

AUDIZIONE GIAMPIERO MARCHESI 11 giugno 2014

D: Vorremmo affrontare con lei un primo tema-cornice relativo all'importanza del centro nelle politiche culturali. Perché lo stato centrale deve avere un ruolo così importante ad esempio per Sibari e per i soggetti radicati in territori specifici? Al di là dell' articolo 9 della nostra Costituzione, dove è la ragione di una politica centrale per i beni culturali?

R: Con riferimento all'art. 9 della Costituzione si ha l'impressione di assistere ad una sorta di rovesciamento del suo senso: piuttosto che affidare ai cittadini la responsabilità della tutela del patrimonio culturale e ambientale, sembra che lo Stato centrale usi l'art. 9 per difendere i beni culturali dai potenziali effetti distruttivi dei soggetti territoriali. Sovente ho la sensazione che l'azione centrale sia determinante per la tutela anche se la collaborazione efficace tra centro e territorio è fondamentale: la buona tutela presuppone una cooperazione di capacità e competenze centrali e locali. E' quello che noi cerchiamo disperatamente di praticare. Diverso è il discorso per i casi specifici. E' ragionevole che lo Stato si confronti con altre grandi amministrazioni pubbliche, come ad esempio con quella di Napoli per decidere gli interventi più opportuni sul Palazzo reale, mentre più problematico è il rapporto tra lo Stato e le comunità e le istituzioni locali nel caso dei beni culturali minori, seppure di valenza nazionale e internazionale. In questi casi la tendenza è spesso quella di non darsi fastidio vicendevolmente, sebbene al centro ci interroghiamo su come intervenire.

D: Nelle politiche culturali si ha la sensazione di avere a che fare con quattro "Stati": il MiBACT, il MISE, le Soprintendenze e gli Enti locali. Quattro Stati con missioni diverse, con ruoli diversi: il MiBACT assai lontano dai luoghi, le Soprintendenze a volte troppo incollate ai luoghi, EELL e MISE un po' subalterni. Che cosa ne pensa?

R: Ritengo sia necessario partire dal sistema degli obiettivi e delle "convenienze" di carattere istituzionale: ogni amministrazione si muove secondo i suoi obiettivi di breve, medio e lungo periodo. A ciò si aggiunge la temporaneità del ruolo di alcuni amministratori che, con incarichi di breve durata, iniziano cose che quasi mai riescono a concludere. Lo sfasamento tra i tempi dei programmi e dei progetti e la durata degli incarichi degli amministratori crea contraddizioni che si riflettono sul perseguimento di obiettivi e convenienze. Il fattore che, apparentemente, crea una convergenza di obiettivi tra soggetti istituzionali e una spinta "a fare" è soprattutto l'esistenza di risorse finanziarie. Questa spinta però si esaurisce quando si passa dall'assegnazione alla gestione delle risorse. Per evitare questa attenzione eccessiva alla dotazione finanziaria abbiamo provato a seguire una strada diversa (è il caso di Sibari come di altre realtà): abbiamo smesso di parlare di fondi e risorse monetarie e abbiamo cominciato a chiedere progetti e cose da realizzare.

D: Quindi l'alleanza istituzionale funziona fino alla posta finanziaria?

R: Esattamente. Cosicché quando andiamo a Sibari, come in altri luoghi, proviamo a chiedere alle Amministrazioni di progettare la valorizzazione e lo sviluppo di un sito archeologico. Proviamo non a fare promesse ma a sollecitare la progettualità di Regioni e Soprintendenze nella consapevolezza che un buon progetto trova sempre risorse per essere finanziato. In questo modo si è cercato di smontare il meccanismo della ricerca di fondi prima di aver deciso e valutato la convenienza ad impiegarli in un certo modo, prima di sapere "cosa fare".

D: Quindi si è cercato un modo perché lo Stato potesse destrutturare le convenienze alla mera cattura di risorse finanziarie pubbliche. Le risulta che lo Stato stia continuando a praticare modalità di intervento in grado di destrutturare queste convenienze? E se sì, come?

