

Convegno a Sperlonga
26 ottobre 2004

Formazione-Intervento e Innovazione Organizzativa
per lo Sviluppo Locale
(le figure del cambiamento)

Intervento di Massimo Silvestri, Sindaco del Comune di Morolo e presidente di SER.A.F.

Il mio Comune conta circa 3100 abitanti e fa parte di un'associazione di diciannove Comuni del Frusinate. Quasi tutta la provincia è interessata da questa aggregazione, che si estende da Fiuggi, a nord, a Piedimonte S. Germano, a sud della provincia, e che è in procinto di allargarsi in entrambe le direzioni. Questa associazione nasce grazie alla consulenza di Impresa Insieme, ed in vista della possibilità di ottenere un finanziamento da parte del governo, attraverso il Formez. Il progetto riguardava la creazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive, in ottemperanza alla normativa. Le attività legate a questo progetto coinvolgevano inevitabilmente anche gli altri enti (Vigili del Fuoco, Provincia, Asl, ecc.) che a vario titolo sono implicati nel processo autorizzatorio del SUAP. Oltre a questo, erano coinvolte anche le associazioni imprenditoriali, in quanto reali "clienti" dello Sportello. A questi si sono poi aggiunti gli ordini professionali e le organizzazioni sindacali.

Il percorso è passato essenzialmente attraverso quattro fasi:

- preparazione del progetto;
- avvio del programma d'intervento, dopo l'approvazione del finanziamento;
- realizzazione del programma;
- sviluppo dell'associazione di Comuni.

L'associazione, come si è detto, è nata per l'attivazione dello Sportello Unico. Col tempo, però, aumentando la conoscenza reciproca tra amministratori e operatori, abbiamo compreso che le attività di formazione, che venivano messe in pratica per il SUAP e coinvolgevano progressivamente anche noi amministratori nel fornire le linee guida degli interventi, potevano essere utilizzate anche per dar vita ad altri servizi, quali l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, il marketing territoriale e l'applicazione delle direttive dell'Agenda 21.

Da questa convinzione è nata l'aggregazione di Comuni a cui abbiamo dato una struttura, che è quella del Ser.A.F. (Servizi Associati del Frusinate). L'idea stessa dell'aggregazione è stata fornita da Impresa Insieme, che aveva già seguito la costituzione di analoghe associazioni a Latina, a Tempio Pausania, a Rieti e a Siniscola.

A farci conoscere Impresa Insieme è stata un'associazione, alla quale facevano capo diversi Comuni, non tutti poi confluiti nel Ser.A.F. Questa società, che ci aveva riuniti per alcuni progetti, aveva più un ruolo di assistenza che di consulenza. Con l'andar del tempo, per divergenze sul modo di gestire le situazioni e sulla leadership, il ruolo di quella "consulenza" è divenuto sempre più marginale, fino a venir meno. Sicuramente, però, i problemi di rapporto fra noi sindaci dell'associazione sono rimasti per molto tempo, e a questi si è unita una diffidenza iniziale verso Impresa Insieme, frutto anche di una cattiva propaganda.

Tali difficoltà col tempo sono state superate, grazie soprattutto all'approfondimento della conoscenza reciproca. Se i collaboratori del prof. Di Gregorio ricordano il primo incontro avuto tra i comuni proprio a Morolo, ricorderanno anche l'estrema diffidenza iniziale di cui parlo, poi per fortuna superata, grazie anche ad un rapporto di reciproca fiducia che si è venuto ad istaurare.

È stata necessaria certamente un'opera di rassicurazione e di convincimento da parte di alcuni sindaci verso gli altri, soprattutto in merito al ruolo che ricopriva la consulenza, un ruolo che poi nel corso del tempo è stato ampiamente riconosciuto.

Questi problemi furono anche dovuti al fatto che nel nostro territorio eravamo abituati ad una consulenza che definirei "estemporanea". Quando c'era la possibilità di ottenere un finanziamento, ci buttavamo a capofitto nella ricerca di una società che potesse gestire il tutto. Le società che si proponevano promettevano di consegnare un pacchetto completo, che veniva presentato per il finanziamento. Avuti i soldi, li impiegavamo più o meno in quello che si era stabilito, e poi l'esperienza finiva lì.

