nessuno resti indietro.

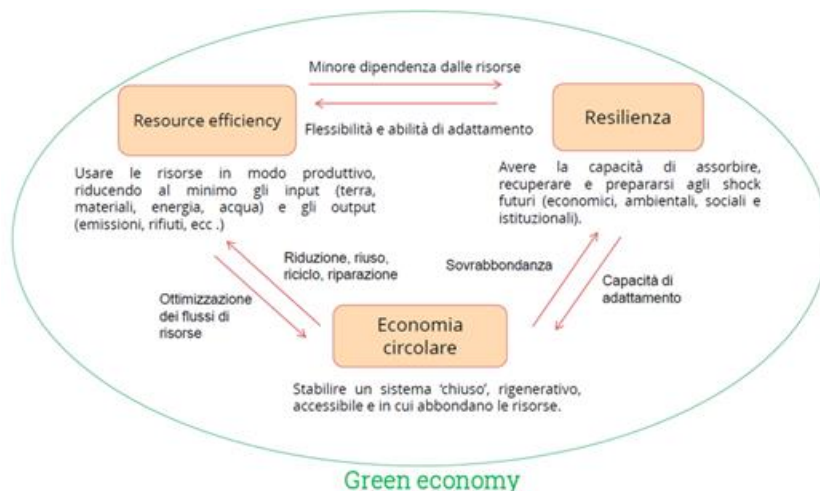
I governi locali e subnazionali sono di fondamentale importanza nella progettazione e nell'attuazione di politiche, strategie e piani su un'ampia gamma di questioni coperte dagli SDG: la mitigazione dei cambiamenti climatici e la protezione della biodiversità, la gestione delle risorse idriche e dei servizi igienico-sanitari, l'eliminazione della povertà, la promozione di istituzioni inclusive e la promozione dell'uguaglianza di genere sono temi che rendono indispensabile il coinvolgimento dei governi locali e ne richiedono il protagonismo. In caso contrario il conseguimento degli OSS resterà fuori dalla portata.

L'Agenda 2030 è importante per i comuni poiché offre un quadro di riferimento globale che si cala coerentemente alle diverse scale e propone una prospettiva di medio e lungo periodo.

Inoltre, elemento di particolare importanza, fornisce un sistema di indicatori di riferimento: questo obbliga a dichiarare ex-ante dove si vuole andare e quindi a monitorarne il progresso nel tempo.

La grafica seguente rappresenta l'interazione fra tre fattori determinanti la *green economy* declinata alla scala urbana: efficienza, circolarità e resilienza urbana. Lo schema è ugualmente pertinente e rilevante per tutti i sistemi urbani, grandi medi e piccoli.

Figura 4.2. Efficienza, Circolarità e Resilienza Urbana



Fonte: IEFB-Bocconi, sulla base di EEA, OECD, UNEP, 2017 da Croci (2018), <https://compa.fvg.it/I-nostri-progetti/Comprendere-le-tendenze-globali-per-innovare-gli-EE.LL/Trasformazioni-ambientali-e-paesaggi-locali>.

Il tema dell'educazione allo sviluppo sostenibile.

È un'azione d'importanza fondamentale in quanto determinante per il cambiamento della sensibilità collettiva nel medio e lungo termine e quindi per la capacità di agire puntualmente e localmente per contribuire alla realizzazione degli obiettivi a scala globale. L'educazione deve trovare evidentemente impegnati in prima linea i territori, i comuni, le città e le regioni.

Emblematico il caso dell'educazione al paesaggio che si colloca nel gioco tra la conservazione e la trasformazione nella ricerca di una vivibilità «sufficientemente buona». La cura della vivibilità si traduce come capacità di integrazione fra azioni di sviluppo appropriato e tutela dei patrimoni.

La disponibilità di soluzioni innovative per lo sviluppo sostenibile a livello locale.

Nell'intraprendere azioni a livello locale per lo sviluppo sostenibile è possibile individuare dei *business model* innovativi attraverso cui generare degli investimenti e delle risorse senza intaccare il bilancio del comune. Esempi di questo genere sono ampi e diversificati, dalla mobilità sostenibile, alle soluzioni di produzione di energia rinnovabile, l'illuminazione pubblica a basso consumo, al pagamento per i servizi ecosistemici, ai green bond. Queste azioni possono essere adottate a livello locale e utilmente concorrere al raggiungimento degli OSS.

Questo implica che le competenze interne agli enti locali debbano integrarsi ed evolvere per svolgere questo ruolo; il networking e la costruzione di reti possono servire per trasferire e adattare pratiche tra diversi territori.

Il tema della governance locale per la sostenibilità dello sviluppo.

La sostenibilità richiede una robusta e convinta capacità *governance* multilivello. Attualmente sono invece presenti in Italia diverse questioni attinenti alle politiche pubbliche e al loro governo, in particolare per le problematiche ambientali e della sostenibilità, per le quali non è ben definito il quadro delle competenze delegate tra diversi livelli amministrativi e a livello orizzontale ci osservano limiti nel coordinamento (vedi il caso la pianificazione territoriale cui fa di sovente difetto una visione coordinata tra realtà locali).

Il caso della *governance* del paesaggio è un caso di particolare interesse e rilevanza a livello locale dovendosi contemperare:

- azioni di salvaguardia degli elementi ai quali è attribuito valore ambientale, estetico, storico, culturale e identitario (istanza di conservazione);
- azioni di gestione, riqualificazione, ricomposizione e creazione consapevole di nuovi paesaggi che garantiscano un'elevata qualità della vita per cittadini e turisti (istanza di trasformazione).

NOTE

¹ L'accordo di Parigi stabilisce l'impegno comune di contenere il riscaldamento terrestre ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, facendo il possibile affinché si mantenga entro 1,5°C.

5. Le questioni emergenti dall'interazione a livello locale

Il presente capitolo riassume le principali questioni problematiche che sono emerse dall'attività diretta sul campo svolta dall'OCSE nel presente progetto.¹

Gli snodi critici più significativi individuati in questo processo di ascolto e di discussione coi numerosi stakeholder coinvolti, rielaborati all'interno del gruppo di lavoro OCSE di progetto, sono rappresentati qui di seguito. Queste argomentazioni costituiscono la base problematica, la premessa e l'orientamento per le riflessioni e le raccomandazioni proposte nei due successivi capitoli, assumendo la prospettiva delle amministrazioni comunali e dedicando particolare attenzione al "capitale umano".

5.1. Sei snodi critici

Nel percorso di confronto e discussione delle esigenze, problematicità e priorità della PA territoriale alcuni snodi critici sono emersi con chiara evidenza. Nonostante le sottolineature e gli accenti variegati – spesso dettati dai differenti ruoli degli interlocutori coinvolti – colpisce un forte grado di omogeneità e convergenza delle valutazioni. Omogeneità che rappresenta una consonanza di giudizio, prezioso prerequisito per iniziare un cammino di costruzione e di cambiamento.

Nella ricchezza del materiale raccolto l'equipe OCSE ha identificato sei snodi prioritari riaggregabili in tre blocchi logici. i) Il primo è relativo al macro tema della visione e della cultura manageriale che essa richiede; ii) il secondo tocca gli snodi dell'organizzazione e della sua dotazione di adeguati supporti tecnologici; iii) il terzo tocca infine il tema delle relazioni, sia nell'articolazione multilivello della *governance* sia nel rapporto coi cittadini.

In merito alla visione strategica

- Si osserva un deficit diffuso di visione e programmazione dello sviluppo sostenibile a lungo termine da parte degli amministratori nel quadro regionale e globale, in particolare in una Regione che è "al crocevia dell'Europa". Si ravvisa la necessità di "tecnostutture di alto livello", organizzando il territorio per aree vaste interconnesse con le autonomie funzionali in grado di "fare sistema" (es.: sistema portuale, *hub* dell'innovazione). È necessaria una convergenza di visioni che si possono realizzare solo su scale territoriali grandi ma nel contempo serve anche una capacità di prossimità vera da parte degli enti locali. È importante che gli enti locali sappiano ascoltare il territorio.
- C'è necessità di amministratori capaci di svolgere il ruolo di facilitatori di processi, di essere sempre attenti ascoltatori degli *stakeholder*. Servono amministratori che abbiano una visione olistica del contesto in cui viviamo.
- L'ente locale non è strutturato e posizionato per ragionare per strategie, programmi e progetti complessi. (Ci sono peraltro esempi di eccezioni da cui

trarre spunto: il “bando periferie”² per la rigenerazione urbane ne offre un modello interessante).

Sulla cultura dell'amministrazione e la resistenza al cambiamento

- I limiti maggiori degli enti locali in Regione sono soprattutto di tipo culturale: sia da parte delle comunità locali, che degli amministratori e dei funzionari e tecnici delle amministrazioni.
- Buona parte del personale pensa ancora in modo analogico e non digitale, in modo lineare e non circolare, per adempimenti e procedimenti e non per processi e azioni integrate. L'innovazione digitale nelle organizzazioni comunali richiede un cambio di mentalità diffuso.
- Il cambio generazionale negli enti locali può essere una grande opportunità, per essere colta questa richiede una strategia generale per il rinnovamento e il *capacity building* della PA in generale e dentro gli enti locali in particolare.

Sull'organizzazione dell'Ente Locale

- Il sistema organizzativo dell'Ente è frequentemente basato su aree di competenza settoriali rigide e poco intercomunicanti.
- La presenza di molti piccoli e piccolissimi comuni determina una frammentazione istituzionale che limita la capacità di agire e l'efficacia dell'azione prodotta (es.: i piccoli comuni hanno pochi tecnici ben formati per gestire progetti complessi).
- All'interno delle amministrazioni pubbliche si configurano situazioni di scollamento tra livello politico e tecnico per una combinazione di fattori negativi concorrenti: mancano meccanismi di collegamento tra la politica e l'amministrazione, diversità di linguaggi e di aspettative, prospettive temporali divergenti.