R: Non ho ovviamente il panorama di tutto quello che accade, dunque rispondo sulla base delle mie esperienze personali più significative. Nel dialogo tra Amministrazioni, anche in casi specifici quali Sibari o Pompei, tende a prevalere il modo di condurre le iniziative proprio di ciascuna Amministrazione coinvolta, vale a dire che ogni Amministrazione cerca di portare le altre sul proprio “binario”, ovvero su quello che conosce meglio. Spesso non c'è un confronto sugli obiettivi, sulle ragioni di quegli obiettivi, su come perseguirli e su chi coinvolgere per arrivare al risultato. Ciò rende il processo di destrutturazione delle convenienze particolarmente difficile, anche perché lo stimolo ad anteporre gli obiettivi alle risorse finanziarie non viene dai cittadini ma da rappresentanti di un'altra amministrazione dello Stato, come è il caso del DPS. L'operazione può riuscire una volta ma ha carattere episodico e non di sistema. Le Amministrazioni inoltre hanno un problema drammatico di competenze. Faccio un esempio: se io un po' illuministicamente dico al MiBACT di non pensare solamente al restauro di un bene culturale ma di allargare il dibattito e la partecipazione su un progetto più ampio ad altri soggetti quali la Regione, i Comuni, con i quali discutere di sviluppo legati al bene, porto il mio interlocutore su un terreno che non conosce. Il mio interlocutore, già sotto pressione per le difficoltà gestionali e operative sul suo terreno ordinario, “costretto” a confrontarsi su temi che non conosce o che non governa appieno si chiude completamente. Una reazione del genere ovviamente non può che peggiorare le condizioni di partenza.

D: Non sarebbe possibile che un'altra Amministrazione dello Stato affianchi, ad esempio, i Soprintendenti del MiBACT, integrando quindi competenze che legittimamente possono mancare o essere insufficienti?

R: Tentativi in questa direzione sono in corso da tempo e continuiamo a farne continuamente.

D: Passiamo adesso a parlare dei beni culturali e del concetto di valorizzazione che non è univocamente e chiaramente definito. Intorno all'incertezza nella definizione di cosa si intenda per valorizzazione non ritiene che gli interessi degli Enti locali e delle Regioni possano essere lontanissimi dagli interessi della Soprintendenza e anche da quelli del Ministero?

R: Ripercorrendo la mia esperienza professionale, posso affermare che il DPS ha certamente un grande potere di introdurre novità. A Sibari, ad esempio, abbiamo avuto la possibilità di proporre un intervento strutturale significativo e non il piccolo finanziamento annuale, come di solito avveniva nel passato. Siamo stati in grado di progettare un intervento strutturale dapprima convincendo il MiBACT al centro e solo dopo abbiamo interagito con la Regione Calabria perché prendesse una decisione su dove concentrare gli interventi: solo per superare le difficoltà o l'assenza di scelta da parte della Regione che il DPS esercita il suo ruolo di acceleratore di decisioni – nel necessario rispetto delle prerogative delle istituzioni coinvolte ma favorendone il consenso e l'azione conseguente – attraverso l'argomentazione il convincimento e la proposta.

D: Il DPS ha scelto il sito dove intervenire ?

R: Sì, anche se in Calabria non è stato particolarmente complicato perché oltre a Sibari erano stati selezionati anche i beni/siti di Reggio Calabria e di Locri. Tuttavia, nella scelta di Sibari è pesata la nostra scelta diretta, seppure con il coinvolgimento attivo del MiBACT. L'approccio implicito è stato di agire per fasi: nella prima fase si è cercato di rompere l'equilibrio insoddisfacente sotto il profilo dell'attenzione sul sito. Il MiBACT, anche volendo, non aveva, in quel momento, le forze per avviare la realizzazione di un intervento

di grandi dimensioni, né aveva risorse finanziarie adeguate. Il prevalere dell'obiettivo di tutela conduce inevitabilmente ad un approccio di ripartizione territoriale delle scarse risorse disponibili rendendo impossibile, in assenza di un impulso "esterno", la concentrazione dell'azione su interventi strutturali e di elevate dimensioni. Il MiBACT pensa alla conservazione del patrimonio, che è vasto, perché quella è la sua missione. Noi del DPS abbiamo forzato sulle premesse: prima la costruzione del progetto, usando ampiamente le competenze del MiBACT. Dal progetto è scaturito il programma e poi tutto il resto. Continua ancora a mancare purtroppo una logica vera e propria di "progetto di sviluppo territoriale" nel quale i beni culturali rappresentano una delle risorse, non l'unica, in grado di mobilitare il territorio sulla realizzazione. Aggiungo che sarebbe il caso di declinare il progetto di sviluppo territoriale in fasi perché non è immaginabile attivare tutto insieme. Si assiste spesso infatti alla nascita e al consolidamento di interessi, locali e non, alla conservazione, ad alleanze non previste, è quindi necessario affrontare e rompere le resistenze mano a mano che si rivelano. Se si prova ad affrontare tutte le possibili resistenze dall'inizio si corre il rischio che queste si coalizzino, generando una vera e propria chiusura nei confronti del progetto di valorizzazione. Questo è in parte ciò che è avvenuto a Pompei.

D: Abbiamo parlato di programma, di progetto, di fasi, di selezione del sito: può ricordarci come tutto ciò si è articolato nel tempo nell'esperienza di Sibari?

