

Le amministrazioni orientate all’impatto: il caso del comune di Reggio Emilia*

di Mauro Bonaretti e Francesca Mattioli

SOMMARIO. – 1. Il Tempo in cui viviamo. 2. Le Città: sfide e prospettive. 3. I Comuni come Amministrazioni orientate all’impatto. 4. I Limiti dei modelli istituzionali dei Comuni. 5. Il Caso del Comune di Reggio Emilia: le priorità del programma di mandato. 6. Una nuova idea di organizzazione: i principi guida della progettazione organizzativa. 7. La riprogettazione della struttura organizzativa. 8. I processi organizzativi e i meccanismi operativi. 9. La formazione dei nuovi dirigenti. 10. Conclusioni.

Il tempo in cui viviamo

Il tempo in cui viviamo, nelle società occidentali, è stato definito in molti modi durante questo quarto di secolo. La società dell’incertezza (*Bauman, 1999*), la società del rischio (*Beck, 2000*), l’epoca delle passioni tristi (*Benasayag e Schmit, 2007*), la società del disagio (*Ehremberg, 2010*), l’età della rabbia (*Misra, 2018*), la società della stanchezza (*Byung-Chul Han, 2020*), la democrazia stanca (*Sandel 2024*), e si potrebbe continuare a lungo. Ciò che caratterizza questo tempo è uno sguardo preoccupato verso un futuro che sembra portare più nubi che speranze. Diseguaglianze, cambiamenti climatici, impoverimento, migrazioni epocali non sono solo suggestioni ma oggettivi e incombenti problemi che appaiono all’orizzonte. Si è, cioè, interrotto quel legame illuminista che fino al secolo scorso ha caratterizzato la relazione tra crescita, progresso tecnologico e visione positiva del futuro. Le ragioni sono tante, a partire da un eccessivo ottimismo verso la globalizzazione, dalla finanziarizzazione dell’economia e dall’assenza di succedanei valoriali collettivi più coinvolgenti dell’individualismo consumista, a fronte della crisi delle ideologie e delle religioni. Gli effetti, a prescindere dalle cause, sembrano in ogni caso

* In corso di pubblicazione su *RU – Risorse Umane per la PA*, Maggioli editore, 2025.

evidenziare una crisi profonda del modello capitalistico e delle democrazie liberali per come li abbiamo conosciuti. Una *impasse* di tipo economico, etico e di futuro. E proprio il modello economico di sviluppo e quello democratico di convivenza sociale sono i due ambiti più sollecitati e messi in discussione

Le proposte alternative in questo senso sono di diversa natura. Da un lato, la proposta più progressista che vede nel paradigma della sostenibilità la chiave di volta: un ripensamento del modello di sviluppo, capace di coniugare la sostenibilità economica con quella sociale e ambientale. Questo modello vede nella responsabilità sociale degli attori la leva fondamentale e dunque richiede un allargamento dei processi decisionali per coinvolgere i soggetti in un progetto di ampia portata (sostenibilità istituzionale). Dall'altro lato, la proposta più conservatrice che vede invece nella chiusura delle frontiere, nei dazi doganali, nel *reshoring* e anche nella centralizzazione del potere e dei poteri le chiavi per dare risposte di protezione ai cittadini impauriti. La prima è una proposta che cerca di intercettare le cause strutturali e, tenendone conto, progetta cambiamenti (le transizioni) di lungo periodo per un futuro sostenibile sia in termini di resilienza, sia di sotto il profilo della capacità di essere duraturo. L'effetto sulle preoccupazioni dovrebbe avvenire attraverso il coinvolgimento degli attori nei processi e attraverso politiche pubbliche capaci di sostenere e rendere "giuste" le transizioni, senza creare morti e feriti. La seconda strada invece va direttamente al punto delle preoccupazioni cercando di rassicurare le persone attraverso la rimozione, anche simbolica e della realtà, di alcune cause strutturali che vengono individuate nelle migrazioni, nella *unfair competition*, in chi sostiene le tesi del cambiamento climatico, in chi ostacola le decisioni del potere esecutivo. Queste diverse strade, tuttavia, pur partendo da punti di vista differenti si intrecciano e si confondono generando in modo anche convulso alcune tendenze non lineari che determinano cambiamenti epocali nei nostri modi di vivere. Le transizioni (climatica, migratoria, energetica, digitale) esistono, la fine della globalizzazione per come l'abbiamo conosciuta esiste, le diseguaglianze e i bisogni di protezione e sicurezza di fronte a questi cambiamenti esistono. E tutto questo intrecciarsi di processi sociali e politici a livello globale determina ricadute locali principalmente nelle città, il luogo dove vive la gran parte delle persone, dove si produce la gran parte della ricchezza, dove

si consuma la gran parte delle risorse e dove si crea e si distrugge la gran parte del capitale simbolico e valoriale.

Le città: sfide e prospettive

Per tutte queste ragioni oggi le città sono sollecitate sotto molti versanti da sfide enormi.

