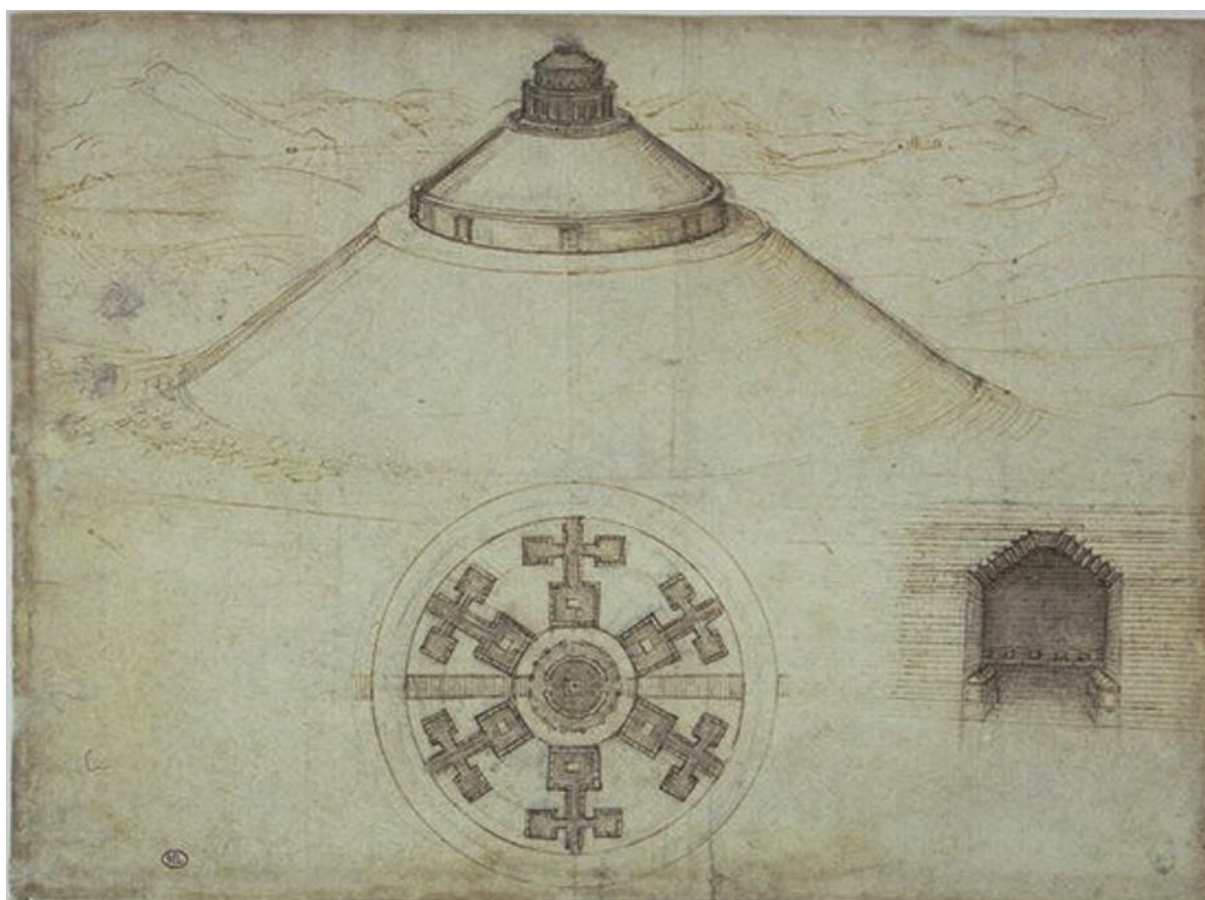


# ***Riflessioni e spunti intorno al tema delle città metropolitane e del riordino delle province***

***contributi di Lauro Mattalucci, Giovanni Reale,  
Antonio Zanardo***



## ***Dialoghi***

***Rivista di studi sulla formazione  
e sullo sviluppo organizzativo***

***Anno VI, numero 1, Luglio 2015***

## Descrizione immagine

**Leonardo da Vinci, Tomba a pianta centrale: elevazione di fronte, pianta, dettaglio di una camera funeraria, disegno, 19.8 × 26.7 cm., prima decade del XVI secolo, Département des Arts Graphiques du Louvre**

*Il disegno di Leonardo fa parte del codice Villardi, una straordinaria collezione di disegni acquistata dal Museo del Louvre nel 1856 da Giuseppe Villardi, un mercante e antiquario milanese.*

*Il soggetto del disegno è una grandiosa tomba etrusca (che tradizionalmente si è guadagnata l'appellativo di "mausoleo"), che alcuni studiosi - sulla base delle similitudini date dalla monumentalità della costruzione, dalla pianta circolare, dello spaccato della camera funeraria e finanche dal paesaggio collinare che s'intravede sullo sfondo - identificano con il grande tumulo funerario di Montecalvario (datato al VII sec. a.C.) presente a Castellina in Chianti (SI), tumulo che tuttavia non fu mai completato.*