R: Devo partire nello spiegare come nasce l'iniziativa che abbiamo chiamato "Poli Museali". Poli Museali nasce per evitare in extremis che, con risorse già stanziare dal CIPE, si arrivasse alla costituzione, da parte dell'allora Sviluppo Italia, di una società ad hoc per i beni culturali (iniziativa che aveva suscitato perplessità nello stesso Ministero per i beni culturali). Con il consenso del Ministero, il DPS ha proposto a Sviluppo Italia di utilizzare finanziamenti prestanziati per progettare interventi invece che per costituire una nuova società. A quel punto il problema è diventato "cosa" progettare. E anche qui c'è stato un altro elemento di rottura: l'indicazione che abbiamo dato è stata quella di progettare lo sviluppo del territorio a partire dai beni culturali di rilevanza nazionale. Il Sud aveva bisogno di dimostrare di saper ideare e condurre anche iniziative complesse. Quindi abbiamo convinto il MiBACT a non fare comitati di esperti, a non aprire consultazioni con i Soprintendenti e con le Regioni. Abbiamo chiesto invece di individuare due o tre beni/siti per Regione e di concordare successivamente con ogni Regione su quale bene intervenire. Anche questa è stata anche una novità rispetto alle procedure amministrative passate. Ciò è stato possibile affermando che il CIPE non avrebbe deliberato il finanziamento se non si fosse deciso quali interventi effettuare. In Calabria si è arrivati con tre proposte, Reggio Calabria, Locri e Sibari. Gli studi di fattibilità immediatamente realizzati hanno convinto le istituzioni coinvolte a dare priorità a Sibari. Inoltre, l'altro aspetto rilevante è che non si è detto che a Sibari sarebbero arrivati i finanziamenti. Abbiamo chiesto e ottenuto che si facesse lo studio di fattibilità, solo se gli esiti fossero stati positivi saremmo andati avanti con la progettazione fino al progetto esecutivo. Sono convinto, ripeto, che se e c'è un buon progetto esecutivo su un bene di rilevanza nazionale non c'è bisogno di avere la garanzia in anticipo sulle risorse finanziarie, perché le risorse poi arrivano. Poli Museali ha adottato questa metodologia: abbiamo fatto gli studi di fattibilità e in alcuni casi ci siamo fermati a questo stadio in quanto ci siamo resi conto che non esistevano le condizioni per proseguire. Una volta fatta la scelta di concentrarsi su Sibari, abbiamo dovuto affrontare diversi aspetti di carattere tecnico, che ci hanno messo di fronte a un'altra sfida in quanto Sviluppo Italia (ora Invitalia) non avendo tutte le competenze chiave era necessario costruire un gruppo di persone con le competenze giuste, selezionate e testate specificamente sulle capacità di saper "fare". Poli Museali ha contribuito così anche a costruire capacità tecniche che dentro Sviluppo Italia che non c'erano prima nella misura

sufficiente. Dunque, in due-tre anni abbiamo rafforzato e costruito le competenze all'interno e abbiamo consolidato un gruppo che ha aperto a Sviluppo Italia una strada nuova.

D: Quali tipologie di competenze erano necessarie?

R: Prevalentemente profili tecnici. Erano necessarie persone che sapessero fare gli studi di fattibilità in materia culturale. Il gruppo inizialmente era formato da una decina di persone che gestivano gli studi di fattibilità assieme a professionisti esterni incaricati di volta in volta; in questo modo il personale selezionato, non tutto perché la selezione ha continuato ad essere molto rigorosa anche in fase di attuazione dell'intervento, è cresciuto professionalmente. Chi non ha lavorato bene dopo un anno è stato destinato ad altri incarichi. Dentro Sviluppo Italia si è creata una piccola struttura tecnica di una certa autorevolezza anche perché dopo qualche mese i team hanno cominciato ad essere autonomi anche nella conduzione delle altre fasi di progettazione tecnica (preliminare ed esecutiva).

D: Osservando questo tipo di progetti si ha l'impressione che si dia per scontato che la tutela abbia come conseguenza la valorizzazione del bene/sito. Sembra che la valorizzazione di un sito dipenda dalla capacità di tutelarlo e di costruire intorno ad esso quei servizi essenziali (biglietteria, museo, parcheggio) che ne consentono la fruibilità. E' così a suo parere?

R: La questione è complessa: tutela e conservazione sono condizioni necessarie ma non sufficienti per poter parlare di valorizzazione.

D: Il concetto di tutela è diverso a seconda che ne parli una comunità locale, un economista o un Soprintendente. E così secondo lei?