Con Impresa Insieme, invece, abbiamo invertito la tendenza, prima di tutto interrogandoci su ciò che volevamo fare, e solo successivamente su quali fossero per noi le possibilità di finanziamento per raggiungere quel risultato. Proprio seguendo questo criterio ci siamo associati e abbiamo cercato le forme di finanziamento più adatte per gli scopi che ci eravamo prefissati. Il tutto non come un'esperienza occasionale, per adempiere ad un obbligo di legge, o per evitare di dover rispondere ad un'opposizione consiliare che chiedeva ragioni del mancato avvio di un'iniziativa, bensì con maggiore coscienza e consapevolezza dell'utilità e dell'importanza del cammino intrapreso.

Il progetto, come dicevo, ha avuto un percorso. Nella fase iniziale si può dire che noi amministratori non abbiamo avuto nessun ruolo, tranne quello di mostrare interesse verso il progetto in cantiere della costituzione di uno Sportello Unico per le Attività Produttive, in considerazione anche della quota di cofinanziamento, seppur minimo, in cui i Comuni dovevano impegnarsi.

Nella successiva fase di sviluppo del progetto è cresciuta in noi amministratori la consapevolezza del ruolo che dovevamo rivestire nel tener viva l'associazione creata, e nel sostenere il progetto che avevamo deciso di realizzare. Abbiamo inevitabilmente incontrato i problemi e i conflitti di cui ho parlato, dovuti soprattutto al fatto che non avevamo ancora una cultura della cooperazione e dell'associazionismo su vasta scala, avendo in passato maturato sporadiche esperienze di aggregazione essenzialmente con comuni limitrofi, e solo per settori specifici.

Sui rapporti fra amministrazioni hanno indubbiamente contato le differenze politiche, anche se questo alla lunga si è rilevato un problema superabile. Ma ancor più hanno influito le differenze geografiche, portatrici di differenze di cultura, di usi ed abitudini, abbastanza evidenti.

Proprio tenendo conto delle peculiarità geografiche e delle affinità dei vari Comuni, l'associazione si è poi strutturata in base a cinque poli, uno per area geografica, all'interno dei quali un Comune fa da riferimento. La difficoltà maggiore è stata quella di prendere coscienza della nostra diversità e creare una federazione che ne tenesse conto.

L'aumento della conoscenza e della fiducia reciproche hanno fatto maturare la consapevolezza della positività dell'esperienza che stavamo vivendo, e ci hanno convinto sempre di più della bontà dell'idea di un'associazione che non fosse finalizzata semplicemente all'obiettivo che ci eravamo prefissati, ma che andasse oltre e si allargasse anche ad altri servizi da offrire ai cittadini, e ad altri Comuni del territorio.

Alcune considerazioni.

Spesso nelle decisioni hanno contato il conflitto interpersonale e i rapporti di interesse precostituiti, più che le differenti appartenenze politiche. Questo ci ha fatto comprendere l'importanza di una buona gestione dei rapporti interpersonali, oltre che di quelli istituzionali.

Un'azione utile è stata quella di far seguire il progetto anche sulla stampa locale, che ne ha dato pubblicità e soprattutto informazione. È stato molto importante in particolare considerando che il lavoro di organizzazione interna che tutta l'amministrazione stava svolgendo non era chiaramente percepibile da parte del cittadino.

La comunicazione e l'informazione sullo stato dei progetti portati avanti dall'associazione si sono rivelate utili anche nei confronti degli altri comuni e delle autorità sovrastanti.

L'associazione ha incontrato molte difficoltà, ad esempio, nei rapporti con l'amministrazione provinciale di Frosinone, nonostante in passato la stessa avesse tentato, senza risultato concreto, di creare un'aggregazione di Comuni di cui si promuoveva come capofila. Nonostante i ripetuti incontri e i tentativi di "avvicinamento" da parte nostra e di Impresa Insieme, la Provincia non ha partecipato nel modo sperato.

L'informazione sui progetti ha anche permesso all'associazione di difendersi da qualche attacco che inevitabilmente poteva arrivare riguardo alla sua attività.

