

10. Il Comune di Reggio Emilia di *Mario Minoja* ed *Elisa Mori*

Per comprendere le origini della Reggio Emilia di oggi, città capoluogo di un territorio variegato e dinamico, – nel quale convivono passione per la tradizione e slancio verso l'innovazione, ricerca dell'efficienza e della produttività e solidarietà cooperativa, imprenditorialità privata e iniziativa pubblica, passione per il territorio e ambizioni da città europea –, occorre risalire agli anni dell'immediato dopoguerra. E' in quell'epoca che una delle province più "rosse" d'Italia diviene crogiuolo di imprenditorialità privata e, nel contempo, sviluppa e pratica principi di buona amministrazione pubblica.

E' con l'amministrazione Spaggiari (1991-2004) che la convivenza ormai di lunga data fra governi locali di sinistra, cooperative di rilievo nazionale e piccole e medie imprese sempre più proiettate verso l'internazionalizzazione assume i tratti di una collaborazione esplicita; è il "tandem" Delrio – Bonaretti, al timone del Comune di Reggio nel periodo 2004-2013, che affronta la crisi economica scoppiata nel 2008 investendo sulle "eccellenze" del territorio, mettendo insieme le forze – pubbliche e private – per rispondere alla crescente domanda di welfare in un contesto di risorse decrescenti, introducendo logiche e pratiche di management nuove per migliorare la produttività della "macchina" comunale. E' infine a Luca Vecchi, eletto Sindaco nel giugno del 2014, che spetta la "cabina di regia" della progettazione e realizzazione della Reggio Emilia del futuro.

E' su questo arco temporale di 25 anni (dal 1991 ad oggi) che si snoda – dopo un paragrafo incentrato sui principali profili demografici ed economici della Reggio di oggi e un richiamo sintetico al ruolo delle Officine Meccaniche Reggiane e alla "via emiliana" al socialismo – la "storia" presentata in questo scritto, il cui *focus* principale è comunque sull'amministrazione Delrio – Bonaretti.

10.1 Un quadro generale del territorio comunale: profili demografici ed economici

A fine 2013, il territorio del Comune di Reggio Emilia registrava 172.525 abitanti, 22.681 in più rispetto al 2002. Nel decennio la crescita della popolazione è stata tra le più alte d'Italia, dovuta a un massiccio fenomeno migratorio proveniente da Paesi nord-africani, est europei e asiatici, accompagnato da un progressivo invecchiamento¹.

Il settore agricolo e dell'allevamento è molto presente con i comparti suinicolo, lattiero-caseario (Parmigiano Reggiano), enologico e ortofrutticolo. Il tessuto produttivo è caratterizzato da imprese di medio-piccola dimensione e dalla presenza di distretti industriali nei settori meccanico e della meccatronica, ceramico e tessile. Nel territorio provinciale sono dislocate imprese del calibro di Cte International, Brevini, Max Mara, Ferrarini, Veroni, Smeg, Landini e Lombardini. Di particolare rilievo sono le imprese cooperative, alcune delle quali di medio-grandi dimensioni (ad esempio CCPL, Coopsette, Coopservice, Coop Consumatori Nordest, Coopselios, CIR Food e Unieco), operanti in diversi settori.

Dal 2009 la crisi economica ha avuto un forte impatto sull'economia reggiana, in particolar modo sul numero di imprese insediate nel territorio, sul loro volume di affari e sull'occupazione. Fra il 2009 e il 2013 circa 900 unità produttive hanno cessato l'attività, il tasso di disoccupazione è salito al 6% (tre volte il tasso del 2008) e quello di disoccupazione giovanile al 26% (il doppio rispetto al dato 2008). Si è registrato un complessivo aumento degli iscritti alle liste di collocamento e del ricorso alla cassa integrazione, mentre il reddito pro-capite è diminuito del 17% nell'ultimo quinquennio.

Gli effetti dei cambiamenti socio-demografici e della crisi hanno determinato una forte pressione sulle attività del Comune, sia per l'aumento della quantità e della qualità della domanda di servizi, sia per le crescenti richieste di sostegno alle situazioni di difficoltà. Tra i dati più significativi, gli accessi ai poli sociali territoriali sono passati da 1.900 circa nel 2007 a oltre 2.300 nel 2012, i contributi economici erogati dai servizi sociali e le spesa per l'assistenza ai minori sono raddoppiati nel corso degli ultimi dieci anni.

Nonostante le note negative legate alla crisi economica, il territorio reggiano mantiene significativi punti di forza sotto il profilo economico-sociale nel panorama nazionale. Reggio Emilia, infatti:

¹ L'incremento complessivo della popolazione è la risultante di un incremento ben superiore degli stranieri (+21.192 unità) rispetto a quello degli italiani (+1.489). Il 20% degli abitanti reggiani ha più di 65 anni di età, gli stranieri alla fine del 2013 erano 31.429 e rappresentavano il 18,2% della popolazione (7,4% in Italia), contro il 6,6% nel 2002. I cittadini italiani si concentrano prevalentemente nella fascia adulta e degli anziani, quelli stranieri nella fascia della prima infanzia e dei giovani. Nel 2013, infatti, il 54,2% degli stranieri aveva meno di 35 anni; un terzo dei bambini con meno di un anno di età hanno almeno un genitore straniero. Nell'anno scolastico 2012-2013, i bambini stranieri rappresentavano il 49,2% degli iscritti alle scuole d'infanzia statali (contro il 36% nel 2008-2009).

- è settima in Italia per il numero di giovani imprenditori (con meno di 30 anni);
- è al terzo posto in Italia per propensione agli investimenti;
- è quinta in Italia e prima in Emilia-Romagna per quota di export sul PIL;
- registra un continuo aumento dell'imprenditoria straniera a fronte di un calo del numero di italiani iscritti al Registro delle imprese;
- è ai primi posti delle classifiche annuali del Sole24Ore, Legambiente – Ecosistema Urbano e Italia Oggi come città dove vivere, lavorare e costruire il proprio progetto di vita.

La tabella 10.1 fornisce alcuni dei principali indicatori economici relativi al territorio del Comune di Reggio Emilia.

Tabella 10.1 Principali indicatori economici del territorio del Comune di Reggio Emilia (anno 2013).

	Valori locali	Valori nazionali
Numero di imprese registrate	20.329	6.061.960
Numero di imprenditori italiani	31.796	4.030.036**
Numero di imprenditori stranieri	4.734	609.129
Esportazioni (miliardi di euro)	8,4*	389,8
Importazioni (miliardi di euro)	3,3*	378,8
Tasso di occupazione	66,8%	55,6%
Tasso di disoccupazione	5,9%	12,2%
Tasso di disoccupazione giovanile	26,3%	40,0%
Reddito medio pro capite (€)	26.833*	19.660
Reddito medio pro capite italiani (€)	27.276	20.678
Reddito medio pro capite stranieri (€)	15.652	12.880
Numero di pensioni erogate	171.263*	12.002.319**
Pensione media (€)	833*	1.239

(*) Dato disponibile a livello provinciale.

(**) Anno 2011.

Fonte: dati ISTAT e della Camera di Commercio di Reggio Emilia, anno 2013.

10.2 Il ruolo delle “Officine Meccaniche Reggiane” e la “via emiliana” al socialismo

Pur essendo stata, notoriamente, una delle zone più “rosse” d’Italia, il territorio reggiano ha visto fiorire, sin dagli anni del secondo dopoguerra, un tessuto industriale dinamico e florido. Tale peculiare caratteristica trae origine da due fatti rilevanti: la prima è il ruolo giocato dalle Officine Meccaniche Reggiane; la seconda è l’atteggiamento assunto dalla politica – *in primis* dal Partito Comunista – nei confronti dell’industrializzazione e dell’iniziativa imprenditoriale privata.

Fondate a Reggio Emilia nel 1901 ad opera dell’ingegner Romano Righi, sotto il nome di Officina Meccanica e Fonderia Ing. Romano Righi e C., le “Reggiane” assumono un ruolo di rilievo nel settore meccanico producendo inizialmente carri e vagoni ferroviari, poi, con la prima guerra mondiale, nelle produzioni di tipo bellico e militare. La crisi degli anni Trenta si fa sentire e il salvataggio dell’azienda si compie grazie all’intervento dell’IRI. Alla fine del decennio l’azienda si dedica in misura crescente al settore aeronautico, nel quale arriva a realizzare l’80% del fatturato. Alla fine dell’occupazione nazista e del blocco della progettazione e dello sviluppo dei velivoli, le “Reggiane” avviano un difficile processo di riconversione dell’apparato produttivo verso l’aviazione civile. Dagli anni Sessanta la produzione ha per oggetto locomotive, treni e impianti per zuccherifici, ma il vero rilancio avviene con la realizzazione di gru portuali.

Nel 1992 l’azienda viene rilevata dal Gruppo Fantuzzi e assume la denominazione di Fantuzzi Reggiane. Nel 2008, infine, è acquistata dalla multinazionale americana Terex e diventa “Reggiane Cranes and Plants S.p.A.”: la produzione si specializza in gru e carrelli per il sollevamento dei container, la sede storica adiacente alla stazione ferroviaria è abbandonata, per lasciare poi il posto, una volta completato il recupero, al Tecnopolo.

Come ricorda un operaio che vi ha lavorato per tanti anni, «dire che eri un operaio delle Reggiane era un vanto». Ma, soprattutto, le Officine sono state un “crogiuolo di imprenditorialità”, dal momento che numerosi dipendenti hanno deciso di valorizzare le competenze tecnico-produttive che vi avevano appreso mettendosi in proprio e dando vita a nuove imprese. Ad alcune di queste si deve lo sviluppo del comparto della mecatronica che si è affermato negli anni recenti nel territorio reggiano.

La vicenda storica delle “Reggiane” concorre con le dinamiche di ordine politico a plasmare il processo di industrializzazione post bellico. Le amministrazioni comuniste del dopoguerra, infatti, da un lato mantengono un atteggiamento anticapitalista di matrice ideologica, dall’altra incoraggiano e sostengono gli ex operai divenuti piccoli imprenditori, Luca Meldolesi, già docente di politica economica (che ha anche ricoperto incarichi di governo),

osserva che «la via reggiana al socialismo implicava un atteggiamento piuttosto crudo nei confronti dei comportamenti “borghesi” e monopolistici, a fronte invece di un atteggiamento di disponibilità e di apertura verso le piccole e medie imprese che operavano secondo logiche di libera concorrenza e di mercato. Si forma di fatto un’alleanza fra proletariato e piccole imprese, che dà nel contempo spazio al sistema cooperativo e trova nel sindacato una sponda utile sia alle PMI che alle cooperative. Operai che fanno gli straordinari, aziende in difficoltà che possono dilazionare il pagamento dei salari ... si tratta di fenomeni che altrove i sindacati, in una logica di contrapposizione, non avrebbero mai accettato».

Nicoletta Stame, docente di Politica sociale ed esperta di valutazione delle politiche e dei programmi di azione pubblica, di origini reggiane, colloca lo sviluppo dell’economia di Reggio Emilia del secondo dopoguerra nel contesto politico e amministrativo regionale dell’epoca: «c’era una contrapposizione fra regioni rosse – meglio amministrate, con i bilanci in pareggio – e resto d’Italia, nelle mani della Democrazia Cristiana. Negli anni ’50 a Bologna vi fu uno storico duello fra i candidati sindaci Dozza (comunista, esponente di spicco della resistenza), che portava avanti una linea di benessere diffuso, e don Dossetti, che propugnava una linea all’insegna dell’austerità, della sobrietà e del rigore morale, criticando la “mondanità” dei comunisti. La buona società bolognese scelse di appoggiare il comunista Dozza». «L’elemento peculiare di questa contrapposizione – osserva ancora Meldolesi – è che i comunisti finivano per essere quelli pratici, mentre don Dossetti era il difensore dei valori spirituali».

Infatti, in quegli anni a Bologna prosperità e comunismo convivevano. «Bologna era la “capitale” – ricorda ancora Stame – Reggio, al confronto, era una città di provincia relativamente povera. Poi, negli anni Sessanta e, soprattutto, Settanta, fece un grande balzo in avanti, molto per merito degli operai che diventavano imprenditori».

Anche Reggio Emilia sperimenta la convivenza, in condizioni di buona armonia, fra amministrazioni di sinistra e imprenditorialità privata. Ma è all’inizio degli anni Novanta, con l’elezione a Sindaco di Antonella Spaggiari, che tale convivenza si rafforza e trova espressione in diversi progetti e iniziative comuni a beneficio dello sviluppo del territorio.

10.3 L’amministrazione Spaggiari (1991-2004) e la collaborazione pubblico-privato per lo sviluppo del territorio

Impegnata sin dall’inizio del suo primo mandato di Sindaco a ripristinare un equilibrio tra entrate e spese e a rilanciare gli investimenti di un Comune ben

patrimonializzato, ma gravato da disavanzi e debiti fuori bilancio, Antonella Spaggiari si rende conto che vi sono alcuni “buchi neri” lasciati in pieno centro da enti e aziende chiuse o trasferitesi in periferia e decide di farsene carico: il Comune li acquista, li ristruttura e li restituisce alla città. Per esempio, la fabbrica della Locatelli, azienda casearia in zona stazione rimasta chiusa per oltre 20 anni, è stata riqualificata e recuperata per diventare l’attuale sede di Reggio Children; nella ex sede dell’agenzia dei trasporti è stato aperto un negozio dell’Esselunga; nella sede ristrutturata del vecchio tribunale, chiuso da anni, si sono insediati gli uffici tecnici comunali.

Ma è il restauro della Basilica della Ghiara, di proprietà del Comune, a inaugurare una forma di collaborazione fra pubblico e privato che si sarebbe poi rivelata feconda in altre importanti occasioni.

In vista del 400° anniversario del miracolo della Madonna della Ghiara, evento da cui prese le mosse l’edificazione della Basilica, il Comune decise di avviarne il restauro. Si costituì un comitato con l’incarico di seguirne i lavori e di preparare i festeggiamenti, previsti per il 1996: Roberto Bertazzoni, imprenditore titolare della Smeg, accettò di presiederlo, coadiuvato da Luigi Maramotti, imprenditore (Max Mara) e banchiere (Credito Emiliano), nella veste di vicepresidente. I due chiamarono come consulente Federico Zeri, che definì la Basilica della Ghiara “la più bella espressione del Seicento emiliano”, e ingaggiarono l’arch. Mauro Severi, attuale Presidente di Unindustria Reggio Emilia, come progettista e direttore dei lavori. Il Comune investì nel progetto risorse importanti, mentre Bertazzoni e Maramotti dedicarono tempo ed energie alla raccolta fondi da privati: ottennero cinque milioni di euro, grazie a contributi erogati – in alcuni casi contributi annuali ripetuti per tre anni – da banche, singole imprese, privati, associazioni.

«Fu una gestione d’impresa a tutti gli effetti – ricorda Severi – con tanto di appalti, selezione dei fornitori, raccolta dei preventivi e sempre grande attenzione alla qualità». Il restauro fu completato dopo tre *tranche* di lavori di consolidamento, vennero scoperti gli affreschi della cupola e fu restaurato un quadro del Guercino: un Crocifisso ai piedi del quale era rappresentata la città di Reggio Emilia. Tra i numerosi eventi organizzati per celebrare il 400° del miracolo e l’avvenuto restauro della Basilica, venne offerto un concerto di Riccardo Muti. «C’è stata una formula magica che ha funzionato – ricorda Antonella Spaggiari –, fu un’esperienza straordinaria, innanzi tutto di recupero di un tempio verso il quale c’è una devozione forte e diffusa in città, da parte dei credenti ma anche dei non credenti. Ma anche una bella operazione culturale, perché la condizione della maggior parte delle basiliche cittadine era pietosa. Forse l’esperienza è servita a conoscersi e a capire che si poteva collaborare».

Il modello di collaborazione pubblico-privato sperimentato con la Basilica della Ghiara è stato successivamente ripetuto in occasione dei restauri del Duomo e della Chiesa di San Prospero – completati anche grazie a contributi pubblici – e, più di recente, del Duomo di Guastalla. «Con il restauro della Ghiara – osserva Bertazzoni – si avviò un processo virtuoso di collaborazione pubblico-privato: il Sindaco cominciò a parlare con Confindustria e questo dialogo è poi proseguito anche sui temi dell’Università e di Calatrava». Una collaborazione che, ricorda ancora Severi, «ha permesso di realizzare grandi opere e di uscire dal provincialismo della piccola città che si sente dimenticata da tutti».

Fu Carlo Baldi, commercialista reggiano, l’“imprenditore” del progetto che sarebbe sfociato nel ritorno dell’Università a Reggio Emilia dopo oltre 200 anni. Capofila di un gruppo di persone convinte che le imprese del territorio avrebbero beneficiato della presenza *in loco* di alcune facoltà universitarie, divenne presidente di una società denominata “Reggio città degli Studi”, tramite la quale vennero raccolte le risorse per l’avvio di alcuni corsi di studio: ingegneria gestionale in collaborazione con l’Università di Bologna e un corso di Agraria in collaborazione con l’Università di Parma.