Sul piano strategico le tante tensioni a cui le città devono fare fronte stanno mettendo in discussione il paradigma della competitività che ha caratterizzato i primi venti anni del secolo e che si fondava sull'idea di una intrinseca competizione tra città in termini di attrazione degli investimenti e di sviluppo economico. Con l'emergere delle preoccupazioni, dovute alle tante transizioni, le città si trovano ora a dover affrontare il futuro considerando più rilevante il tema della cooperazione tra gli attori locali rispetto a quello della competizione tra sistemi locali, ricercando sempre più una logica di sistema. In questo senso il paradigma strategico sembra mutare: dal paradigma della competizione "tra città" a quello della sostenibilità e qualità della vita "nelle città". Questo processo evolutivo potrebbe rappresentare una modifica profonda dei riferimenti culturali (dalla competizione alla collaborazione) oppure un meno radicale scivolamento del concetto di competitività, considerando, a tal fine, non più solo le variabili dello sviluppo economico, ma anche la sostenibilità e la qualità della vita come fattori determinanti.

Sul piano economico è evidente un bisogno di ritrovare una economia più buona e responsabile a fronte della maggiore precarizzazione e della maggiore incertezza. Precarizzazione che riguarda le esternalità negative dei costi sociali e ambientali, la stabilità delle imprese nei territori, dei rapporti di lavoro, degli investimenti di lungo periodo in ricerca, formazione, identità e responsabilità reciproca tra capitale e lavoro e tra capitale e comunità territoriale. Incertezza che riguarda il mutare del paradigma tradizionale della centralità della *fair competition* a fronte di processi e tensioni verso il *reshoring*, gli aiuti di stato, le ambiguità tra investire sui "Campioni" e sulle dimensioni di scala o sul capitalismo diffuso, le garanzie delle catene di fornitura, il ripensamento sul green new deal.

Sul piano sociale la crisi delle relazioni sociali e la crescita delle povertà urbane fanno esplodere il tema delle solitudini, aggravate dall'inverno demografico e dalle inevitabili migrazioni. Crescono le diversità che di per sé rappresentano un valore, ma portano anche nuove complessità nello stare insieme e nel dialogare, nel riconoscersi parte dello stesso destino, nell'aggregare e rappresentare interessi comuni. I bisogni si parcellizzano sul piano individuale e diventa impossibile la presa in carico di singolarità ormai incapaci di fare comunità e mutualismo e anche indebolite da una relazione passiva, di tipo cliente/fornitore, verso istituzioni ormai prive della forza della cittadinanza diffusa e della legittimazione tradizionale dello Stato. Insicurezze e paure di fronte al paesaggio sconosciuto delle transizioni divengono inesorabili perché affrontare il futuro e l'imprevedibile da soli è inevitabilmente angosciante. Le città sono fatte oggi di diversità e di diseguaglianze, concetti che richiedono approcci e soluzioni molto diverse. Le difficoltà a trovare casa non è quasi mai solo un problema di disponibilità abitativa residenziale, ma in relazione anche all'effetto di una mancanza di fiducia comunitaria, una difficoltà ad affittare allo sconosciuto. Ci occupiamo dei nostri spazi privati, innalzando muri e ringhiere, senza renderci conto che lo spazio pubblico curato è fondamentale per sentirci a casa nostra nella vita quotidiana se non vogliamo rimanere soli chiusi nelle nostre case.

I centri storici risentono di questi scenari. Da un lato subiscono processi di desertificazione delle residenze (*sprawl* urbano e *gentrificazione*), delle funzioni, dei servizi (l'ossessione per l'efficienza locale, dimenticando gli effetti di sistema) e del commercio (on line e catene). Rischiano di diventare corpi morti, senza identità (il centro storico è la prima identità delle città) e senza ragione di vitalità. Se in centro non si vive e non si lavora, rimane una residuale funzione commerciale che può essere fruita, solamente fuori orario di lavoro, nella ristorazione. Ecco perché alcuni centri storici allora possono spegnersi e diventare il simbolo di decadenza delle città, zone scarsamente frequentate e facilmente territorio di insicurezza e marginalità.

Gli effetti dell'individualismo e della disarticolazione sociale si avvertono nelle dinamiche della mobilità, una delle principali determinanti per la salute e il clima. Singoli che viaggiano in strade sempre più strette, occupate da automobili sempre più grandi, in competizione tra loro per un posto auto. Il trasporto collettivo solo in alcune città con economie di scala

tali da consentire gli investimenti sul ferro svolge un ruolo efficace. Sia per ragioni strutturali, sia perché l'uso del trasporto pubblico è considerato una risorsa solo dedicata alle fasce marginali e ai poveri. Manca completamente un governo della mobilità capace di integrare i diversi strumenti di mobilità, di organizzare gli spostamenti, di offrire vantaggio al trasporto collettivo e di agire sui comportamenti quotidiani delle persone. Città piene di auto elettriche consentiranno di ridurre l'emissione di CO2 e delle Pm 10 (aspetto fondamentale considerando che il 25% delle emissioni è da traffico veicolare e che queste sono tra le principali determinanti del cambiamento climatico e della salute), ma non risolveranno il problema del traffico e della congestione urbana. Peraltro, il passaggio all'elettrico (inevitabile e necessario) comporta il governo di interdipendenze fortissime sul piano industriale (automotive), infrastrutturale (distribuzione elettrica) e del *reskilling* dei lavoratori.

