IL MODELLO DELL'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE

di **Renato Di Gregorio**
Presidente Istituto di Ricerca sulla Formazione Intervento

Negli Anni 70 c'è stato un fiorire di studi, ricerche e progetti di sviluppo organizzativo in Italia portati avanti da consulenti di grande spessore. Dopo 30 anni, l'attenzione di alcuni di questi consulenti si è spostata verso la Pubblica amministrazione e si è concentrata soprattutto sulla gestione dello sviluppo locale dei territori. Sempre di più si avverte il bisogno di organizzare un forum, aperto a coloro che si occupano di trovare soluzioni organizzative e gestionali per uno sviluppo locale ecosostenibile ed ecocompatibile, attento ai bisogni di qualità di vita degli esseri viventi che vivono o attraversano i territori. Ciò servirebbe a far crescere la cultura collettiva su come fare sviluppo locale, ma anche a capire quali professionalità formare per sostenere tale sviluppo.

Dagli Anni 70 agli Anni 90 i consulenti di organizzazione hanno lavorato nelle imprese italiane per migliorare l'organizzazione del lavoro in fabbrica, poi si sono adoperati a fianco del management nella strutturazione dell'organizzazione aziendale e infine hanno seguito le fusioni e le integrazioni tra organizzazioni affinché potessero competere in modo più efficace sui mercati internazionali. Lo si evince anche dalle date delle pubblicazioni scientifiche prodotte, che arrivano fino al 2000. Alcuni di loro provenivano dalle esperienze maturate assieme ad Adriano Olivetti, da quando egli cominciò a mettere mano al cambiamento dell'organizzazione del lavoro della fabbrica ereditata dal padre, la famosa fabbrica dai mattoni rossi.

In questi 30 anni, questi consulenti si sono confrontati con i colleghi occidentali, soprattutto statunitensi ed europei per trovare soluzioni per gestire i processi di cambiamento organizzativo, definire le soluzioni organizzative più opportune e usare i sistemi gestionali più efficaci. Alcuni hanno lavorato sulla cultura d'impresa e hanno svolto il ruolo di consulente di processo, sulla scorta degli insegnamenti di Edgar Schein. Altri hanno fatto riferimento agli studi del Tavistock Institute e hanno sperimentato la metodologia della ricerca-intervento, personalizzandola, come ha fatto Federico Butera. Altri ancora hanno fatto riferimento alle ricerche di Hywel Murrell e si sono focalizzati sull'ergonomia dei processi produttivi.

Dopo il 1969 molti hanno sperimentato la progettazione partecipata mettendo allo stesso tavolo i rappresentanti delle direzioni aziendali, del sindacato e dei lavoratori, come Silvano Del Lungo e Ivetta Ivaldi. Altri ancora, come Bruno Maggi, si sono dibattuti su chi dovesse essere maggiormente preso a riferimento negli interventi organizzativi, se era meglio, cioè, far riferimento a un teorico strutturalista come Henry Mintzberg o a uno come James Thompson, più propenso all'azione organizzativa. Oltre alla riflessione sulle imprese industriali si sviluppò più tardi quella sulle imprese di servizio e con l'aiuto di Richard Norman e di Vittorio Coda alla Bocconi, ci si interrogò sul rapporto con il cliente e con il mercato. Per diffondere la cultura del marketing, un'impresa come l'Enichem del Gruppo Eni, fece addirittura tradurre il testo fondamentale di Philip Kotler: *Marketing management* con l'aiuto di Walter Giorgio Scott, docente della Cattolica.

Questo patrimonio di conoscenze, esperienze, rapporti, diventeranno utili per l'uso che se ne farà poi, in un campo diverso da quello delle imprese, il campo della Pubblica amministrazione (Pa) locale dove è cresciuto il modello dell'Organizzazione territoriale di cui parleremo più avanti.