R: Deve essere la società (la collettività e le istituzioni che la rappresentano) a dichiarare che un bene è di interesse culturale, altrimenti non si hanno risultati apprezzabili. Vorrei precisare un aspetto importante: tutela e valorizzazione si possono tenere concettualmente separati purché non si ricorra ai fondi strutturali. La tutela è un compito ordinario dell'amministrazione e la Commissione Europea ce lo ricorda in occasione di ogni negoziato. La tutela, da sola, non può essere finanziata con i fondi strutturali mentre lo sono i progetti di sviluppo, che presuppongono valorizzazione e gestione delle esternalità positive. Aggiungo che in alcune aree è molto importante, aldilà di ciò che si realizza, in quanto tempo e come, che la presenza dello Stato sul territorio sia percepita in modo molto netta e forte. E' molto importante che lo Stato sia percepito anche fisicamente: ad esempio, anche solo attraverso la presenza di tre giovani tecnici che per dieci volte vanno a Sibari a fare sopralluoghi e riunioni. La presenza fisica di chi sta curando la progettazione è un elemento di rottura perché lancia un messaggio alla comunità locale sullo Stato che è presente e interviene su quel territorio. In questi casi, la questione non riguarda tanto la tutela, la valorizzazione, lo sviluppo, la coesione, la mobilitazione, bensì il messaggio di "vicinanza" fisica dello Stato.

D: Torniamo alla questione dei "quattro Stati" impegnati nel progetto. Il soggetto amministrativamente responsabile della fase studio di fattibilità è Invitalia ma una volta completata la progettazione a chi passa la responsabilità? Chi è il R.U.P.?

R: La progettazione viene fatta da Invitalia, da professionisti esterni in strettissimo raccordo con la Soprintendenza che ne mantiene in tutte le fasi la responsabilità, l'indirizzo e il coordinamento. Anche dialetticamente, ovvero discutendo, non imponendo. La Soprintendenza valida e firma il progetto.

D: Non è un po' strano che la Soprintendenza sia il soggetto che progetta e poi valida?

R: Ma è così che avviene secondo le norme e nel rispetto di un principio di distinzione fra RUP dell'intervento e altro soggetto che procede alla validazione.

D: Questo porta al progetto esecutivo?

R: Sì questo porta al progetto esecutivo.

D: A questo punto dell'iter si è in grado di quantificare l'ammontare delle risorse finanziarie necessarie per la realizzazione del progetto?

R: Sì, oltre alle risorse finanziarie complessive si decide quali sono i lotti funzionali e le risorse necessarie per realizzarli. Per il programma 2007–2013 ad esempio, noi siamo partiti nel 2005 per arrivare preparati all'attivazione del POIN "attrattori culturali". Avevamo pensato che se fossimo arrivati all'avvio del programma con i progetti pronti, il programma li avrebbe finanziati. Questa previsione non si è avverata a causa delle forme di cooperazione direi non efficiente tra i soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione del POIN. Per il POIN è stata adottata una modalità procedurale innovativa: pur essendo chiara la competenza esclusiva del MiBACT, è stata accolta la candidatura espressa dalle Regioni "Convergenza" ad avere un ruolo attivo sulle politiche di sviluppo territoriale. È stata una scelta generosa ma che si è rivelata appunto non efficiente: per quasi quattro anni si è solo discusso di regole, di procedure, di ripartizione di risorse finanziarie. I progetti pronti di "Poli museali" non hanno ricevuto l'attenzione necessaria.

D: I progetti erano arrivati nel frattempo a destinazione? Quando? Sibari, ad esempio, quando comincia a realizzarsi?

R: Non ricordo precisamente. Si era nella fase in cui con i progetti pronti e le risorse finanziarie a disposizione si poteva chiudere il cerchio rapidamente: questo, tuttavia, non è accaduto. La ragione per la quale ciò non è accaduto è che procedere a partire dai progetti avrebbe sovvertito la logica di una ripartizione minuta, euro per euro, tra i soggetti che sedevano intorno a quel tavolo (le quattro Regioni, il Ministero dell'Ambiente, MiBACT, che era da un lato con noi dall'altro contro di noi). Si è manifestata una sorta di "cooperazione avversa" tra centro e regioni che ha portato ad una situazione di blocco. Ovviamente non si parlava solo di Sibari ma di sette/otto interventi.

D: La logica di impegnare le risorse a partire dai progetti è in contrasto con la logica di pre-ripartizione dei fondi, è così?