In questo quadro un ruolo centrale lo svolgono le politiche culturali e dell'educazione. Se per lungo tempo le politiche culturali hanno svolto un ruolo di *leisure*, in questa fase alle politiche culturali viene chiesto un salto di qualità. Si tratta di operare perché le questioni poste dalle transizioni divengano un terreno di discussione e apprendimento. La cultura e l'educazione possono svolgere un ruolo decisivo per aiutare le persone ad affrontare con più strumenti e consapevolezza il futuro, per orientare i comportamenti verso la responsabilità e assumere un ruolo nuovo di cittadinanza. Non è più il tempo di distinguere tra cultura "alta" e "bassa". E' invece necessario (ri)portare la cultura alta nei luoghi della vita quotidiana e legittimare come cultura le pratiche popolari che consentono di rafforzare identità e modi dello stare insieme comunitario.

I Comuni come amministrazioni orientate all'impatto

Governare queste sfide nel futuro rappresenta la grande questione a cui sono posti di fronte, in primo luogo, i Sindaci che vengono eletti dai cittadini per trovare soluzioni a scenari di complessità enorme, in cui l'incertezza e l'imprevedibilità la fanno da padrone. Affrontare questioni epocali di questa portata con vecchie ricette non sembra la strada migliore.

Alcune condizioni sono allora fondamentali sotto il profilo istituzionale.

1. La prima condizione è quella di voler vedere e **riconoscere** i problemi. Troppo spesso siamo abitati da una cultura tradizionale di tipo prestazionale e della comunicazione pubblicitaria che ci porta a negare i problemi e nasconderli sotto il tappeto. Solo se siamo in grado di avere la forza di esplicitare la nostra fragilità e di ammettere la difficoltà nell'affrontare il futuro potremo essere in grado di apprendere e farci carico seriamente dei problemi.

2. Occorre poi saper capire e **conoscere** i problemi. Abbiamo bisogno di osservatori, di sviluppare sistemi informativi e della conoscenza più solidi e profondi, tenere relazioni più strette con centri di ricerca e università per anticipare e prevedere il futuro, per destrutturare i problemi e analizzarli nelle loro interdipendenze e sfaccettature. Questioni complesse, che nascondono interessi economici enormi, come ad esempio quelle della transizione energetica o dell'intelligenza artificiale richiedono, per essere affrontate consapevolmente, competenze specialistiche di altissimo profilo scientifico e di sicura indipendenza. C'è bisogno di intelligenza collettiva, umana e artificiale, e di stare connessi col mondo, non chiusi negli uffici dei Comuni, con l'idea dell'autosufficienza. E' necessario sviluppare nuove competenze in grado di valutare ex ante l'impatto delle decisioni ed è necessario confrontarsi con competenze esterne che mai potranno essere internalizzate. Troppo spesso, invece, vengono intraprese azioni in modo casuale, senza valutare concretamente gli effetti delle scelte sia nel corso del processo decisionale, sia a valle delle scelte effettuate.

3. Serve trasformare la logica reattiva prestazionale dell'efficienza locale in una logica di azione anticipatrice e sistemica, focalizzata sui problemi della vita quotidiana delle città. Non ha alcun senso, ad esempio, ridurre gli uffici postali delle aree interne per poi fare investimenti doppi con fondi comunitari per favorire le stesse aree interne. Creare valore pubblico non significa ottimizzare il rapporto input/output del singolo servizio ma risolvere i problemi collettivi. O meglio ancora, saper prevenire il loro insorgere. Se efficienza significa ridurre i servizi comunitari di vicinato, di aggregazione collettiva e di prevenzione, allora stiamo certi che correremo il rischio di dover investire il doppio a valle in prestazioni risarcitorie e assistenziali. Il problema di fondo a cui sono chiamati a rispondere gli amministratori in questa fase non è quello di creare indimenticabili e straordinarie performance riconoscibili nel mondo, ma creare le condizioni per una vita dignitosa, equilibrata e sostenibile delle città a fronte di imprevedibili e inevitabili cambiamenti continui e

disruptive, modificando sostanzialmente l'architettura decisionale che sta alla base delle politiche pubbliche. La stessa comunicazione ha bisogno di cambiare pelle: da *advertising* a supporto della celebrazione delle prestazioni, a *nudging* capace di orientare i comportamenti collettivi verso nuove forme di responsabilità e partecipazione.