*C'è nel disegno sicuramente quell'amore per le arti ed i miti del mondo antico con cui Leonardo si confrontò costantemente, e che gli aveva fatto dire che «l'imitazione delle cose antiche è più laudabile delle moderne». Qui il confronto con gli antichi non riguarda la classicità greco-romana, ma concerne una civiltà a quel tempo avvolta nel mistero, evocata soprattutto da resti archeologici che parlano del mondo delle tenebre: una suggestione che anche noi cogliamo subito nel disegno osservando lo scorcio di camera funeraria, tracciata a matita nera, in cui si nota una fila di piccole urne cinerarie. Qui tuttavia si arresta l'imitazione delle cose antiche, perché Leonardo reinterpreta il tradizionale tumulo etrusco a pianta rotonda sormontato da una volta a calotta, facendolo diventare una piramide circolare formata da due tronchi di cono (di cui solo il secondo ha funzioni di sepolcro funerario), essendo la proporzione tra l'altezza della intera costruzione e quella del primo tronco di cono pari al rapporto aureo. A chi guarda oggi il disegno potrebbero venire in mente tombe di civiltà esotiche, non fosse per quel tempietto circolare circondato da colonne posto sulla cima, dalla cui cupola sembra elevarsi, attraverso un oculo, il pennacchio del fumo delle cremazioni. Si tratta di una architettura di gusto genuinamente rinascimentale che richiama da vicino l'edificio posto al centro della piazza nella celebre tavola (1480-90) che porta il titolo di Città Ideale, conservata ad Urbino nella Galleria nazionale delle Marche, edificio che a sua volta si ispira al "De architectura" di Vitruvio.*

*La ricerca di una ideale armonia per queste dimore dell'Ade si palesa anche nella pianta del "mausoleo", composta attraverso simmetrie circolari, con i cunicoli che conducono alle camere funerarie disposti a raggiera a partire da un vano centrale di forma esagonale: il tutto ubbidisce ad una gelida razionalità architettonica che fa pensare alla struttura urbanistica di una città ideale, come la concepiva nel XV secolo un'altra mente poliedrica, quella del senese Francesco di Giorgio Martini.*

*In questo disegno del codice Villardi - nato forse, una volta tanto, come puro esercizio di immaginazione creativa - troviamo dunque l'amore per gli antichi unito alla ricerca di armonie ideali ed alle suggestioni dell'invenzione geometrica. Le stesse cose scopriamo in tanti altri artisti rinascimentali, a cominciare ovviamente da Piero della Francesca (che alla produzione pittorica unì la stesura di trattati matematici). Per comprendere quanto in profondità la matematica (e in particolare l'abaco, i metodi del calcolo aritmetico studiati dalla crescente borghesia commerciale) abbia condizionato i modi vedere l'arte nel Rinascimento italiano è sempre utile leggere "Pittura ed esperienze sociali nell'Italia del Quattrocento", testo in cui il critico d'arte inglese Michael Baxandall si sforza di indicarci un modo di guardare l'arte cercando di adottare la prospettiva visuale delle persone dell'epoca.*

*Si fa fatica, partendo da queste basi, a comprendere come si sia arrivati a mettere in contrapposizione tra loro la cultura umanistica e quella scientifica, con contrastanti rivendicazioni di superiorità dell'una sull'altra; e ancor più si stenta a capire come tale contrapposizione si perpetui nell'attuale dibattito sulla scuola.*

*Se ne parla anche in questo numero di Dialoghi.*

# *Dialoghi*

***Rivista di studi sulla formazione  
e sullo sviluppo organizzativo***

**Comitato di Redazione:** Giuseppe Andriolo, Lauro Mattalucci, Giovanni Gaetano Reale, Elena Sarati, Tiziana Teruzzi, Antonio Zanardo

**Referente Scientifico:** Lauro Mattalucci      **Direttore Responsabile:** Elena Sarati

**Hanno contribuito a questo numero:** Paolo Bottazzi, Marcella Farioli, Claudia Mattalucci, Lauro Mattalucci, Giovanni Gaetano Reale, Elena Sarati, Augusto Vino, Antonio Zanardo.

**Si ringraziano per le testimonianze:** Laura Bruno, Alessandra Kustermann e Paola Corna Pellegrini.

**E per la collaborazione:** Susanna Minghetti e Sara Rossetti di ASL Milano.

Il disegno di Leonardo da Vinci in copertina è introdotto da Lauro Mattalucci

Sito della rivista:  
[www.dialoghi.org](http://www.dialoghi.org)

# RIFLESSIONI E SPUNTI INTORNO AL TEMA DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DEL RIORDINO DELLE PROVINCE

RECENSIONE DI:

**"CITTÀ METROPOLITANE. LA LUNGA ATTESA", DI WALTER TORTORELLA E MASSIMO ALLULLI<sup>1</sup>**

a cura di Lauro Mattalucci

Il testo di W. Tortorella e M. Alulli, ricco di informazioni e di puntuali riflessioni sul tema, si inserisce nel vivo del dibattito politico in merito alle città metropolitane ed al loro non facile iter attuativo.