«Capimmo rapidamente – ricorda Spaggiari – che l’idea di costituire il “nostro ateneo” non aveva senso: il più piccolo in Emilia era quello di Modena, per cui siamo andati da loro e abbiamo detto “perché non facciamo l’Ateneo di Modena e Reggio?”». «A Modena si resero conto – spiega Luigi Grasselli, già prorettore della sede reggiana dell’Ateneo – che se a Reggio avessero continuato ad aprire corsi sia Parma che Bologna, l’Università di Modena avrebbe perso un’ottima opportunità di sviluppo». Il progetto di un Ateneo a rete di sedi, che si sarebbe concretizzato nel 1998, trovò grande consenso in città: Comune, Provincia, Fondazione Manodori e Camera di Commercio investirono ciascuno un miliardo di lire all’anno per alcuni anni, Unindustria un miliardo per il primo anno, mentre negli anni successivi finanziò alcune borse di studio. «Per il Comune – osserva ancora l’ex sindaco Spaggiari – è stata un’occasione formidabile per investire sul sapere e per recuperare molti luoghi in città: riuscimmo per esempio ad acquistare dal Ministero della Difesa la Caserma Zucchi (oggi sede dei Dipartimenti di Comunicazione ed Economia e di Educazione e Scienze Umane, n.d.r.) e a investirvi 12 milioni di euro, restituendo alla città un luogo straordinario».

L’idea della fermata e quindi della stazione ferroviaria dell’alta velocità, inaugurata nel giugno 2013 sotto la denominazione “Reggio Emilia AV Mediopadana”, ha preso anch’essa corpo negli anni Novanta e costituisce un altro esempio di collaborazione fra pubblico e privato. «Il Governo ha fatto una cosa buona, il quadruplicamento ferroviario – riconosce Spaggiari –, è stato un progetto nazionale sul quale Reggio si è innestata e ha interagito al

meglio. Questo dovrebbe essere il modello da seguire: Roma ha un disegno nazionale e i territori interagiscono con una visione non localistica, ma ragionando con un'ottica di area vasta».

Gli industriali finanziarono uno studio trasportistico, dal quale risultò che una stazione dell'alta velocità a Reggio Emilia avrebbe servito un bacino di utenza molto vasto, comprendente i territori delle province limitrofe di Parma, Modena e Mantova, e di grande densità industriale. «Siamo al centro di un'area vasta attraversata dai percorsi millenari da Nord a Sud: la via tedesca scendeva da Verona, Mantova e, passando per Reggio e Lucca, raggiungeva Roma, perché su quel percorso la presenza di montagne era limitatissima», sottolinea Severi, «e la stazione dell'alta velocità conferma e sancisce la posizione baricentrica di Reggio all'interno di un unico grande territorio, da pensare come area mediopadana, a cavallo fra Lombardia, Emilia, Piemonte e Veneto».

«Quello studio trasportistico non fu mai discusso in Regione – racconta Spaggiari – ma ci fu comunque assegnata la fermata in linea». Reggio, unico caso in Italia, avrebbe avuto una stazione lungo la linea ad alta velocità, a circa quattro chilometri dal centro, invece di una bretella di collegamento con la linea tradizionale.

Il progetto della TAV (Treno Alta Velocità, società delle Ferrovie dello Stato) prevedeva, oltre alla stazione in linea, tre ponti lungo il nuovo asse viario Reggio-Bagnolo in Piano e lo spostamento del casello autostradale. Il Comune decise di proporre a TAV un progetto alternativo, relativo alle stesse opere ma redatto da un architetto di fama internazionale: «la parte bella, architettonica, l'arte è arrivata dopo, come vestito di un ragionamento infrastrutturale sulla mobilità delle persone», ricorda Spaggiari. Venne contattato l'architetto spagnolo Santiago Calatrava, già progettista di importanti stazioni ferroviarie in Europa (Zurigo, Lione, Lisbona, Liegi), il quale segnalò la necessità di realizzare preliminarmente uno studio infrastrutturale, architettonico e paesaggistico. «Il progetto di massima di Calatrava costava qualche miliardo di lire – prosegue l'ex Sindaco –, non potevamo certo spendere i soldi del comune per uno studio di fattibilità di cui non eravamo stazione appaltante». Da qui la decisione di sondare la disponibilità dei privati per finanziare uno studio che, a conti fatti, è costato circa 9,5 milioni di euro. «E' stato un periodo di grande impegno corale ma anche molto appassionante – ricorda ancora Spaggiari – abbiamo fatto il giro, Confindustria, API, Lega Coop, Confcooperative, le banche ... hanno sottoscritto tutti e quindi siamo riusciti a far fare a Calatrava lo studio di fattibilità e i plastici, che poi sono stati esposti per vari mesi in un locale della curia vicino al Duomo. I Reggiani andavano a vederli e a scrivere commenti».

Il progetto di Calatrava di riqualificazione complessiva dell'area del casello autostradale, comprendente i tre ponti e la stazione dell'alta velocità, fu presentato e approvato da TAV in occasione della conferenza dei servizi del 2002, mentre il progetto esecutivo fu completato nel 2005.

La nuova stazione, il cui costo di costruzione è stato di 79 milioni (coperti per 18 milioni circa dalla TAV e per il rimanente dalla Regione Emilia Romagna), è stata inaugurata nel mese di giugno 2013. Nonostante i servizi – parcheggi, collegamenti con la città, ristorazione, ecc. – non siano ancora a regime, la risposta dei viaggiatori è stata superiore alle attese, tant'è che dopo i primi sei mesi di esercizio il numero di fermate dei treni ad alta velocità è stato raddoppiato.

10.4 La strategia e la gestione strategica del Comune durante l'amministrazione Delrio (2004-2013)

10.4.1 Gli “stati generali” e l'identificazione delle “competenze distintive” della comunità e del territorio di Reggio Emilia

In risposta ai mutamenti intervenuti nella società e nella finanza pubblica, nel corso dell'ultimo decennio, il Comune si è ulteriormente impegnato per far evolvere il proprio ruolo da quello di *government*, centrato prevalentemente sull'erogazione di beni e servizi pubblici, a quello di *governance* (o *soft government*): ciò ha significato il coinvolgimento di una pluralità di stakeholder nella definizione della strategia del Comune stesso e il coinvolgimento dei cittadini ai fini dell'individuazione dei bisogni, ma anche nella risposta ai bisogni stessi, in una logica di sussidiarietà orizzontale.

E' a partire dal secondo mandato Delrio che tale evoluzione si manifesta compiutamente. Infatti, il 31 gennaio 2009, presso il Teatro Ariosto di Reggio Emilia, il Sindaco Delrio – prossimo alla scadenza del suo primo mandato (2004-2009) – decise di condividere la sua visione strategica attraverso la presentazione pubblica degli “Stati Generali della città”.

«Con questo documento si lanciava una lettura dei driver dello sviluppo, ovvero di alcune competenze distintive del territorio reggiano, ritenuti strategici e su cui era necessario investire – ricorda l'allora Direttore Generale Mauro Bonaretti –. Si è realizzato così un percorso di pianificazione strategica top-down che ha cambiato il sistema di relazioni con gli stakeholder, i quali hanno seguito l'idea proposta dall'Amministrazione comunale. Il primo effetto è stato quello di compattare gli stakeholder attorno alla leadership del Sindaco, precedentemente in forte discussione, verso la condivisione e la

negoziazione degli obiettivi strategici da perseguire con i rappresentanti dei settori e delle categorie del territorio».

All'incontro presero parte rappresentanti delle imprese, del sindacato, del credito, della politica e delle istituzioni, dell'informazione e del settore sociale. Durante l'evento il Sindaco propose un'analisi di scenario e delle sfide che il territorio reggiano si trovava ad affrontare in termini di opportunità e criticità, da discutere in un percorso comune di risposta alla crisi economica, al ridisegno del sistema di finanza pubblica e al progressivo mutare dei bisogni della società. Il Comune si poneva al centro di una rete di attori e stakeholder diversi, assumendo il ruolo di "imprenditore istituzionale".

Le sfide² dichiarate riguardano, in primo luogo, la volontà di costruire "un'economia forte e competitiva che crea ricchezza diffusa e lavoro stabile", ovvero un modello economico di rilancio e crescita della città e delle eccellenze reggiane, capace di reggere la sfida della globalizzazione e di creare occupazione, basato sull'economia della conoscenza, sullo sviluppo sostenibile e innovativo e sul consolidamento di alcune competenze distintive.

La seconda sfida consiste nella realizzazione di "una comunità forte che favorisce la conoscenza, la partecipazione, una vita autonoma e sicura, il più a lungo possibile", ovvero di un "progetto di comunità" inclusiva, solidale e sicura, attraverso il consolidamento e la diffusione di logiche di welfare basate sul concetto di responsabilità e di impegno diffuso; è stato per questo disegnato un progetto educativo di comunità dal punto di vista culturale e sociale al fine di creare consapevolezza civica nel cittadino e promuoverne la partecipazione attiva alla vita della comunità. A questo si aggiunge la volontà di potenziare i servizi socio-assistenziali quali l'assistenza ad anziani, disabili e minori, il ruolo dei poli sociali e l'edilizia popolare.

Infine, la terza e ultima sfida è la promozione di "un territorio di qualità che favorisce relazioni fra le persone e la città conserva le sue risorse per le generazioni future", puntando sulla capacità di spostarsi agevolmente, di accedere alle nuove tecnologie, sull'eco-compatibilità, la disponibilità e la qualità degli spazi pubblici. Tra gli obiettivi strategici sono ricompresi il miglioramento degli assi stradali delle tangenziali, il trasporto pubblico, la mobilità ciclabile e l'aumento delle piste ciclabili, la realizzazione della stazione Mediopadana dell'Alta Velocità per migliorare i collegamenti del territorio e dell'economia reggiana con il resto del mondo. Rientra in questa linea strategica la volontà di ritrovare gli spazi pubblici, le piazze e le frazioni come luoghi di aggregazione e socialità.

La definizione del disegno strategico contenuto negli Stati Generali della città si fonda sull'individuazione delle competenze distintive di Reggio Emilia:

² Le sfide qui sinteticamente riportate sono illustrate in dettaglio nel documento degli "Stati Generali", reperibile al link <http://grazianodelrio.it/documenti/nostra-citta/> (ultimo accesso effettuato in data 9.12.2014).

«si tratta delle eccellenze riconosciute del nostro territorio, ossia infanzia ed educazione, green economy ed energie rinnovabili, meccatronica, agroalimentare, sulle quali abbiamo deciso di investire e di farne dei driver di sviluppo», ricorda ancora Bonaretti.

Gianni Borghi, attualmente Presidente della Fondazione Manodori e Presidente dell'Unione Industriali di Reggio Emilia nel momento in cui Delrio si apprestava a svolgere il suo secondo mandato di Sindaco, pone l'accento sulla centralità della filiera dell'istruzione nel disegno strategico del Comune e sul ruolo di tale filiera per lo sviluppo del tessuto imprenditoriale locale: «Uno dei punti importanti erano la formazione e l'istruzione, soprattutto nelle scuole materne, che sono riconosciute un po' in tutto il mondo e "fanno scuola". Reggio Children tutte le settimane incontra insegnanti di vari Paesi che vengono qui a formarsi. Delrio ha mandato il messaggio che Reggio Emilia dev'essere la città delle persone, perciò la formazione è un punto chiave, dall'infanzia fino all'università, che in questi anni è cresciuta. Abbiamo raggiunto gli obiettivi, che anche come industriali ci eravamo dati, quando abbiamo creato le condizioni favorevoli per il ritorno di una delle sedi dell'Università di Modena e Reggio Emilia³ dopo 200 anni. Ci siamo detti "creiamo tutta la catena dell'istruzione e facciamone la base del cambiamento, perché anche nel manifatturiero non sono le braccia che ci rendono competitivi, ma è la conoscenza". Reggio doveva essere la città della conoscenza: abbiamo iniziato già allora con l'idea di creare un polo di sviluppo e di ricerca, che oggi ha preso forma con il Tecnopolo, il primo in Emilia-Romagna, localizzato in uno dei capannoni storici della culla dell'industria meccanica del nostro territorio, le Officine Reggiane. Il Tecnopolo, inaugurato nel 2013, vedrà la collaborazione tra l'università e le aziende reggiane per il trasferimento delle tecnologie. Perciò più che ricerca pura deve essere il luogo per portare informazione e formazione alle nostre aziende con collegamenti da tutto il mondo. Noi industriali ci siamo detti: "diteci dove dobbiamo guardare anche se ci vorranno cinque o dieci anni, ma almeno sappiamo la direzione"».

L'idea di fare del Tecnopolo la cittadella dell'innovazione sembra potersi concretizzare, tant'è che si sta pensando di ampliarlo ristrutturando altri due capannoni dismessi. Iren, società quotata del settore delle *utilities*, è pronta a fare ricerca su ambiente e nuove tecnologie e altre aziende stanno vagliando l'opportunità di trasferirvi parte dei loro centri di ricerca.

Alcune delle scelte compiute dall'Amministrazione per vincere le sfide individuate negli Stati Generali non sono state facili da comprendere né per i cittadini, né per la stessa Amministrazione. «Delrio ha fatto delle scelte

³ Si tratta in particolare del Dipartimento di Scienze e Metodi dell'Ingegneria, del Dipartimento di Comunicazione ed Economia e del Dipartimento di Educazione e Scienze Umane.

dirompenti, realizzando idee come “la mobilità dev’essere ciclabile”, “mettiamo delle panchine così che si possa chiacchierare in centro” e “mettiamo il wi-fi nelle piazze” – osserva Bonaretti –. Tutto ciò intendeva realizzare finalità aggregative. Ma l’idea di mettere delle panchine era dirompente soprattutto a fronte della paura degli immigrati. Allo stesso modo anche la chiusura del centro storico alle auto fu motivo di sconvolgimento culturale».

Ciò nonostante, l’aver enunciato e condiviso a priori la strategia sulla quale si sarebbero poi innestate le singole iniziative ha facilitato la loro comprensione e accettazione: «La comunicazione e la condivisione del messaggio che era stato deciso per la città sono stati di grande aiuto», sottolinea Bonaretti.

«Io do un giudizio positivo sulla visione strategica e sul lavoro che è stato svolto – dichiara Borghi –, perché sono state costruite realisticamente le basi per uno sviluppo. Devo riconoscere al Comune l’idea ma anche il lavoro successivo per realizzarla».

10.4.2. Il coinvolgimento dei cittadini nella produzione di servizi: il passaggio dal welfare pubblico alla sussidiarietà orizzontale, all’auto-aiuto e al mutuo-aiuto

L’obiettivo di accrescere il senso di responsabilità e il protagonismo dei cittadini si inserisce in un contesto territoriale di grande trasformazione demografica, urbanistica e infrastrutturale in cui il Comune si trova ad affrontare problemi sociali e ambientali complessi e a ricercare soluzioni per attenuare il conflitto sociale e la sfiducia nelle istituzioni. «Reggio Emilia ha una dimensione storicamente molto pubblica della produzione dei servizi di welfare – ammette Bonaretti –, tuttavia allo stesso tempo sono presenti sul territorio numerose associazioni di volontariato. Per questo si è cercato di superare il concetto che il Comune eroga tutti i servizi da solo compiendo scelte sul versante del welfare e rilanciando concetti come quello della sussidiarietà orizzontale, dell’auto-aiuto e del mutuo-aiuto, dell’innovazione sociale». «Abbiamo bisogno della città – afferma ancora Bonaretti – si tratta dunque di offrire delle possibilità di produzione dei servizi ai privati supportandoli nelle loro attività con dei contributi nel momento in cui le loro proposte rispondono alle linee che l’Amministrazione ha identificato come prioritarie e su cui ha la possibilità di investire delle risorse».

Il coinvolgimento dei cittadini nella produzione dei servizi avviene facendo leva sul senso civico e sulla vitalità associativa della comunità reggiana, che nel corso della sua storia ha dato vita a numerose associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato e cooperative sociali. Due

sono le iniziative principali «attraverso le quali si è cercato di valorizzare il saper fare individuale e quello delle associazioni», sottolinea l'Assessora alla cura della comunità Natalia Maramotti⁴: "I reggiani, per esempio" e "Anche tu per esempio".

Attraverso il coordinamento e la collaborazione con il Forum del Terzo settore, nel 2008 nasce il progetto "I reggiani, per esempio", promosso dal Comune con l'intento di raccogliere, sostenere e valorizzare le buone pratiche di cittadinanza attiva (singola o associata) e di responsabilità sociale da parte di enti e associazioni nella realizzazione di forme di sussidiarietà orizzontale sancita dall'articolo 118 della Costituzione. Il progetto si pone l'obiettivo di mettere a sistema e capitalizzare le forme di sussidiarietà già presenti sul territorio verso una programmazione integrata dell'azione sociale pubblica e privata per la riproduzione del capitale sociale e la realizzazione dell'interesse generale. «Con questo progetto si è voluto istituzionalizzare il saper fare dell'associazionismo reggiano – osserva Maramotti – convogliando gli obiettivi dei vari programmi in un unico bando al fine di realizzare un agire coordinato di una rete di soggetti che contribuiscano, in modo sinergico, alla progettazione delle politiche pubbliche e all'erogazione di servizi».