4. Non vi è alcun dubbio che queste sfide richiedano il contributo e la responsabilità attiva di tutti gli attori della città. Da un lato significa saper coinvolgere, far partecipare e collaborare i cittadini, dall'altro anche cedere parte dello spazio pubblico, consapevoli che l'interesse generale per i beni comuni, in società complesse, si affronta solo ampliando il perimetro degli attori. Senza attivazione di tutte le risorse comunitarie queste sfide sono irrisolvibili. Solo se, ad esempio, le imprese si faranno carico delle condizioni di vita dei propri lavoratori anche fuori dal lavoro (es. le esigenze abitative), come accadeva già a inizio secolo scorso, se saranno disponibili a pagare salari superiori alla soglia di povertà e contribuire alla transizione ecologica sarà possibile evitare le esternalità negative che viviamo ogni giorno. Solo se i cittadini e le associazioni ritroveranno un protagonismo attivo reale potremo rinsaldare i legami di comunità sfilacciati. Allora innovazione sociale, amministrazione collaborativa, amministrazione condivisa, responsabilità sociale di impresa, sostenibilità, ESG, generatività, coprogrammazione, coprogettazione diventeranno fatti concreti e non solo etichette alla moda. Solo in questo caso nella stragrande maggioranza delle situazioni, a fronte di situazioni di incertezza e bisogno di protagonismo e intelligenza collettiva, le soluzioni proposte dal codice del terzo settore saranno esplorate prioritariamente rispetto a quelle previste dal codice dei contratti pubblici che richiedono un grado di prevedibilità e certezza non sempre possibile. Senza dispositivi organizzativi definiti queste scelte avverranno sempre in modo casuale o in funzione delle sensibilità del singolo dirigente, ma senza mai diventare strategia amministrativa e apprendimento organizzativo consolidato.

5. Questo approccio strategico richiede un approccio organizzativo coerente. Considerare il Comune come rappresentante di una intera comunità politica e territoriale e non solamente come un ente erogatore di prestazioni, significa, dal punto di vista organizzativo, lavorare per obiettivi di policy complessive e non per singolo servizio. I problemi collettivi complessi, infatti, non sono risolvibili attraverso singoli servizi scollegati tra loro, ma solo attraverso politiche, articolate in una pluralità di strumenti

attuativi, interdipendenti tra loro, interni ed esterni alle amministrazioni. Le decisioni sulle scelte di intervento dovrebbero, in questa prospettiva, essere sempre collocate entro un quadro chiaro e definito di obiettivi di impatto, dovrebbero sempre essere valutate in termini di fattibilità e di costi benefici e sempre dovrebbero essere evidenziate le interdipendenze da governare che tali scelte generano. (trade off, fattori abilitanti, sinergie).

6. Organizzazioni strutturate per singoli servizi e prodotti non potranno mai avere la capacità di fare integrazione organizzativa e rispondere a problemi collettivi articolati. Per questa ragione in tutto il mondo si sono sviluppate teorie organizzative e approcci con etichette differenti (*Whole of government, Public Governance, Public value driven organisation, Purpose driven, Problem driven, Impact driven, Outcome driven, ecc.*). Tutte queste teorie si differenziano per alcuni aspetti su cui ognuna di loro si focalizza, ma più importante è la caratteristica che le unisce e che le differenzia profondamente dal tradizionale *New public management*. Il loro focus non riguarda tanto input e output del singolo servizio pubblico, ma il raggiungimento delle finalità del sistema: il valore pubblico, l'impatto sociale, la soluzione del problema collettivo. Sono, cioè, approcci finalizzati a garantire integrazione e governo delle interdipendenze tra i vari attori in vista dell'adeguatezza del risultato complessivo. Lo scopo, cioè, è quello di identificare soluzioni organizzative ai diversi livelli (struttura, processi e meccanismi operativi, potere decisionale), capaci di favorire l'esplicitarsi di questo tipo di processi decisionali e di azione collettiva (integrati e allargati).

I limiti del modello istituzionale dei Comuni

Attualmente i Comuni non sono attrezzati rispetto a queste condizioni. Sebbene la Costituzione (art. 118) e il Testo unico degli enti locali (art.3 e 13) individuino il Comune come rappresentante della comunità che esercita le funzioni amministrative necessarie a risolvere i problemi collettivi, a partire dalla legge di stabilità del 2010, si è ristretto il campo e sono state individuate le funzioni fondamentali dei Comuni, poi rafforzate in questa prospettiva dal TUSP. E questo approccio riduzionista caratterizza tuttora la struttura istituzionale dei Comuni. Complessivamente, sul piano istituzionale, i Comuni sono caratterizzati da quattro dimensioni:

1. Hanno funzioni fondamentali. Quindi più che essere enti chiamati a rispondere del benessere complessivo della comunità sono enti che erogano