Come tutti sanno la legge del 7 aprile 2014 n. 56 (nota come "legge Delrio") recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" prevede, nel nuovo ordinamento del sistema delle autonomie locali, la istituzione della "città metropolitane" di dieci città metropolitane: oltre a Roma, quelle di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria<sup>2</sup>. La legge le qualifica come enti territoriali di area vasta, indicando quali debbano essere le funzioni e gli organi di governo (sindaco metropolitano, consiglio metropolitano, conferenza metropolitana).

Va ricordato che la "città metropolitana" non è una novità: essa costituisce un ente locale che nell'ordinamento italiano è stato previsto per la prima volta dalla legge n. 142/ 1990 (artt. 17-21) riguardante la riforma del sistema delle autonomie locali. L'art. 21 di detta legge recita:

«Entro diciotto mesi dalla delimitazione dell'area metropolitana, la regione, sentiti i comuni interessati, provvede al riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana».

Sono passati 25 anni! Niente di quanto era stato previsto è accaduto. Sarebbe lungo ripercorrere il complesso di atti legislativi che in questi ultimi ventiquattro anni sono stati promulgati per istituire le città metropolitane e rimasti poi senza effetto, mentre nei convegni si continuava a ripetere che le città metropolitane costituiscono uno dei principali *driver* delle economie in crescita e ci si sforzava di indicare quali modelli di funzionamento (ad esempio quello delle *smart city*) potesse favorirne lo sviluppo a vantaggio della collettività.

È forse mancata una seria riflessione sui motivi per i quali le aree metropolitane non sono decollate; si tratta comunque di uno dei tanti esempi della vischiosità (per non dire della paralisi) che assumono i processi di riforma, ove la emergenza di *barricating factor* impedisce che si produca uno sforzo effettivo per conseguire i vantaggi che vi sono sulla

---

<sup>1</sup> Editore: Marsilio, Venezia, 2014.

<sup>2</sup> Le Regioni a statuto speciale Friuli - Venezia Giulia e Sicilia hanno potestà di adeguare i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge.

carta. La attuazione delle previsioni di legge sulle aree metropolitane si presenta ora, a causa della crisi e delle ristrettezze della finanza pubblica, più problematica che nel 1990. Tuttavia non vanno ignorate le esperienze qua e là intervenute in tempi recenti materia di *governance territoriale* e delle lezioni che se ne possono trarre.

Venendo a parlare del testo di W. Tortorella e M. Alulli diciamo innanzi tutto che proprio dalla constatazione di questa incapacità di trasformare in realtà le previsioni normative esso deriva sottotitolo, *La lunga attesa*. Tutta la prima parte del libro è infatti dedicata proprio ad esplorare la serie di sterili tentativi di riforma, sino a giungere all'attuale legge Delrio<sup>3</sup>.

Dopo l'illustrazione dell'ampia produzione normativa che ha costellato la *lunga attesa* (senza forse adeguatamente approfondire le ragioni per le quali, sistematicamente, non si è riusciti ad implementare le previsioni normative<sup>4</sup>), il volume passa ad esaminare due dimensioni problematiche relative alla realizzazione delle città metropolitane e che riguardano rispettivamente:

- le istituzioni e la politica, con specifico riferimento alla stesura degli statuti e al ruolo dei diversi organi della città metropolitana (sindaco, consiglio e conferenza);
- la realtà socio-economica delle città metropolitane, con riferimento alle specificità che possono intervenire nelle varie realtà ed alla costruzione dei network capaci di dare attuazione alle politiche che potranno essere prodotte entro il nuovo livello istituzionale.

È qui impossibile sintetizzare la messe di informazioni e di considerazioni che il testo di W. Tortorella e M. Alulli svolge a riguardo di tali due dimensioni problematiche: informazioni e considerazioni che – a giudizio di chi scrive – valgono a consigliarne la lettura non solo agli addetti ai lavori, ma al più vasto pubblico dei cittadini interessati al funzionamento delle istituzioni ed allo sviluppo della cittadinanza attiva.

In effetti gran parte del dibattito che ha accompagnato l'iter di approvazione della legge Delrio sembra essersi concentrato sul deficit di democrazia rappresentativa connesso alla mancata elezione diretta da parte dei cittadini degli organi delle città metropolitane. Complessivamente si è parlato assai più di *government* che di *governance territoriale*; vi è stata poi una forte attenzione al tema del contenimento della spesa pubblica (come attesta, nel testo della legge, la ormai ricorrente formula *senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*) che mal si concilia con una prospettiva riformatrice di più ampio respiro, se è vero che le città metropolitane rivestono un ruolo strategico nell'economia nazionale.