LA PA CAMBIA SUL FINIRE DEGLI ANNI 90

La Pa in quegli anni era guardata con sospetto e antipatia. Le imprese si lamentavano della lentezza con la quale gestivano i permessi per i nuovi impianti e per i vincoli che ponevano alla gestione dei rifiuti industriali. I recinti intorno alle fabbriche costituivano quasi il simbolo di una scelta: "Qui dentro comandiamo noi, lasciateci lavorare in pace!". Ne sanno qualcosa gli organizzatori dell'Enichem quando, dopo la fusione con Montedison, andarono a guardare al di là delle mura, a Mestre, a Mantova, a Brindisi... Allora l'Enichem attivò, con molta lungimiranza, il progetto "Ambiente insieme si può" e adottò la filosofia del "*Responsible care*" per poter dialogare con le comunità locali, laddove sorgevano gli stabilimenti chimici. La dichiarazione fatta era questa: "Non possiamo risolvere i problemi ambientali che hanno gli stabilimenti che abbiamo acquisito, ma possiamo concordare un programma per farlo e un sistema di controllo aperto ai cittadini per verificare se lo rispettiamo". Fu la scelta vincente di quegli anni, fino al 1996.

Dopo Tangentopoli qualcosa cambia in Italia. Nei Comuni arrivano sindaci che non provengono dalla carriera politica. Al comune di Genova arriva addirittura un giudice. Franco Bassanini, Ministro per la Funzione Pubblica dal 1996 al 2001, impone il decentramento amministrativo con la famosa Legge 59 del 15 marzo del 1997, detta "Per la semplificazione e il decentramento". Infatti, l'anno dopo (1998), emette il Decreto Legislativo 112 trasferendo funzioni importanti, come il Servizio dell'impiego, in periferia, alle Province. Poi con un Decreto del Presidente della Repubblica obbliga i Comuni a costituire lo Sportello unico per le attività produttive (il Suap). La politica di eGovernment introdotta dal Ministro Lucio Stanca (proveniente da IBM) agli inizi del 2000, completa il quadro degli stimoli al cambiamento di quegli anni.



Grazie a queste innovazioni l'Amministrazione locale si trova a dover ricoprire un ruolo diverso, non più solo certificati e sicurezza sociale, ma anche gestione del territorio e marketing dei servizi. I cittadini cominciano a essere considerati 'clienti', anche se con qualche fatica. I potenziali investitori cominciano a essere considerati partner da attrarre sul territorio perché promotori di sviluppo e quindi di occupazione.

In questo periodo (siamo ai primi Anni del 2000), i Comuni scoprono che:

- è obbligatorio fare marketing territoriale, lo prescrive il DPR 447 del 1998;
- per farlo decentemente bisogna disporre di un territorio più vasto di quello comunale;
- per circoscrivere un territorio che ne valga la pena bisogna associarsi;
- i servizi alle imprese e ai cittadini, intesi come 'clienti', richiedono integrazioni ancora maggiori, tra i enti diversi della Pa (Regioni, Province, Asl, Vigili del fuoco, Soprintendenze, ecc.);
- tale integrazione può essere agevolata dalla tecnologia.
- Tutte queste innovazioni, introdotte allo stesso tempo, non erano sopportabili e quindi gestibili dalla Pa locale che era il front-office della nuova clientela da servire.
- Bassanini si era portato troppo avanti e troppo rapidamente. Cercò di rimediare in qualche modo emettendo una serie di avvisi di finanziamento gestiti direttamente dal suo Ministero e passati poi in parte al Formez. Pagò così i consulenti di organizzazione che erano sul mercato affinché aiutassero la Pa locale a trovare forme di associazionismo, di integrazione e di riconversione (organizzativa, culturale e tecnologica). Il progetto fatto dal Formez per il Molise, con finanziamento Rap 100, incluse tutti gli enti locali della regione.

NASCE IL MODELLO DELL'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE

È proprio in questo periodo che Impresa Insieme Srl, che si trova a beneficiare di quei finanziamenti, matura l'esperienza necessaria che la porterà a identificare un nuovo modello organizzativo: l'Organizzazione territoriale (OT). Dal 1998 sperimenta il primo embrione di questo modello in Sardegna con i Comuni riuniti attorno a Tempio Pausania, grazie a un finanziamento messo a bando dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Nasce proprio qui la prima Associazione che porta il nome di 'Progetto Territorio'. Nel Convegno organizzato nel 2000 al Cnel si discute di questo nuovo modello con una serie di testimonianze importanti, come quello di Caterina Cittadino che era stata demandata dal Dipartimento a controllare lo sviluppo del progetto e poi a presentarlo, come best practice, in tutta la Sardegna.