In questo processo di cambiamento sono stati coinvolti i tecnici dei singoli Comuni, che hanno avuto un ruolo importantissimo nella realizzazione del SUAP. Hanno partecipato, infatti, ad un programma di formazione intervento che li ha resi progressivamente più consapevoli del ruolo che l'associazione andava assumendo, e soprattutto del ruolo che essi stessi, in quanto portatori di un'esperienza maturata sul luogo di lavoro, avevano nel suggerire e portare nuove idee nel progetto. Grazie alla metodologia adottata, essi stessi si sono sentiti responsabili della progettazione del nuovo servizio, anche se spesso, giustamente, hanno richiesto alle amministrazioni verifiche della volontà di perseguire realmente l'obiettivo.

I tecnici dei vari Comuni, nel loro ruolo di progettisti, hanno maturato una progressiva coscienza di rappresentare una famiglia professionale, stabilendo anche forti rapporti interpersonali, che sono stati un forte supporto alla realizzazione del progetto.

Per loro la novità è consistita nell'esercizio di una nuova professionalità, anche in rapporto con gli enti terzi, e nell'acquisire un ruolo diverso, in quanto responsabili e non spettatori passivi di un progetto di cambiamento.

Anche noi amministratori, non avvezzi alla cultura dell'associazionismo, e soprattutto non abituati ad intervenire così intensamente nei processi di cambiamento, abbiamo portato avanti un analogo processo di acquisizione di consapevolezza. Il nostro ruolo si è concretizzato nelle attività del Comitato Guida, costituito dai sindaci di tutti i Comuni dell'associazione.

Noi sindaci abbiamo dovuto imparare, rispetto alle nuove esigenze poste, a programmare gli interventi sul nostro territorio. La difficoltà maggiore è stata quella, una volta recepite le indicazioni, di pensare insieme a quali potessero essere i percorsi migliori sia per attivare dei servizi che per promuovere il territorio.

Importanti nel processo sono stati anche i segretari comunali, che hanno certamente avuto delle difficoltà nell'interpretare contemporaneamente il ruolo di manager delle proprie organizzazioni e quello di promotori di un processo di cambiamento che consisteva, in quel momento, nella creazione di un servizio. All'inizio si sono registrati i soliti problemi creati soprattutto dall'inconsueta necessità di confrontarsi con altri colleghi e condividere con loro anche il ruolo di progettisti.

La consulenza è stata determinante nell'aiutare a darci un'organizzazione, e poi nel promuovere il coinvolgimento di tutto il personale dei Comuni, dagli amministratori stessi agli operatori, e del territorio, e nel rendere tutti parti attive nel processo di cambiamento. Il rapporto costante che Impresa Insieme ha instaurato con l'associazione, e che ha generato fiducia nella sua capacità di coinvolgimento e sostegno, è stato per noi un fatto assolutamente nuovo.

Nei confronti degli amministratori, poi, la consulenza non si è limitata a prospettare possibilità e soluzioni di cambiamento e finanziamento per il singolo settore in cui si operava ma, con la presenza, l'impegno e l'esempio, ci ha stimolati a crescere e ad allargare la nostra visione della Pubblica Amministrazione.

Come si è detto, ha contattato anche l'insieme delle associazioni e degli enti coinvolti in questo processo, le Asl, i Vigili del Fuoco, il Genio Civile, la Provincia stessa (seppur con le remore prima indicate), le

associazioni rappresentanti di categoria, la stampa, l'università. Questo supporto è stato importante perché, soprattutto all'inizio, l'esempio delle prime associazioni e degli enti che hanno spinto verso la promozione del servizio è servito da stimolo anche per gli altri, all'inizio scettici nei confronti della nuova organizzazione. Questa cooperazione a tutti i livelli ha consentito di allargare le alleanze nel territorio e fare fronte comune contro qualsiasi tipo di problema.

Il bilancio di tutta questa esperienza, ancora in corso, è senz'altro positivo. A me ha permesso di acquisire una mentalità di confronto con amministrazioni che non fossero, come in passato, solamente quelle più prossime al mio Comune, e di condividere con loro idee e posizioni.

La positività dell'esperienza ci ha spinto ad auspicare e promuovere l'aggregazione di altri Comuni, anche se il Ser.A.F. è già abbastanza rappresentativo dell'intero territorio provinciale. Il lavoro che attualmente stiamo facendo per convincere le altre amministrazioni ad aderire è basato sulla convinzione di fondo che questo modello risulta essere estremamente valido nella gestione di un territorio, ma soprattutto della sua valorizzazione e promozione.