Sulle infrastrutture e dotazioni degli enti locali

- I Comuni scontano spesso deficit funzionali derivanti dalla debolezza o scarsa qualità delle infrastrutture a disposizione (es.: dotazioni informatiche). Questo limite è rafforzato dalla scarsa cognizione, sia a livello politico che tecnico, del ruolo strategico che possono svolgere le nuove tecnologie nell'erogazione di servizi che stanno diventando sempre più complessi.

Sulla governance multilivello

- È evidente una ridotta capacità di dialogo tra i Comuni, altri enti della PA sovraordinata e l'amministrazione regionale in particolare;
- Si sottolinea la difficoltà a costruire e mantenere legami di rete utili per accrescere la fiducia e le capacità di stabilire robuste sinergie:
 - Sia costruendo e gestendo le reti corte che le reti lunghe;
 - Reti di relazione continuative con gli *stakeholder* del territorio;
 - Reti avvantaggiandosi degli enti partecipati che in generale possono essere motori importanti per lo sviluppo locale;
 - Sinergie tra pubblico e privato che generino progetti di Partenariato Pubblico Privato;

- I legami della quadrupla elica (pubblico – privato – accademia – società civile) valorizzando tali legami di rete affinché tutti gli *stakeholder* siano stimolati a lavorare come sistema a livello locale a fronte delle sfide e delle opportunità globali. In particolare L'università è un motore cognitivo di sviluppo locale fondamentale, in buona misura ancora sotto utilizzato.

Sulla credibilità e la reputazione della Pubblica amministrazione (ovvero sul Rapporto tra PA e cittadini)

- Il quadro normativo complesso, in continua evoluzione – in particolare i processi intrapresi di riordino degli enti locali – e aggravato da un eccesso di sovrastruttura burocratica, produce risposte lente ai cittadini e alle imprese. Risultano difficili le sperimentazioni e condurre tentativi di innovazione.
- L'Ente locale ha il compito primario di raccogliere le istanze del territorio e dare risposte di prossimità ai cittadini; si evidenzia sempre più come i Comuni piccoli sono ormai sottodimensionati e quindi incapaci di dare i riscontri che servirebbero ai cittadini e imprese. Ciò concorre ad ingenerare una diffusa diffidenza da parte dei cittadini nei confronti dell'azione dell'Amministrazione Pubblica.
- C'è un tema di percezione sociale sempre più grave per gli enti locali: il dipendente pubblico viene visto come un peso, un freno alla capacità di dare risposte adeguate, è considerato parte del problema invece che un soggetto in grado di contribuire alla sua soluzione. È necessaria e urgente un'azione che ristabilisca un legame positivo tra amministrazione locale e cittadino.
- L'attenzione alla comunicazione istituzionale, sia rivolta all'interno dell'amministrazione ma soprattutto verso l'esterno, dimostrando una rinnovata capacità aprire canali sostanziali e permanenti di interlocuzione con i cittadini, con le parti sociali, con la business community, utilizzando un linguaggio comprensibile e condiviso, costituisce un fattore decisivo per la reputazione della PA.

Tabella 5.1. Le questioni emerse, in sintesi per concetti chiave

<i>Visione strategica</i>	Il salto di livello atteso all'ente locale: diventare soggetto attivo nelle politiche di sviluppo. L'ente locale policy maker
<i>Cultura dell'amministrazione e resistenza al cambiamento</i>	L'ente locale come agente dello sviluppo –agente delle politiche Il capitale umano e il suo aggiornamento La visione strategica Il rapporto tra tecnostuttura e politica
<i>Organizzazione dell'Ente Locale</i>	Focus verso l'interno dell'Ente Il rapporto tra tecnostuttura e politica
<i>Infrastrutture e dotazioni</i>	Risorse disponibili, coordinamento tra enti per ottimizzarne l'utilizzo
<i>Governance multilivello</i>	L'ente locale come parte del sistema di governo tra regione e comune Il ruolo dell'Ente locale nella costruzione delle politiche di sviluppo Il rapporto con il territorio Le reti
<i>Credibilità e reputazione della PA (ovvero sul Rapporto tra PA e cittadini)</i>	La comunicazione e la reputazione La capacità della PA di essere di nuovo attrattiva per i "giovani qualificati"

Fonte: elaborazione degli autori.

NOTE

¹ Il lavoro sul campo è consistito in seminari, interviste, gruppi di lavoro dedicati all'approfondimento delle diverse sfide che si prospettano per gli enti locali nel quadro dei "megatrend" definiti nei precedenti capitoli 2, 3 e 4. Tali attività hanno visto il coinvolgimento e la partecipazione attiva di amministratori locali del Friuli Venezia Giulia, tecnici e funzionari degli enti locali e rappresentanti dell'amministrazione regionale e degli stakeholder.

² Si fa riferimento al "Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" indetto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri della Repubblica italiana nel 2016 e successivi. L'intervento è indetto in attuazione della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Parte II. Strategie di sviluppo, enti locali, capitale umano

6. Dai problemi alle soluzioni: Verso un processo aperto e circolare

L'obiettivo del presente capitolo è di tornare sui macro temi aperti dal precedente capitolo 5 per offrire qualche riflessione ulteriore che aiuti, nel metodo e nei contenuti, a identificare piste di possibili risposte ai molti nodi aperti.

Due sono i macro temi affrontati: i) il primo torna sugli snodi aperti nell'articolazione dei differenti livelli degli enti locali (di area vasta e non) e alle grandi sfide in atto; ii) il secondo alle competenze del personale e alle future esigenze (organizzazione, selezione, formazione iniziale e permanente). Ciascuno dei due blocchi logici, a sua volta, è ripartito in due punti: il primo intende discutere in senso più ampio (teorico) lo snodo in oggetto (cfr. §§ 6.1, 6.3); il secondo è una declinazione più operativa focalizzata sul caso FVG (cfr. §§ 6.2, 6.4).

6.1. I macrotema: L'Ente Locale territoriale

Storicamente, in quasi tutti i Paesi avanzati, l'articolazione territoriale dello Stato (unitario o federale) si declina su tre differenti livelli: comuni (o aggregazioni funzionali degli stessi quali le aree metropolitane); province (o ambiti di "area vasta"); regioni (o cantoni, o stati regionali nei sistemi federali). Il tema dell'articolazione dei livelli è complicato e mai risolto una volta per tutte¹. Le riforme della PA che si succedono periodicamente ne sono una testimonianza nel tentativo di adattare le forme "stabili" del territorio con la geometria variabile dei flussi socio-economici. L'Italia, in particolare, a partire dal 2005 ha vissuto diverse stagioni, spesso non compiute, di revisioni costituzionali del proprio assetto territoriale.

Dal punto di vista definitivo gli estremi dell'articolazione (comune/regione) sembrano fissati in modo immutabile (e rassicurante) ma evidenziano entrambi problematiche funzionali sempre aperte.

Per i comuni la sfida è raggiungere la dimensione minima ottima (criterio dell'adeguatezza). Sostanzialmente fallita l'opzione delle fusioni, il nodo dell'adeguatezza è quanto mai aperto e problematico per i piccoli comuni sistematicamente sotto dotati (per bilancio e personale) rispetto ai servizi minimi che devono offrire ai cittadini.

Per le regioni (sia ordinarie che a statuto speciale) la sfida è il corretto equilibrio tra funzioni "strategiche" – programmazione e regolamentazione – e funzioni "ordinarie" amministrazione e gestione. La burocrazia regionale, spesso appesantita da sovradotazioni di organico e da un crescente centralismo regionale (anche a seguito dell'indebolimento dell'ente intermedio), raramente è fattore trainante per la competitività dei propri territori.

Tra i due estremi c'è un livello intermedio: l'ente di area vasta. Le vecchie province, trasformate in enti di secondo livello dalla incompiuta riforma Delrio², ancora faticano a trovare un loro ruolo.

Di più, il dibattito sulla loro legittimità è tuttora aperto: l'indispensabilità dell'Ente di area vasta è infatti relativa non assoluta.

Molto dipende dalle funzioni ad esso attribuite. Per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi a cittadini e imprese convenzioni tra comuni, autonomamente progettate e implementate, ed eventuali consorzi offrono già risposte sufficientemente testate. Se invece esistono funzioni di programmazione e regolazione anche alla scala sub-regionale qui occorre ridare un ruolo alla politica ed ecco nascere l'esigenza di un ente intermedio elettivo (la vecchia provincia o sue riedizioni).

Una regola generale – ancorché ampiamente dibattuta – è che dove si organizzano servizi serve un livello tecnico adeguato, dove si compiono scelte “programmatorie” serve un livello politico adeguatamente rappresentativo, che non implica necessariamente un modello elettivo diretto dell'ente in questione, ma una forma di rappresentanza irrobustita in cui maggioranze e minoranze abbiano una loro dialettica democratica.

6.2. I macrotema: La situazione FVG

La regione FVG soffre di tutti e tre i problemi sopra richiamati. 215 comuni mediamente molto piccoli (alcuni troppo piccoli): solo tre superano i 50 mila abitanti e ben 50 sono al di sotto dei 1.000 abitanti. Una regione con un organico notevole (3.800 dipendenti) che gestisce troppe funzioni amministrative accentrate.

Il livello intermedio è attualmente in via di ridefinizione e viene da una storia recente travagliata. Dopo l'abolizione definitiva delle province (con un passaggio di modifica costituzionale in forza dello statuto di autonomia della Regione), l'Ente di area vasta è stato identificato nelle UTI – 18, sostanzialmente coincidenti con i pre-esistenti ambiti socio-assistenziali.