Nel 2002 il modello acquisisce il premio Forum Pa a Roma e viene applicato in buona parte della Regione Lazio per costruire i Suap con i Comuni della provincia di Frosinone, Latina e Rieti. L'esperienza comune suggerisce la costituzione delle associazioni che nascono nel 2004 con l'obiettivo di gestire in forma associata due Servizi comuni: il Marketing territoriale, per attrarre investitori ai fini dello sviluppo, e il Suap per gestire in modo più rapido le autorizzazioni per gli investimenti sul territorio.

Nel 2007, in una di queste associazioni, quella più vasta – Ser.A.F. in provincia di Frosinone – si scopre, grazie a una fortuita ricerca svolta con gli imprenditori del vino locale (il Cesanese del Piglio), che il marketing territoriale non serve solo ad attrarre investitori, ma è anche utile ad attrarre un Turismo di qualità. Questo tipo di turismo non visita un territorio solo per comprare un prodotto, ma è interessato a conoscere i luoghi, le storie, le esperienze che il territorio conserva, oltre che gustare il prodotto direttamente in loco, semmai servito da chi lo produce, capace di raccontare le sue caratteristiche e la sua storia meglio di chiunque altro.

Possiamo dire che il 2007 è l'anno di svolta per mettere definitivamente a fuoco il modello OT Infatti, nel 2010 esce il libro edito da Guerini Editore che lo rappresenta assieme alla descrizione dei luoghi dove esso è maturato e ancora vive.

LA STRUTTURA DELL'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE

Il modello eredita tutta l'esperienza maturata tra gli Anni 70 e 90 nel campo dello Sviluppo Organizzativo e naturalmente sviluppa altri aspetti peculiari del contesto applicativo.

Si apprende che la prima operazione da fare per costituire una OT è definire la dimensione del territorio da circoscrivere in ragione delle caratteristiche distintive possedute in termini: geografici, storici, sociali e di potenzialità di sviluppo, un motivo cioè che giustifichi la sua delimitazione. La circonferenza e la sua identità è così definita dal numero dei Comuni che è necessario e che è possibile riunire costituendo un'associazione, mediante la sottoscrizione di una convenzione, una formula prevista nel Testo unico degli enti locali (Tuel)- Decreto legislativo del 18 agosto del 2000.

La convenzione va approvata in Consiglio comunale. In essa vanno previste le strutture di governo dell'associazione e gli scopi per cui essa si costituisce. Uno dei Comuni, che esprime la leadership maggiore, deve presiedere la struttura di governo, composta dagli amministratori dei Comuni associati. Essa deve definire le strategie di sviluppo del territorio, l'organizzazione interna di cui dotarsi e le alleanze necessarie per perseguire l'obiettivo strategico di sviluppo condiviso.

Se il territorio è vasto e al suo interno ci sono delle aree a loro volta distintive, che vale la pena di valorizzare e promuovere in modo specifico, si adotterà un'articolazione strutturale "per Divisione". Nel caso di Ser.A.F., nel 2007 sono state costituite due sotto aree territoriali. Esse sono state chiamate: ABD la cosiddetta "Area di business distintivo" (una a Nord, nella cosiddetta area del Cesanese; una a Sud, nella cosiddetta area del Cassinate). Esse sono differenti per caratteristiche geografiche, per storia, per attività produttive, per cultura e un po' anche per dialetto.

L'associazione dovrà, poi, riunire intorno a sé, mediante accordi e protocolli, tutte le altre organizzazioni significative presenti sul territorio: associazioni imprenditoriali, associazioni culturali, enti religiosi, scuole e università. La scuola avrà un compito particolare, quello di attivare la consapevolezza dei giovani circa le caratteristiche del contesto in cui vivono, quella che Giacomo Becattini chiama: "Coscienza dei luoghi, similmente a ciò che fa il settore formazione in qualsiasi azienda e che si chiama con un brutto nome: fidelizzazione".