Sulla *vexata quaestio* della rappresentanza metropolitana (di primo o di secondo livello) è interessante leggere nel libro i riferimenti a tre esempi "storici" di realtà metropolitane in Europa – Lione, Londra e Stoccarda – che hanno adottato modelli differenti<sup>5</sup>. Si osserva che, nonostante le differenze istituzionali, i modelli reali attraverso i quali si esplicitano i processi decisionali in ogni caso "tendono a conciliare rappresentanza politica (orientata cioè alla tutela di valori e sistemi di credenza di natura politica) e rappresentanza degli interessi territoriali in aree metropolitane complesse".

---

<sup>3</sup> Per la precisione il testo si chiude con le informazioni disponibili nel gennaio 2014 quando ancora si parlava di disegno di legge Delrio. Da allora è intervenuta, con lievi modifiche, la promulgazione della legge e si è messo in moto (con singolare rapidità, rispetto a quanto avvenuto in passato) l'iter attuativo, sino alle elezioni in corso dei Consigli metropolitani. Informazioni aggiornate sull'iter attuativo sono reperibili al sito <http://www.affariregionali.it/comunicazione/dossier/attuazione-legge-delrio/>

<sup>4</sup> Usiamo qui il termine implementazione nel senso proposto nel testo Bardach E. (1978), *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge Massachusetts and London, MIT Press.

<sup>5</sup> Nel caso di Londra e Stoccarda abbiamo due differenti forme di democrazia direttamente elettiva; nel caso di Lione abbiamo invece una democrazia di secondo livello.

Porre l'accento sulla *governance territoriale* significa mettere al centro dell'attenzione l'idea di una possibile fertile collaborazione tra amministrazione pubblica, mercato e cittadinanza per inquadrare e risolvere i problemi emergenti in materia di sviluppo, trasporti e servizi pubblici, urbanistica, servizi sociali, cultura, ambiente ed altro<sup>6</sup>, rispondendo ad un bisogno di democrazia partecipativa prima ancora che ad un bisogno di democrazia rappresentativa.

Gli autori del testo osservano al riguardo che – a riprova di come spesso la promulgazione di nuove leggi non sia condizione né necessaria, né sufficiente per produrre reali cambiamenti – la *governance metropolitana* è già da tempo una realtà in molte aree interessate dalla riforma, dal momento che la definizione e l'attuazione delle varie *policy* ha ormai di fatto assunto una dimensione metropolitana. Le stesse ICT possono favorire la partecipazione dei cittadini nella produzione di politiche urbane sostenibili e mirate ad una migliore qualità della vita, come attestano le iniziative delle *Smart Cities* nei territori metropolitani. Si tratta allora di mettere in valore le buone prassi, senza peraltro sottacere le difficoltà incontrate nel coinvolgimento partecipativo e nella creazione di consenso tra le rappresentanze di interessi diversi.

Su questo nodo problematico sono particolarmente significativi i problemi che il testo mette in evidenza connessi ai conflitti che possono emergere tra capoluogo e comuni minori che stanno attorno ad esso, conflitti che sono "riconducibili alla diseguale distribuzione di costi benefici delle diverse conseguenze della metropolizzazione".

«Le esternalità del processo di metropolizzazione» - si osserva nel testo - «ricadono in parte sui comuni centrali [...], ma in termini infrastrutturali soprattutto sui comuni diversi dal capoluogo chiamati ad ospitare servizi ed impianti di supporto alle funzioni del comune centrale».

Molto significativi sono a questo riguardo le informazioni ricavate dal Nimby Forum<sup>7</sup>. Per superare conflitti e contrapposizioni sterili si suggerisce nel testo di prevedere nello statuto organismi (quali ad es. i forum tematici e – su un piano più impegnativo – strumenti quali il bilancio partecipativo o la istituzione di commissioni per il dibattito pubblico sul modello delle esperienze francesi<sup>8</sup>) atti a facilitare l'ampia partecipazione di cittadini singoli ed associati ai processi decisionali metropolitani.

L'insieme dei suggerimenti che il testo offre – sulla base di analisi e ricerche che vengono rivisitate dagli autori – possono costituire un efficace vademecum per una attuazione non solo formalistica delle città metropolitane, a patto che tali suggerimenti siano calati nella prassi implementativa e nei paralleli processi di apprendimento collettivo tra i differenti *stakeholder* coinvolti.

La partita delle città metropolitane è dunque aperta e può essere vista come opportunità da cogliere. È questo, in sintesi, il messaggio che il testo trasmette.

«Molta della loro efficacia dipenderà» – come si legge nella quarta di copertina – «dalla capacità di sviluppare un'adeguata politica nazionale rivolta alle città e alle aree urbane, anche per seguire quella linea tracciata a livello comunitario che individua le città come una delle tre opzioni strategiche delle politiche di coesione future».

---

<sup>6</sup> La legge n. 56/ 2014 all'art. 4 definisce in termini ampi le possibili *policy* in capo alle aree metropolitane.