La nuova Giunta regionale ha intrapreso un percorso di revisione dell'impianto territoriale proponendo – sebbene ancora in forma di dibattito aperto – una riedizione dell'Ente provincia sulle cui nuove competenze si è avviata una riflessione che pare attualmente orientata ad un processo di delega progressiva di funzioni.

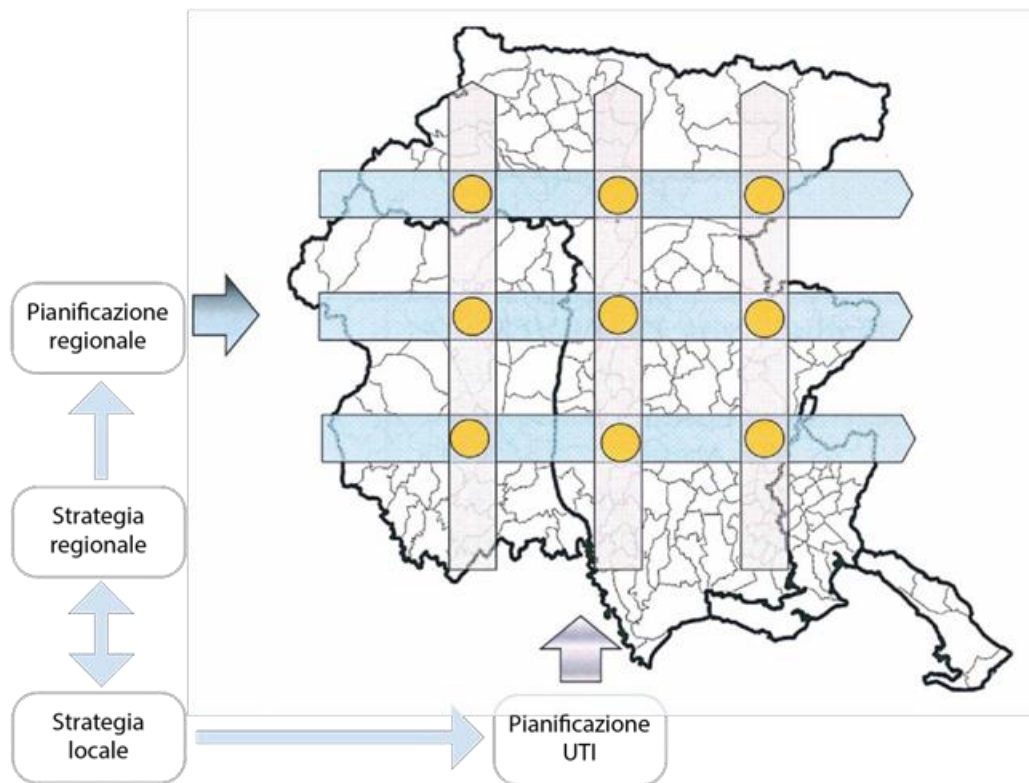
Trascende gli obiettivi del presente lavoro una discussione nel merito delle soluzioni paventate, anche perché manca ancora una proposta articolata che consenta di valutare potenzialità ed effetti. Risulta dunque preferibile avanzare qualche considerazione aperta circa i requisiti di metodo che faranno del nuovo Ente d'area vasta un interlocutore funzionale e appropriato per i comuni e un nuovo catalizzatore di energie e progettualità per lo sviluppo sostenibile e inclusivo a cui tutte le amministrazioni comunali puntano.

In un contesto in cui i processi decisionali divengono sempre più complessi e articolati il buon esito e l'efficacia di ogni politica discendono largamente dal coordinamento tra i differenti livelli di governo e dalla coerenza delle risoluzioni assunte su ciascuna politica da tali livelli. Il modello che meglio può rappresentare questa condizione diviene dunque quello dell'“Ente sistema” che:

fonda il proprio agire partendo dal presupposto che non vi sia più corrispondenza tra rappresentanza politica e territorio, che nessuno dei problemi del suo territorio sia risolvibile solo agendo all'interno dei propri confini; che è dunque consapevole che buona parte delle proprie funzioni possano trovare adeguate soluzioni solo interrelandosi e facendo sistema con altri soggetti istituzionali, con altri territori, con altre rappresentanze politiche. (D'Orlando, 2018)

Questa consapevolezza suggerisce anche di depotenziare il “colore politico” quando si intraprendono processi di riforma strutturale, in favore di processi di riforma condivisa (Bolgherini, 2018), e di aumentare il dialogo con e tra le amministrazioni comunali che devono essere protagonisti comprimari nella riforma istituzionale d’area vasta che li vedrà poi operare sinergicamente all’interno del nuovo ambito di riferimento.

Figura 6.1. Una nuova interazione tra livelli amministrativi: Regione e “area vasta”



Fonte: elaborazioni degli autori su figure ufficiali della regione FVG.

La Figura 6.1 mostra la struttura finale a matrice della pianificazione multi-livello (alla scala regionale e sub-regionale) che rappresenta la sintesi di un dialogo positivo, collaborativo e integrato tra i due livelli, per raggiungere un obiettivo di sviluppo.

Deve essere pertanto rafforzato un ascolto dal basso dei bisogni che i territori esprimono e un inquadramento dall’alto delle principali priorità (tenendo anche in considerazione gli obiettivi Europa 2020 e l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite). Il risultato finale può essere un gioco *win-win* che consolida il ruolo, il benessere e le performance degli organismi di “area vasta” e produce un meccanismo di rafforzamento della competizione regionale a più ampia scala.

6.3. II macrotema: Personale e competenze

Il nodo del personale è centrale nel disegno e nel funzionamento degli enti locali. Il tema dell’adeguatezza delle risorse attiene sia alla disponibilità di personale, sia alle competenze di una classe di dipendenti con età media molto elevata.

Esiste dunque un tema di competenze presenti – non sempre totalmente adeguato alle nuove sfide – che fanno emergere, per differenziazione e confronto, le competenze mancanti; un problema di formazione permanente; un problema di meccanismi di selezione (concorsi) e formazione iniziale. Le competenze innovative da acquisire o rinforzare comprendono varie e diverse categorie. Esempificando: dall’analisi dei dati e la gestione degli *open data* alla pianificazione strategica e progettazione integrata, dal governo ecosostenibile del territorio, alla gestione manageriale per processi, dalla gestione della *governance* e animazione delle reti, alla valutazione e monitoraggio delle politiche e dei servizi, alla comunicazione istituzionale. Sul tema delle competenze le riflessioni sono qualitative e molto legate agli specifici contesti, l’esperienza professionale conta molto e dunque i percorsi di lavoro possono introdurre differenziazioni anche molto significative tra figure professionali equivalenti.

In generale, dall’analisi dei cambiamenti in atto e dall’interlocuzione con i numerosi *stakeholder* coinvolti (cfr. Cap. 5) emergono tre ampie categorie di “nuove competenze”: quelle di *problem solving*, quelle connesse all’economia digitale e all’intelligenza artificiale (IA) quelle infine richieste dalle rinnovate esigenze comunicative sia interne che esterne.

La logica del “*problem solving*” risulta sempre più determinante in sistemi organizzativi complessi, è fondamentale nei processi di pianificazione strategica, nei percorsi di progettazione integrata, nell’attivare modalità di governo ecosostenibile del proprio territorio, e ancora, rappresenta l’approccio più adeguato nella gestione delle reti e nella nuova gestione manageriale per processi. Si avvale quasi sempre di integrazione di saperi specialistici richiede pertanto competenze “generaliste” di medio-alto livello (a volte, nei confronti con gli *stakeholder* si è usato il termine “tuttologi intelligenti” per fare riferimento a queste figure). Ciò che si chiede al funzionario pubblico che coordina e gestisce processi non è infatti una competenza tecnico-specialistica raffinata ma, piuttosto, la capacità di dialogare con differenti saperi e linguaggi tecnici, la capacità di interagire, mettere in connessione e fare sintesi di tali saperi.

In secondo luogo mancano competenze informatiche a volte anche quelle semplicemente tecniche, da “utilizzatori evoluti”, quasi sempre quelle più sistemiche necessarie a chi dovrebbe analizzare i processi per attuare la semplificazione delle procedure. Accanto al tema della *digital literacy* crescente attenzione riveste anche il tema della IA. La PA potrà avvalersi delle metodologie e delle tecnologie di IA per supportare la razionalizzazione e l’integrazione delle proprie basi dati, in una prospettiva di interoperabilità semantica che renda più semplice la circolazione delle informazioni tra le Amministrazioni a beneficio degli utenti finali. Allo stesso modo sarà di fondamentale importanza coltivare e sviluppare le capacità necessarie all’interazione tra esseri umani e IA, che diventeranno sempre più complesse in virtù della possibilità di toccare il linguaggio, la gestualità, il corpo, le emozioni e le tante altre dimensioni espressive. Le competenze interne alle Amministrazioni rappresentano infatti un fattore determinante per l’introduzione equilibrata delle nuove tecnologie, per le quali è importante che le Amministrazioni non si trovino ad essere dipendenti dai fornitori.

La preparazione specialistica e transdisciplinare per i professionisti pubblici e privati che intendono lavorare nel mondo dell’IA, è importante privilegiare una formazione in contesti multidisciplinari, fornendo loro quelle competenze che sono fondamentali per comprendere appieno il significato delle soluzioni che verranno di volta in volta sviluppate e che saranno destinate ad avere impatti sulla vita delle persone (AGID, 2018).

Infine risultano gravemente carenti le competenze comunicative, a volte semplicemente relazionali (anche tra uffici), a volte più tecniche, legate alla capacità di confezionamento di messaggi e di veicolazione degli stessi ai differenti target di utenza.