Con "I reggiani, per esempio" il Comune di Reggio Emilia si proponeva di rafforzare il sistema di "welfare di comunità" e di promuovere il valore della partnership tra pubblico e privato, favorendo la costruzione di un patto di reale sussidiarietà orizzontale. Nella prima fase del progetto sono state censite oltre 300 storie relative a buone pratiche di cittadinanza attiva, responsabilità sociale e auto mutuo aiuto in molteplici ambiti.

«Per la presentazione dei risultati del censimento – ricorda l'assessore Maramotti – nel dicembre del 2008 è stato organizzato un evento presso il teatro cittadino dal titolo *La città ringrazia chi la rende migliore*, con un format di tipo giornalistico e l'apertura dell'incontro da parte del Premio Nobel per la Letteratura Dario Fo».

Con la seconda fase del progetto si è passati al concreto *empowerment* dei corpi intermedi e della cittadinanza attiva attraverso un bando pubblico con cui l'Amministrazione comunale ha invitato gruppi di cittadini, costituiti in associazione, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, enti ecclesiastici, istituti scolastici dell'obbligo e società sportive, a presentare idee e proposte progettuali per collaborare al raggiungimento degli obiettivi di governo, rendendo disponibili contributi in denaro in cambio di idee, competenze, progetti, tempo disponibile per il bene comune e l'interesse generale della comunità reggiana. Con il primo bando,

⁴ Attualmente (ottobre 2015) Assessora a Sicurezza, Cultura della legalità e Città storica con delega a Commercio e attività produttive, Turismo, Sicurezza e legalità, Pari Opportunità, Personale. L'intervista è stata effettuata il 10 febbraio 2014.

lanciato nella primavera del 2010, 219 soggetti differenti hanno presentato 439 progetti. Di questi, 175 sono stati finanziati con 800.000 euro. Nel 2012 il Comune ha lanciato il secondo bando, a cui hanno risposto 189 soggetti con 253 progetti. Di questi, 97 sono stati finanziati con 400.000 euro, di cui 30.000 riservati agli istituti scolastici. Per l'anno 2014, «250.000 euro è la somma messa a disposizione al momento per i progetti – spiega l'assessore Maramotti – somma che potrà variare se si renderanno disponibili ulteriori risorse».

Un'iniziativa importante di promozione del volontariato è stata, secondo l'assessore Maramotti, il progetto “Anche tu per esempio”, «grazie al quale si realizza una grande chiamata al volontariato verso i cittadini di ogni età. L'idea – afferma l'assessore – è stata mutuata dalla positiva esperienza della Leva Giovani, progetto lanciato nel 2007 dal Comune, rivolto ai ragazzi dai 15 ai 29 anni». “Anche tu per esempio” ha visto Comune e Forum del Terzo Settore coprotagonisti di una chiamata a tutta la comunità reggiana per la ricerca di volontari da coinvolgere in una serie di attività esplicitate nel bando. Alla prima chiamata, lanciata nel marzo 2011, hanno risposto 262 persone che mostravano interesse per gli oltre 120 progetti presentati da Comune e Forum del Terzo Settore in ambito culturale, educativo, sociale, ambientale. Di queste, 231 sono stati gli aspiranti volontari che si sono presentati al colloquio di orientamento. Alla seconda chiamata, a metà novembre del 2011, hanno risposto altri 150 cittadini. Un anno dopo, alla terza chiamata hanno aderito oltre 215 cittadini. Ad oggi, afferma l'assessore Maramotti, «circa 375 persone hanno iniziato a svolgere attività stabile di volontariato nelle associazioni del territorio o per il Comune, per esempio nell'organizzazione di eventi quali il festival Fotografia Europea».

Le esperienze realizzate sono state oggetto di pubblicazione nel libro “Belle storie. Esperienze di solidarietà, responsabilità sociale e cittadinanza attiva a Reggio Emilia”⁵ nel maggio 2011 e di una serie di eventi e di incontri pubblici come “Anche tu day”, per ringraziare pubblicamente i cittadini.

Secondo l'assessore Maramotti, «un dato di successo sta nella replicabilità dell'esperienza realizzata, che nel corso degli anni ha varcato i confini locali: è approdata in Regione Emilia-Romagna con la firma di un protocollo il 7 ottobre 2013; è stata emulata dalla Provincia di La Spezia; è arrivata in Europa con il progetto “Euforex-Europeans, for example”, dove Spagna, Austria, Romania e Turchia hanno avviato una partnership per replicare il modello reggiano».

⁵ Il volume raccoglie circa 300 esperienze di cittadinanza attiva e di volontariato raccontate da associazioni attive nel terzo settore, da aziende, da gruppi di cittadini, parrocchie e scuole (a puro titolo esemplificativo si cita il progetto “I clown di corsia” come esempio di volontariato svolto tra i malati ricoverati presso le strutture ospedaliere e il progetto “La Casina dei bimbi” per offrire sostegno e aiuto ai genitori dei bambini ospedalizzati). La raccolta delle storie di solidarietà di “I reggiani, per esempio” continua tutt'oggi.

«Tutto questo – ammette Battistina Giubbani, Dirigente Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell’Organizzazione – ci ha consentito di non ridurre i servizi offerti alla popolazione ma non è bastato a ridurre la domanda che perviene ogni giorno agli sportelli sociali, in quanto, tipicamente, se il cittadino ha bisogno si rivolge in primis al Comune, che poi valuta se prendere in carico il caso o se reindirizzarlo agli altri enti, associazioni ed istituzioni presenti nel territorio».

Secondo il presidente di Unindustria Severi, «il Comune ha colto, censito, ordinato e messo in rete una molteplicità di iniziative e associazioni di volontariato che avevano bisogno di una regia e di un collegamento. A Reggio c’è terreno fertile per associazionismo e volontariato: il reggiano è generoso e ha un senso del pubblico che in altre zone non si trova. In ospedale se manca una macchina il medico fa partire un tam tam fra associazioni, volontari e imprenditori e alla fine la macchina si compra».

Il coinvolgimento e la collaborazione del territorio nella produzione di servizi si estende agli enti e alle organizzazioni a vario titolo impegnate nei settori sociale, artistico e culturale. «Nei primi anni la Fondazione Manodori aveva richieste per quattro milioni per finanziare progetti e ne aveva a disposizione solo due, due e mezzo, allora ho chiamato il Comune e insieme abbiamo deciso le priorità – ricorda Borghi –. Con gli assessori è un lavoro quasi quotidiano, ad esempio sulla scuola e sull’ambiente. Adesso che stiamo costruendo il nostro piano a tre anni li abbiamo convocati per conoscere i loro piani e coordinarci».

10.4.3. La strategia di comunicazione: l’accentramento del servizio e la costruzione del brand “Reggio città delle persone”

Le scelte strategiche del Comune si sono riflesse nelle scelte e nei processi relativi alla comunicazione. E’ stato infatti disegnato un Servizio Organizzazione come “servizio complesso”, in quanto risultante dall’accorpamento dei diversi servizi di comunicazione preesistenti. «Dal punto di vista manageriale – ricorda Bonaretti – non è da sottovalutare il fatto che si è cercato di dare valore alla comunicazione. All’interno dell’ente non c’era un sistema strutturato di comunicazioni da parte dei settori verso l’esterno, mentre a seguito di queste azioni si è costruito un *pay off* comunicativo, un logo nuovo per il comune (“Reggio Emilia città delle persone”) e un’identità comunicativa forte. Pertanto anche la capacità di presentarsi e di comunicare, di far passare il messaggio, è stata importante come fattore di successo».

Il ridisegno del Servizio, che era già in *staff* alla Direzione Generale, è stato avviato e realizzato dopo che, nel 2007, la responsabilità di guidarlo era

stata affidata a Nicoletta Levi – laureata in Scienze della Comunicazione a Bologna e con un’esperienza alle spalle nel Progetto URP (Ufficio Relazioni con il Pubblico) in Regione –, tutt’oggi⁶ a capo del Servizio “Comunicazione, relazioni esterne e marketing”, nel quale lavorano circa 50 persone. L’idea di fondo alla base del ridisegno era di trasferire anche sul piano comunicativo l’unitarietà e la logica complessiva del disegno strategico del Comune: «Essere in staff alla Direzione Generale per un servizio di comunicazione è abbastanza strategico – riconosce Levi – perché mi ha permesso di conoscere la visione del programma di mandato e della città che il Sindaco ed il Direttore Generale volevano costruire e sulla base di questo ho potuto vedere le linee di lavoro all’opera (la mobilità, la cura delle persone, il progetto territorio), ne ho visto le coerenze e ho potuto godere di una condizione favorevole e abilitante a costruire la politica di comunicazione dell’organizzazione sul piano teorico, in quanto bisogna poi tener conto della fattibilità».

Il Direttore Generale provvide quindi a trasferire al Servizio tutti gli strumenti di comunicazione di cui l’amministrazione disponeva: la tipografia, l’ufficio stampa, la redazione del sito internet, l’ufficio relazioni con il pubblico centrale, il centralino. Negli anni sono stati creati l’ufficio di grafica, l’ufficio di produzione video, uno staff che si occupa dei *social media*. Alla responsabile del Servizio facevano quindi capo la relazione con gli organi di informazione, la relazione con il cittadino, la produzione di stampati, la produzione di video, la produzione web, «tutti a disposizione nel costruire una sinergia tra i canali e i messaggi e i target che questi canali possono intercettare». Inoltre, attraverso l’Ufficio “Comunicazione strategica” collocato nella sua struttura, le è stata affidata la responsabilità di predisporre i piani dedicati alle *policy*.

Ma il disegno organizzativo, per quanto chiaro, e la dotazione di un’ampia gamma di strumenti non erano di per sé sufficienti ad assicurare il perseguimento degli obiettivi assegnati al Servizio. Ciò a causa delle resistenze diffuse nell’organizzazione e, ancor più, nei suoi organi politici, ancorati a un modello decentrato e polverizzato della comunicazione com’era quello preesistente. «La forza centrifuga è elevata, nonostante il disegno organizzativo», ammette Levi. «Un esempio di questo si ha quando il tuo interlocutore di policy che ti deve dare i contenuti decide autonomamente se darteli o no nonostante il disegno organizzativo. O quando un assessore, la sua segretaria o i suoi collaboratori parlano con gli organi di informazione, si costruiscono dei prodotti di comunicazione e non si coordinano con il mio settore. E questo dimostra che non basta il solo input dall’alto, in quanto sono le decisioni e i fatti concreti che incidono significativamente, e che

⁶ Al 21 febbraio 2014, data dell’intervista. Attualmente dirige il Servizio Comunicazione e relazioni con la città e il Servizio Politiche per il protagonismo responsabile e la città intelligente (ad interim).

un'organizzazione non funziona solo con leve hard. Non è solo un problema legato ai singoli, ma di potere, perché la comunicazione è anche potere».

La situazione comunque è migliorata nel tempo, di pari passo con il diffondersi nell'organizzazione di una cultura della comunicazione accentrata e via via che la responsabile del Servizio è riuscita a farsi riconoscere “dal basso” per le proprie competenze specifiche, perché «certi risultati non si ottengono dall'oggi al domani, ci vuole pazienza, tempi lunghi e l'attivazione anche di leve soft».

Una delle iniziative più importanti curate dal Servizio Comunicazione è stata la costruzione di un “*brand* di mandato”, che potesse diventare un “*brand* della città”. Si è svolto dapprima un lavoro interno volto a individuare le parole chiave che esprimessero l'identità dell'organizzazione: «abbiamo definito che cosa siamo, dove vogliamo andare, che tipo di città vogliamo costruire, che tipo di politiche integrate adottare per mettere al centro i cittadini, con quali processi partecipativi e politiche di ascolto», ricorda Levi. «Quindi ci siamo rivolti ad agenzie esterne e in particolare a tutte le agenzie della città, abbiamo chiesto loro di costruire il brand e abbiamo indetto una gara pubblica per scegliere tra le varie proposte: la nostra scelta è caduta su “Reggio città delle persone”». Infine, con il supporto del Dipartimento di Sociologia dell'Università di Parma, sono stati organizzati tre *focus group* con altrettanti gruppi di cittadini, giovani, anziani, e adulti: «Quello che ci interessava – prosegue Levi – era sostanzialmente analizzare il livello di coerenza del significato che noi attribuivamo a “città delle persone” con quello che vi attribuivano i cittadini. I tre gruppi hanno validato questa scelta».

La logica alla base della costruzione del brand di mandato è stata poi seguita anche per la comunicazione a livello di singola policy, costruendo sia dei format comunicativi che identificassero le principali politiche pubbliche dell'amministrazione, sia dei messaggi agganciati a questi format che fossero “parlanti”. Un primo esperimento è stato il Piano Urbano della Mobilità. «Ci siamo resi conto, – racconta Levi – che il titolo “Piano Urbano della Mobilità” non diceva nulla al cittadino, era solo il titolo di un atto, e allora abbiamo provato a dargli un nome parlante, ribattezzandolo “Nuove idee in circolazione”. Il format aveva anche delle scelte cromatiche ben precise e voleva trasmettere al cittadino l'idea che per il Sindaco non esistono assessori e assessorati ma un'unica squadra. Quindi un marchio e un contenitore di tante iniziative, ma senza identificare un singolo assessore. Non è stato facile farlo capire all'assessore competente!».

Valutare l'impatto e l'efficacia di tali format comunicativi non è semplice: «Abbiamo fatto dei monitoraggi prevalentemente quantitativi e sugli output, molto poco sugli *outcome* – riconosce Levi –, anche se abbiamo degli indicatori sulla mobilità sostenibile che ci danno ragione. Sono aumentate le

persone che vanno in bicicletta e sono diminuiti i morti sulle strade causati da incidenti stradali. Ma quanto è attribuibile alla comunicazione? Probabilmente una quota parte sì, in quanto alcune rilevazioni hanno evidenziato che il 70-80% dei cittadini hanno capito gli obiettivi dell'Amministrazione e li condividono. C'è da dire che quando ci hanno voluto attaccare hanno scomodato i nostri stessi messaggi, dicendoci per esempio “parlate di nuove idee in circolazione ma non tappate le buche”. Intendo dire che sulla stampa, ma anche nella vulgata più nazional-popolare, ho avuto dei ritorni che i messaggi erano arrivati e credo che se la stampa riprende il brand “città delle persone”, sia pure polemicamente, vuol dire che comunque è un successo perché il messaggio è passato».

10.5 L'innovazione organizzativa

10.5.1. Il ridisegno della macrostruttura

Il Comune di Reggio Emilia ha intrapreso, a partire dal 2005, un percorso di ridefinizione dell'assetto organizzativo e del modello manageriale al fine di costruire, per dirla con le parole del direttore generale Bonaretti, «una struttura comunale a matrice che incrociasse le politiche (o aree di policy) dell'Amministrazione con i processi organizzativi dell'ente, ispirandosi a una cultura del Fare e del Governare».

La nuova struttura organizzativa è stata adottata il 1° gennaio 2006, a seguito di un percorso interno di decisione partecipata denominato “Innovazione in Comune”. Tale processo di riorganizzazione, che per Bonaretti è stato «il primo elemento distintivo dell'esperienza reggiana», si è basato sulla definizione, in modo condiviso con i dirigenti, i funzionari e parte degli altri collaboratori, di una serie di azioni per il miglioramento complessivo dell'organizzazione comunale. Ne è scaturita una macrostruttura che distingue, da un lato, le funzioni gestionali di produzione di beni e servizi (dimensione verticale *di line*), dall'altro le aree di *policy*, deputate all'analisi, programmazione e valutazione delle politiche pubbliche (dimensione orizzontale *di staff*), al fine di garantire l'integrazione tra i servizi gestionali e le scelte strategiche operate dall'Amministrazione.

Le aree gestionali individuate sono cinque⁷:

⁷ I Dirigenti delle cinque aree in carica a maggio 2015 sono di seguito specificati: Area Servizi alla Persona – Giordano Gasparini; Area Servizi alla città – Antonio Russo; Area Ingegneria e gestione delle infrastrutture – Massimo Magnani (ad interim); Area Pianificazione strategica – Massimo Magnani; Direzione Generale – Rosa Iovinella (Segretario Generale dell'ente).