R: Sì. Il POIN comunque è stato radicalmente rivisto in extremis e include il progetto di Sibari che è fra quelli ora finanziati. Siamo dovuti arrivare fino all'intimazione della Commissione Europea di chiusura del programma. L'operazione, come dicevo, è stata condotta in extremis e, paradossalmente, sono stati i progetti a salvare il programma perché abbiamo potuto affermare che, con i progetti già pronti, se avessimo semplificato le regole si sarebbe potuto partire. Non so dire se avremo successo perché tutto questo accadeva solo un anno fa e il tempo a disposizione per chiudere tutto, il 31 dicembre 2015, è drammaticamente corto. Può darsi che anche questo si riveli, alla fine, l'ennesimo tentativo destinato all'insuccesso però la politica di sviluppo da cui eravamo partiti, vale a dire mettere al centro la progettazione di un intervento e finanziarlo e solo dopo aprire tavoli con il territorio, è forse una cosa su cui bisogna riflettere a fondo. Si tratta senza dubbio di un percorso faticoso ma forse può rivelarsi più efficace di quello tradizionale, ovvero di quello basato sull'annuncio di un finanziamento che, in assenza di adeguati progetti, serve a fini di comunicazione "politica", creando finte aspettative, inevitabilmente deluse, che implicano scoraggiamento e sfiducia nell'azione delle istituzioni, e favorendo così chi ha interessi perché nulla accada. Stiamo cercando di applicare questo metodo (prima i progetti, poi le risorse per finanziarne i migliori) anche in altri ambiti. Per esempio quello delle città

aprendo con loro un dialogo sulle cose possibili da fare per valorizzare le loro risorse (culturali, ambientali, di “saper fare”) in tempi brevi.

Sempre con Invitalia, abbiamo chiesto a dieci sindaci del Sud (e a quello di Ivrea collegato con Matera per i luoghi “olivettiani”) di lavorare insieme, per qualche mese, semplicemente alla definizione delle condizioni prevalentemente di carattere organizzativo - piccoli interventi di mobilitazione, eventi - tali da consentire un salto percepibile nell’attivazione delle potenzialità collegate ad un patrimonio su cui magari si interverrà ancora ma sul quale le politiche di sviluppo sono già intervenute in passato. Abbiamo rilavato nettamente una straordinaria capacità dei Comuni a interagire, a mettersi in gioco. Sarà anche a causa della crisi e del fatto che i Comuni hanno risorse finanziarie scarse, ma abbiamo riscontrato che è sufficiente una semplice iniziativa di cooperazione tecnica e istituzionale per attivare energie e partecipazione delle Amministrazioni locali nella prospettiva di lavorare per costruire condizioni per finanziamenti futuri. In ogni caso, ho sperimentato una straordinaria capacità di ascolto e ho riscontrato la presenza di competenze forti, non diffusissime - magari concentrate solo in due tre soggetti che siedono intorno ai tavoli - ma posso affermare che esistono competenze importanti all’interno degli EELL.

D: Questo primo tentativo ha prodotto qualche risultato?

R: Stiamo ancora lavorando, con qualche ritardo rispetto alle previsioni perché il succedersi delle vicende istituzionali richiede, per il dovere di informazione e per ricevere adeguati indirizzi che legittimino all’azione, “nuovi inizi”. C’è stata una pausa nell’azione ma ora siamo ripartiti grazie all’attenzione del Sottosegretario con delega per la politica di coesione e alle lettere con cui ha informato i Sindaci sulla condivisione dell’iniziativa e quindi sulla sua continuità. Per noi questo è ovviamente essenziale.

D: Le faccio una domanda su Reggio Calabria che ha, più o meno, la stessa storia dei Poli Museali. Il museo era in corso di completamento, i Bronzi di Riace in prospettiva di rientro, pochissimo afflusso. Perché l’operazione del bando “99 idee” non ha prodotto i successi sperati? L’idea del bando non era buona? Le idee selezionate erano cattive o non si è saputo usare i progetti selezionati per andare avanti? O si tratta di un caso estremo perché l’amministrazione era commissariata? Quella storia è ferma, giusto?

R: Quella storia è parzialmente ferma. Tutte le cause citate concorrono agli attuali risultati ma soprattutto è mancata la spinta propulsiva. Abbiamo fatto un concorso di idee aperto, abbiamo effettuato una dura e seria selezione, la qualità delle idee non era eccelsa ma c’erano degli spunti interessanti. La questione su cui ci siamo fermati è la questione della coprogettazione: abbiamo pensato che con “le idee” avremmo potuto costruire dei team di progetto che avrebbero affiancato le Amministrazioni. Non abbiamo avuto dal territorio – o non abbiamo saputo suscitare – condizioni di sostegno propulsivo all’innovazione. A Reggio Calabria poi è cambiato anche il commissario prefettizio e la discontinuità anche in questo caso non ha favorito l’azione in corso che può, tuttavia, essere ripresa.

D: Il caso mostra che la discontinuità amministrativa o di governo interrompe sostanzialmente la spinta propulsiva politica e delegittima l’Amministrazione e i tecnici nello svolgimento delle proprie funzioni. E’ così?

R: Certo. L’autonomia tecnica è fondamentale ma deve essere legittimata dalla politica. C’è bisogno dell’attenzione politica, del coinvolgimento attivo degli amministratori locali, delle associazioni, del partenariato locale.