Un'iniezione di nuove competenze – sia nel corpo amministrativo operante, sia attraverso inserimento di giovani – è dunque quanto mai urgente. Essa avviene attraverso tre possibili canali che vanno resi complementari e che devono rinforzarsi a vicenda: i) la selezione di giovani adeguati ai nuovi ruoli (e alla reinvenzione dei vecchi) che portano al disegno di una specifica formazione d'ingresso legata al percorso concorsuale di selezione; ii) percorsi di formazione permanente per il personale in pianta organica; iii) possibilità di attingere a professionalità esterne (consulenze temporanee a progetto), possibilmente pescando dentro un pool di professionisti accreditati e iscritti ad un albo regionale.

Sul primo snodo i concorsi oggi sono un punto di sofferenza nella gestione del personale, dei processi di turn-over, e nel reperimento di figure appropriate ai nuovi bisogni. Sono costosi e sono lunghi, frequentemente vedono la partecipazione di un numero di candidati di un ordine di grandezza superiore ai fabbisogni, ciò li rende sempre più difficilmente gestibili dai piccoli comuni. Una risposta sembra essere quella di innalzare la scala territoriale a cui i concorsi vengono gestiti – ad es., la Regione si impegna a fare i concorsi per tutti i comuni del proprio territorio. Il tema è aperto e coinvolge ovviamente anche il livello nazionale. Il livello regionale potrebbe proporre qualche sperimentazione a partire dai propri territori.

Sul secondo snodo – la formazione permanente – essa può avvenire in molteplici forme ma le preferibili sono quelle che prevedono un coinvolgimento diretto e la creazione di vere e proprie “*communities of practice*” (Wenger, 1998). Un ulteriore elemento da prendere in considerazione è la rotazione delle posizioni lavorative dei dipendenti non solo in differenti ruoli, ma anche tra differenti amministrazioni.

Così come nella formazione terziaria la pratica degli stage sta divenendo una prassi, per i funzionari pubblici la permanenza presso amministrazioni differenti potrebbe divenire una prassi di arricchimento e migliore comprensione dei ruoli reciproci, quale premessa per una più ricca ed efficace collaborazione interistituzionale.

In relazione poi alle consulenze – o funzionari temporanei a progetto – dovrebbe essere agevolata, sia per rispondere ad esigenze temporali impellenti (i processi selettivi e formativi possono richiedere tempi lunghi), sia per rispondere a funzioni a progetto, che in quanto tali hanno un arco di tempo predeterminato e definito, vengono a compimento e poi la gestione ordinaria è routinaria e può essere assimilata alla gestione corrente.

Un ulteriore snodo per la grande maggioranza dei comuni riguarda infine il ruolo dei segretari comunali. Questo deve meglio essere definito: ciò che ancora serve è un semplice ruolo di “notaio”, certificatore della correttezza formale degli atti, o serve comunque che il Segretario svolga anche la funzione di direttore generale del Comune, come sembra più appropriato? Mentre solo i comuni più grandi possono dotarsi di un *city manager*, per tutti quelli di dimensioni medio-piccole le due funzioni devono essere riassunte in un'unica figura professionale, ma in questo caso serve una formazione adeguata, differente e ulteriore rispetto a quella attuale.

6.4. Il macrotema: L'esperienza del FVG

La Regione ha da tempo istituito il ruolo unico del dipendente pubblico sebbene permangano differenze retributive tra comuni e regione che sono risultate problematiche in occasione dell'eliminazione delle province e dell'assorbimento del personale negli altri enti territoriali. Di fatto solo un'esigua minoranza dei dipendenti provinciali ha scelto di collocarsi nelle amministrazioni comunali.

Rimane oggi il nodo scoperto dei dipendenti comunali sotto organico dal punto di vista numerico e non adeguatamente preparati al *problem solving*, alla rivoluzione informatica e alle nuove modalità di comunicazione.

Si pone dunque in regione un duplice problema: il disegno di riassetto di lungo periodo degli Enti intermedi d'area vasta e la messa in sicurezza dei comuni nel breve. Mentre sul riassetto dell'ente intermedio si è già discusso, conviene qui spendere poche parole sulle necessità a breve di numerosi comuni.

Le carenze sono di personale nell'immediato, le uniche risposte possibili possono essere quelle del trasferimento nei comuni da altri enti (difficile immaginarlo dalla Regione a causa di differenziali retributivi che creano problemi), dei rientri di personale dalla UTI in via di smontaggio o della chiamata diretta temporanea di giovani – eventualmente soggetti a un percorso formativo breve ma intensivo – da affiancare a personale interno per incarichi annuali (non rinnovabili).

Diversi comuni, ad esempio, hanno pacchetti di opere pubbliche approvate ma non cantierate per mancanza di personale/competenze idonee nel comune stesso. Una recente stima ha quantificato in 900 milioni³ l'ammontare delle opere pubbliche regionali bloccate per l'impossibilità dei comuni cui afferiscono di attivarle e gestirle. Un supporto fattivo della Regione potrebbe essere quindi quello di fornire task force di competenze adeguate o fondi di bilancio da spendere per assicurare l'assunzione a termine di quei professionisti che possono seguire i progetti e portarli a realizzazione.

In estrema sintesi, ciò che appare evidente è che ciò che più manca nella gestione delle risorse umane non è tanto la carenza di specifici *skill* (certo che nel processo di ricambio generazionale occorre immetterne in robuste dosi) ma la flessibilità nell'utilizzo di risorse anche esterne, il funzionamento più snello delle procedure e con maggiori margini di adattabilità a situazioni concrete, l'organizzazione per processi, una dirigenza adeguata a questi cambiamenti (vedi R10 sui segretari comunali).

Una parte di queste risposte può venire dall'aggregazione spontanea di comuni che si convenzionano per l'erogazione di servizi comuni; una parte di queste risposte può venire da specifiche task force organizzate a livello regionale o di area vasta (purché non imposte ai singoli comuni, ma proposte secondo un'ottica di sussidiarietà); una parte – soprattutto nel breve periodo – deve rimanere nella disponibilità dei sindaci e dei consigli comunali nell'attivazione di risorse esterne e di convenzioni con soggetti del territorio per specifici progetti.

Tornando al disegno di medio-lungo, sul riassetto dell'articolazione territoriale, parallelamente all'identificazione dell'ambito di area vasta più appropriato, occorre aprire un serio dibattito sul ruolo della Regione e sul suo percorso di rifocalizzazione sulle funzioni strategiche (programmazione e regolazione). I processi di "dimagrimento" funzionale possono essere lunghi e difficoltosi perché politici e funzionari devono spogliarsi di competenze acquisite e potrebbero percepire in questo processo una riduzione di ruolo.

Ciò richiede anche un ridisegno del CAL, il Consiglio delle Autonomie Locali potrà infatti diventare il luogo di dialogo tra gli enti territoriali e la Regione (occorre ancora dibattere se con la Giunta o con il Consiglio regionale) attivando effettivamente quel processo di interazione *bottom-up—top-down* che solo può portare a progetti di sviluppo territoriale condivisi.

Una considerazione finale riguarda lo strumento dell'Accordo per lo Sviluppo Locale Regionale. Nato per finanziare progetti strategici per comuni in forma aggregata (dentro la programmazione strategica sviluppata dalle UTI) potrebbe continuare ad esercitare una sua forza persuasiva ed educativa nei confronti delle amministrazioni comunali nel finanziare progetti strategici intercomunali. Con un vincolo di partecipazione congiunta (da 3 a 5 comuni minimo) rappresenterebbe una occasione fondamentale per aiutare i comuni nel compiere molti dei passi contenuti nelle raccomandazioni seguenti.

Rappresenterebbe anche una “palestra” di finanziamento di progetti di sviluppo d'area vasta secondo un'ottica di ideazione e presentazione bottom-up particolarmente utile anche in vista di una prossima identificazione dei nuovi interlocutori d'area vasta che mettendosi in posizione di ascolto dei propri territori potranno fare tesoro di ogni precedente esperienza di successo.

NOTE

¹ Si veda anche il precedente Capitolo 3 al riguardo.