- Area Servizi alla Persona, comprendente Servizi sociali, Servizi culturali, Servizi museali, Servizio Officina educativa e l'Istituzione Nidi e Scuole d'infanzia;
- Area Servizi alla città, che include Servizi ai cittadini (demografici, elettorali, ecc.), Servizi di sportello per le imprese, il commercio e la tutela ambientale, Servizio Edilizia, Polizia Municipale;
- Area Ingegneria e gestione delle infrastrutture, che comprende i Servizi di manutenzione, Servizi di ingegneria, Servizio amministrativo dell'area, Servizio di Gestione patrimonio;
- Area Pianificazione strategica, che include servizi quali Pianificazione e qualità urbana, Decentramento partecipazione e processi deliberativi, Unità di progetto progetti speciali, Unità di progetto Area Nord;
- Area Direzione Generale, che comprende i servizi trasversali Legale, Finanziario, Programmazione e controllo, Gestione e sviluppo del personale e organizzazione, Tecnologie e sistemi informativi, Comunicazione, relazioni esterne e Marketing, Affari Istituzionali.

Le cinque aree gestionali intersecano tre aree di *policy*, ciascuna presidiata da un dirigente di *policy*: “La città solidale e del capitale sociale” (suddivisa a sua volta in due programmi, “Politiche per la coesione sociale e la solidarietà” e “Politiche per l’integrazione, l’inclusione, la convivenza”); “La città sostenibile” (anch’essa suddivisa nei due programmi “Politiche per la mobilità” e “Politiche per la cura della città e sostenibilità ambientale”); “La città dell’università, della conoscenza e dello sviluppo economico”.

«In questo modo le strutture di *line* sono state affiancate da strutture permanenti di presidio delle politiche pubbliche – afferma Massimo Magnani, Direttore dell’Area Pianificazione Strategica –, che hanno il compito di costruire le politiche e di dettare gli indirizzi da perseguire leggendo e analizzando i dati provenienti dal territorio e servendosi di figure interne opportunamente specializzate, mentre le prime hanno il compito di realizzare le indicazioni strategiche, gli obiettivi e i progetti dell’Amministrazione attraverso i loro strumenti gestionali».

«A differenza di altre città – continua Magnani – noi abbiamo scelto di costruire la macchina amministrativa in funzione di una visione strategica ben precisa: abbiamo costruito una grande scatola di contenuti attraverso le varie politiche – “non consumiamo territorio”, “la mobilità deve essere ecosostenibile”, “i cittadini devono essere protagonisti” – e ci siamo dati un piano strategico del Comune ripensando coerentemente la sua struttura. Questo è poi diventato il piano strategico della città».

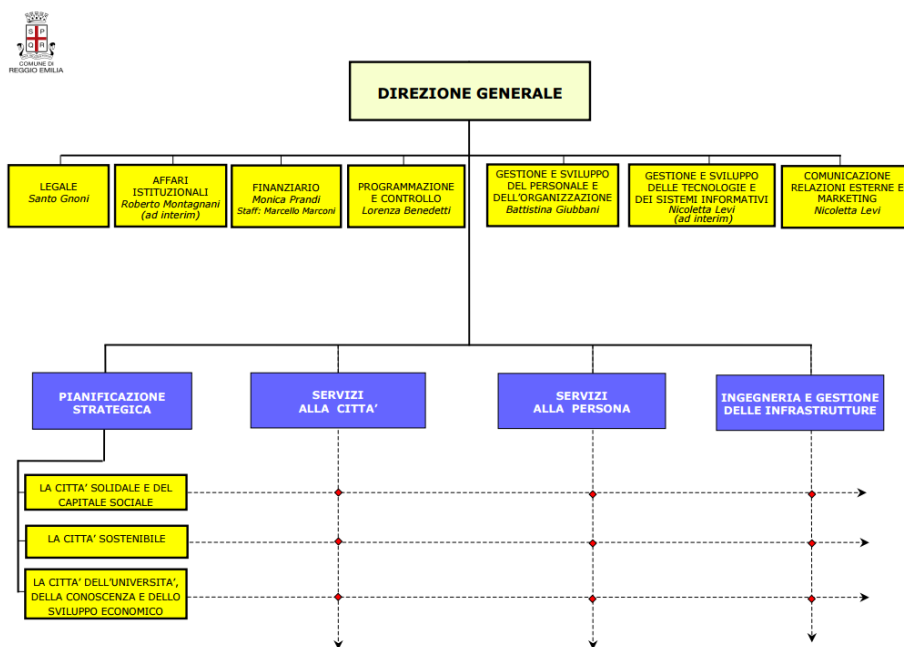
Il disegno della struttura interna nasce anche dalla consapevolezza di una difficoltà intrinseca per i dirigenti di servizio a supportare l’elaborazione

di politiche complesse: «i responsabili dei servizi – ricorda Bonaretti – difficilmente hanno una visione dell’intera filiera che costruisce una politica. (...) Inoltre gli enti locali hanno l’abitudine di separare la produzione di servizi dalla definizione delle politiche». La nuova struttura comunale ha pertanto la finalità di «supportare chi deve definire le policy attraverso una struttura e professionalità tecniche, le quali, a loro volta, sviluppano nuove *skill*», aggiunge Bonaretti.

Parallelamente, è stato modificato l’assetto delle responsabilità sia per i dirigenti e i funzionari dell’ente, sia per gli altri dipendenti: «abbiamo ristrutturato la dirigenza in dirigenti di policy e dirigenti di servizio, dirigenti di staff e responsabili di progetto – spiega Battistina Giubbani –. I Servizi dipendono funzionalmente dai capi area delle policy, gerarchicamente dai responsabili delle aree gestionali, ai quali competono la proposta di valutazione dei dirigenti al Direttore Generale, il potere disciplinare, il controllo e il rilascio delle autorizzazioni».

L’organigramma ufficiale, aggiornato a maggio 2015, scaturito dalla riorganizzazione è riportato in figura 10.1.

Figura 10.1 L’organigramma comunale (organigramma ufficiale aggiornato a maggio 2015).



Fonte: Sito web istituzionale del Comune.

Le aree di policy non hanno una corrispondenza biunivoca con gli assessorati e possono pertanto essere trasversali ad essi, tuttavia «chiaramente le policy in qualche modo hanno cercato di fare da specchio tra l'organizzazione politica e la struttura gestionale», afferma Magnani.

I processi di mediazione tra la politica e il management rappresentano tuttora i punti critici di un'organizzazione che vuole avere un approccio unitario: «la politica (soprattutto gli assessori) ha grandi difficoltà a mettersi in questa prospettiva – ammette Bonaretti –. Operare una selezione delle priorità è faticoso e genera delle microconflittualità che sicuramente una leadership forte è in grado di gestire con maggior successo».

Il disegno organizzativo mantiene un certo grado di flessibilità rispetto alla sua impostazione e, a seconda degli obiettivi, permette alle politiche di veicolarsi in maniera differente. «Quando ci dobbiamo occupare di progetti molto finalizzati, oppure molto importanti o ancora se ci sono limiti temporali molto stringenti, le policy prendono in capo l'intera realizzazione del progetto, superando la distinzione tra funzioni di programmazione e funzioni di produzione e gestione», spiega Magnani. «Per capire meglio il funzionamento della struttura prendiamo due esempi: la realizzazione di un'opera pubblica in ambito scolastico e la gestione dei finanziamenti regionali ricevuti per il sisma del maggio 2012. Nel primo caso la policy che si occupa della dimensione educativa individua i bisogni dialogando con gli stakeholder e cerca di trovare una risposta. Può per esempio individuare la necessità di migliorare il cablaggio di un istituto o di potenziare la palestra. A questo punto il progetto viene trasmesso al Servizio lavori pubblici che si occuperà della sua realizzazione. Nel secondo caso, invece, il Comune ha ricevuto dei fondi per la ristrutturazione post terremoto di alcuni edifici in ambito scolastico ed è la policy dell'educazione che gestisce direttamente il finanziamento attraverso una struttura che viene messa a disposizione per seguire l'intera attività».

La realizzazione concreta dei programmi definiti nell'ambito delle politiche può essere affidata anche a soggetti istituzionali esterni: «La politica dell'educazione – spiega Magnani – realizza una programmazione suddivisa per fasce d'età (0-6, 6-13, 13-18, 18-25 anni). Per ognuna di queste, oltre alle politiche, viene individuato un soggetto gestore: Reggio Children è il soggetto che gestisce lo 0-6, Officina Educativa si occupa della fascia 6-18 e l'Università è il soggetto esterno con cui il Comune dialoga per gestire in termini più operativi la fascia compresa tra i 18 e i 25 anni».

Elena Poppi, direttore del programma “Politiche per l'integrazione, l'inclusione e la convivenza” nell'ambito della policy “La città solidale e del capitale sociale”, osserva che, nonostante abbia alle proprie dipendenze un numero limitato di collaboratori (una decina circa) e un budget contenuto, è in

grado di svolgere un'attività di rete⁸ molto importante: «ogni anno vengono lanciati 2-3 progetti europei, ai quali ogni Comune può aderire o meno. Alcuni progetti sono lanciati dal Consiglio d'Europa: un esempio interessante di progetto riguarda le imprese create dagli stranieri come meccanismo di integrazione. Reggio è coinvolta insieme a una decina di città partner: ci troviamo al tavolo con partner quali il Comune di Vienna e il Comune di Lisbona, abbiamo tutto da imparare in tema di integrazione ... ; inoltre i finanziamenti ci sono, tant'è che ci arrivano circa 55.000 euro all'anno, che sono risorse extra rispetto a quelle ipotizzate nel bilancio di previsione. Ma il valore aggiunto è dato dalle opportunità di apprendimento, relazione, sperimentazione, dallo scambio di buone prassi con i comuni italiani e stranieri».

La nuova macrostruttura organizzativa ha incontrato per altro alcune difficoltà e resistenze in fase di introduzione e successiva implementazione. Elena Poppi osserva in proposito che «Bonaretti è un grande stratega e ha una visione manageriale, mentre nella stragrande maggioranza degli enti pubblici prevale la mentalità legalistico-burocratica, il problema è che non tutti i dirigenti lo hanno subito seguito o comunque ci hanno messo del tempo. La separazione fra policy e servizi, dopo otto anni, non è ancora completa: infatti, alcune strutture di policy si trovano di fatto a gestire direttamente attività e servizi che le funzioni deputate ai servizi non vogliono svolgere».

Bonaretti è consapevole dei pregi ma anche dei limiti e soprattutto delle difficoltà alle quali ha dovuto far fronte nella messa a punto del nuovo assetto organizzativo del Comune: «esso ha permesso di internalizzare i processi di mediazione degli interessi tipici della politica, i quali, invece che essere lasciati ai partiti, sono stati in parte istituzionalizzati all'interno del processo amministrativo. Il problema è che molti dirigenti non avevano una cultura di leadership e di governance o di policy. Per questo si sono riconosciuti solo nella parte di identità relativa alla produzione di servizi e hanno tentato di replicare la creazione di servizi anche a livello di governance. Questa logica risponde in parte anche all'esigenza dei dirigenti di ritagliarsi degli spazi di visibilità». Un limite della nuova struttura comunale è stato certamente che alcuni dirigenti hanno impiegato molto tempo a entrare in quel nuovo tipo di ragionamento: «banalmente, a osservare i conti, i report, a capire quanto costa ciò che fanno, a informarsi prima di prendere una decisione e a comprendere perché fare una certa attività o progetto piuttosto che un altro. Per questo i risultati sono arrivati per lo più nel medio periodo», riconosce Bonaretti.

⁸ Il Comune di Reggio Emilia, a marzo 2014, è inserito in quattro reti nazionali (sui temi dell'immigrazione, infiltrazioni mafiose, sicurezza) e in due europee (*Intercultural cities EU* in tema di interculturalità e integrazione degli immigrati ed *European Forum for Urban Security*).

Qualche problema c'è stato sul piano della comunicazione del progetto e quindi della sua comprensione da parte dei collaboratori: «i maggiori limiti nella comprensione del progetto si sono registrati a seguito di problemi sul piano della comunicazione al personale interno – riconosce Bonaretti –, dovuti al fatto che essa è molto rigida e che i rapporti sono gerarchici». Non sono mancati problemi di coinvolgimento dei dipendenti e difficoltà dei dirigenti nell'affermare la loro leadership e nel trasmettere i messaggi. «I dirigenti solo fino a un certo punto sono riusciti a “far scendere” le nuove logiche», conclude Bonaretti.

10.5.2. La revisione dei sistemi di pianificazione, programmazione e controllo: da una logica incrementale a un bilancio “zero-based”

Il primo tra i sistemi operativi a essere oggetto di profonda revisione è stato quello della pianificazione strategica e della connessa programmazione economico-finanziaria, in particolare i meccanismi di costruzione del bilancio di previsione.

È grazie alla revisione della macrostruttura che è stato istituito il Servizio Pianificazione, programmazione e controllo, posto in staff al Direttore Generale e affidato alla guida di Lorenza Benedetti. «All'interno del Comune prima c'era solo un Servizio controllo interno che non si occupava di programmazione – spiega Benedetti –. Al contrario, il nuovo disegno organizzativo si è focalizzato molto sui sistemi di programmazione ed è stata creata questa struttura che ha il compito di supportare l'Amministrazione nella definizione delle strategie che poi vengono sviluppate all'interno del Piano della performance e del Piano Esecutivo di Gestione (PEG)».

La fase di pianificazione strategica si sviluppa attraverso l'analisi dei bisogni da soddisfare e delle criticità da fronteggiare per arrivare alla definizione delle finalità dell'Amministrazione e dei fabbisogni finanziari. «Abbiamo fatto coincidere la pianificazione con uno strumento di programmazione che è la Relazione Previsionale e Programmatica, che da un lato risponde a uno schema istituzionale, ma dall'altro ha lo scopo di definire le strategie da seguire per realizzare le politiche dell'ente», spiega Benedetti.

L'obiettivo prioritario è stato quello di allineare e rendere coerenti tutti i documenti di programmazione. Per questo, spiega Bonaretti, «sono state modificate le logiche di costruzione del bilancio, il quale non segue più la logica incrementale (o decrementale) sulla base dello storico, ma considera le politiche e i servizi che si vogliono realizzare al fine di ragionare sulle risorse necessarie per realizzare gli obiettivi di policy. Questo nuovo sistema di programmazione è, a mio parere, l'elemento che ha comportato il reale cambiamento di prospettiva nella testa del management».

Il perno dell'intera programmazione è rappresentato dal PEG. «Abbiamo ridisegnato la struttura del PEG e l'abbiamo fatto diventare un documento centrale per la costruzione del bilancio di previsione – spiega Benedetti –. Prima il PEG era uno strumento slegato dalla programmazione mentre ora è il punto di partenza». Attraverso una procedura gestionale ogni anno si richiede ai servizi quale sia il loro fabbisogno per l'esercizio, sulla base delle priorità e delle strategie definite per quell'area. I dirigenti programmano le attività routinarie e i prodotti o progetti che intendono mettere in campo e fanno una previsione delle loro entrate e delle spese necessarie per realizzare quanto dichiarato.

Ogni previsione è dettagliata per capitolo di entrata e di spesa. Una volta che i dirigenti hanno terminato di inserire le loro previsioni, in caso di squilibrio del bilancio di previsione si avvia un percorso di negoziazione fino ad arrivare alla formulazione della bozza di preventivo. «Terminato questo, con un click dal PEG si ottiene il bilancio – prosegue Benedetti –. Questo percorso condiviso parte verso il mese di ottobre fino ad arrivare all'approvazione del bilancio di previsione, entro il 31 dicembre; certamente in questo modo i tempi si allungano ma il PEG è ormai entrato nella testa di tutti».

L'impatto maggiore di questo nuovo processo si è avuto principalmente nei primi anni: «la necessità di fare la programmazione, sposandosi con la necessità di tagliare i costi, ha portato quasi subito a cambiare i metodi di lavoro – spiega Benedetti –. Per esempio, abbiamo agito sulle utenze, sulla logistica, abbiamo inserito la chiusura degli uffici il sabato per risparmiare sui costi, abbiamo mantenuto alcuni sportelli eliminando costosi appalti o accorrandoli con altri servizi. (...) Grazie all'affiancamento di un sistema di contabilità analitica, inoltre, siamo riusciti a rilevare i costi dei nostri servizi e a calcolarne i costi unitari; questo ci ha permesso di rivedere le convenzioni che avevano un costo unitario eccessivamente elevato o fuori mercato».

Il PEG è strutturato in modo tale da essere utilizzabile, a fine anno, anche per la valutazione dei responsabili dei servizi. Esso, inoltre, coincide con il Piano della performance. Ogni obiettivo, infine, è legato a una strategia, permettendo l'elaborazione di un bilancio suddiviso per politiche.

«In qualche modo – afferma Magnani – abbiamo anticipato la legge n. 150/2009 (cd. Legge Brunetta) nella sua visione più aziendale del management pubblico».

A supporto della pianificazione sono state introdotte altre due innovazioni importanti: l'istituzione dell'Osservatorio delle politiche, all'interno del Servizio programmazione e controllo, e l'inclusione delle aziende e degli enti partecipati all'interno della programmazione.

«L'Osservatorio delle politiche è stato voluto dal Direttore Generale circa tre anni fa – ricorda Benedetti – al fine di analizzare dati di contesto e rilevare fenomeni specifici attraverso dati qualitativi e quantitativi per aiutarci a capire l'evoluzione di una politica e a governarla».