D: Tornando al concetto di valorizzazione, se assumiamo che valorizzare vuol dire rendere funzionale all’uso, è stata pensata la funzionalità di queste operazioni? Le iniziative sono state discusse con le persone che conoscono le funzioni? Ad esempio, i trasportatori degli

autobus che portano i turisti e che ne rilevano i fabbisogni sono stati ascoltati? Le fasi di fattibilità e poi di progettazione attingono dal bacino di conoscenze della comunità locale per ricercare la funzionalità degli interventi da realizzare?

R: Finché non hai idee non c'è progetto. E quando hai il progetto è necessario comunque che ci sia un agente, un leader di progetto che tiri le fila tra gli attori coinvolti nell'iniziativa ricordando a ciascuno le cose da fare e il ruolo che ha all'interno dell'iniziativa.

D: Ci vorrebbe un partito?

R: Non entro nel merito, ma credo che i partiti abbiano una capacità di far emergere una classe dirigente e qualcuno che abbia la capacità di far accadere le cose. La legittimazione politica è necessaria per dare a chi possiede autorevolezza tecnica il mandato all'esercizio di un ruolo preciso, istituzionale o meno, ma in ogni caso di guida. Il soggetto di cui parlo è qualcuno che sia in grado di indicare le modalità attraverso le quali si realizzano gli obiettivi condivisi con le risorse finanziarie a disposizione. Il ruolo di "agenzia" è, secondo me, rilevante. Adesso siamo nella fase di riforma della PA e si costituirà l'Agenzia per la coesione. L'Agenzia per la coesione dovrebbe avere un ruolo di analisi e monitoraggio, di stimolo per le amministrazioni ma anche il ruolo di condurre a termine le operazioni complesse di grande impatto per il Paese. Per esercitare questo ruolo è necessario costruire una nuova generazione di agenti che abbia competenze, energie e autorevolezza tecnica. L'autorevolezza tecnica sta nel raccordare in un modo percepibile le cose sparse. La gestione e il governo delle convenienze dei diversi soggetti che partecipano a un'iniziativa complessa è il ruolo che questi "agenti" dovrebbero avere per superare i conflitti e i blocchi locali che si generano sempre.

D: Nella sua esperienza, quanto è diffusa la cultura del risultato all'interno delle pubbliche amministrazioni?

R: La domanda alla quale è necessario rispondere è "quali sono gli incentivi che, anche in termini di avanzamento di carriera, conducono un operatore pubblico a misurarsi con risultati di sviluppo e a farlo sul territorio". Finora gli incentivi sono del tutto avversi. Prendersi poche responsabilità aiuta a non essere misurati e indubbiamente attualmente viene premiato chi è più vicino ai "centri decisionali" piuttosto che più vicino alla dura realtà di far muovere le cose sul territorio. Si tratta quindi di cambiare qualche regola. Il sistema degli incentivi dovrebbe sostenere e premiare comportamenti proattivi all'interno della pubblica amministrazione.

D: Non ritiene che il sistema degli incentivi sia carente proprio per l'assenza di una chiara identificazione del risultato in termini di impatto sulla vita dei cittadini e che l'assenza di un risultato qualificato in termini di benefici per il territorio, per i cittadini sia anche alla fonte di quei giudizi negativi sugli interventi dello Stato? Non è l'incerta identificazione di obiettivi, risultati e benefici attesi a impedire, da un lato, la premialità all'interno dell'amministrazione e, dall'altro, la visibilità dell'azione sul territorio?

R: Ciò che manca davvero è il coinvolgimento dei cittadini sui risultati e un aggiornamento dei risultati stessi nel corso del progetto. Aggiungo inoltre che le Amministrazioni si muovono sulla base di regole date: il sistema di responsabilità e di controlli è tale da non favorire la valutazione sui risultati raggiunti ma sulla coerenza dell'azione alle norme sulla spesa pubblica. Il che è naturalmente necessario ma non sufficiente se il risultato che si vuole ottenere è che quella spesa pubblica produca effetti lì dove sono necessari. In particolare questa vale poi per la politica di coesione la cui essenza è produrre cambiamenti non solo spendere risorse.

D: Nel complesso, dalle sue parole sembra esserci l'esistenza di due modelli di gerarchizzazione, uno implicito e uno esplicito. I soggetti coinvolti in questo tipo di operazioni non sono solo da coordinare ma c'è un problema di gerarchia implicita ed esplicita. Nella conduzione di queste operazioni, se capisco bene, qualcuno sa che dovrebbe esercitare una forma di "egemonia", ma non riesce a strutturare e a fissare le modalità con cui la può esercitare: ad un certo punto accade qualcosa che gli "trappa" dalle mani la responsabilità del progetto. Dall'altra parte il gioco complessivo dei soggetti è tale per cui tutti accettano di non essere il capo ma nessuno accetta esplicitamente di essere la coda. E quindi, in un certo modo, è fatale che il percorso si incagli: anzi si potrebbe dire che in qualche modo i pezzi del prossimo progetto si possono compiere in questa condizione soltanto a prezzi di volontarismo individuale molto elevati. La mancata lucidità sulla gerarchizzazione all'inizio non si recupera mai più: non dovrebbe essere chiaro da subito chi ha il pallino in mano? Il sistema delle regole a cui faceva riferimento lo consente?