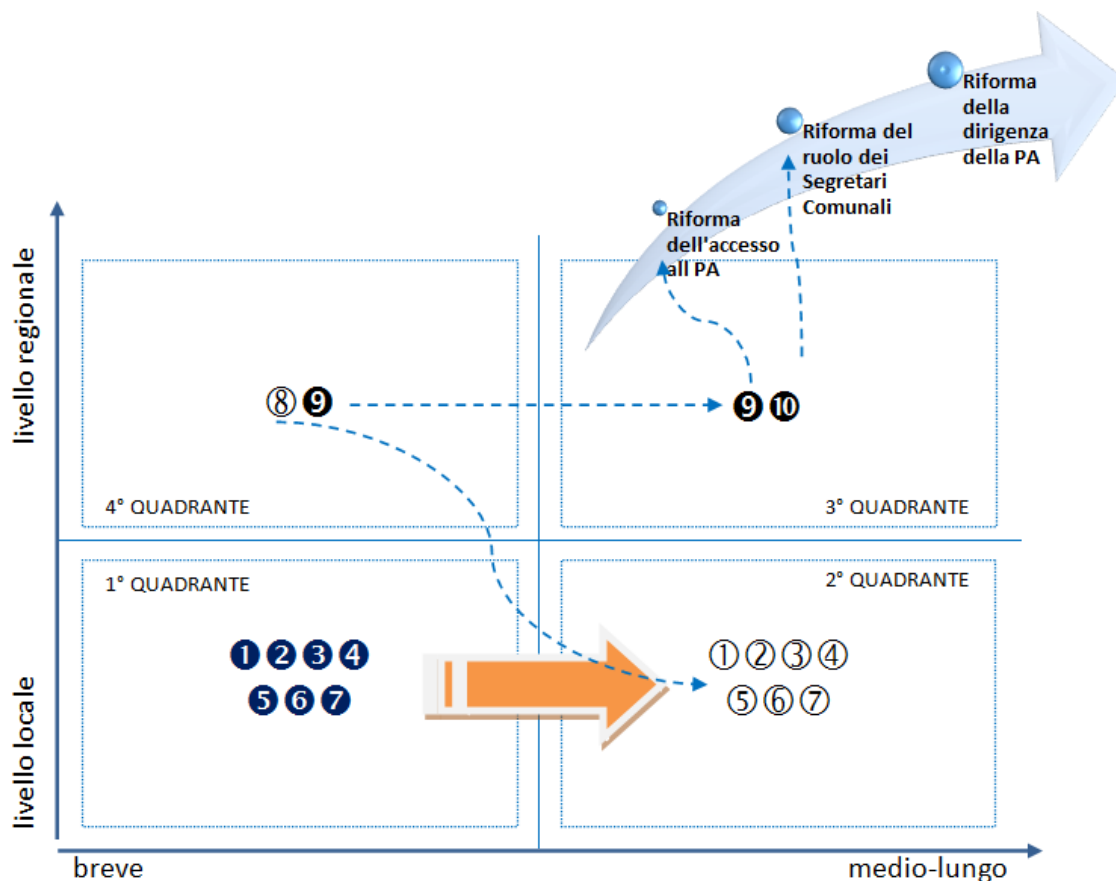
² Si fa riferimento alla Legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.”

³ Dato indicativo raccolto durante le interviste svolte dall'OCSE, nel corso del mese di gennaio 2019.

7. Conclusioni e raccomandazioni

Il capitolo conclusivo del presente *Rapporto di sintesi* riassume il percorso di riflessione e confronto sul futuro delle amministrazioni comunali e sulle numerose e profonde implicazioni che ne discendono sulle risorse umane. Occorre infatti sottolineare come tra gli *asset* più strategici della PA a livello territoriale le risorse umane assumano un ruolo assolutamente centrale – sia a livello di indirizzo politico che a livello di gestione amministrativa – e rappresentino inoltre una risorsa a ciclo lungo di riproduzione meritando dunque maggiore attenzione rispetto a quella che oggi ricevono.

Figura 7.1. Articolazione spazio-temporale delle Raccomandazioni



Fonte: elaborazione degli autori.

Nel provare a rispondere alle sfide precedentemente identificate (cfr. Cap. 5 e 6) due dimensioni risultano imprescindibili. Nella Figura 7.1 esse vengono rappresentate in forma grafica: L'asse orizzontale è quello temporale: l'oggi e il domani, il breve e il

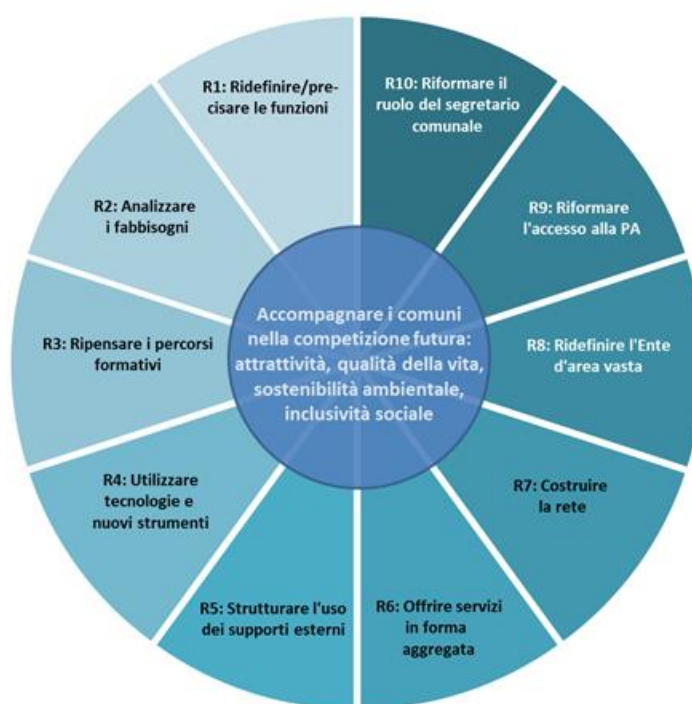
medio-lungo periodo. È noto quando questa dimensione sia importante persino nella rappresentazione dei problemi e, a maggior ragione, nel loro avvio a soluzione. Spesso infatti il tempo viene usato quale scusa dilatoria per giustificare un elevato immobilismo istituzionale.

A questa prima dimensione si accompagna quella della *governance*, delle differenti scale territoriali a cui si pongono i problemi e ci si attendono le risposte. Anche a questo riguardo lo scarico di responsabilità è un gioco politico frequentemente praticato.

Mettere in evidenza questi due assi aiuta a fare chiarezza concettuale. Aiuta a cogliere cosa può fare oggi un'amministrazione comunale - e come debba spingersi in una progettazione/pianificazione del suo futuro - rispetto a cosa spetti invece all'amministrazione regionale da subito e in prospettiva.

Il primo quadrante - il Comune, oggi - è l'area di attenzione privilegiata di questo WP e delle conclusioni. Si è infatti scelto di tagliare sul nascere le possibili obiezioni che spostano al futuro o ad altri livelli amministrativi, o ancora al compimento di riforme delle autonomie locali, la possibilità di rispondere ai numerosi problemi del presente.

Figura 7.2. Quadro sinottico delle Raccomandazioni



Fonte: elaborazione degli autori.

La forma specifica scelta per riordinare i suggerimenti finali è quella di 10 raccomandazioni, che offrono una sorta di decalogo per i comuni e per tutti gli altri attori implicati nel processo. Le prime sette (R1-R7) sono riportate nella Figura 7.1 nel primo quadrante perché riguardano direttamente le amministrazioni comunali ed esigono attenzione da ora. Hanno tutte però uno sviluppo temporale significativo ed è per questo che vengono riflesse anche nel secondo quadrante, quello che riguarda l'azione del comune nel medio periodo.

La raccomandazione R8 – la ridefinizione dell’ente di area vasta – riguarda principalmente la Regione (sebbene auspicabilmente in dialogo con le Amministrazioni comunali) ma si riverbera con significative interazioni anche sulle altre raccomandazioni (R1–R7) indirizzate ai comuni. Le raccomandazioni R9 e R10 hanno una più generale valenza nazionale (ecco il significato della freccia che fuoriesce dal campo di analisi dei quattro quadranti) sebbene sia forse pensabile che in forza della propria autonomia statutaria la regione FVG possa accelerarne i tempi o modificarne almeno in parte i contenuti secondo percorsi resi possibili dall’autonomia.

La figura 7.2 riporta in modo sintetico le 10 raccomandazioni che congiuntamente considerate offrono percorsi di risposta al macro obiettivo sintetico posto al centro della figura stessa: accompagnare i comuni nella competizione futura, incrementando le quattro declinazioni fondamentali dell’attrattività, della qualità della vita, della sostenibilità ambientale e dell’inclusività sociale.

Ciò che segue è una presentazione succinta ma auspicabilmente autoesplicativa delle 10 raccomandazioni a cui non segue nessuna ulteriore conclusione. L’unica conclusione è iniziare a lavorare da subito lungo le linee di minore resistenza e con le amministrazioni comunali più pronte, disponibili e consapevoli dell’urgenza. Le altre seguiranno, le buone pratiche hanno anche la capacità di comunicare e i risultati verranno passo a passo.

Raccomandazione 1 — I macro trend impongono di ridefinire/precisare le funzioni del Comune in una prospettiva temporale di medio-lungo termine

Quali saranno i compiti dei comuni nella competizione territoriale dei prossimi vent’anni alla luce dei macro trend e del loro impatto sul livello locale (automazione e nuova economia digitale, invecchiamento della popolazione e cambiamenti climatici)? Accompagnare i propri sistemi socio-economici territoriali nella competizione futura, che significa cogliere le sfide, pervenire a una visione condivisa e governare i processi che possono mantenere il sistema territoriale attrattivo e che innalzano la qualità della vita in una prospettiva di crescente sostenibilità. Sono compiti di “*strategic planning*” per i quali i comuni devono attrezzarsi. Non è innanzitutto un problema di risorse economiche, altrimenti troppi comuni sarebbero tagliati fuori, ma di pensiero strategico e di azione coerente e orientata. Occorre moltiplicare le capacità di ascolto e confronto coi propri *stakeholder*, crescere nella capacità di *visioning*, dotarsi di cultura e risorse umane adeguate allo scopo, lavorare in modo inclusivo e su orizzonti di medio-lungo periodo.

Il salto più grosso è richiesto alla politica, il ruolo e il compito degli amministratori locali cambia e occorre predisporre adeguati percorsi formativi a riguardo (la Summer School per amministratori locali promossa dall’ANCI Friuli Venezia Giulia può esserne un esempio. Si veda il Box 7.1 per dettagli). A questo deve seguire anche un salto culturale dei funzionari pubblici, nella direzione di una nuova cultura dell’amministrazione.

Ovviamente la dimensione di soglia minima efficiente è sempre presente, occorre adattare i territori alle funzioni, secondo ottiche aggregative e un approccio a “geometria variabile” delle competenze territoriali (cfr. R6, R7 e R8).