Il primo obiettivo dell'Osservatorio, pur ridimensionato rispetto al progetto iniziale per mancanza di risorse, è stato quello di costruire una metodologia di analisi delle politiche partendo dall'analisi del contesto, della domanda, dei servizi offerti e dei costi. «Partendo dall'andamento della domanda e dell'offerta di servizi è possibile fare considerazioni sulla politica ed eventualmente rinnovarla o rivederla e gestirla in modo diverso – dichiara Benedetti –. Per questo, per prima cosa abbiamo realizzato una mappatura dei servizi per poi ricostruire i costi di quella politica. Il primo problema che abbiamo incontrato è stato la mancanza o la cattiva qualità dei dati – ammette Benedetti –. Abbiamo lavorato molto per costruire una metodologia di raccolta e analisi di dati utili per le decisioni. Abbiamo cercato di far capire ai dirigenti l'importanza di avere a disposizione buoni dati e in alcuni casi ci siamo riusciti».

Per avere il necessario supporto nello sviluppo dell'Osservatorio il Comune ha avviato una convenzione con l'Università di Modena e Reggio Emilia finanziando un assegno di ricerca sul tema. Ad oggi il Comune partecipa a progetti che vedono il coinvolgimento di più enti pubblici per la definizione di un quadro di indicatori comune e comparabile: «Siamo entrati a far parte del progetto BES⁹ (Benessere Eco Sostenibile) e stiamo elaborando, insieme all'Istat ed alcuni altri enti aderenti, un set di indicatori che diventeranno “benchmarkabili”», aggiunge Benedetti.

La revisione dei sistemi di supporto alle decisioni ha previsto infine l'inclusione delle aziende e degli enti partecipati dal Comune in un sistema organico di programmazione e controllo al fine di migliorare il coordinamento del “Gruppo Comune” e disciplinare i rapporti con i soggetti di cui si avvale per perseguire le proprie finalità istituzionali. «Abbiamo cercato di costruire un “Modello di governance” del Gruppo Pubblico Locale per il controllo delle partecipate indipendentemente dalla loro forma giuridica – dichiara Benedetti –, modello che è stato poi approvato nel 2012». Per fare questo nel 2008 è stato avviato un percorso di revisione dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti erogatori dei servizi pubblici, prevedendo, in particolare: la revisione dei contratti di servizio e delle carte dei servizi; l'obbligo di invio dei dati economico-finanziari da parte delle partecipate in sede di bilancio preventivo, consuntivo e attraverso report trimestrali, suddivisi per centri di costo e

⁹ Progetto di iniziativa congiunta del CNEL e dell'ISTAT per definire le dimensioni e gli indicatori rilevanti per il benessere degli individui.

corredati di indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; le rilevazioni di *customer satisfaction*; la redazione del bilancio consolidato¹⁰.

Quest'ultimo ha l'obiettivo di integrare le informazioni contenute a livello disaggregato nel bilancio del Comune. «Il bilancio consolidato è utile in quanto la maggior parte dei servizi sono stati esternalizzati ad aziende e società controllate o partecipate¹¹ dal Comune nel corso degli anni, di conseguenza la lettura del solo bilancio del Comune sarebbe parziale», spiega Benedetti.

Un altro motivo che ha spinto alla redazione del bilancio consolidato è la volontà di avere una lettura complessiva della situazione patrimoniale, ovvero il valore patrimoniale dell'intero "gruppo", anche per supportare scelte di indebitamento. Accanto ad esso, in via sperimentale è stato realizzato nel 2010 un bilancio consolidato per segmenti di *policy*¹² in quanto il bilancio consolidato da solo fornisce informazioni troppo aggregate. In via sperimentale il Comune si è focalizzato sul segmento sociale.

La redazione del bilancio consolidato per alcuni enti è stata resa obbligatoria. «Le nostre scelte – spiega Benedetti – sono state lungimiranti, in quanto oggi il D. L. 174/2012 prevede che le partecipate siano incluse nella programmazione; inoltre, la redazione del bilancio consolidato sarà obbligatoria, per gli enti sperimentatori della nuova contabilità pubblica come noi, a partire dal consuntivo 2013. Anche in questo si può dire che abbiamo anticipato i tempi; inoltre, abbiamo deciso di anticipare di un anno l'approvazione formale del bilancio consolidato visto che da anni lo predisponiamo per uso interno».

10.5.3. La valutazione dei dirigenti sulla base dei risultati e le regole per le progressioni di carriera

Per completare gli interventi realizzati sulla macrostruttura sono state individuate alcune priorità di intervento nelle politiche del personale: rendere i ruoli professionali coerenti con l'organizzazione del lavoro, tenendo conto e valorizzando la loro trasversalità, polifunzionalità, specializzazione e flessibilità; implementare il sistema di sviluppo professionale con le competenze disponibili e quelle attese nei diversi ruoli professionali; rendere coerente il piano di formazione con la programmazione dello sviluppo e la revisione dei ruoli.

¹⁰ La prima versione del bilancio consolidato è stata predisposta con riferimento all'esercizio 2008 a titolo sperimentale. Il documento è stato predisposto ad uso interno e non è stato approvato da parte del Consiglio Comunale. La prima versione approvata in Consiglio Comunale è relativa all'esercizio 2012.

¹¹ Il bilancio consolidato include, a seguito di entrata in vigore della riforma contabile, oltre al bilancio delle aziende e società controllate, anche quello delle aziende e società partecipate (pro-quota).

¹² Documento ad uso interno dell'ente.

Il progetto è stato affidato alla dirigente del Personale e dell'Organizzazione Battistina Giubbani. Nel 2007 è stata approvata una nuova metodologia per la valutazione del personale, dirigenziale¹³ e non, che prende in considerazione il tipo di contributo professionale richiesto e le funzioni prevalentemente esercitate.

«Ogni posizione dirigenziale viene “pesata” attraverso la valutazione dei fattori che ne determinano la complessità e ne caratterizzano i processi di lavoro, ad esempio la complessità decisionale, il budget, le capacità richieste di *problem solving* – spiega Giubbani –; questo dà luogo a una indennità di posizione teorica. A questo punto si guardano le modalità di gestione del ruolo professionale da parte del titolare della posizione. Si guarda cioè alle “competenze agite” del dirigente, il quale con la sua soggettività ed il suo bagaglio di competenze ed esperienze incide sull'organizzazione della struttura presidiata e ne influenza il risultato, caratterizzandola rispetto alle aspettative. Oltre alla “posizione” – prosegue Giubbani – viene valutata anche la “prestazione”, ovvero il grado di raggiungimento degli obiettivi e dei risultati che la posizione deve conseguire, individuabili dal PEG e dalle competenze organizzative effettivamente agite dal titolare della posizione».

Questo sistema di valutazione è funzionale alla definizione del trattamento economico accessorio del dirigente. La quota maggiore (85% al massimo) del compenso accessorio è assegnata all'indennità di posizione, il restante 15% all'indennità di prestazione. Ciascuna di queste due quote è a sua volta suddivisa in due componenti (Fig. 10.2).

«Anche per valutare le prestazioni dei titolari di posizioni organizzative vale il concetto di “competenze agite”», prosegue Giubbani. Sono state pertanto individuate tre tipologie di posizioni organizzative¹⁴: responsabili di Unità Organizzative, coordinatori di Programma o di Progetto, Alte Professionalità. Ad ognuna delle tre tipologie vengono richiesti contributi specifici sia di tipo gestionale, sia di tipo professionale, sulla base dei quali sono successivamente valutati.

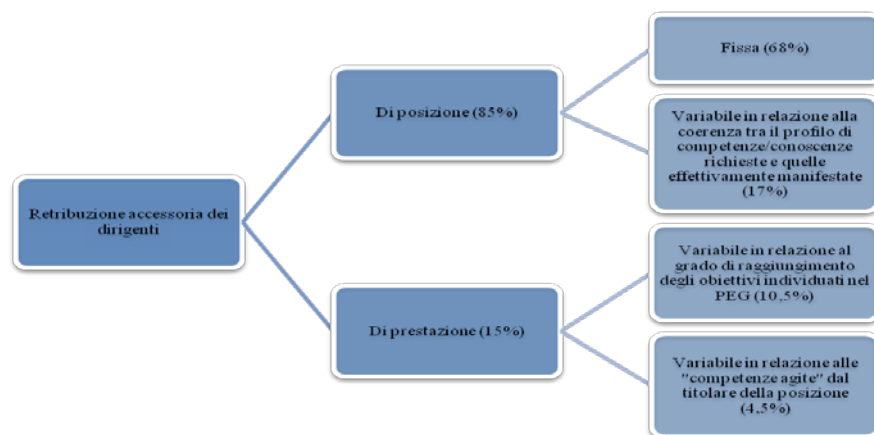
Anche per quanto riguarda il personale non dirigente, il sistema di sviluppo professionale costituisce uno dei pilastri del nuovo sistema di gestione del personale dell'Ente. Esso pone l'attenzione sul ruolo e sulle prestazioni attese, e non soltanto sui compiti descritti nel mansionario. In funzione di questo sono stati rivisti i profili professionali e i percorsi di carriera.

¹³ Le posizioni dirigenziali sono di diversi tipi: Direttore di Area, Dirigente di Struttura di presidio delle Politiche Pubbliche, Dirigente di servizio, Dirigente unità di progetto, Dirigente di Staff.

¹⁴ La posizione organizzativa è un incarico individuato all'interno dei Servizi che prevede lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative complesse, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa. La posizione organizzativa si pone a un livello intermedio tra l'unità organizzativa semplice, alla quale sono preposti uno o più dipendenti, e il Servizio. Essa risponde all'esigenza di caratterizzare e differenziare lo svolgimento di attività che, pur non rientrando tra le funzioni dirigenziali, diventano strategiche o di rilevante importanza sul piano organizzativo, funzionale e gestionale.

«Attraverso la corretta descrizione del ruolo e delle capacità necessarie per assolverlo, si è cercato di ricondurre alle medesime categorie contrattuali (A, B, C, D) contributi professionali omogenei – spiega Giubbani –. Nell’ambito delle categorie i ruoli organizzativi sono distribuiti in famiglie professionali¹⁵ che si caratterizzano per conoscenze, capacità e stili cognitivi simili. Le famiglie professionali, a loro volta, si articolano in profili che definiscono il contenuto della prestazione lavorativa in termini di processi presidiati, autonomia gestionale, responsabilità e competenze tecniche e comportamentali: è la mappa delle competenze che le persone devono possedere e agire, a diversi livelli, per assicurare uno svolgimento adeguato delle attività. In questo modo siamo arrivati a individuare 40 profili professionali, oltre a 29 specificità tecniche che richiedono titoli o abilitazioni professionali».

Figura 10.2 Rappresentazione grafica del sistema di valutazione delle posizioni dirigenziali.



Fonte: elaborazione degli autori.

La valutazione delle competenze applicate – parte integrante del più ampio e complessivo sistema di sviluppo professionale – mette in evidenza il contributo del singolo dipendente sui processi di lavoro presidiati e il grado di sviluppo professionale raggiunto dal lavoratore, in relazione alle attese dell’Amministrazione. «Ciò permette di stilare un “profilo individuale” che evidenzia eventuali “gap di competenze” – continua Giubbani –, dal quale

¹⁵ Le famiglie professionali sono: Amministrativa, Tecnica, Informatica, Culturale, Sociale, Comunicazione e Accoglienza, Pianificazione e Sviluppo territoriale, Educativa, di Vigilanza.

devono originarsi azioni di miglioramento e sostegno alla crescita professionale».

La formazione si colloca a valle del processo di valutazione delle competenze e mira ad accrescere le competenze gestionali, amministrative e organizzative del personale. La programmazione della formazione avviene in base all'individuazione dei bisogni formativi, che possono caratterizzare tutto il personale dell'Ente in modo trasversale, singole famiglie o profili professionali, oppure differenti livelli di articolazione dell'organizzazione comunale (Area o Servizio).

Alla base della programmazione degli interventi vi è la raccolta preliminare di elementi informativi che discendono, primariamente, dalla valutazione delle competenze applicate (*gap* formativi), dai colloqui di rilevazione delle esigenze formative con i Dirigenti e le Posizioni organizzative, e infine dai processi riorganizzativi.

10.6 La dinamica economico-finanziaria del Comune nel periodo 2004-2013

Premesso che il Comune ha sempre rispettato il patto di stabilità interno e non è mai rientrato fra gli enti considerati strutturalmente deficitari secondo i parametri-obiettivo previsti dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, dall'analisi delle performance economico-finanziarie¹⁶ relative al periodo coinciso con i due mandati del sindaco Delrio si evince in particolare che:

- le entrate correnti hanno manifestato un *trend* crescente dai 113 milioni del 2004 ai 168,5 del 2013 (+49%)¹⁷;
- analogamente, le spese correnti sono aumentate da 111,7 a 152,5 milioni (+36,6%) nel periodo 2004-2013¹⁸;

¹⁶ Va premesso che a partire dall'1 gennaio 2012 il Comune ha modificato il proprio sistema contabile avendo aderito, come ente sperimentatore, alla riforma dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti locali prevista dal D. Lgs. n. 118/2011 e dal successivo DPCM 28/12/2011. I dati degli ultimi due esercizi (2012 e 2013) non sono pertanto perfettamente comparabili con quelli degli esercizi precedenti.

¹⁷ Va per altro segnalato che l'incremento delle entrate del 2013 risente del fatto che a partire da tale anno sono state inserite in bilancio (al titolo I – Entrate tributarie) le entrate derivanti dal tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), ovvero la tassa per la gestione dei rifiuti. Negli anni precedenti la "tassa rifiuti" (TIA e TARSU) era esposta nel bilancio del soggetto gestore. Pertanto, depurando le entrate del 2013 dall'effetto della TARES (circa 30 milioni), le entrate correnti sarebbero cresciute solo del 22,7% rispetto al 2004. Un discorso analogo può farsi per le spese correnti (cfr. nota successiva). La TARES è stata poi sostituita a partire dal 1° gennaio 2014 dalla tassa sui rifiuti (TARI), istituita dalla legge n. 147 del 27 dicembre 2013.

¹⁸ Tuttavia, se si sottraggono ai costi per servizi quelli sostenuti per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti (30 milioni) – che prima del 2013 erano nel bilancio del soggetto gestore – le spese correnti sarebbero cresciute solo del 9,7% rispetto al 2004.

- per contro, gli investimenti – ovvero le spese in conto capitale – sono progressivamente calati (con l’eccezione del 2007, di cui si dirà in seguito) dai 73 milioni del 2004 ai 22,7 del 2013 (-69%);
- similmente, le entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale e per accensione di prestiti¹⁹ sono scese da 74,5 a 17,2 milioni (-77%);
- l’indebitamento del Comune è sceso del 40,3% nel periodo 2005-2013, attestandosi a 108,3 milioni, per poi calare ulteriormente a 97,5 milioni alla fine del 2014.

Per meglio comprendere le ragioni all’origine di tali dinamiche occorre soffermarsi su alcuni profili di ordine gestionale e su alcuni dettagli tecnico-contabili, esaminando distintamente le entrate e spese correnti, le entrate e spese per investimenti (Tab. 10.2, 10.3, 10.4 e 10.5), l’indebitamento (Tab. 10.6 e 10.7).

Entrate e spese correnti

Le entrate tributarie hanno risentito soprattutto della dinamica delle tasse sugli immobili. Esse sono infatti diminuite fortemente nel periodo 2007-2010 a seguito dell’abolizione dell’ICI sulla prima casa, compensata da un aumento delle entrate per trasferimenti da parte dello Stato. Poi sono aumentate nuovamente a seguito dell’introduzione dell’IMU, a fronte di un ridimensionamento dell’incidenza delle entrate da trasferimenti sulle entrate correnti: è pertanto aumentato il grado di autonomia impositiva del Comune, dato dal rapporto fra entrate tributarie ed entrate correnti, che nel 2013 ha raggiunto il 73,6%. Nel periodo successivo al 2010 i trasferimenti correnti risentono anche dei tagli dovuti all’entrata in vigore dei decreti legislativi in materia di federalismo fiscale e di *spending review*²⁰. La decurtazione complessiva dei trasferimenti statali al Comune nel periodo 2010-2013 è stata di circa 25 milioni (da 47,4 a 22,7 milioni).

La tabella 10.4 fornisce un confronto sintetico con gli altri Comuni capoluogo della regione Emilia-Romagna per quanto riguarda le entrate tributarie pro-capite, il prelievo IMU e le riscossioni derivanti dall’addizionale IRPEF. Reggio Emilia è penultima in termini di entrate tributarie pro-capite con riferimento ai dati dei rendiconti 2013. È penultima anche per quanto riguarda le riscossioni pro-capite 2012-13 relative all’addizionale comunale IRPEF, avendo esentato dal pagamento dell’addizionale i redditi inferiori a 15.000 euro. È invece terzultima per quanto concerne i dati relativi al prelievo IMU 2012.