<sup>7</sup> Nimby Forum è un progetto di ricerca sul fenomeno delle contestazioni territoriali ambientali gestito dall'associazione no profit Aris – Agenzia di Ricerche Informazione e Società. Il sito di Nimby Forum è accessibile all'indirizzo <http://www.nimbyforum.it/>

<sup>8</sup> Su questo tema si veda sul portale Marco Aurelio l'articolo *La democrazia deliberativa: concetti base e stato dell'arte* (<http://62.77.61.20/asp/MADoc.asp?IdT=2&IdD=3870>)

## RESOCONTO DEL CONVEGNO

### **"IL VALORE DEL CAPITALE UMANO NELL'AVVIO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E NEL RIORDINO DELLE PROVINCE"**

#### ***La sfida della riorganizzazione: stato dell'arte, criticità e proposte***

**a cura di Giovanni Gaetano Reale**

L'Associazione Italiana per la Direzione del Personale (AIDP), gruppo Pubblica Amministrazione (AIDPpa), l'ANCI della Lombardia e la Città Metropolitana di Milano hanno, il 27 aprile 2015, organizzato un incontro di riflessione con l'obiettivo di porre al centro del dibattito sulle riforme istituzionali in atto, la creazione delle Città Metropolitane e la trasformazione delle Province, le persone che vi lavorano. Il lancio del nuovo Ente e di un nuovissimo livello amministrativo e la scomparsa/trasformazione di un'antica istituzione: ciascuna delle due riforme ha importanza strategica, per i cittadini, per lo sviluppo del Paese, e anche per i Comuni e le altre amministrazioni. Dall'inizio dell'anno si discute, si emanano decreti, regolamenti e circolari su due aspetti centrali: la dislocazione delle funzioni (cioè dei servizi e dei valori finali per il cittadino), la mobilità e la ridefinizione delle risorse. E quelle umane, che, purtroppo, vengono considerate tendenzialmente solo come costi. Il percorso di definizione dei nuovi assetti istituzionali, che prevede la riallocazione delle funzioni istituzionali, non è ancora completato e non assume un aspetto ordinato; la nuova allocazione delle persone che dovrebbe seguire non sta dunque avvenendo: la definizione degli esuberanti, regolati quantitativamente e a priori dalla legge di stabilità, nella stragrande generalità dei casi non c'è, come non c'è ancora la ridefinizione delle funzioni.

Intanto le persone, che sono quelle che devono far vivere la riforma, che sono "le gambe" dei nuovi Enti, vivono, in molti casi, questa transizione con il morale sempre più basso, occupano simbolicamente le Province, come accade a Pisa, e si sentono pedine di un "gioco" che avviene sulle loro teste: chi può si cerca da solo di collocarsi in altri Enti, si muove autonomamente, gli altri rimangono in attesa degli eventi.

Questo il quadro in cui si è stato concepito il convegno e che ancora, quando si scrive, caratterizza il tema.

Il convegno ha cercato di porre la riflessione su quanto sta avvenendo, guardando appunto le riforme dal punto di vista del capitale umano, un capitale che gli Enti hanno, nel tempo, fatto crescere e che ora, nei vari passaggi istituzionali, si rischia, non solo di disperdere, ma soprattutto di non riconoscere: le persone sono "ridotte" a una riga in un elenco, riga che riporta solo dati amministrativi, il più delle volte.

Gli interventi istituzionali hanno fotografato la situazione nelle diverse realtà territoriali: l'avvio della Città Metropolitana di Milano (la seconda per importanza, dopo Londra), che



ospitava l'iniziativa, ha rappresentato il caso di analisi da diversi punti di vista, quello della politica, con l'intervento della consigliera delegata Arianna Censi al Personale, del Segretario Generale Simonetta Fedeli. Si sono messi in evidenza i tre assi su cui ci si è mossi per la sua creazione, l'identità del nuovo Ente, il mercato del lavoro interno, il rapporto con i comuni, soprattutto i più piccoli. I due rappresentanti hanno voluto sottolineare la centralità delle persone, delle loro storie, anche in questa fase di passaggio e di creazione della Città Metropolitana, al di là delle norme e delle possibilità istituzionali.

L'introduzione di **Carmelo Marazia**, preceduta dal saluto della Presidente di AIDP, **Isabella Covili Faggioli**, ha proposto, tra i primi obiettivi per la gestione di questa fase, "quello di passare da una percezione di sciagura ad una di opportunità" con la nascita di nuove istituzioni, strategiche per il Paese, come la Città Metropolitana, o comunque nuove, come le nuove "Aree Vaste", attivando tutte le azioni di sostegno al cambiamento per dare il massimo possibile di opportunità alle persone per collocarsi nel e partecipare al cambiamento. Prendendo atto che il percorso della mobilità è disordinato e incompleto, ha posto la domanda se non ci si attardi ancora in una visione "chiusa" del mercato del lavoro della PA, e se la gestione di questa operazione sugli organici non risenta di una visione centralistica della PA, che non è fatta di un unico apparato, ma di organizzazioni diverse, con una propria autonomia di gestione.

La prima sessione del convegno, denominata "La circolare Interministeriale 1/2015: stato dell'arte su mobilità, disponibilità, piani di riorganizzazione", coordinata da Giuliano Palagi di AIDP, ha cercato di fare il punto della situazione, proporre buone prassi e percorsi di correzione e implementazione.