servizi tipizzati, raggruppabili in quattro macro-categorie: servizi istituzionali a rilevanza interna (staff), servizi autorizzativi e di regolazione (molti su delega statale), servizi di welfare state, opere pubbliche. Nella stragrande maggioranza dei casi, i Comuni sono organizzati per aree, settori e servizi che rispondono a questa ripartizione e divisione di competenze, senza coordinamento delle interdipendenze. Per questa ragione molto spesso queste organizzazioni vengono rappresentate con la metafora delle “canne d’organo” o dei “silos”, per dare il senso di una rigida separazione di compiti e funzioni che poco hanno a che fare con la soluzione di problemi collettivi complessi. La logica dei silos è quella di una marcata divisione di competenze e responsabilità tra servizi (chi fa/cosa), dalla quale discende la produzione più o meno efficiente, produzione che a sua volta determinerà (più casualmente che causalmente) impatti rispetto ai problemi collettivi. Per alcune categorie di produzione o in relazione ad altri ambienti una logica che può dare i suoi effetti, tuttavia in un approccio sistemico al governo di una comunità, questo tipo di organizzazione può evidenziare alcuni limiti. Ad esempio, il problema della fluidificazione della mobilità, richiederebbe un approccio contrario e completamente rovesciato. Prioritaria diventa l’individuazione del problema collettivo e dell’impatto atteso che si vuole raggiungere, a cui farà seguito una progettazione integrata e condivisa di servizi, regole, infrastrutture coordinate tra loro. Solo sulla base del progetto complessivo della politica pubblica sarà possibile stabilire nel dettaglio la distribuzione delle responsabilità e dei compiti tra servizi e dirigenti. Distribuzione che in realtà non potrà mai essere stabilita in modo definitivo: la realizzazione delle politiche pubbliche richiede una osservazione e riflessione collettiva sul loro sviluppo concreto e potrebbe richiedere continui accorgimenti e modifiche di sistema. La presenza di singoli interventi tematici indipendenti tra loro e autoconsistenti, ad esempio, non assicura affatto la soluzione del problema della mobilità di una città, benché rassicuri i singoli dirigenti sul confine delle proprie responsabilità. Partire dall’impatto per risalire lungo l’asse della organizzazione, nella complessità odierna, può essere una scelta alternativa molto efficace: coprogrammare la politica pubblica per poi, successivamente, attribuire le responsabilità delle azioni e i budget.

2. Il processo decisionale relativo agli organi previsti dal TUEL è tutto interno all’amministrazione. L’unico rapporto con l’esterno è relativo ai

consiglieri comunali eletti in un sistema di democrazia rappresentativa pura che non prevede ambiti dedicati alla democrazia deliberativa e partecipativa. E' ben vero che lo statuto può prevedere istituti in tal senso e che il codice del terzo settore introduce i temi della co programmazione e co progettazione, ma sul piano istituzionale la struttura del processo decisionale è orientata sostanzialmente all'interno. In una fase di progressivo astensionismo e delegittimazione degli eletti, soprattutto in fase di scelta delle candidature (data la crisi dei partiti), con questo approccio si rischia che ad essere compromesso sia l'intero impianto istituzionale a fondamento dei processi decisionali collettivi. Lo stesso art. 90 del Tuel, che dovrebbe assicurare al Sindaco e alla Giunta supporto per le decisioni politiche è concepito non come forma di apertura a competenze esterne, plurime, flessibili e agili da consultare, ma come internalizzazione stabile di alcune figure, tramite assunzioni, escludendo quindi la possibilità per un Sindaco di poter contare su commissioni di studio, comitati o semplici professionisti ed esperti esterni, persino a titolo gratuito. Gli stessi istituti previsti per supportare con nuove competenze la struttura tecnica (es. art 110 Tuel o art.7 comma 6 del Dlgs 165/2001 e sue interpretazioni) sono concepiti nella duplice prospettiva di internalizzare competenze in modo stabile e rendere gli incarichi esterni più difficili da attribuire, nel pregiudizio (peraltro affermato esplicitamente dagli art. 9, 10, 56,57 della Legge 266/2005 tuttora in vigore) dell'inutilità di tali spese. In questo senso l'amministrazione appare come un castello, più intento ad alzare ponti levatoi che non a costruire ponti di connessione con la modernità e il mondo esterno.

3. Il processo decisionale su cui si struttura il TUEL è fondamentalmente *top down*. Più che processi deliberativi iterativi e integrati, il modello prevede un ruolo di programmazione generale del Consiglio, un ruolo di programmazione operativa della giunta e infine un ruolo gestionale esecutivo della dirigenza. L'idea sottostante, dunque, è quella di una razionalità programmatoria assoluta e settoriale che va dalla pianificazione alla esecuzione di servizi/prodotti, in realtà difficilmente compatibile con i lag temporali tra piani e azioni e le situazioni critiche di imprevedibilità e incertezza come quelle presenti della fase storica attuale. In questa prospettiva la fase ascendente del processo decisionale non viene mai presa in considerazione, tanto è che non ne viene neppure fatto cenno nell'elenco delle responsabilità dirigenziali previste dall'art.107 del TUEL. In sostanza il rapporto tra politica e amministrazione viene ricondotto ad un

rapporto formale unidirezionale, risolto attraverso un modello di coordinamento burocratico che non riconosce la fisiologica dialettica della relazione e la complessità del confronto di punti di vista, interessi e culture differenti. Più che distinzione di ruoli si intravede quasi una separazione che non considera il fondamentale contributo dirigenziale nel processo di elaborazione delle politiche pubbliche e nella valutazione ex ante delle alternative decisionali che, inevitabilmente, risultano spesso carenti di motivazioni e approfondimenti nella loro traduzione in atti amministrativi.