¹⁹ Si fa riferimento ai titoli 4 e 5 delle entrate.

²⁰ Si fa riferimento al d. lgs. n. 23 del 14 marzo 2011 recante disposizioni in materia di federalismo fiscale ai sensi della legge n. 42 del 5 maggio 2009, ai decreti legge n. 78/2010 n. 201/2011 e al D.L. 95/2012.

Anche grazie a una task force antievasione istituita nel 2011, il Comune ha complessivamente accertato, fino al 2013, circa 5.590.000 euro di tributi evasi. Un'altra linea di intervento per attrarre risorse è stata la ricerca di sponsorizzazioni da privati per sostenere le iniziative e i progetti realizzati dall'Ente, che ha fruttato circa un milione di euro. Infine, negli ultimi cinque anni il Comune ha ottenuto finanziamenti europei per progetti nell'ambito dell'ambiente, della mobilità, della coesione sociale e della cultura per un totale di oltre 4,5 milioni.

L'obiettivo di contenere le spese correnti ha indotto l'Amministrazione a ridurre fortemente le assunzioni a tempo indeterminato²¹ e a contenere il turnover, a limitare le spese per le assunzioni a tempo determinato e per contratti di lavoro flessibili, a monitorare e contenere i consumi sulle utenze, a rinegoziare i canoni di locazione passiva (calati del 15% nel periodo 2010-2013) e a rivedere le modalità contrattuali e di gestione dei servizi trasversali (es. fattorinaggio, pulizie, utenze, acquisti, vigilanza). Infine, le spese per incarichi professionali sono diminuite da sei milioni nel 2008 a 2,4 milioni nel 2012. La tabella 10.2 riporta la spesa di personale per abitante dell'ultimo mandato.

Tabella 10.2. Spesa di personale per abitante.

	2009	2010	2011	2012	2013
Spesa di personale per abitante (€)	343	337	326	321	321

Fonte: Allegati ai Rendiconti del Comune di Reggio Emilia anni 2009-2013.

Entrate non correnti e spese per investimenti

Il forte calo delle spese in conto capitale²² e quindi degli investimenti rilevato nel periodo 2004-2013 si deve a tre principali ragioni:

- in primo luogo, i vincoli posti dal patto di stabilità²³, vigente dal 2008. Le norme che lo regolano prevedono infatti che le entrate per

²¹ Al 31 dicembre 2013 il Comune di Reggio Emilia contava 1.425 dipendenti a tempo indeterminato e 164 a tempo determinato.

²² Così come per la spesa corrente, anche la comparazione delle spese per investimenti risulta poco agevole con riferimento agli ultimi due esercizi, in quanto condizionata dalla riforma della contabilità pubblica. Infatti, uno degli effetti dell'applicazione dei nuovi principi e delle regole previsti dall'armonizzazione contabile è la modifica delle modalità di programmazione e imputazione degli impegni di spesa nel bilancio, oltre all'introduzione di un "Fondo Pluriennale Vincolato" per la re-imputazione degli importi relativi agli investimenti, già contabilizzati in anni precedenti, secondo la reale programmazione dei lavori. Si tratta del principio della "competenza finanziaria potenziata".

²³ Il patto di stabilità prevede che ogni ente locale contribuisca al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso il raggiungimento di un saldo obiettivo stabilito annualmente dalla Legge di stabilità tra il complesso delle entrate e delle spese, definito "saldo di competenza mista". Ai fini del raggiungimento di tale saldo sono presi in considerazione gli accertamenti e gli impegni per la parte corrente del bilancio (entrate e

assunzione di mutui, che secondo il testo unico degli enti locali possono essere utilizzate per la realizzazione di investimenti, non concorrono a formare il saldo obiettivo, a differenza dei pagamenti di parte capitale. In altri termini, mentre le spese in conto capitale peggiorano il saldo obiettivo, l'assunzione di debiti per finanziare tali spese non lo migliora. Gli investimenti sono pertanto disincentivati;

- le conseguenze della crisi economica, che si sono tradotte in un rallentamento della capacità di risposta di cittadini e imprese alle aste pubbliche per l'alienazione di beni immobili da parte dell'Amministrazione e in un calo delle entrate derivanti da oneri di urbanizzazione;
- le scelte strategiche del sindaco Delrio, che ha perseguito l'obiettivo di ridurre il consumo di territorio, determinando di conseguenza un ulteriore calo delle entrate da oneri di urbanizzazione.

Complessivamente, gli oneri di urbanizzazione sono calati dai 20 milioni circa del 2005 ai sei milioni di oggi, anche perché, come osserva la dirigente del Servizio Finanziario Monica Prandi, «il Comune ha scelto di non svendere il patrimonio e di mettere sul mercato aree e fabbricati non strategici. Il problema è che le aste vanno deserte e per di più le procedure sono lunghe».

Un discorso a parte merita l'esercizio 2007, che è stato un anno "straordinario" sul fronte delle entrate "da alienazioni e trasferimenti di capitale" e delle spese in conto capitale²⁴ (rispettivamente, 220 e 193 milioni). Sono state infatti cedute, contestualmente al collocamento in Borsa, quote di partecipazioni nella *multiutility* ENIA (oggi confluita in IREN) per 71,4 milioni. Di questi, 28 milioni sono stati destinati all'estinzione anticipata di quote di debito, con conseguente riduzione del rapporto debito/PIL locale del 21,5% rispetto al 2005; il rimanente è stato destinato a investimenti nella viabilità e a trasferimenti all'Istituzione Nidi e Scuole per l'Infanzia per lo sviluppo del Centro Malaguzzi.

spese correnti), mentre per quanto riguarda le entrate e le spese in conto capitale sono considerati gli incassi e i pagamenti. Sono però escluse da questo calcolo le entrate per assunzione di mutui e i relativi rimborsi. Per rispettare il patto di stabilità, le amministrazioni, oltre a ridurre gli investimenti, cercano pertanto di posticipare i pagamenti in conto capitale, di estinguere i debiti in essere e di non contrarre nuovi debiti.

²⁴ Dei 193 milioni classificati fra le "spese in conto capitale" nel 2007 99 milioni sono costituiti dalla liquidità gestita fuori tesoreria unica. Lo stesso importo è stato classificato fra le "entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale". Pertanto, quest'ultima voce, depurata da tale componente, ammonta a 121 milioni (invece di 220), mentre le spese in conto capitale a 94 (invece di 193).

Tabella 10.3 Entrate e spese del Comune di Reggio Emilia nel periodo 2004-2013 (€000).

Entrate	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Entrate tributarie (Titolo 1)	79.428	81.958	82.728	61.670	54.205	55.654	55.946	91.143	99.762	117.215
- di cui ICI/IMU	41.034	43.590	44.298	48.045	35.950	36.291	36.156	38.391	56.296	38.652
Trasferimenti correnti (Titolo 2)	15.946	15.873	11.226	35.529	46.050	46.285	47.374	12.479	7.534	22.724
Entrate extratributarie (Titolo 3)	17.485	23.068	23.925	29.197	30.610	31.711	38.598	39.050	34.391	28.543
Totale entrate correnti	112.859	120.899	117.879	126.396	130.865	133.650	141.918	142.672	141.687	168.482
Entrate da alienazioni e trasfer. capitale (Titolo 4)	59.881	41.681	72.207	220.049	46.150	50.215	21.264	24.747	23.317	17.194
Entrate per accensione di prestiti (Titolo 5)	14.667	18.136	6.722	11.200	13.576	4.750	0	0	0	0
Totale entrate	187.407	180.716	196.808	357.645	190.591	188.615	163.182	167.419	165.004	185.676
Spese										
Spese correnti (Titolo 1)	111.680	118.793	114.265	128.171	133.430	134.563	139.972	139.479	127.123	152.518
- di cui spese di personale	33.323	50.390	52.304	53.386	54.948	55.449	54.914	53.380	35.841	35.730
- di cui spese per acquisto di beni	1.826	1.789	1.530	1.777	1.660	1.521	1.290	1.399	40.455	73.351

- di cui spese per prestazioni di servizi	37.576	42.106	33.561	45.878	48.338	47.609	47.357	43.498		
- di cui spese per trasferimenti	27.633	13.125	15.083	16.144	18.019	19.737	27.123	30.008	32.540	33.606
Spese in conto capitale (Titolo 2)	72.984	55.880	73.588	192.946	55.723	48.795	18.013	21.795	16.654	22.665
Rimborso di prestiti (Titolo 3)	7.702	8.398	9.038	36.857	8.472	9.449	9.409	11.976	11.191	10.414
Totale spese	192.366	183.071	196.891	357.974	197.625	192.807	167.394	173.250	154.968	185.597
Risultato di amministrazione (gestione di competenza)	2.410	2.107	3.714	4.285	1.035	1.710	1.099	1.108	11.548	6.650
Risultato di amministrazione (gestione residui)	3.660	2.716	7.791	11.755	6.556	4.721	6.421	2.261	44.264	47.136
Risultato di amministrazione (totale) ²⁵	6.070	4.823	7.791	11.755	7.591	6.431	7.520	3.369	55.812.	53.786
di cui fondo pluriennale vincolato di parte investimenti									36.280	36.895

²⁵ Il risultato di amministrazione è determinabile secondo due modalità: Fondo cassa + residui attivi - residui passivi; Risultato di amministrazione iniziale + accertamenti - impegni + economie in conto residui - disconomie in conto residui = risultato di amministrazione finale. Tale risultato si compone di saldi generati sia dalla gestione di competenza (a sua volta scomponibile in risultato di parte corrente e di parte capitale) sia dalla gestione residui (ovvero i saldi generati dalla gestione degli anni precedenti) e pertanto la differenza tra entrate e spese a consuntivo è una sola una delle componenti del risultato di amministrazione.

Tabella 10.4 Confronto tra i principali valori relativi alla pressione fiscale dei Comuni capoluogo della Regione Emilia Romagna. Valori in euro.

	Bologna	Rimini	Parma	Modena	Ferrara	Piacenza	Reggio nell'Emilia	Ravenna
Entrate tributarie pro-capite 2013*	768	652	644	559	538	524	510	401
Prelievo medio IMU 2012**	726	502	597	623	450	510	497	430
Riscossioni IRPEF pro-capite 2012-13	248	72	220	181	196	204	135	174

* Comprende imposte, tasse, tributi speciali e altre entrate tributarie proprie al netto del Fondo di Solidarietà Comunale.

** Ammontare dei versamenti effettuati/frequenza dei versamenti.

Fonte: Dati ministeriali e rendiconti comunali anni 2012 e 2013.

Tabella 10.5 I principali indicatori finanziari del comune di Reggio Emilia nel periodo 2004-2013.

Principali indicatori finanziari	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Valori limite 2013 (ove presenti)	Valore medio regionale 2011 (ove presente)*	Valore medio nazionale 2011 (ove presente)*
Autonomia impositiva: entrate tributarie/entrate correnti)	70,4%	67,8%	70,2%	48,8%	41,4%	39,1%	39,4%	62,5%	70,7%	73,6%	-	64,4%	58,1%

Incidenza entrate proprie: entrate extratributarie/entrate correnti	15,5%	19,1%	20,3%	23,1%	23,4%	25,9%	27,2%	27,9%	24,0%	22,0%	-	-	
Autonomia finanziaria: (entrate tributarie + entrate extratributarie)/entrate correnti	85,9%	86,9%	90,5%	71,9%	64,8%	65,1%	66,6%	90,4%	94,6%	95,6%	Almeno 37,0%	91,7%	79,9%
Incidenza entrate da trasferimenti su entrate correnti	7,2%	6,9%	5,2%	28,1%	35,2%	35,0%	33,4%	9,6%	5,4%	4,4%	-	2,6%	7,3%
Incidenza spese correnti: (spese correnti + spese in conto capitale)	70,0%	70,9%	76,2%	57,8%	78,9%	71,6%	88,6%	86,5%	88,4%	69,5%	-	-	-
Incidenza spesa personale sulla spesa corrente:	44,7%	44,0%	45,8%	41,7%	41,2%	40,8%	38,2%	38,3%	40,9%	31,0%	Max. 41,0%	-	-

* Fonte: IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale), I comuni italiani 2013, Numeri in tasca, Pomezia (Roma).

Fonte: Allegati ai Rendiconti del Comune di Reggio Emilia anni 2004-2013.

Indebitamento

Il Comune di Reggio Emilia ospita all'interno della propria struttura organizzativa il Ce.S.F.E.L. (Centro Servizi Finanza Enti Locali), al quale aderisce insieme ad altri 22 enti locali sul territorio regionale²⁶. Il Ce.S.F.E.L. fornisce agli enti associati servizi per la gestione dell'indebitamento e del reimpiego della liquidità, studi relativi alle forme alternative di investimento, redazione di piani economico-finanziari e l'utilizzo di altri strumenti di valorizzazione del patrimonio. Nel periodo precedente l'introduzione del patto di stabilità, il Comune ha potuto partecipare a diverse emissioni di Buoni Ordinari Comunali in pool con gli altri enti locali aderenti al Ce.S.F.E.L., godendo così di costi di finanziamento significativamente più bassi.

La combinazione della riduzione progressiva del debito (Tab. 10.6) e del ricorso a forme meno onerose di indebitamento ha permesso al Comune di contenere gli oneri finanziari.

Tabella 10.6 Indebitamento del Comune di Reggio Emilia nel periodo 2009-2013 (valori in euro).

	2009	2010	2011	2012	2013
Residuo debito finale	149.493.056	140.083.747	132.207.759	118.779.091	108.364.833
Popolazione residente	167.678	170.086	171.688	172.833	172.525
Rapporto tra residuo debito e popolazione residente	892	824	770	687	628

Fonte: Allegati ai Rendiconti del Comune di Reggio Emilia anni 2009-2013.

Inoltre, il Comune ha sempre rispettato il limite di indebitamento previsto dall'art. 204 del TUEL²⁷ e ha tenuto sotto controllo la pressione fiscale sui cittadini: il Comune di Reggio Emilia si colloca al quinto posto fra i Comuni capoluogo della regione Emilia-Romagna in termini di minore debito residuo pro-capite al 31.12.2013 (Tab. 10.7).

²⁶ Fanno parte del Ce.S.F.E.L. i Comuni di Carpi, Cesena, Faenza, Ferrara, Forlì, Formigine, Imola, Lugo, Parma, Piacenza, Modena, Ravenna, Rimini, Sassuolo, le Province di Bologna, Pesaro e Urbino, Forlì-Cesena, Modena, Piacenza, Reggio Emilia, Rimini e l'Unione "Terre d'Argine".

²⁷ Le norme dell'articolo 204 del D. Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali o TUEL) prevedono che l'ente locale possa assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale dei relativi interessi, sommati agli oneri derivanti dai prestiti già in essere (mutui precedentemente contratti, prestiti obbligazionari precedentemente emessi, aperture di credito stipulate e garanzie prestate), al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non sia superiore a una determinata percentuale delle entrate correnti (relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente a quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui). Tale percentuale di riferimento, gradualmente ridotta nel corso degli anni, è da ultimo fissata all'8 per cento a decorrere dal 2012.

Tabella 10.7 Confronto del debito residuo pro-capite dei Comuni capoluogo della Regione Emilia Romagna. Valori in euro.

	Modena	Ravenna	Piacenza	Bologna	Reggio nell'Emilia	Parma	Rimini	Ferrara
Debito residuo pro-capite 31.12.2013	109	334	385	487	628	795	761	914

Fonte: dati resi disponibili dal Comune di Reggio Emilia.

Il bilancio consolidato

Il bilancio consolidato 2013 – presentato il 24 settembre 2014 alla Commissione consiliare Bilancio dall’assessore Francesco Notari – include 19 partecipate. Fra gli enti compresi nell’area di consolidamento vi sono l’Istituzione Scuole e Nidi d’infanzia, Act (l’azienda territoriale dei trasporti), Farmacie Comunali Riunite, le Aziende di servizi alla persona Rete, Osea, Santi Pietro e Matteo, le Fondazioni I Teatri, della Danza, per lo Sport e Mondinsieme e Acer Azienda Casa Emilia-Romagna). A questi si aggiungono le società controllate Aeroporto, Agac Infrastrutture, Mapre, Reggio Children, Campus, Agenzia per la mobilità, nelle quali il Comune detiene la maggioranza dei voti in assemblea dei soci ed esercita un’influenza dominante sulle società stesse. Sono infine comprese nel consolidato, quali società partecipate sulle quali si esercita un’influenza²⁸, le società Crpa e Piacenza Infrastrutture.

Il bilancio consolidato 2013 evidenzia un risultato economico negativo per 4,1 milioni di euro, un attivo patrimoniale superiore a un miliardo e 400 milioni e un patrimonio netto di circa 933 milioni.