Box 7.1. La Summer School per amministratori locali in strategie di sviluppo locale e programmazione europea promossa dall'ANCI FVG

Finalità

La Summer School è stata concepita e costruita per offrire un'opportunità formativa agli amministratori locali, con una preferenza al coinvolgimento dei più giovani, affinché acquisiscano una mentalità aperta all'innovazione sui temi dello sviluppo integrato del territorio e della programmazione come metodo per la progettazione di interventi coerenti finanziabili con i fondi europei o con altre risorse nell'ambito delle politiche internazionali, nazionali, regionali.

Obiettivi

- Offrire strumenti concettuali per maturare una visione strategica delle politiche di sviluppo del territorio nella prospettiva evolutiva dei mega trend.
- Fornire un quadro di conoscenze e un approccio integrato delle politiche di sviluppo di un territorio.
- Comprendere l'architettura delle istituzioni e dei programmi UE e le opportunità di sviluppo locale.
- Capire come saper far squadra tra amministratori, stakeholder e partner per creare progetti di sviluppo locale.
- Comprendere come attuare una *governance* di progetto e come valutare esiti e impatti.

Metodologia

L'approccio proposto nella Summer School consiste in un seminario residenziale di una settimana in full-immersion dove, attraverso un mix di lezioni frontali, lavori di gruppo, analisi di casi di studio e presentazione di buone pratiche, ci si propone di rafforzare lo spirito collaborativo tra i partecipanti e di sviluppare in forma condivisa nuova conoscenza sulle politiche locali di sviluppo e sul loro governo.

Riflessioni sull'esperienza acquisita

Alla data di redazione del presente WP sono state organizzate due edizioni del seminario (2017 e 2018) ed è in corso di preparazione la terza. In totale hanno partecipato 46 amministratori locali dal Friuli Venezia Giulia, dal Trentino e dal Veneto. In base alla sollecitazione espressa da parte dei partecipanti, di assicurare una continuità nell'esperienza formativa che quindi non si esaurisse nella settimana seminariale, sono stati organizzati due seminari tematici di approfondimento e una visita di studio sul campo per approfondire i temi trattati dedicati esclusivamente ai partecipanti della Summer School. In considerazione del progressivo ampliarsi della platea dei partecipanti e del fatto che coloro che hanno partecipato al *capacity building* hanno mantenuto nel tempo un collegamento diretto, si sta nei fatti costituendo una comunità di pratica, che secondo l'intendimento dei promotori dell'iniziativa costituirà un elemento di particolare attenzione nel prossimo futuro al fine di consolidare progressivamente la Community e un laboratorio permanente di policy per gli amministratori locali.

Fonte: elaborazione degli autori.

Raccomandazione 2 — Analizzare i fabbisogni, determinare le competenze strategiche necessarie al Comune per il suo futuro e incominciare a costruirle

Quali sono le competenze “nuove” che amministratori e funzionari della PA devono sviluppare? Il pensiero strategico rappresenta in molti casi un ribaltamento di prospettiva. Partire dalle visioni di futuro, dall’analisi delle dotazioni, dagli elementi su cui far leva per innanzare l’attrattività dei territori, saper coinvolgere e motivare tutti i portatori di interesse, lavorare a progetto, per prove ed errori, monitorando e valutando i percorsi, riorientando l’azione, facendosi aiutare dall’interno e dall’esterno, sposando orizzonti temporali adeguati a produrre i risultati attesi.

Per i funzionari della PA occorre imparare a lavorare con maggiore responsabilità e per obiettivi, ponendo i traguardi sulle realizzazioni e i risultati e non innanzitutto sulle forme e i processi, acquisendo disponibilità e capacità di lavorare il team, guadagnando gradi di mobilità territoriale.

L’incrocio dei grandi trend di cambiamento in atto (*digital society* ed economia circolare, sostenibilità ambientale rispetto al cambiamento climatico, cambiamenti demografici) con la situazione di fatto di una molteplicità di amministrazioni comunali segnala almeno le seguenti esigenze di rafforzamento.

- Aumentare significativamente la “*digital literacy*”. Ciò non significa solo, o innanzitutto, divenire più esperti nell’uso del computer o di alcuni programmi ma, piuttosto, cogliere le opportunità offerte dai processi di digitalizzazione delle procedure, saper ragionare in termini di organizzazione dei processi, abbandonare le rigidità del “si è sempre fatto così” per trovare risposte efficienti a vecchi e nuovi problemi.
- Aumentare significativamente le capacità di “comunicazione”. Superare i gap di comunicazione che quasi sempre esistono nella PA, parlare ai cittadini, parlare agli altri *stakeholder* del proprio sistema territoriale, parlare con altri uffici della medesima amministrazione.
- Migliorare le proprie capacità di coordinamento, imparare a lavorare in rete in modo efficiente, individuare nuove e più solide sinergie e collaborazioni tra settore pubblico e privato, che significa anche imparare ad interfacciarsi con altri saperi specialistici, imparare ad imparare (dai propri sbagli, dai colleghi più efficienti, da esperienze esterne, da professionisti e consulenti coinvolti nella PA).

Raccomandazione 3 — Ripensare i percorsi formativi per gli amministratori e per i funzionari dei Comuni, con obiettivi, contenuti, metodi e orientamento al governo dei processi

Sulla base delle esigenze precedentemente segnalate (e delle altre che nelle specifiche declinazioni territoriali nascono) occorre pensare a percorsi formativi ad hoc per amministratori e funzionari. Una prima osservazione fondamentale al riguardo è che altrettanto importante dei contenuti risulta il metodo utilizzato e la sfida è rendere amministratori e funzionari della PA soggetti partecipi e attivi delle “comunità di pratica” (Wenger, 1998) in apprendimento permanente. La Summer School rappresenta una buona pratica che va monitorata, potenziata e innovata ogni volta se ne riscontri l’esigenza; i Centri di Competenza di Anci rappresentano un secondo modello interessante da potenziale e diffondere maggiormente (Cfr. Box 7.2).

Una *Community* vive innanzitutto perché è animata da chi vi partecipa, va dunque stimolato continuamente e fatto crescere un atteggiamento pro-attivo dei membri della

stessa; una *Community* viva offre risposte e supporti a problemi aperti e sentiti dai partecipanti (criterio di pertinenza ed efficacia); una *Community* sostenibile offre un continuo arricchimento culturale, aiuta i partecipanti a crescere, li mette in contatto con *best practices* in differenti contesti territoriali che hanno qualcosa da insegnare, offre visibilità esterna del proprio percorso e dei propri risultati.

Box 7.2. I Centri di Competenza di ANCI FVG

I Centri di Competenza, costituiti da ANCI FVG hanno l'obiettivo di rafforzare i servizi ai Comuni associati offrendo servizi informativi e consulenziali specializzati. Ogni Centro di Competenza è composto da esperti individuati e selezionati in quanto di particolare e comprovata esperienza, in prevalenza funzionari e dirigenti di Comuni della stessa regione che pongono a disposizione dei colleghi di altri Comuni il loro know-how, avvalendosi della piattaforma e del sistema a rete organizzato e gestito da ANCI FVG.

I servizi erogati dai Centri di Competenza sono:

Sviluppo strategico

- Attività di supporto ad ANCI FVG per la predisposizione di documenti di indirizzo.
- Interfaccia con gli uffici regionali competenti per le questioni di competenza in rappresentanza di ANCI FVG.
- Interazione con altri gruppi/esperti delle materie di riferimento di altri territori per confronto, adozione di modelli, strumenti, soluzioni innovative da trasferire e poi diffondere sul territorio regionale.

In-formativo

- Attività di supporto ad ANCI FVG e ai suoi associati nelle sue attività di analisi, valutazione di documenti, norme, situazioni che abbiano ad oggetto le materie indicate.
- Collaborazione con comPA FVG per la realizzazione di attività formative a supporto dei Comuni e delle UTI per lo svolgimento delle attività relative alle materie di competenza.
- Elaborazione di modulistica, modelli da proporre agli associati relativi alle materie di competenza.

Consulenziale

- Consulenza ai Comuni e alle UTI nelle materie di competenza.

Sono attualmente operativi i CC nelle seguenti materie:

- Contabilità, Armonizzazione e Finanza locale.
- Sistemi informativi, Informatica, Comunicazione e Amministrazione trasparente.
- Appalti e Contratti.
- Gestione del Personale.

Di prossima attivazione:

- Affari demografici.
- Attività produttive.
- Procedimento amministrativo, Accesso e Privacy.
- Urbanistica, Ambiente e Governo del territorio.

Fonte: sito web - <https://compa.fvg.it/I-nostri-servizi/Centri-di-Competenza>

Raccomandazione 4 — Utilizzare tecnologie e nuovi strumenti per favorire e dare impulso ai percorsi di cambiamento nella PA, sfruttando il potenziale della Digital Innovation e dell’Intelligenza Artificiale

Digital innovation territoriale, *smart land*, nuovi format e strumenti comunicativi, *big data* e loro utilizzo, sono altrettante declinazioni del nuovo che avanza e che impatta anche alla scala territoriale micro. Molte applicazioni sono alla portata anche dei singoli comuni, esistono già oggi molte più opportunità di quelle effettivamente rese disponibili ai cittadini nella media dei luoghi che frequentano e abitano. Processi di questo tipo devono trovare adeguate scale territoriali di coordinamento ma senza attendere che arrivino suggerimenti o vincoli “dall’alto”, anche costruendo nuove sinergie e partenariati tra pubblico e privato. Implementazioni locali suggerite da una risposta intelligente a una domanda percepita possono precedere politiche più generali progettate alla scala regionale.