La scuola, assieme alle università e alle imprese del territorio, condivideranno piani di formazione che possano garantire il ricambio generazionale dell'OT costituita. Ciò è quello che fa lo 'Sviluppo delle risorse umane' nelle grandi imprese per gestire i flussi delle persone in uscita e quelli in entrata, sia spontanei sia programmabili su base anagrafica.



La Comunicazione e il Marketing sono funzioni centrali per il funzionamento e lo sviluppo di una OT, perché devono agire sia nei riguardi dei cittadini, neo-membri della OT, sia nei riguardi dei componenti strategici del mercato di riferimento: turisti, investitori, finanziatori, intermediari, ecc. A supporto della struttura di governo politico-strategico ci deve essere quello che Mintzberg chiama la "tecnostruttura", cioè una struttura di staff che funge da segreteria e da Ricerca & Sviluppo; una struttura che ricerca finanziamenti fa progetti per gli avvisi pubblici e gestisce la loro realizzazione, diretta o indiretta.

Questo esercizio è essenziale per l'OT. La ricerca e la progettazione dello sviluppo nelle imprese assicura il mantenimento sul mercato competitivo e sono funzioni che la proprietà o interpreta o finanzia. I Comuni non hanno risorse per lo sviluppo e gli enti erogatori di risorse (Regioni, Governo ed Europa) non dispongono di sistemi che assicurino continuità e focalizzazione. Essi peraltro perseguono un obiettivo 'funzionale' mentre il territorio va trattato con una logica di sistema. La progettualità partecipata, assecondata da possibili finanziamenti pubblici, risulta pertanto essere il maggiore legante per tenere in vita una OT.

Il problema da gestire è quello di far coincidere – con intelligenza e competenza – la finalità dell'ente erogatore e quindi l'oggetto (funzionale), le modalità (burocratiche) e il tempo concesso di realizzazione (solitamente annuale), previsti dal bando di finanziamento, con il disegno strategico di sviluppo locale che, invece, ha un oggetto sistemico, prevede l'uso di metodologie partecipative e ha bisogno di un periodo di durata pluriennale. Anche questa considerazione conferma che maggiore è la capacità della struttura che gestisce lo staff dell'associazione (la tecnostruttura) e maggiore è la probabilità della sua continuità di vita. Condizione necessaria, ma non sufficiente. Siccome l'OT si basa essenzialmente sull'associazione di Comuni, conoscendo la variabilità delle appartenenze politiche degli amministratori locali, non si può escludere che la vita si interrompa all'improvviso.

IL DESTINO DELLE ORGANIZZAZIONI TERRITORIALI

Pur con tutti i problemi e le difficoltà di costituire e tenere in vita le OT, il loro destino è destinato a crescere, a evolvere e anche a diversificarsi nelle formule adottate e per le finalità perseguite. Ci sono diverse condizioni che attualmente, così come è avvenuto agli inizi del secolo, vanno incoraggiando i processi di costituzione di strutture di valenza 'territoriale' in grado di gestire lo sviluppo locale in chiave sistemica. Ne citiamo alcune.

Lo spopolamento delle aree interne e la migrazione dei giovani italiani verso le città metropolitane e le altre città europee è un fenomeno da contrastare mettendo assieme borghi piccoli che detengono un antico patrimonio, fortunatamente ancora conservato con amore.

Il turismo mondiale ha già cambiato rotta e una parte, molto qualificata, va cercando di maturare esperienze in luoghi che hanno conservato tradizioni e storia, capaci però di raccontarla mostrando ciò che il territorio

protegge e a volte, inconsapevolmente nasconde. Si può fare l'esempio del Cilento dove 45 Comuni dei quattro comprensori esistenti: Cilento Centrale, Alburni, Vallo di Diano e Golfo di Policastro hanno costituito un'associazione per promuovere, 'assieme', il turismo archeologico.

Il turismo religioso è in forte crescita e le guerre hanno accentuato il bisogno di trovare riferimenti nei santi che sono vissuti in certi luoghi. Si può fare l'esempio del Salento che si riconosce in Sant'Oronzo e che ha costituito in suo nome l'Associazione delle Città Oronziane.