Alla determinazione del risultato economico concorre prevalentemente il risultato generato dal Comune di Reggio Emilia nello svolgimento delle sue attività istituzionali, negativo per 7.169.296 euro, mentre i risultati economici delle partecipate sono complessivamente positivi: 15 in utile e quattro in perdita. Il risultato della “gestione caratteristica”, che rappresenta i core business dei diversi soggetti inclusi nell’area di consolidamento, è positivo per circa tre milioni di euro prima delle imposte, che gravano sul gruppo per circa sette milioni. Per quanto riguarda il risultato generato dal Comune, l’applicazione della nuova contabilità ha avuto risvolti sulla collocazione delle poste di bilancio, i cui cambiamenti rendono difficile il confronto con gli esercizi precedenti.

²⁸ Ovvero le aziende per le quali l’ente possiede almeno il 20% dei voti esercitabili in assemblea.

10.7 I risultati per aree di intervento

Il Rendiconto di mandato 2009-2014 illustra i principali risultati raggiunti dall'Amministrazione comunale, articolati per aree.

Innovazione e territorio

Nel corso del mandato l'Amministrazione si è posta l'obiettivo di supportare il ruolo dei soggetti tradizionalmente protagonisti dei processi economici – Pubblica Amministrazione, Imprese e Centri di ricerca/Università –, riallineando il sistema locale verso l'economia della “conoscenza”, per promuovere la competitività del territorio.

La chiave di volta di questo processo è il “Progetto Area Nord”. Quella a nord della città è stata infatti individuata come l'area sulla quale costruire le infrastrutture a servizio del nuovo modello di sviluppo, fondato sulla valorizzazione delle principali competenze distintive del territorio: l'educazione, la meccatronica, l'energia rinnovabile, l'edilizia sostenibile, l'agroalimentare e i servizi.

L'Area Nord è stata posta al centro di un Piano d'Azione composto da diversi progetti operativi:

- la rigenerazione dell'Area delle ex Officine Reggiane, all'interno della quale si sta sviluppando il Parco Innovazione, Conoscenza e Creatività comprendente il Tecnopolo per la Ricerca Industriale e il Trasferimento Tecnologico, il Centro Internazionale Loris Malaguzzi²⁹, la Fondazione Reggio Children, Iren Rinnovabili, i laboratori nei settori della meccatronica, del *green building* e dell'agroalimentare sviluppati dall'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia e CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali, Reggio Emilia Innovazione (REI);
- la realizzazione della Stazione Alta Velocità Mediopadana (in funzione da giugno 2013) e la sua trasformazione in Nodo Mediopadano, che prevede inoltre la realizzazione di un parcheggio di interscambio annesso, la riorganizzazione delle linee e degli orari del trasporto

²⁹ Il Centro Internazionale Loris Malaguzzi, inaugurato a Reggio Emilia nel febbraio 2006 e completato nel 2012, è un luogo dedicato all'incontro di quanti, in Italia e nel mondo, intendono innovare educazione e cultura. (...) Un grande spazio che produce ricerca, innovazione e sperimentazione sui contenuti e sui processi educativi nei diversi ambiti del sapere. (...) Al Centro Internazionale Loris Malaguzzi si trovano gli Atelier Cittadini, tra i quali l'Atelier Raggio di Luce, la sala Mostre Marco Gerra, il Centro Documentazione e Ricerca Educativa dei Nidi e delle Scuole Comunali dell'Infanzia di Reggio Emilia, l'Auditorium Annamaria e Marco Gerra, lo Spazio Ricerca e Innovazione e gli spazi dedicati al cibo di Pause – Atelier dei Sapori. (Fonte: <http://www.reggiochildren.it/centro-internazionale-loris-malaguzzi/>)

pubblico su gomma e su ferro per il collegamento della nuova Stazione Mediopadana con la città e l'individuazione di un sistema integrato di servizi per la mobilità, l'accoglienza e la comunicazione;

- l'introduzione di nuovi mezzi e sistemi tecnologici in chiave *smart city*, volti a sviluppare l'utilizzo pervasivo di sistemi e servizi nell'ambito delle *Information and Communication Technologies* (ICT) quali la banda larga, gli *open data*, la realizzazione di *web app* e di percorsi di partecipazione della cittadinanza alla definizione dei bisogni e delle priorità in termini di innovazione tecnologica (*Open Urbe*).

Accanto al progetto dell'Area Nord, si è puntato sul centro storico, che è divenuto un teatro all'aperto per eventi e spettacoli e ha visto la riqualificazione di alcune piazze al fine di farne un "salotto urbano". La promozione del centro storico è passata anche attraverso la mappatura dei negozi sfitti e il tentativo di recupero attraverso iniziative funzionali a migliorare la qualità dell'accoglienza degli esercizi commerciali. Nel 2009 sono stati pubblicati due bandi, uno per la riqualificazione delle vetrine dei negozi esistenti – erogando € 40.000 per il restyling di 23 negozi – e l'altro per l'apertura di nuove attività imprenditoriali giovanili under 35. Quest'ultima iniziativa di sostegno alle start up del centro è stata ripetuta nel 2010, favorendo l'avvio di 12 attività per un totale di contributi erogati di € 88.900 e uno per la creazione di nuove imprese o nuove attività in centro storico senza porre limiti di età, ed è stata ridotta la tariffa Cosap (canone per l'occupazione degli spazi pubblici) per le distese all'aperto degli esercizi commerciali del centro storico. Nel 2013, nell'ambito del Progetto di Valorizzazione del Centro, è stato pubblicato un nuovo Bando per la creazione di nuove imprese e/o l'apertura di nuove attività locali in centro storico senza il limite di età, con uno stanziamento complessivo di € 32.000. La promozione turistica, infine, ha puntato sul miglioramento delle infrastrutture e delle reti di accoglienza per attirare nuovi target turistici, promuovendo iniziative quali la creazione del Circuito delle Città d'Arte della Pianura Padana, l'Ufficio di Informazione e Promozione Turistica e la comunicazione attraverso il sito web per la promozione della città.

Welfare

Per quanto riguarda l'Area Servizi alla Persona l'obiettivo prioritario è stato il mantenimento, e ove possibile il miglioramento, della qualità dei servizi offerti e la razionalizzazione dei costi. A fronte di risorse disponibili³⁰ in diminuzione,

³⁰ Il Fondo Sociale Locale finanzia in quota parte la spesa sociale locale ed è costituito da risorse sia nazionali che regionali: esso è passato da quasi 48 milioni del 2011 a 33 milioni e mezzo del 2013. Il Fondo Nazionale per la non autosufficienza, che nel 2008 ammontava a 300 milioni, è stato azzerato.

l'Amministrazione ha cercato di promuovere un welfare di comunità anche attraverso il concetto di responsabilità diffusa e ha deciso di puntare sui seguenti interventi:

- la creazione di un nuovo modello organizzativo per i servizi sociali articolato territorialmente su cinque Poli di Servizio Sociale, al fine di costruire prossimità. Dal 2010 presso ciascuno di essi è stato istituito uno Sportello Sociale, che rappresenta il primo luogo di accesso e accoglienza dei cittadini. Complessivamente, nel 2013 i nuovi accessi ai poli sono stati 2.382 (nel 2009 erano stati poco più di 1.900), il 70,2% dei quali da parte di cittadini italiani. La maggioranza degli utenti è rappresentata dalla popolazione anziana (38,7%) e dalle famiglie con minori (37,5%);
- il miglioramento del sistema di *governance* dei servizi sociali, attraverso una serie di accordi quali il Piano Sociale di Zona, il Patto per il Welfare, i Tavoli di Quartiere, i progetti con le famiglie e con i cittadini, per contrastare il disagio e aumentare la tolleranza e la corresponsabilità verso le diverse problematiche sociali presenti nel territorio;
- gli interventi a favore della marginalità sociale (tossicodipendenti, disagio mentale, persone senza fissa dimora, disagio sociale adulto) attraverso il potenziamento della rete di accoglienza invernale, grazie alla collaborazione con le altre istituzioni del territorio e con le aziende partecipate;
- il potenziamento dei servizi per la domiciliarità di anziani, disabili e minori, che si è tradotto in un aumento dei posti della residenzialità d'emergenza, dei servizi di assistenza domiciliare e nella sperimentazione di nuove forme di sostegno alternative alle comunità per le famiglie con minori in situazioni di difficoltà: nel 2013 sono stati erogati 52.000 pasti a domicilio per anziani e sono stati presi in carico 4.000 minori in difficoltà rispetto ai 3.749 del 2009;
- il mantenimento dei posti di residenzialità per gli anziani e di alcuni standard di servizio, quali ad esempio un numero di giorni di attesa per l'attivazione dei servizi domiciliari inferiore a sette e una spesa per assegni familiari di cura agli anziani e ai disabili non inferiore a 1.300.000 euro;
- la tutela delle fasce deboli della popolazione, in particolar modo attraverso gli interventi in tema di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP): alla fine del 2013 il patrimonio di edilizia residenziale sociale era complessivamente di 3.028 appartamenti, aumentato di oltre 468 alloggi rispetto al 2005, principalmente grazie al coinvolgimento del

settore privato e agli investimenti realizzati attraverso la partecipata Reggio Emilia Campus. Alla fine del 2013 il 93,3% degli alloggi di edilizia residenziale pubblica risultava effettivamente disponibile e assegnato (o in corso di assegnazione) ai cittadini. Tra il 2005 e la fine del 2013 la graduatoria per l'assegnazione di alloggi ERP è aumentata da 890 a 1030 domande. In risposta alle crescenti esigenze è stato aumentato il numero di alloggi assegnati negli anni. A fronte di una media di circa 70 alloggi ERP assegnati ogni anno, nel 2011 ne sono stati assegnati 118 e nel 2012 136, grazie all'attuazione di diversi programmi di ripristino di alloggi sfitti e di riqualificazione del patrimonio residenziale. Anche il numero degli alloggi affittati a canoni calmierati è aumentato dal 2009 grazie alla partecipazione del settore privato alle politiche abitative, all'attività dell'Agenzia per l'affitto e all'ottenimento di finanziamenti regionali;

- il mantenimento della qualità dei servizi, valutata anche attraverso indagini di *customer satisfaction*, per accertare il rispetto degli standard di qualità dichiarati all'interno delle carte dei servizi.

Istruzione

Reggio Emilia ha individuato nell'educazione una delle sue competenze distintive e ha puntato allo sviluppo degli approcci pedagogici attraverso il lavoro di ricerca e internazionalizzazione di Reggio Children s.r.l., della Fondazione Reggio Children e del Centro Internazionale Loris Malaguzzi.

Tra gli obiettivi dichiarati in materia di istruzione da parte dell'Amministrazione vi è il mantenimento del tasso di scolarizzazione dei nidi (0-3 anni) a un livello almeno pari al 40% e delle scuole d'infanzia (3-6 anni) all'86%. Il tasso di scolarizzazione nei nidi è stato pari al 41,8% (40% nel 2004, media italiana 16%), registrando una percentuale fra le più alte in Italia e di gran lunga superiore all'obiettivo di Lisbona (33%). Al contrario, nella fascia 3-6 anni la crisi economica ha determinato un calo della percentuale di scolarizzazione (86,2% nel 2013 contro 89,9% nel 2004), nonostante l'investimento dell'Amministrazione nell'apertura di 778 nuovi posti. In termini assoluti nel 2013 i nidi hanno ospitato 1.800 bambini, a fronte dei 1.600 nel 2004, mentre le scuole dell'infanzia hanno ospitato 4.800 bambini, contro i 4.200 del 2004.

Sul fronte della qualità, nel 2009 è stata redatta la carta dei servizi di asilo nido. Le indagini di *customer satisfaction* presso gli asili hanno rilevato un grado di soddisfazione dell'utenza pari al 97%. Accanto agli obiettivi di mantenimento degli standard di qualità, l'Amministrazione si è posta quello di aumentare il grado di copertura del costo del servizio con le rette delle famiglie, salito all'87% alla fine del mandato, con un livello di morosità pari al 15,93%.

Per quanto riguarda la fascia in età scolare sono stati avviati numerosi progetti di qualificazione dell'offerta formativa e attività presso i centri educativi. A fronte di un aumento di 2.400 studenti (da 10.300 a 12.700) delle scuole dell'obbligo (6/14 anni) nel periodo 2004-2013, l'offerta scolastica è stata riorganizzata in 12 istituti.

Le scuole sono state oggetto di adeguamenti normativi antincendio, sanitari, impiantistici, ristrutturazioni, rimozione di barriere architettoniche e ampliamenti.

Coesione sociale

La ri-progettazione del sistema di welfare ha recepito l'esigenza di tenere conto del fenomeno immigratorio e delle sue specifiche caratteristiche e di promuovere e valorizzare le differenze culturali. I principali progetti realizzati sono stati:

- la costituzione di una rete di associazioni che si occupano di insegnamento linguistico e culturale per i cittadini adulti e di origine straniera, che da 40 "studenti" nel 2007 ha raggiunto la quota di 3.000 iscritti nel 2013;
- la realizzazione del Nodo Antidiscriminazione, un servizio che opera attraverso la raccolta di segnalazioni di atti discriminatori nei confronti dei cittadini, mettendo poi a disposizione percorsi di riconciliazione, mediazione e consulenza giuridica;
- l'istituzione dello Sportello Immigrazione rivolto ai cittadini italiani e stranieri, per offrire consulenza sulla legislazione in materia di immigrazione, informazioni quali la disponibilità delle strutture di accoglienza, i percorsi che possono facilitare la ricerca del lavoro e della casa e assistenza nella compilazione di moduli.

Le politiche e i programmi dell'Amministrazione hanno trovato concretezza nel 2010 nella creazione del "Network Nazionale delle Città Interculturali", di cui Reggio Emilia detiene il coordinamento e la presidenza, con l'intento di promuovere buone pratiche di *governance* locali per migliorare il dialogo interculturale e la partecipazione dei migranti alla vita delle comunità. Infine, tra gli obiettivi realizzati del mandato c'è la nascita della Fondazione Mondinsieme nel 2011, dedicata alla promozione del dialogo interculturale.

Partecipazione e volontariato

Le azioni dell'Amministrazione hanno perseguito tre obiettivi principali:

- potenziare e diversificare i canali e le modalità di ascolto-dialogo con i cittadini attraverso un governo di prossimità realizzato mediante le circoscrizioni. Esse hanno infatti rappresentato un punto di ascolto e di partecipazione attiva della cittadinanza alla progettazione del futuro della città e hanno avuto il compito di realizzare iniziative in campo culturale, sportivo, ricreativo, educativo e formativo extrascolastico, delle politiche sociali e socio assistenziali, delle politiche giovanili, di promozione della comunicazione pubblica e del diritto all'informazione;
- realizzare processi partecipativi per la co-progettazione della città. Dal 2004 al 2013 sono stati realizzati numerosi processi partecipativi su mobilità, urbanistica, ambiente, riqualificazione urbana, sicurezza, integrazione, cultura, partecipazione e governance, sociale, tecnologie;
- favorire la partecipazione dei cittadini al Terzo Settore reggiano, all'associazionismo, al volontariato e al reciproco aiuto. Da un'indagine del dicembre 2013 è emerso che il 30% delle famiglie reggiane ha un componente che svolge attività di volontariato, mentre 452 sono le organizzazioni del Terzo Settore presenti sul territorio a fine 2012.

Sport e cultura

Investire nel sistema culturale ha avuto come primo significato per il Comune di Reggio Emilia quello di “fare sistema”. Per raggiungere questo obiettivo si è operato lungo tre direttrici:

- razionalizzare e accorpare le iniziative per evitare la dispersione delle risorse, per esempio attraverso il bando “I reggiani, per esempio”;
- creare un solido e permanente network di attori da coinvolgere in progetti comuni, che ha visto l'apporto continuo delle fondazioni partecipate dal Comune, di altre pubbliche amministrazioni, del mondo delle imprese, del *no profit* e del volontariato;
- stimolare il protagonismo delle associazioni che operano sul territorio in progetti finalizzati ad animare la città, come ad esempio Fotografia Europea e il progetto “Restate”, che ha raccolto in un unico cartellone tutta l'offerta culturale e di intrattenimento della città e della periferia per il periodo estivo.

Il sistema bibliotecario si è posto l'obiettivo di non diminuire le ore di apertura al pubblico, e ha offerto iniziative, eventi e nuovi servizi *on line*. Sono state realizzate indagini di *customer satisfaction* sull'efficacia del servizio di prestito

presso tre biblioteche comunali, che hanno restituito risultati di soddisfazione superiori al 90%.

Infine, sono stati realizzati investimenti per la manutenzione e riqualificazione del patrimonio quali l'ampliamento della Biblioteca decentrata di San Pellegrino e due nuove biblioteche in corso di realizzazione (quelle di Ospizio e Orologio), il recupero di edifici storici quali i Chiostrini di San Pietro, il Padiglione Lombroso e la sede dei Musei Civici presso palazzo San Francesco (in corso di realizzazione).

Anche gli investimenti in servizi e infrastrutture sportive sono stati rilevanti: gli impianti sono passati dai 67 del 2004 ai 73 del 2013, 18 dei quali sono stati riqualificati grazie al contributo delle società sportive, mentre le presenze sono aumentate da 900.000 del 2004 a 1.250.000 nel 2013.