I due requisiti minimi per evitare inutili “fughe in avanti” sono la rete a banda larga che deve innervare il territorio in modo adeguato studiando dorsali e diramazioni di primo e secondo livello e identificando modalità di copertura wireless per le porzioni di territorio che ne rimangono escluse; in secondo luogo la scelta degli standard tecnologici che devono garantire la interoperabilità dei sistemi a tutti i livelli ma anche l’apertura e la disponibilità al riuso. Per converso è esperienza diffusa nella PA il sottoutilizzo o utilizzo parziale delle potenzialità offerte dal digitale sia per l’incapacità di intraprendere percorsi di evoluzione che per deficit nelle competenze e capacità espresse dai funzionari e amministratori (cfr. R2).

Raccomandazione 5 — Strutturare l’uso di supporti esterni, al fine di assicurare l’accesso alle competenze specialistiche più appropriate e qualificate rispetto alle esigenze dell’ente locale e alle priorità delle comunità locali amministrate

Un comune che si ripensa, un’amministrazione pro-attiva, una rete territoriale che si coordina, spesso necessitano di supporti di competenze specialistiche e a termine. Occorre lavorare per progetti, occorre farsi accompagnare nel percorso di definizione strategica degli obiettivi, occorre raccogliere e processare informazioni interne/esterne, occorre gestire risorse esterne a bando, occorre montare operazioni di *fundraising*, occorre poter disporre – anche per esigenze puntuali e specifiche – delle migliori competenze e professionalità, ecc..

Il bisogno è talmente evidente che l’Unione Europea – che conosce i molteplici problemi delle amministrazioni territoriali destinatarie dei propri finanziamenti – ha formalizzato sin dall’inizio la funzione di “assistenza tecnica” all’accompagnamento di progetti complessi, e ha reso possibile in forme standardizzate l’assegnazione di incarichi esterni.

L’accesso alla consulenza esterna deve essere reso più flessibile e funzionale, pur nella conformità con i principi della disciplina della concorrenza europea, rispetto alle

difficoltà, ai vincoli e alle incertezze procedurali che oggi troppe volte impediscono alle amministrazioni territoriali di attivare adeguati supporti. Il controllo della spesa da un lato, ma ancora di più la prevenzione rispetto ad eventuali abusi hanno di fatto reso incoerente, problematico e farraginoso l'accesso alle consulenze. Le soluzioni esistono e sono già state sperimentate, ad esempio costituire un albo regionale della consulenza a cui persone fisiche e giuridiche possano iscriversi con un processo di valutazione effettivo, stabilire dei livelli di *seniority* con remunerazioni giornaliere fissate (come nel caso europeo) e poi consentire ad ogni comune di avere accesso liberamente, per incarico diretto (senza nessuna forma di gara), alla lista dei consulenti registrati secondo le proprie esigenze. Può essere ulteriormente stabilito un tetto annuo di spesa per consulenze parametrandolo al monte salari dei dipendenti dell'amministrazione (con quote percentuali decrescenti al crescere del numero di dipendenti del comune).

In questo modo si offrirebbe certezza di regole, trasparenza delle remunerazioni e massimale di esborso annuo a fronte di una snellezza procedurale che è l'unica in grado di rispondere alle esigenze delle amministrazioni.

Raccomandazione 6 — Stimolare e premiare l'apertura alla sperimentazione e l'adozione di soluzioni associative e di coordinamento tra gli enti locali orientate a offrire servizi in forma aggregata perseguendo più elevati standard di efficienza, efficacia, qualità ed economicità

L'approccio per funzionalità a "geometria variabile" (cfr. R1) richiama sempre una scala minima efficiente. In realtà molti comuni l'hanno già colto e sono molteplici i servizi la cui risposta è erogata in forma aggregata. Con le UTI un passaggio ulteriore è stato fatto, non soltanto servizi ma anche alcune funzioni sono state messe in comune (con condivisione di responsabilità e personale). L'esperienza ha però segnalato le molteplici difficoltà di tali integrazioni per alcuni comuni "forzate". In differenti contesti purtuttavia le UTI hanno mostrato molteplici aspetti positivi e il percorso di apprendimento intrapreso, nel difficile processo di aggregazione di funzioni, è un positivo da salvaguardare e ulteriormente sviluppare.

Nel futuro dei comuni FVG sembra profilarsi uno scenario aggregativo su base volontaria e probabilmente a "geometria variabile" su differenti funzioni. Le politiche potranno offrire adeguati incentivi per accelerare e snellire tali percorsi che trovano nelle *Communities of practice* di funzionari e amministratori un valido supporto. Il disegno più fine poi, di quali servizi offrire in forma aggregata, certamente risponde alle esigenze dei singoli territori, ma potrà trovare adeguati supporti (competenze, intelligenza di rete, monitoraggio e valutazione, formazione del personale, politiche e finanziamenti a progetto) al livello regionale.

Come principio generale è opportuno assumere il modello dell'autonomia locale definito come "Ente sistema", "consapevole che buona parte delle funzioni possano trovare adeguate soluzioni solo interrelandosi e facendo sistema con altri soggetti istituzionali, con altri territori, con altre rappresentanze politiche. L'ente sistema appare perciò prevalentemente relazionale, piuttosto che regolativo; i suoi vertici politici e amministrativi sono tesi soprattutto a costruire relazioni di sistema con gli altri enti omologhi (dunque su un piano orizzontale), con il governo multilivello (stabilendo relazioni politico-istituzionali di tipo verticale) e con la società civile (quindi in senso sussidiario, valorizzando gli apporti della comunità sociale, il partenariato pubblico-privato, l'apporto del terzo settore)" (D'Orlando, 2018).

Raccomandazione 7 — Costruire reti territoriali: soluzioni adattive per le piccole e medie città, salvaguardando l'identità e perseguendo l'adeguatezza

La costruzione di reti territoriali rappresenta un passaggio ulteriore rispetto alla precedente offerta di servizi in modalità aggregata (cfr. R6). Una rete territoriale comunale è un'aggregazione in forma stabile in cui si condividono visioni, obiettivi e processi implementativi. Deve darsi una sua *governance* di riferimento senza peraltro raggiungere il livello di definitività dell'Ente di area vasta. Una rete di comuni può mettere in comune alcuni servizi e una o più funzioni strategiche di indirizzo e governo di specifici settori o campi di intervento. Ad esempio, una rete di comuni può gestire in modo aggregato adeguate politiche commerciali per i negozi di vicinato, può aiutare la sostenibilità del piccolo commercio sui propri territori creando dei "centri commerciali naturali", offrendo in tal modo risposte innovative in tema di rivitalizzazione urbana, qualità della vita, piacevolezza della frequentazione dei centri storici, supporto alle produzioni locali, rivitalizzazione del comparto del commercio di vicinato.

Analoghi ragionamenti possono essere sviluppati in termini di coordinamento intercomunale di servizi turistici, di animazione culturale dei territori, di incremento della visibilità e dell'attrattività, di cattura di turisti, rafforzando in tal modo i nuovi approcci dell'economia residenziale che possono risultare molto appropriati a realtà piccole e medie (OCSE, 2018).

Raccomandazione 8 — Ridefinire l'Ente d'area vasta, condizione necessaria per affrontare alcuni snodi determinanti sul tema dello sviluppo locale

Il tema è noto e particolarmente sensibile in questo momento storico. Non si offrono pertanto "facili soluzioni" che non sembrano esistere in un contesto più generale – quello italiano – in cui persino il corretto dimensionamento dell'ente regione e le sue funzioni sono messe in discussione. Si offrono solo pochi spunti di metodo per riordinare alcuni snodi aperti nel dibattito. L'"area vasta" è stata definita come un'aggregazione permanente sub-regionale di singoli comuni con il vincolo di contiguità. È importante conferirle una forma stabile – in contrasto ad aree funzionali a geometria variabile – perché l'"area vasta" ha anche in carico compiti amministrativi.

L'"area vasta", così definita, è un soggetto pubblico appropriato per trattare i temi dello sviluppo locale. Deve promuovere una visione, declinare un Piano di sviluppo e implementarlo a beneficio del suo territorio e dei cittadini. Nel farlo, necessita però di una *governance* connotata da una forte partecipazione dei differenti portatori di interesse territoriali e di un approccio inclusivo nei confronti dei bisogni dei cittadini.

Il valore aggiunto dell'"area vasta" si origina principalmente nella valorizzazione delle sinergie, nel rafforzamento delle connessioni, nella chiusura degli anelli mancanti delle numerose reti tra i differenti comuni che vi appartengono.

In ogni caso, occorre considerare che si tratta di un compito complesso e "rischioso". Ogni volta che modifichiamo qualche equilibrio territoriale si deve prendere in considerazione che i cambiamenti produrranno nuovi vincitori e (potrebbe anche essere) perdenti. Trasformare un gioco re-distributivo in un gioco realmente *win-win* (uno cioè in cui tutti i partecipanti vincano) non è sempre così facile (OCSE, 2018).

Raccomandazione 9 — Riformare i meccanismi di reclutamento delle nuove competenze e l'accesso alla PA

Entrando in un orizzonte di più lungo periodo è evidente che il modello attuale del concorso per la selezione dei dipendenti pubblici funziona poco e male: tempi molto

lunghe, scarsa garanzia di selezione della qualità, genericità delle figure professionali selezionabili. Si apre un dibattito di difficile ricomposizione, occorre vedere se il livello regionale in FVG, in forza della sua autonomia statutaria, possa muoversi verso una revisione delle procedure che sia più adeguata ai tempi.

Dal punto di vista dei singoli comuni può essere interessante poter delegare al livello regionale la selezione concorsuale – sgravandoli di oneri spesso difficilmente sostenibili – ma occorre calibrare i potenziali aspetti negativi dell’accentramento, quali ad es., l’allungamento delle tempistiche (si veda il § 7.3). Come sempre poi “il diavolo vince nei dettagli” e quindi qualsiasi progetto di riforma dovrà discutere in profondità molteplici temi quali la formazione delle liste di candidati idonei, la validità temporale delle stesse, e i criteri (di ampia libertà) con cui i singoli comuni potranno poi attingere a dette liste per le proprie esigenze.