R: Quando si parte con una iniziativa complessa sarebbe meglio avere pianificato tutte le fasi, programmato le attività e assegnato le responsabilità. Le condizioni di incertezze elevate fanno sì che ad un certo punto del progetto è possibile che chi ha condotto fino ad un certo punto l'operazione ne potrebbe perdere il controllo. A quel punto il funzionario pubblico deve operare una scelta anche di etica pubblica: la scelta del fare o non fare. Capita spesso di uscire dalla partita che tu stesso hai iniziato e di rientrarci ad un certo punto, ma solo per caso. Purtroppo si è molto consapevoli che la situazione è incerta.

D: Non si può quanto meno provare a definire e circoscrivere queste aree così pesanti di incertezze in partenza? Quali sono i punti su cui effettivamente si potrebbe ridurre questa condizione di incertezza stabilendo chi ha in mano la responsabilità complessiva di questo tipo di iniziative?

R: Sì, questo secondo me si potrebbe fare, però attualmente si riscontra una certa debolezza normativa su questi aspetti. Ciò che si potrebbe fare è progettare seriamente quello che si chiama modello di gestione, di governance, il modello di attuazione in cui sostanzialmente non si progetta solo il restauro o la pista ciclabile, si progetta la modalità attraverso la quale gli interventi si realizzano avendo cura di individuare un soggetto responsabile e un direttore che mantengano il ruolo per un periodo abbastanza lungo. L'Amministrazione, e indirettamente anche i partiti, dovrebbero, decidendolo ovviamente perché sono dei rappresentanti dei cittadini, delegare ad un agente determinati compiti che portano all'attuazione. Vorrei separare il ruolo di un agente, che è anche espressione della capacità dell'amministrazione di organizzarsi tecnicamente dando poi autonomia ad un suo fiduciario perché consegua dei risultati, rispetto al ruolo dei commissari che non ha dato prova di efficacia. Dico molto sinteticamente estremizzando il concetto. L'amministrazione che fallisce nomina un commissario (deus ex machina preso dall'esterno) che, nel giro di poco tempo, si accorge di essere soggetto allo stesso sistema di regole e vincoli che hanno impedito al soggetto "commissariato" di conseguire il risultato straordinario che ci si aspetta. E' questo il modello che va rovesciato: l'amministrazione deve essere in grado di esprimere le modalità attuative progettando il modello di attuazione.

D: Questa è una capacità che deve nascere dal territorio?

R: Sì, per far questo è necessaria la capacità di delega. Il Sindaco, il Presidente di Regione, il Ministro devono individuare un agente legittimato che non deve chiedere continuamente l'avallo delle sue iniziative. L'agente deve sopravvivere, nel suo ruolo, ai cambi di giunta o di governo: l'agente deve poter operare per un periodo lungo a prescindere dalle vicende politiche. E essere responsabile dei risultati. D'altra parte è la dura realtà che ci dice questo. La fase di realizzazione di un'opera pubblica rilevante in Italia dura, se tutto va bene e a norme vigenti, non meno di 8-10 anni. E' necessario che l'interesse pubblico alla sua

realizzazione e ai risultati sia tutelato per tutto il periodo e che la discontinuità politica o amministrativa (che fa parte della fisiologia della vita democratica) non diventi un alibi per non fare e non fare nei tempi più stretti perché i cittadini possano fruire dei risultati.

D: L'Agenzia per lo sviluppo potrebbe essere l'agente legittimato?

R: Certamente. Uno degli agenti perché non si può pensare che faccia tutto ovunque. Poi conta molto il metodo e l'esempio. E naturalmente anche le risorse di cui potrà disporre perché far muovere le cose sul territorio richiede competenze specifiche che vanno costruite e rafforzate nel tempo.

D: Sta pensando a qualcosa di simile all'Agenzia delle Entrate che, nonostante l'avvicendamento di Ministri e Governi, ha operato in continuità perché è un soggetto fortemente legittimato? La strategia dell'Agenzia delle Entrate non è cambiata in dodici anni e ciò l'ha resa uno dei soggetti istituzionali più legittimati del Paese. Pensava a qualcosa del genere?

R: Sì, esattamente. Naturalmente tenendo conto che parliamo di attività assai diverse.