La promozione dell'associazionismo sportivo e delle collaborazioni con il mondo dello sport ha portato, nel 2008, alla creazione della Fondazione per lo Sport, in collaborazione con il CONI e con gli enti di promozione sportiva e le società sportive.

Ambiente, qualità urbana e mobilità

Il Piano Urbano del Traffico (PUM), approvato dal Consiglio Comunale nel 2008, ha individuato tre principali direzioni di lavoro:

- potenziare la mobilità ECO&LOGICA, ovvero le modalità di spostamento alternative all'auto, in particolare l'uso della bicicletta, il potenziamento della mobilità elettrica e la salvaguardia del trasporto pubblico locale in un contesto di pesante contrazione delle risorse, lo spostamento a piedi e la combinazione tra più mezzi di trasporto;
- rendere fluido il traffico automobilistico intervenendo sul sistema delle tangenziali e della viabilità primaria e sul riordino della sosta;
- agire sulla sicurezza degli spostamenti con interventi di moderazione e integrazione intelligente della mobilità e del traffico, proteggendo soprattutto gli utenti deboli (i bambini da e per la scuola, le biciclette lungo le strade, i pedoni negli attraversamenti).

A fine 2014 i chilometri di piste ciclabili sono 196 (erano 87 nel 2004), con 16 stazioni di *bike sharing* e un incremento del 20% dell'utilizzo della bicicletta rispetto al 2007. Sono state realizzate iniziative di bicibus/piedibus in 25 scuole grazie all'attivazione di 3.000 volontari e nel 2013 è stato predisposto un piano straordinario della manutenzione stradale accompagnato da un finanziamento straordinario di 1.600.000 euro.

La sostenibilità ambientale è stata affrontata attraverso i seguenti interventi:

- il Comune di Reggio Emilia ha aderito al “Patto dei Sindaci” nel 2009 e nel 2011 ha adottato un proprio Piano di Azione per l’Energia Sostenibile (PAES), che ha permesso di ridurre le emissioni di CO₂ del 9,7%, mentre dal 2002 redige il proprio bilancio ambientale;
- sono stati realizzati numerosi progetti rivolti alla cittadinanza e alle scuole in tema di educazione ambientale in diversi ambiti (verde, rifiuti, ambito naturalistico, energetico, idrico e di zooantropologia didattica);
- è stata incrementata l’attività di raccolta differenziata, che ha portato Reggio Emilia al primo posto in Italia fra i Comuni con più di 150.000 abitanti, ed è stato creato il Centro di Riciclaggio creativo REMIDA per il riuso di materiali e beni di scarto;
- la tutela e valorizzazione del verde pubblico, anche grazie al coinvolgimento dell’associazionismo, ha portato la dotazione di verde pubblico per abitante da 44,74 mq nel 2006 a 57,32 mq nel 2013 e a un miglioramento delle connessioni tra gli spazi verdi quali piste ciclabili e pedonali;
- il teleriscaldamento ha raggiunto nel 2012 il 30% della popolazione e sono raddoppiate le strutture dell’ente dotate di pannelli solari termici. Dal 2007 è stata avviata, inoltre, una nuova gestione dei consumi di energia dei servizi comunali attraverso il “Sistema Global Service”, che ha permesso di raggiungere contemporaneamente un risparmio sia economico che energetico;
- è stato incentivato il consumo di acqua del rubinetto attraverso l’installazione di tre distributori di acqua pubblica e sono stati contemporaneamente realizzati investimenti per ridurre le perdite del sistema idrico, arrivando a una riduzione del consumo d’acqua *pro capite* per uso domestico da 164 litri al giorno nel 2004 a 139,4 litri al giorno nel 2013.

Accanto all’attenzione per l’ambiente, il Piano Operativo Comunale ha puntato alla promozione della qualità urbana soprattutto attraverso la valorizzazione dei quartieri, degli spazi pubblici e di alcune ville storiche come luoghi di aggregazione sociale (ad es. il Quartiere Mirabello, l’Area Reggiane, Villa Rivalta e le principali piazze cittadine).

Semplificazione amministrativa

Sul fronte della semplificazione amministrativa, il Comune si è posto l’obiettivo di avvicinare il cittadino alla pubblica amministrazione, cercando di semplificare l’accesso a servizi *on-line* per cittadini e imprese quali il rilascio di

certificati anagrafici, la comunicazione di cambi di residenza, il pagamento delle sanzioni e l'ottenimento di copie di verbali e altri atti. Nell'anno 2013 i cittadini che hanno creato un'identità digitale per richiedere servizi *on-line* sono il 7,49% della popolazione e sono stati rilasciati 2.825 certificati.

La semplificazione amministrativa ha portato anche all'uso dei *social network* e all'introduzione di software e tecnologie *open source* per la gestione di procedure complesse (ad es. ICI/IMU, controllo ISEE, gestione del patrimonio, passi carrai, concessioni edilizie, anagrafe edilizia e toponomastica, protocollo informatico, ecc.), alla condivisione delle banche dati con altri soggetti istituzionali (questura, patronati, ecc.), alla creazione dello sportello digitale per l'inoltro di pratiche quali quelle edilizie.

10.8 Gli incarichi di governo a Delrio e Bonaretti e l'elezione di Vecchi a Sindaco di Reggio Emilia (2014)

Il 28 aprile 2013 Graziano Delrio giura fedeltà alla Costituzione come Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Letta: è il primo incarico di governo assegnato all'ex Sindaco di Reggio Emilia, che dopo poco meno di un anno assume quello di Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel Governo Renzi, per diventarne poi, nel corso del 2015, Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Delrio decide di portare con sé a Roma Mauro Bonaretti, con il quale si ricompone il tandem sperimentato sin dal 2005 al Comune di Reggio. L'ex Direttore Generale è infatti nominato dapprima Capo di Gabinetto del Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie, poi Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, infine Capo di Gabinetto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Che Delrio avesse in mente di utilizzare nel suo incarico di Governo la logica e il metodo sperimentato come Sindaco di Reggio – e forse come Presidente dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) – diviene di pubblico dominio nel momento in cui, quattro giorni dopo la nomina a Sottosegretario, spiega in un'intervista al Sole 24 Ore gli elementi-chiave del "metodo": "... si individuano poche priorità, si stabiliscono le azioni precise per raggiungerle, si stabilisce una tempistica stretta e definita, si valutano gli effetti delle azioni passo dopo passo (...). Abbiamo attuato quel modello nelle città italiane, lo abbiamo fatto da sindaci e abbiamo avuto successo. Perciò riteniamo di avere un buon metodo e di poterlo trasportare a livello di governo dello Stato".

Delrio, in vero, come Sindaco di Reggio Emilia non aveva riscosso consensi unanimi: sulla base del *Governance Poll*³¹ del 2012, l'ultimo prima che lasciasse l'incarico di Sindaco, si posizionava al 40° posto fra i sindaci dei capoluoghi di provincia con il 54,5% dei consensi, esattamente la stessa percentuale che aveva conseguito nel 2009 (occupando però il 49° posto) al termine del suo primo mandato. Ciò si deve anche, secondo Meldolesi, al fatto che «a Delrio, cattolico, percepito come “figlio” di don Dossetti e quindi della polemica contro il comunismo, l'*arrière pensée* comunista non ha mai dato una delega piena. Ma è stato comunque accettato in quanto “figlio” anche della fase in cui sinistra e cattolici si sono uniti».

Bonaretti, a sua volta, si è trovato in qualche misura a scontare la sua volontà di cambiamento e il suo approccio innovativo alla gestione del Comune: «Mauro non si è fermato alla legittimità degli atti e delle procedure – spiega Meldolesi –, nel pieno della crisi economica ha analizzato tutte le voci di costo e ha cercato di capire dove si poteva risparmiare, come fa un manager. Tanto di cappello! A Reggio erano abituati a una struttura amministrativa di tipo tradizionale, anche se interpretata nel senso buono del termine. Nella ‘macchina amministrativa’ le sicurezze sono date dalle leggi e dalla loro interpretazione consuetudinaria: se cambi le consuetudini, ti metti a fare strategie di cambiamento e di sviluppo, è difficile essere capiti. Il merito maggiore di Delrio e Bonaretti è stato comunque quello di aver guidato la prima amministrazione che, almeno in Emilia, ha intuito un bisogno di cambiamento: hanno iniziato a dire che l'amministrazione deve produrre risultati, che i costi ove necessario si devono tagliare, che il privato va ascoltato ... per certi versi è l'”ABC”. Forse non erano del tutto consapevoli di questo cambiamento, né avevano la forza politica per portarlo fino in fondo, ma ciò che è stato fatto va ascritto a loro merito».

Luca Vecchi (Partito Democratico), eletto Sindaco il 5 giugno 2014, a capo di una Giunta con un'età media di 40 anni, riconosce di aver ereditato «un'amministrazione pubblica considerata fra le più strutturate ed efficienti fra i comuni italiani, vista la capacità di produzione di servizi, con una lunga storia di buon governo e una struttura funzionale a una buona azione amministrativa».

Nel corso del primo anno di mandato, Vecchi si è trovato a gestire il ridimensionamento della struttura dell'ente a seguito dei tagli delle risorse assegnate ai comuni: il numero dei dirigenti è sceso da 31 a 21, mentre l'organico si riduce a un ritmo di circa 50 persone all'anno, seguendo un trend iniziato sotto l'amministrazione Delrio. «Questo pone un problema politico generale – osserva il Sindaco –, in quanto in presenza di una scarsa capacità di

³¹ Si tratta di un'indagine commissionata annualmente dal Sole 24 Ore all'Istituto IPRMarketing allo scopo di rilevare i giudizi complessivi dei cittadini sull'operato dei sindaci.

ricambio generazionale si verifica un indebolimento strutturale (200 persone in meno nell'arco di un mandato) a fronte di una domanda di servizi che cresce. Nel perseguire efficienza e razionalizzazione si è raggiunto un punto-limite».

La via maestra per coniugare riduzione delle risorse e risposta a una domanda crescente di servizi consiste, secondo Vecchi, in una *governance* condivisa del territorio: «oggi occorre convergere su una lettura strategica condivisa del proprio contesto e lavorare insieme. La CCIAA, per esempio, non può da sola favorire l'internazionalizzazione delle imprese. Serve un ecosistema urbano che funzioni, con il Comune nel ruolo di facilitatore: le città che funzionano sono quelle che fanno sistema. In questo territorio c'è un ecosistema urbano funzionante, sul quale si può far leva per far prendere un certo passo alla città».

L'affermazione all'estero di molte imprese reggiane, la ripresa dei risparmi, il miglioramento degli indicatori di criticità sociale segnalano un'inversione di tendenza. «In ogni caso – continua Vecchi – al Comune non spetta il compito di generare posti di lavoro, ma di creare esternalità positive». Numerosi sono i progetti che l'attuale amministrazione sta avviando o cercando di portare a compimento al fine di promuovere lo sviluppo economico: il completamento della Tangenziale Nord, la ristrutturazione dell'area delle ex Officine Reggiane (è stata avviata quella di due capannoni destinati a parco scientifico), la realizzazione del parco produttivo di Mancasale a nord della città, il miglioramento dei servizi di collegamento alla stazione dell'alta velocità (la media giornaliera degli utilizzatori è passata da 1.200 a 2.500), la costituzione di una fondazione per i progetti internazionali ed europei (coinvolgendo altri comuni, la Camera di Commercio, la Fondazione Manodori e altri soggetti ancora), l'approvazione di una variante urbanistica per trasformare 130 ettari di territorio da edificabile ad agricolo e sostenere iniziative di start up in campo agricolo, il potenziamento del social housing (per il quale la Cassa Depositi e Prestiti ha già stanziato 110 milioni).

Tre sono i grandi fronti di lavoro sui quali si sta impegnando l'attuale amministrazione: l'area vasta, le reti sociali, l'accrescimento del capitale umano.

«Stiamo lavorando sull'area vasta, superando l'ottica provinciale – continua il Sindaco –: il Comune e il proprio territorio devono cooperare con le città limitrofe, superando i campanilismi. Sull'asse della via Emilia vi sono elementi culturali di portata mondiale, come i teatri. Ma serve un regista». Porta come esempio il Ministro della Cultura Franceschini, il quale si è fatto promotore di un progetto comune sugli Estensi che ha coinvolto Ferrara, Reggio Emilia e Modena, riuscendo così a intercettare fondi europei che «le singole città da sole non avrebbero potuto ottenere».

Il tema delle reti sociali e dei legami di comunità assume particolare rilevanza a seguito della crisi dei corpi intermedi, quali sindacati e partiti, e del sistema della rappresentanza. Il Comune di Reggio vi sta lavorando al fine di «prevenire la diffusione di sentimenti di solitudine e di paura e di promuovere sentimenti di solidarietà, fiducia, apertura», rafforzando la rete dei poli territoriali («i nostri terminali di accettazione della fragilità»), la rete del sistema educativo, la rete dei centri sociali, la rete dei circa 500 volontari del Comune.

Per favorire l'accrescimento del capitale umano, «prodromico sia allo sviluppo economico, sia alla coesione sociale», si sta lavorando su più fronti, investendo sulla scuola e sull'educazione, sull'Università, sulla ricerca (pubblica e privata), sull'aumento del numero di laureati, sullo sviluppo di fondazioni, associazioni culturali e musei: «bisogna continuare a investire su una dimensione formativa da zero a 99 anni. Stante la sua storia, Reggio Emilia – conclude Vecchi – può essere una capitale mondiale dell'educazione».

10.9 Reggio Emilia nella competizione fra territori

L'esperienza alla guida della “macchina operativa” del Comune di Reggio Emilia, arricchita da quella maturata negli ultimi due anni in ruoli di management nell'ambito del governo centrale, riecheggia nell'esposizione appassionata di Mauro Bonaretti, intervenuto all'Ambrosianum di Milano, una sera di febbraio del 2015, sul tema “Gestire il rinnovamento della Pubblica Amministrazione”: «La competizione è ormai fra città, fra territori più che fra Stati: lo Stato deve mettere le città nelle condizioni di competere. Ma non si tratta di una competizione sul costo del lavoro, bensì sulla conoscenza, sull'economia della conoscenza (...). La Pubblica Amministrazione continua a ragionare secondo un paradigma superato, quello della macchina, caratterizzato da standardizzazione e uniformità, mentre la società si fonda sempre più sul paradigma della rete: la società si sta auto-organizzando, dandosi risposte che l'amministrazione non riesce più a dare: sussidiarietà, *sharing economy*, welfare aziendale. L'amministrazione, stretta fra mondo che cambia e crisi fiscale, è inadeguata e deve cambiare, considerando questi fenomeni come alleati. Deve partire dagli impatti sui cittadini, mettere al centro i processi e i rapporti di rete con le altre parti del sistema. Si è persa di vista la centralità delle persone: servono uomini che mettano il loro valore al servizio dei cittadini. A ciò devono accompagnarsi una riduzione e una semplificazione delle strutture pubbliche».

Gli ultimi 25 anni della storia di Reggio Emilia e del ruolo che il Comune vi ha svolto sembrano porre la città emiliana e la sua

amministrazione comunale nelle migliori condizioni per raccogliere la sfida lanciata da Bonaretti e intercettare in modo proattivo e fecondo le dinamiche in atto nella società. La collaborazione fra pubblico e privato per la realizzazione di progetti di grande valore e significato per la città, così come il coordinamento e la messa in rete delle molteplici iniziative cittadine all'insegna del *welfare*, della sussidiarietà e dell'auto mutuo-aiuto, a Reggio sono già state sperimentate con successo; per di più, esse trovano terreno fertile nella generosità e nel "senso del pubblico" propri dei Reggiani e nella rinnovata fiducia nell'impresa privata come soggetto in grado di contribuire fattivamente al bene comune e allo sviluppo del territorio.

Ora che è sede universitaria, ha una stazione dell'alta velocità che la collega rapidamente alle maggiori città italiane e si sta dotando delle strutture più moderne per investire in innovazione e conoscenza, Reggio Emilia – per dirla con le parole del presidente di Unindustria Severi – «ha bisogno di volare in alto, in quanto è una delle tante città d'Europa e quindi non si vede perché la qualità architettonica, urbanistica, dei servizi che offre una città francese o tedesca non la debba offrire anche la nostra». Ma le possibilità che ciò si verifichi, continua Severi, «dipendono anche dal fatto che venga istituita un'altra grande città metropolitana che va da Modena a Piacenza, senza un polo unico catalizzatore, che insiste su un territorio omogeneo caratterizzato da agricoltura, saper vivere, qualità della vita, presenza di distretti industriali».

Il compito che spetta al sindaco Luca Vecchi e alla sua Giunta è difficile e appassionante al tempo stesso: investire sulle eccellenze della città e del territorio e, nel contempo, proiettare Reggio Emilia in una dimensione via via più ampia, di "area vasta", ma anche europea e internazionale. E decidere fino a che punto spingersi lungo la strada tracciata da Delrio e Bonaretti dell'innovazione organizzativa e di logiche manageriali all'interno del Comune.