Un secondo snodo che può divenire interessante è quello relativo a modalità di accesso temporaneo di giovani. Il tema degli *stage* e delle *internships* per studenti universitari e giovani laureati è una modalità interessante per avvicinare i giovani alla PA e per offrire alla stessa il supporto – sebbene temporaneo – di energie fresche da affiancare a funzionari dipendenti e/o da dedicare a nuovi progetti. Anche queste modalità potrebbero facilmente essere standardizzate così da renderle stabili e uguali per ogni amministrazione. Ciò genera nel tempo tre potenziali vantaggi: offre ai comuni un supporto addizionale di capitale umano giovane (sia pure a rotazione); offre al proprio personale dipendente un confronto stimolante e costruttivo con un approccio fresco e non condizionato dalla routine allo svolgimento dei compiti; offre la possibilità di lavorare su progetti a termine sfruttando magari l’abbinamento consulente/stagista.

Si può ragionare infine di percorsi di formazione in ingresso – almeno per alcune figure professionali e in particolare pensando ai fabbisogni precedentemente richiamati (cfr. R2) – che potrebbero seguire un corso annuale con esame finale di abilitazione (entrando pertanto nelle liste di disponibilità) sul modello utilizzato in passato dal sistema camerale per la formazione/selezione dei propri funzionari che passavano attraverso un corso di un master annuale svolto a Roma e organizzato da Unioncamere nazionale.

Raccomandazione 10 — Potenziare la leadership nell’ente locale, affrontando la questione del profilo e del ruolo del Dirigente e del Segretario comunale

Un secondo snodo nelle riforme di più ampio respiro è la revisione della figura del segretario comunale cogliendone il bilanciamento tra la funzione di notaio/certificatore della correttezza formale degli atti e general manager/direttore del personale.

Mentre nelle grandi città tali ruoli possono risultare differenziati – e non sono poche quelle che hanno infatti nominato un proprio city manager – nei comuni più piccoli le due funzioni sono accorpate o la seconda non esiste. L’attuale percorso di formazione/selezione dei segretari comunali non fornisce però nessuna competenza per questo secondo ruolo e infatti i pochi segretari che la svolgono l’hanno appresa sul campo. Occorre capire e dibattere cosa serve ai comuni oggi, e cosa servirà in futuro, e muoversi coerentemente nella corretta direzione nella consapevolezza che la capacità di cogliere positivamente le sfide e le opportunità dei mega trend da parte dei comuni dipende largamente da due figure chiave: una politica, il sindaco e una tecnica, il segretario generale / City manager. La capacità di esercitare una leadership positiva, di operare in effettiva sinergia e collaborazione tra di loro, l’apertura di questi verso nuovi assetti istituzionali e funzionali, forme di collaborazione aperte, la disponibilità alla sperimentazione e all’innovazione cogliendo le necessità di una riconversione radicale del

modo tradizionale dell’“essere municipio”, sono condizioni nel contempo indispensabili e risolutive per un comune che “guardi al suo sviluppo sostenibile”, come una varietà crescente di esperienze insegna in Italia e a livello internazionale.

Bibliografia

- AGID, Agenzia per l'Italia Digitale (2018), *Libro Bianco su L'intelligenza artificiale al servizio del cittadino*. Versione 1.0, Rom, <https://ia.italia.it/assets/librobianco.pdf>.
- Bolgherini S., Casula M., Marotta M. (2018), *Il dilemma del riordino, Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Società Editrice Il Mulino, Bologna.
- Bonomi A., Della Puppa F. e Masiero R. (2016), *La società circolare, fordismo, capitalismo molecolare, sharing economy*, DeriveApprodi, Roma.
- Bonomi A. Masiero R. (2014), *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio Editori, Venezia.
- CISS, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali (2007), a cura di Vitali G., *Libro bianco per il Nord Ovest. Dall'economia della manifattura all'economia della conoscenza*, Marsilio Editori, Venezia.
- Croci E. (2018), "L'agenda urbana per lo sviluppo sostenibile", presentazione incontro OCSE-ComPA, *Trasformazioni ambientali e paesaggi locali*, 31 ottobre 2018, Udine, <https://compa.fvg.it/I-nostri-progetti/Comprendere-le-tendenze-globali-per-innovare-gli-EE.LL/Trasformazioni-ambientali-e-paesaggi-locali> (accesso in data 10.11.2018).
- D'Orlando E., (2018), *Territori e potere. Un nuovo ruolo per regioni ed enti locali?*, Prolusione all'Inaugurazione del 41° Anno Accademico 2018/2019 Università degli Studi di Udine. <https://qui.uniud.it/notizieEventi/ateneo/inaugurato-il-nuovo-anno-accademico-2018-19/territori-e-potere-un-nuovo-ruolo-per-regioni-ed-enti-locali-prolusione-della-prof-ssa-elena-dorlando>, (accesso in dd. 19.10.2018).
- Ellen MacArthur Foundation (2018), *What is a circular economy? A framework for an economy that is restorative and regenerative by design* www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/concept, (accesso in dd. 19.10.2018).
- Hoffman A., Camagni R.P., Latella F, a.c. (1992), *Mezzogiorno e scienze regionali: l'analisi e la programmazione*, Franco Angeli Edizioni, Milano.
- Marangon F. (2018), *Appunti di Economia Ambientale*, http://ecoways.altervista.org/appunti/Eco_Ambientale/Eco_Ambientale.pdf (accesso in dd. 19.10.2018).
- Meadows D.H. et al. (1972), *The Limits to Growth*, Universe Books, New York (Traduzione in italiano 1972 *I limiti dello sviluppo*, Mondadori, Milano).
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2019), *L'agenda 2030 e gli accordi globali sullo sviluppo sostenibile*, www.minambiente.it/pagina/lagenda-2030-e-gli-accordi-globali-sullo-sviluppo-sostenibile (accesso in dd. 20.03.2019).

OECD (2019a), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.

OECD (2019b), *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264312838-en>.

OECD (2018), *Le sfide dello sviluppo locale e il ruolo delle aree vaste nella pianificazione strategica*, OECD Trento Centre, Trento, www.oecd.org/cfe/leed/2018-Working-Paper-FVG-EN.pdf.

OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.

OECD (2016), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, OECD Publishing, Parigi, https://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-en.

Quadrio Curzio A. (2007), “Sussidiarietà e competitività di un sistema Paese”. Vittadini G., a cura di, *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*. Fondazione per la Sussidiarietà. Guerini e Associati, Milano, pp. 163-182.

Wenger E. (1998), *Communities of practice: learning, meaning and identity*, Cambridge University Press, New York.

World Commission on Environment and Development (WCED) (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford (Traduzione in italiano 1988, *Il futuro di Noi Tutti*, Bompiani, Milano).

L'OCSE

L'OCSE

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) è un forum unico dove i governi lavorano insieme per affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali della globalizzazione. L'OCSE è in prima linea nello sforzo di comprendere ed supportare i governi a dare una risposta ai nuovi sviluppi e preoccupazioni, come la *corporate governance*, l'economia dell'informazione e le sfide dell'invecchiamento della popolazione. L'organizzazione fornisce una piattaforma dove i paesi possono comparare esperienze, cercare risposte a problemi comuni, identificare e suggerire buone prassi e coordinare politiche nazionali e internazionali. I paesi membri dell'OCSE sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Repubblica Ceca, Cile, Repubblica di Corea, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Islanda, Irlanda, Israele, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia e Ungheria. L'Unione Europea prende parte al lavoro dell'OCSE. OECD Publishing diffonde ampiamente i risultati della raccolta di informazioni statistiche dell'Organizzazione e della ricerca su questioni economiche, sociali e ambientali, così come le convenzioni, linee guida e standard concordati dai paesi membri. www.oecd.org

IL CENTRO PER L'IMPRENDITORIALITÀ, PMI, REGIONI E CITTÀ

Il Centro OCSE per l'Imprenditorialità, PMI, Regioni e Città (CFE) fornisce statistiche comparate, analisi e *capacity building* per attori locali e nazionali con l'obiettivo di lavorare insieme e liberare il potenziale degli imprenditori e delle piccole e medie imprese (PMI), promuovere regioni e città inclusive e sostenibili, sostenere la creazione di nuovi posti di lavoro a livello locale e politiche efficaci per il turismo. www.oecd.org/cfe

IL CENTRO OCSE LEED DI TRENTO PER LO SVILUPPO LOCALE

Il Centro OCSE di Trento per lo Sviluppo Locale è parte integrante del Centro per l'Imprenditorialità, PMI, Regioni e Città dell'OCSE. La missione del Centro di Trento è quella di costruire le capacità (*capacity building*) necessarie per lo sviluppo locale nei paesi membri e non membri dell'OCSE. La visione strategica 2018-2020 del Centro di Trento combina il rafforzamento ulteriore del suo ruolo internazionale di fornitore di *capacity building* per autorità nazionali e sub-nazionali su tematiche relative allo sviluppo locale, e lo sviluppo di un laboratorio d'eccellenza su questioni legate alla produttività territoriale. www.trento.oecd.org

STRATEGIE DI SVILUPPO, ENTI LOCALI, CAPITALE UMANO

Le sfide dell'innovazione per il futuro degli enti locali:
Il caso del Friuli Venezia Giulia

OECD TRENTO CENTRE FOR LOCAL DEVELOPMENT
Vicolo San Marco 1 | 38122 Trento, Italy
CFEtrento@oecd.org
www.trento.oecd.org