**Michele Camisasca**, Direttore centrale Organizzazione, Personale e Sistema Informativo, di Regione Lombardia, ha evidenziato il ruolo della Regione in Lombardia, la prossima emanazione delle leggi regionali per la creazione della Città Metropolitana di Milano e quella dei nuovi organismi di area vasta e ha posto la necessità di un tavolo lombardo dei responsabili delle RU dei diversi Enti coinvolti per la gestione del personale in transizione dalle diverse Province. Per Camisasca ci vuole una gestione realistica, aziendale, degli esuberanti: in Lombardia si è in grado di farlo, ma tutti devono mettere le carte in tavola, compresi gli organi dello Stato presenti sul territorio, senza vincoli sulle dotazioni organiche.

Il direttore dell'area RU **Giovanni Giagoni** della Città Metropolitana di Milano ha enunciato l'obiettivo di costruire un'identità nuova a partire dalle persone, comunicare usando leva formativa, gestendo il mercato interno del lavoro, con una politica di age management, riconvertendo il personale alle funzioni di linea, lavorando con i comuni sulle aree omogenee (previste dallo statuto).

**Pier Attilio Superti**, Direttore Generale di Anci Lombardia, ha sottolineato l'opportunità storica, e la legge del Rio comunque lo è, per definire a livello locale i nuovi assetti istituzionali e per il riordino territoriale, senza bloccarsi in veti incrociati tra Enti, ed evitare che vi sia l'intervento dal livello centrale. Da evitare le complicazioni che deriveranno dalla diversità delle normative regionali nel riassetto delle funzioni, e dalle diverse pronunce della magistratura contabile, e combattere le complicazioni della gestione delle risorse umane derivanti dal principio che si debba attendere l'esaurimento di tutte le liste di esuberanti a livello nazionale, e lavorando su bacini a livello locale. C'è da discutere con Comuni, Regione e sindacati sulle iniziative di formazione per la riallocazione delle risorse. Non è concluso il tema generale, negli anni futuri, delle risorse per l'esercizio delle funzioni, che non è pensabile possa essere demandato tutto alle Regioni. Con la Regione l'ANCI sta scrivendo ai comuni per porre il problema dell'omogeneizzazione dei profili per consentirne la mobilità. Manca comunque l'elenco delle persone in soprannumero, al di là dei puri dati numerici.



L'esperienza della Provincia di Modena, riportata da **Raffaele Guizzardi**, Dirigente del Servizio personale, sistemi informativi e telematica, rivendicando esperienze virtuose di gestione del salario accessorio e l'utilizzo di forme di gestione associata dei servizi, ha posto in luce le difficoltà che stanno vivendo gli Enti, in una delle regioni che, come altre, non ha ancora elaborato una legge regionale: a Modena si è intanto fatto un accordo con il Comune per alcuni comandi di personale, per poi attraverso la procedura di mobilità, trasferirli definitivamente e ci si è mossi anche a livello di mobilità interna, eliminando rigidità procedurali, e di razionalizzazione degli spazi liberati in conseguenza del calo del 13% del personale derivante dai blocchi assunzionali.

Le riforme in atto sono state osservate dal punto di vista del Comune in un territorio in cui l'attuazione della Città Metropolitana è in ritardo per le note vicende amministrative, grazie all'intervento **Maria Maddalena Morino** Direttore RU del Comune di Venezia: il tema delle risorse economiche risulta particolarmente saliente, anche in rapporto alla fuoruscita dal patto di stabilità, il taglio conseguente del salario accessorio e le conseguenze sul clima interno, che non aiuta il cambiamento. La sfida sarà allora cercare di utilizzare le professionalità disponibili per garantire comunque i servizi ai cittadini, sia per il Comune di Venezia sia per la futura Città Metropolitana, quale evoluzione della Provincia (che peraltro aveva già effettuato forti risparmi), puntando molto sulle gestioni associate, anche se le incomprensioni dei Comuni sono ancora tante. La difficoltà grave, per il Comune di Venezia è che si tratta di un Comune una volta ricco e ora "decaduto", che in passato aveva molti "gioielli di famiglia" da vendere, che non ha più, è riesce difficile adattarsi alla mancanza di risorse.

La seconda sessione dell'incontro era denominata "politiche di ricollocamento e di occupabilità delle risorse umane: criteri d'azione e testimonianze aziendali" ed è stata coordinata da Luigi Vignali e da Carmelo Marazia di AIDP. In questa sessione si è voluto porre l'accento sulla valorizzazione delle competenze in un'ottica di "occupabilità" delle persone della PA, che rendano non traumatica ogni operazione di riorganizzazione, in un quadro di mercato del lavoro aperto e integrato tra pubblico e privato, guardando agli stessi strumenti previsti dalla riforma del lavoro.