I cammini, dopo il successo di Santiago de Compostella, è diventato un grande legante tra Comuni perché essi devono necessariamente trattare allo stesso modo i tratti del Cammino che condividono. Il Cammino di San Filippo Neri, costruito di recente tra Cassino e Gaeta, ha costituito necessariamente l'Associazione dei Comuni attraversati.

Gli itinerari culturali europei costituiscono uno strumento ancora più potente a favore dell'OT, anche se non sempre si identificano come cammini. Per ottenere l'accreditamento di un itinerario bisogna, infatti, costituire necessariamente un'associazione ed essa deve garantire il funzionamento dell'itinerario di riferimento per almeno due anni, prima di poter chiedere l'accreditamento del cammino al Consiglio d'Europa.

Vi è poi è in atto la sperimentazione da parte di alcune Regioni italiane della formula delle Destination management organization (DMO). Esse hanno lo scopo di aggregare soggetti pubblici e privati di un territorio – definito per area o per tema – per offrire al mercato turistico il proprio patrimonio attrattivo, al pari di un'agenzia turistica.

Non va poi dimenticata l'azione delle Comunità montane ancora in vita, le Unioni di Comuni e i Gruppi di azione locale (GAL). Esse sono strutture che aggregano Comuni e operano per lo sviluppo locale, dispongono di risorse economiche dirette e possono investire su progetti di sviluppo in modo ricorrente.

A ciò va aggiunta l'opera avanzata da 'nuovi organizzatori' che compaiono sulla scena: i territorialisti e gli ergonomi. Entrambi si richiamano a Olivetti, quell'Adriano che negli ultimi anni si è occupato sempre di più dei territori, anziché delle fabbriche o dei prodotti della sua azienda. Un territorialista come Alberto Magnaghi afferma: "Il territorio non è lo spazio geografico né il suolo della pedologia, ma un soggetto vivente ad alta complessità, esito di processi coevolutivi, sinergici fra insediamento umano (organizzato su basi culturali) e ambiente (organizzato su basi geologiche e biologiche)".

CONCLUSIONI E AUSPICI

L'esperienza di questi ultimi 30 anni dimostra che è possibile costituire delle OT usando concetti e metodologie proprie dello sviluppo organizzativo che si sono utilizzate nei 30 anni precedenti, soprattutto nelle imprese. Vanno naturalmente aggiunti nuovi contributi scientifici: l'Urbanistica, l'Architettura, il Design, la Storia, l'Archeologia, l'Ambiente, l'Ecologia, l'Etologia, ecc. L'esigenza di costituire le OT e altre forme di organizzazione, che facciano del territorio un 'soggetto organizzativo', si sviluppa in questo ultimo periodo perché il contesto mondiale sollecita, per motivi diversi, nuove fome di sviluppo dei territori, sia per trovare soluzioni per le cosiddette aree interne del Paese sia per rispondere alle nuove richieste del turismo mondiale, ma anche perché le persone cercano pace, vogliono provare benessere, e vivere in armonia con la natura e tutti gli altri esseri viventi che condividono uno spazio territoriale comune. L'importante è determinare le priorità di intervento e finanziare quei 'processi organizzativi' che portano a costituire "strutture stabili di gestione della qualità di vita sui Territori", ciò che gli ergonomi italiani chiamano "ergonomia sociale e del territorio".

Negli Anni 90, sul Lago Maggiore, all'Istud, Bruno Maggi costituì L'officina di organizzazione per discutere sui casi di eccellenza di sviluppo organizzativo nelle grandi Imprese industriali. Ci auguriamo che sia venuto il momento per costituire un 'Forum' similare, aperto agli amministratori locali, alle imprese, alle associazioni, agli enti religiosi e ai nuovi progettisti dello sviluppo territoriale. Il Forum servirebbe per raccogliere e condividere le esperienze maturate e potrebbe consentire di mettere a fuoco politiche nazionali nel sostenere forme diverse di OT, nell'attivare processi di sviluppo organizzativo finalizzati a trovare le soluzioni più efficaci, nel formare persone qualificate per gestire tali processi e nel regolare in modo più opportuno le politiche di finanziamento pubblico a sostegno dei processi di sviluppo.

BIBLIOGRAFIA

Per motivi di spazio, la bibliografia è stata inserita online. È possibile consultarla tramite il QrCode pubblicato nel sommario.