4. I meccanismi di coordinamento tra gli attori sono in gran parte di tipo meccanico burocratico. Il bilancio è lo strumento che collega il consiglio alla giunta e il PIAO lo strumento che collega la giunta alla dirigenza. Questi strumenti formali dovrebbero rappresentare le forme di coordinamento e controllo interne allo sviluppo delle politiche amministrative. E' ben vero che il consiglio ha strumenti di intervento ulteriori e che gli assessori possono svolgere un ruolo di impulso e controllo su delega del Sindaco, ma l'impianto formale ipotizzato si basa sostanzialmente su atti amministrativi rigidi, certamente modificabili, ma anche poco gestibili dal punto di vista della comprensione dei cittadini, della trasparenza e completezza qualitativa degli indirizzi in fasi di forte turbolenza e cambiamento.

Quello, cioè, che si vuole sottolineare non è tanto solamente il bisogno di riforme amministrative che comunque non potranno mai essere perfette e che richiedono tempi di implementazione incompatibili con i cambiamenti in atto. Sono tempi talmente lunghi che una volta attuate le riforme i bisogni saranno già cambiati. Piuttosto si vuole segnalare il fatto che, in fase di scarsa stabilità ambientale, il sistema istituzionale per come concepito non possiede autonomamente una garanzia di adeguatezza e che al contrario richiede di essere puntellato con sistemi organizzativi il più possibile non istituzionalizzati per evitare che la rigidità del modello di fondo si amplifichi ulteriormente con l'introduzione di nuove regole burocratiche.

Si tratta allora di individuare processi e meccanismi organizzativi capaci di affrontare gli scenari della complessità e soprattutto sviluppare competenze in grado di anticipare o reagire tempestivamente ai problemi di sistema. Non è più tempo di procedere sequenzialmente adattando di volta in volta l'organizzazione alle strategie. E' un processo che richiede troppo tempo e

che alla sua conclusione sarà probabilmente già disallineato rispetto a bisogni nel frattempo mutati. E' necessario allora progettare organizzazioni lasche, agili e flessibili, capaci esse stesse di intercettare, anticipare e affrontare i problemi attraverso autonomi processi di adattamento e apprendimento continuo. Si tratta, cioè, di immaginare organizzazioni "competenti", con una chiara idea della missione, concentrate sui problemi, con potere decisionale decentrato e distribuito, capaci di interagire in reti non sempre necessariamente gerarchiche e codificate e che non temono ridondanza e sovrapposizioni, ma piuttosto i vuoti di competenza. Sono organizzazioni che cercano di affrontare la complessità, accettando l'incertezza come fatto strutturale del tempo in cui viviamo. Il contrario, cioè, rispetto alle organizzazioni fordiste/burocratiche, solidi monoliti di un tempo stabile e certo, che potevano permettersi di dividere il lavoro in un perfetto mansionario, di ripetere gli stessi compiti e movimenti e di ottenere, in modo sempre più efficiente, lo stesso prodotto/servizio standardizzato.

E' evidente che questo passaggio richiede un grande investimento non solo sulla struttura formale e sui processi decisionali, ma soprattutto sulla cultura organizzativa, sul senso di appartenenza e sulla motivazione al lavoro. E' una sfida davvero complessa per istituzioni così distanti da questo modo di agire l'organizzazione, ma non si intravedono oggi altri modi per poter affrontare la sostenibilità istituzionale se non compiendo questa profonda e difficile traversata.

Il caso del Comune di Reggio Emilia: le priorità nel programma di mandato

Il comune di Reggio Emilia ha colto la sfida di lavorare per obiettivi di policy complessive. L'idea strategica di fondo è che la missione dell'amministrazione comunale non sia solamente quella di erogare servizi o prestazioni, ma anche quella di rappresentare la collettività e contribuire a risolverne i problemi, mettendo a sistema gli attori di un territorio. Il Comune e la sua organizzazione sono stati dunque interpretati come soggetti responsabili di vere e proprie politiche pubbliche locali (la sicurezza, la mobilità, ecc.) che quasi mai possono coincidere e risolversi nella sola attività amministrativa propria, ma, al contrario, richiedono il contributo di una pluralità di attori, locali e non locali. Una organizzazione ad elevato impatto sociale orientata alla creazione di valore pubblico, che si

allontana dalla tradizione del modello burocratico e abbraccia piuttosto la prospettiva di una governance comunitaria guidata da scopi di alto impatto sociale.

La visione che sta alla base del nuovo mandato del Sindaco (2024-2029) è quella di una città più curata, più sana e più sicura. La scommessa è quella di rafforzare il percorso di trasformazione in atto verso la sostenibilità, con una duplice prospettiva: da un lato l'attenzione ai quartieri e ai microcosmi, dall'altro l'apertura all'area vasta e alla cooperazione con le città e il territorio dell'intera area padana. Le parole chiave del programma possono essere individuate nei concetti di comunità, responsabilità, partecipazione, valore delle relazioni, cultura e sostenibilità. Seguendo l'orientamento definito dagli obiettivi per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite il programma politico declina la sostenibilità in diverse macroaree: sociale, economica, istituzionale, sostenibilità nei microcosmi (quartieri e frazioni) e sostenibilità di area vasta.