**Luigi Vignali** ha portato l'esperienza del Ministero degli Esteri e dell'attenzione verso le competenze delle persone che vi lavorano, attraverso l'ascolto e la formazione per il trasferimento del personale all'estero e dall'estero in rientro in Italia. **Marco Crescimbeni**, Direttore RU del Comune di Verona, ha messo in evidenza la necessità di occuparsi della ricollocazione delle persone, come è avvenuto anche nelle fasi di transizione delle aziende pubbliche o private; l'esperienza che l'Ente può portare è quella del passaggio di alcuni dipendenti dal Comune alle aziende partecipate, risultato un caso di successo appunto per l'attenzione al sostegno e alla condivisione. Per Crescimbeni il rischio della transizione attuale è quella della mancanza di dialogo tra gli Enti, tra le Province e i Comuni, per incomprensioni o messaggi sbagliati.

L'intervento di **Elisabetta Caldera**, Direttore RU e organizzazione di Vodafone Italia, ha permesso di introdurre nel dibattito l'ottica dell'azienda privata multinazionale: non bisogna dimenticare i bisogni delle persone, neppure nelle fasi di ri-organizzazione e trasformazione (verso il digitale, che sta avvenendo adesso nelle aziende) e aiutare i capi a considerare le persone, risorse. **Cetti Galante**, Presidente di AISO, Associazione Italiana Società di Outplacement, ha posto in evidenza i cambiamenti in atto attraverso il job act, ossia la difesa del lavoro e non del posto di lavoro e l'importanza delle competenze come bagaglio delle persone, persone che non vanno mai lasciate sole nel cambiamento, e il ruolo che possono avere i servizi privati di ricollocazione. L'ottica dei servizi pubblici per la ricollocazione è stata affrontata da **Maurizio Betelli**, Direttore generale dell'Agenzia per la Formazione Orientamento e Lavoro (Afol) Ovest Milano, che ha ricordato che spesso nelle

amministrazioni pubbliche vi sono le persone giuste però ai posti sbagliati e che bisogna dunque avere attenzione ai processi di collocazione e ricollocazione delle persone, e a partire dalla consapevolezza che non sappiamo nulla delle competenze reali delle persone nelle amministrazioni, anche quelle non agite attualmente sul lavoro. Gli interventi sindacali di **Mauro Ongaro**, Segretario generale metropolitano della FP CISL di Milano e di **Graziano Gorla**, Segretario generale della Camera del lavoro di Milano, hanno affermato che il problema non è il cambiamento in sé. Perché la mobilità intercompartimentale non funziona? Perché non sono progettati bene i processi e gli obiettivi ai lavoratori, rispetto alle necessità sul territorio: mettendo in difficoltà le persone, parlando solo di spesa e non dando una visione, e degli obiettivi su cui coinvolgere i lavoratori, ma anche le stesse istituzioni, nel cambiamento.

Nelle conclusioni, la consigliera Censi è ritornata sulla grande novità della Città Metropolitana, come regolatore della distribuzione di servizi e funzioni sul territorio, denunciando l'assurdità del doverlo fare ereditando i vincoli finanziari delle Province, e rivendicando la necessità di una legge speciale, da sperimentare e da valutare successivamente, sulla scorta della esperienza francese, che, non da oggi, ha già le città metropolitane.

La riforma legislativa, avviata per l'urgenza della politica e per le pressioni sui mass media, non ha permesso che riforme così importanti per i cittadini e i servizi erogati fossero attuate partendo da ragionamenti strategici e di definizione dell'organizzazione e delle sue esigenze: l'esercizio effettivo delle funzioni avverrà allora senza una conoscenza preliminare delle risorse umane disponibili e una idea di assegnazione "razionale" del personale. Ora la partita per le persone che lavorano nelle ex Province è legata alla loro mobilità "interna" verso le città metropolitane o verso gli enti di area vasta oppure esterna verso altri Enti (Regioni, Comuni): non sempre pare esservi una regia condivisa, un dialogo effettivo tra Enti di livello diverso, una concezione che favorisca la transizione del capitale primo, le persone, verso nuove funzioni; non si è avviata nessuna sperimentazione (la legge di stabilità per il 2014 dava la possibilità) che abbia valorizzato le competenze acquisite nell'ambito pubblico, anche "rivendibili" in ambito privato, che prevedesse percorsi di ricollocamento, con l'obiettivo di non disperdere il patrimonio di competenze esistenti, che lo Stato nelle sue diverse articolazioni ha fatto crescere e che ora rischia di non mettere a fattor comune.

## ALCUNE RIFLESSIONI CRITICHE E DOMANDE

di Antonio Zanardo

Il testo di Giovanni Reale offre una sintesi precisa degli interventi che hanno avuto luogo durante il Convegno e dei contributi al dibattito sull'implementazione delle città metropolitane. Mi limiterò qui a riportare un paio di osservazioni di ordine generale che mi è parso di cogliere soprattutto in alcune comunicazioni tenute nel convegno: si tratta, d'altro lato, di osservazioni critiche che mi pare attraversino un po' tutto il dibattito sulla riforma della Pubblica Amministrazioni. La speranza è che, nello spirito di *Dialoghi*, esse possano consentire un ulteriore dibattito sul tema<sup>9</sup>.