D: Di fronte alla complessità e all'incertezza sottesa a queste iniziative, ipotizzare il governo "completo" sembra inimmaginabile. La gerarchizzazione eccessiva porterebbe a conflitti di ruolo molto pesanti perché i soggetti coinvolti non saranno mai disposti a riconoscere la piena leadership ad un altro soggetto. Allora la soluzione non potrebbe ricercarsi in una definizione di competenze e di ruoli in cui sia attribuita ad un soggetto una responsabilità riconosciuta attraverso una legittimazione ex ante? La legittimità per essere vera e non fittizia ha bisogno di due requisiti, il primo di carattere politico: tutti devono percepire che quella cosa è giusta e quindi può avere legittimità politica. Il secondo è legato all'esistenza di un risultato: si deve esplicitare, rendere noto il risultato atteso mettendo in evidenza che prendere una strada piuttosto che un'altra comporta un trade off. Esplicitare risultati e benefici attesi ti consente di gerarchizzare: se ci si limita a dichiarare gli obiettivi e i risultati senza annunciare impatti e benefici non potrai trovare la legittimazione. Benefici attesi, impatti sul territorio non andrebbero rappresentati già in fase di studio di fattibilità e poi di progettazione dell'intervento?

R: Naturalmente, vanno esposti e condivisi il percorso e gli obiettivi finali. Rispetto al tema della gerarchizzazione e al meccanismo decisionale, non si tratta, se non in casi eccezionali, di sottrarre ai soggetti istituzionali le responsabilità che la norma attribuisce loro perché altrimenti si blocca tutto. L'"agente" non si sostituisce a coloro che la norma individua come soggetti responsabili delle decisioni: l'agente, al contrario, dovrebbe avere il compito di sollecitare la decisione favorendo la convergenza delle singole convenienze. L'agente dovrebbe, inoltre, rendere evidenti le ragioni per le quali i risultati sono stati parzialmente o affatto raggiunti anche quando le cause sono da ricercarsi in una mancata decisione. Anche l'assenza di decisione rappresenta una responsabilità precisa rispetto ai cittadini. Se all'agente si attribuisse questo ruolo, egli sarebbe legittimato a mettere in evidenza situazioni in cui, pur essendoci tutte le condizioni, l'assenza di decisione ha impedito il conseguimento dei risultati. Ruolo pieno dell'agente e chiara individuazione di obiettivi, indicazione dei risultati e dei benefici attesi renderebbero maggiormente trasparente l'azione amministrativa e ciò consentirebbe ai cittadini di fare la loro parte. L'agente dovrebbe favorire, con tutti gli strumenti possibili, l'assunzione di decisioni ma se i soggetti preposti non decidessero, si avrebbe la possibilità di farlo emergere, dato che anche una "non decisione" è una decisione di cui ci si deve assumere la responsabilità.

D: E una decisione politica che ha decretato gli esiti del POIN?

R: Per quanto riguarda il POIN non ha funzionato il modello di cooperazione istituzionale e tecnica che si è istituito. E' stato un errore collettivo che ha dato luogo poi a successive distorsioni.

Di fatto il meccanismo decisionale si è bloccato. Preferisco sempre avere nozione di quello che è successo e del perché, individuare responsabilità e presunti colpevoli è alla fine un esercizio sterile. Imparare dall'esperienza però serve. Il PON Cultura 2014-2020 si sta impostando, anche con l'accordo delle Regioni, su basi radicalmente diverse anche proprio alla luce dell'analisi degli errori fatti con il POIN.

D: Tornando a Sibari, per concludere il nostro incontro, chi ha deciso che quello sarebbe stato l'intervento da finanziare?

R: Abbiamo deciso noi del DPS con il MiBACT (che ha articolazioni territoriali fortemente a contatto con le Regioni) e con l'assenso (o il non dissenso) della Regione.

D Perché avete deciso Sibari e non un altro sito?

R: Per compiere la scelta abbiamo usato una serie di criteri, il principale dei quali era quello che ci fosse una individuazione molto chiara delle cose da fare e per Sibari era così, a causa del complesso problema dell'assetto idrogeologico. Il principio ispiratore era quello di intervenire in situazioni complesse. Inoltre lo studio di fattibilità era già disponibile. Non si aveva alcun interesse a intervenire su un sito o un altro: ci siamo fatti guidare da criteri tecnici.

D: Nella valutazione avevate contezza del degrado intorno al sito?

R: Immagino di sì ma il mandato dei tecnici incaricati dei sopralluoghi è stato quello di concentrarsi su una cosa per evitare la questione del "benaltrismo". L'obiettivo è stato anche quello di non lasciarsi condizionare da considerazioni del tipo "state intervenendo su questo ma c'è ben altro da fare" perché assecondare questo tipo di logica ha come risultato quello di non fare nulla. Partire da una cosa, intanto, e poi vedere se e cosa può ulteriormente realizzarsi è un approccio al quale abbiamo molto creduto.