Il programma di mandato individua alcune condizioni fondamentali per governare il Comune e la relazione con la città e con i cittadini:

- una responsabilità reciproca di ascolto delle preoccupazioni e dei problemi, di condivisione delle scelte, di partecipazione alla costruzione concreta di orizzonti e obiettivi condivisi;
- la cura della comunità e la comunità come cura. Dalla cura delle piccole cose della vita quotidiana, che tanto incidono sulla sicurezza e sul benessere delle persone, alla cura delle grandi questioni che riguardano il futuro.

Il programma di mandato è stato approvato dal Consiglio comunale dell'11 luglio 2024. Le priorità indicate dal Sindaco nel suo discorso di presentazione sono state:

1. il piano strategico Re-Acts, Reggio per l'aria, il clima, la terra e la salute, per lavorare sulle opportunità, sociali, economiche, ambientali: ridurre le emissioni di CO2 e PM10 in 5 anni per migliorare la salute e il benessere dei cittadini e creare una opportunità di crescita sociale ed economica della città. Un piano per il quale sarà necessario il coinvolgimento, la partecipazione attiva e il contributo dell'intera città in tutte le sue articolazioni (dall'impresa alla cooperazione, dai sindacati alle

organizzazioni di categoria, dal mondo dell'educazione e del sapere alle istituzioni culturali, dal volontariato ai singoli cittadini, solo per citare le principali).

2. **Un piano straordinario per la manutenzione della città:** dalle strade ai parchi, dai marciapiedi all'illuminazione. Abbiamo indicato un assessorato alla cura del territorio. Vogliamo una città più curata, più sana e più sicura. Vogliamo istituire squadre operative per le manutenzioni e la cura della città.

3. **Una mobilità sostenibile e di massa** con la richiesta di finanziamento per un collegamento con tramvia da Rivalta a Mancasale, un ulteriore sviluppo delle piste ciclabili, car sharing e car pooling; l'istituzione del mobility manager di area che avrà tra i suoi obiettivi un piano urbano degli orari.

4. **Un nuovo approccio alla città storica basato sul concetto di economia urbana,** per una città storica animata, forte e riqualificata, ricca di attività e con più servizi e residenti; occorre a questo proposito ripensare all'accessibilità e al decoro, partendo dai parcheggi nell'immediata prossimità della cintura, dall'ex gasometro all'ex Caserma Zucchi per arrivare a una riqualificazione dell'area del Parco del Popolo.

5. **Una città sostenibile, attrattiva di buone imprese e di persone altamente qualificate, inserita da protagonista in un'area vasta che va da Piacenza a Modena.** Una città sostenibile che si preoccupa dei nuovi equilibri socio-economici e politici: il lavoro e una crescita economica umanizzata; nuovi processi industriali incentrati sull'innovazione e su infrastrutture intelligenti; la mobilità leggera; il consumo e la produzione responsabile; il clima; la vita sulla terra; la pace, la giustizia e le istituzioni; il coinvolgimento attivo di tutti gli attori.

6. **Centrale sarà la cura delle persone,** il benessere delle comunità e la qualità della vita degli individui sono al centro del programma. Nessuno deve restare solo, la cura delle persone è una nostra priorità. La nostra ambizione è quella di costruire un modello innovativo di welfare che parta dall'ascolto, che metta in atto tutto il possibile per prevenire situazioni di disagio e ove necessario arrivi a rispondere ai bisogni, in modo integrato, adeguato e accessibile. Anziani, persone fragili, stranieri e bambini devono trovare ciascuno le condizioni per poter risolvere le criticità individuali.

7. **Il diritto alla casa** è una sfida per il futuro della città. La casa deve poter essere garantita ai giovani che desiderano emanciparsi e raggiungere una maggiore autonomia, alle giovani coppie, alle famiglie,

agli studenti universitari, ai lavoratori, agli anziani soli, a chi vive in condizioni economiche svantaggiate. Noi faremo il possibile ma sono necessari investimenti da parte del governo, occorre un nuovo piano nazionale per la casa

8. Una città più sicura: vivere in modo sereno e sicuro la propria città è un diritto inalienabile di tutti i cittadini. *La sicurezza urbana è un fenomeno complesso e multidimensionale che deve essere approcciato attraverso il rafforzamento dei presidi da parte delle forze dell'ordine, la reintroduzione dei vigili di quartiere, con persone tolleranti verso gli altri, ma anche molto ferme verso chi non rispetta le regole; intervenendo sul degrado urbano, presidiando il territorio incrementando servizi e partecipazione, non da ultimo la costruzione del comando della polizia municipale in viale IV Novembre; intervenendo sulla marginalità e sugli aspetti sociosanitari: educativa di strada, servizi di prossimità, integrazione.*