### Pubblico e privato

Si oscilla costantemente fra l'idea di un'efficienza ridotta all'osso dalla crisi, quando non causata dall'immobilità o dalla mancanza di volontà al cambiamento, a una non ben precisata forma di ottimismo secondo la quale sarebbe sufficiente "copiare" le aziende private per trasformare la PA in un organismo autonomo, efficace, economico e soprattutto produttivo. Si ritorna spesso nel dibattito pubblico, qualora se ne fosse ancora sentito il bisogno, a un paragone improbabile fra due realtà che non solo sono caratterizzate da priorità e obiettivi del tutto differenti, ma che si configurano per una complessità che denota ben pochi punti in comune.

Se indubbiamente alcuni strumenti possono essere del tutto spendibili, tenendo conto della specificità dei contesti, la Pubblica Amministrazione ha come obiettivo produrre beni e servizi per i Cittadini, "rendendo conto" a una molteplicità di interlocutori. La logica manageriale si configura pertanto con un orientamento e un fine profondamente specifici.

In tale raffronto si fatica quindi a cogliere il senso della trasformazione, ossia la pretesa di assimilare i due contesti ad un'unica matrice che dovrebbe per altro scavalcare a piè pari variabili politiche, sociali, culturali e strategiche, per lasciar posto a una gestione efficace. La domanda che aleggia nell'aria è se sia veramente possibile, visti gli svariati (e continui) tentativi fallimentari a tale proposito, o se serva una seria riflessione a riguardo. Il pensiero secondo cui per far fronte alle differenze occorre fingere che non esistano non sembra aver prodotto grandi risultati in nessun ambito, tantomeno in quello organizzativo.

---

<sup>9</sup> Ricordo che *Dialoghi* ha già dedicato a questo tema il numero monografico *Dialoghi* sulla Pubblica Amministrazione Territoriale nel gennaio 2012 cui ha fatto seguito un convegno presso la Sala Bertarelli, Castello Sforzesco, Milano 28 Maggio 2012.

L'efficienza e l'efficacia della Pubblica Amministrazione deve essere messa in campo attraverso l'equiparazione con il privato? O è possibile pensare a una amministrazione che funziona bene tenendo conto delle priorità e delle caratteristiche che la differenziano radicalmente dalle logiche di una azienda privata? Fino a che punto snaturarne l'identità contribuisce davvero al processo di cambiamento?

#### "Capitale umano" e logiche organizzative

Difficile d'altra parte non notare, sul versante privato, proprio i limiti di alcune logiche organizzative che non sempre valorizzano il "capitale umano" o l'innovazione, preferendo dimensioni più rassicuranti (e meno costose) che garantiscano i target di profitto, a volte proprio a scapito della qualità dei servizi o del benessere interno. Non vi è sostanzialmente la possibilità di semplificare o ridurre il tutto a un modello concettuale che non tenga conto della realtà e delle sue caratteristiche.

Forse sarebbe valsa la pena, riprendendo il tema della mia osservazione precedente, di affrontare proprio il nodo centrale che accomuna la P.A. all'azienda privata, ossia la crisi organizzativa, non tanto (e semplicemente) sui principi di efficienza ed efficacia generali, o ancor più sui risultati, quanto sul significato che assume oggi vivere nelle organizzazioni e la partecipazione al loro sviluppo e, soprattutto, sulla stragrande maggioranza degli attori che vi contribuiscono. Non infrequentemente, infatti, sono proprio l'incertezza e la mancanza di benessere a suscitare reazioni inaspettate nei lavoratori. Un tema interessante sarebbe allora quello di una valutazione delle priorità, che non vertono unicamente nel risparmio o nel profitto, ma che coinvolgono tout court tutte le persone che vivono nelle organizzazioni e ne permettono il funzionamento.

Ciò che sembra mancare, insomma, sono alcune domande, interrogativi, sia nel pubblico sia nel privato, che rendono conto di alcune contraddizioni. Sul fronte P.A. una riflessione attuale, ad esempio, sono i recenti scandali in alcune amministrazioni pubbliche, con infiltrazioni criminali che distorcono obiettivi, procedure e convenzioni allo scopo di generare un profitto illecito proprio dai servizi. Potremmo, semplificando come spesso accade, attribuire questi eventi alla presenza di singoli individui che delinquono e che entrano in modo improprio nella cerchia delle realtà del territorio. Tuttavia sarebbe interessante un'analisi organizzativa a proposito, per identificare anche le ragioni che troppo spesso legittimano l'abuso di beni pubblici, ossia il soddisfacimento di bisogni privati a scapito dei beni collettivi. Che idea è sottesa alla partecipazione alla vita e allo sviluppo della Pubblica Amministrazione?

In aziende private, con modalità differenti, il bisogno personale spesso non ha intenti di lucro, ma è orientato alla sopravvivenza del lavoratore esposto, ad esempio, all'aggressività della clientela insoddisfatta. Non sarebbe il caso di interrogarsi sulle reciproche priorità o sull'equità degli scambi fra organizzazione e individuo?