9. Il valore della cultura e delle politiche educative. *La Cultura deve ricoprire un ruolo sempre più importante e trasversale nella vita della città, sia per idee, contenuti e programmazione sia per la sua capacità di raggiungere tutte e tutti. Potenzialmente ogni luogo è un luogo di cultura, il compito di tutta la comunità è quello di favorirla in tutte le sue forme. La cultura serve a vivere il presente senza paura ma con curiosità e come un'occasione. Serve a pensare sé stessi nel futuro, senza paura ma con un progetto. La conoscenza e la cultura si fanno dovunque e la fanno tutti - ma proprio tutti - coloro che traducono in fatti ciò che traggono dalle loro esperienze. La cultura ci deve guidare nel governo della transizione digitale, riscoprendo il rapporto tra tecnologia e umanesimo. E' indispensabile che la transizione digitale sia accompagnata da un'etica e da un approccio democratico. Le politiche educative coinvolgono l'intera società a partire da una propria idea di futuro. L'educazione ha al centro la persona e la sua crescita psichica, fisica ed emotiva che avviene attraverso l'esperienza e la relazione con l'altro. Educante non è solo la scuola, di ogni ordine e grado, eccellenza della nostra realtà, ma tutta la comunità intesa come soggetti plurali nelle loro diverse articolazioni. Parliamo appunto di comunità educante.*

Una nuova idea di organizzazione: i principi guida alla progettazione organizzativa

Il Comune di Reggio Emilia ha voluto declinare le priorità strategiche in ricadute organizzative coerenti. Sfide così complesse non possono essere affrontate se non con strumenti altrettanto complessi, capaci di organizzare le risorse in vista del perseguimento degli impatti attesi. Mobilità, cura, sicurezza, sostenibilità sono obiettivi che richiedono un sistema articolato di azioni da mettere in campo e un fortissimo livello di integrazione organizzativa.

Si è perciò resa necessaria un'innovazione nella cultura, nei modelli di governance e nel funzionamento amministrativo del Comune a partire, in primo luogo, dal rendere coerente il modello organizzativo alle nuove esigenze. L'idea di fondo è quindi stata quella di impostare un disegno della progettazione organizzativa teso a presidiare non tanto e non solo i servizi erogati, come accade tradizionalmente, ma le principali priorità previste dal programma di mandato, in termini di impatto atteso e di politiche pubbliche.

I principali criteri di progettazione del disegno organizzativo del comune sono stati i seguenti:

- Il Comune rappresenta il soggetto che, anche attraverso l'attività amministrativa (ma non solo), interpreta il ruolo di autonomia locale in modo ampio, preoccupandosi anche dei comportamenti degli altri attori del territorio o extraterritoriali che hanno ricadute importanti sulla città. Il Comune, cioè, non è solo un ente strumentale di servizio, ma il soggetto responsabile di vere e proprie politiche pubbliche locali (la sicurezza, la mobilità ecc) che quasi mai possono coincidere e risolversi nella sola attività amministrativa propria, ma al contrario richiedono il contributo di una pluralità di attori (locali e non).
- Definire un assetto strutturale orientato a superare i silos dei procedimenti amministrativi impostando processi di elaborazione delle politiche a partire dagli impatti attesi e non esaurendo la propria governance nei confini della propria specifica attività amministrativa locale. La macro struttura dell'ente deve riflettere sia l'orientamento alle politiche che quelle al territorio, trovando un punto di equilibrio tra la programmazione di policy e la sua declinazione territoriale in modalità

integrata.

- Concepire i servizi di Line non come funzioni settoriali a silos, ma come centri di responsabilità integrati per affrontare le priorità in termini di impatto complessivo.
- Valorizzare le funzioni di Staff sia in termini di tecnostruttura nella costruzione dei processi decisionali, sia in termini di supporto alle Line nella gestione degli strumenti di attuazione delle politiche.
- Coinvolgere la collettività e valorizzare tutte le forme, anche più molecolari, di volontariato e sussidiarietà, così come quelle di responsabilità sociale e ambientale delle aziende e del mondo profit intorno alle decisioni strategiche che afferiscono la governance attraverso i principali strumenti regolati a disposizione degli enti che diventano la condizione per costruire alleanze e per elaborare, attuare e valutare le politiche pubbliche, definire priorità di intervento rispetto a bisogni territorio, partecipare ai processi decisionali attraverso i diversi strumenti di democrazia deliberativa. Ci si riferisce in modo specifico a:
 - Co-programmazione e dialogo costante e strutturato con i principali stakeholders nei diversi ambiti di policy (Tavoli, comitati, Fondazione di partecipazione)
 - Co-progettazione e co-gestione delle soluzioni di servizio e infrastrutture
 - Valorizzazione delle forme di partenariato, a partire da quelle per lo sviluppo sostenibile e l'innovazione che valorizzano soluzioni condivise tra gli attori per realizzare soluzioni creative e concrete nei territori.
- Considerare la prossimità una modalità efficace per realizzare concretamente il modello di amministrazione collaborativa e di organizzazione dei servizi pubblici, anche in forma associata con gli stessi attori della comunità (es. l'allestimento di punti di riferimento diffusi per l'ascolto e la presa in carico e la cura del problema), adottando un criterio di decentramento integrato (formazione del gruppo di lavoro decentrato con all'interno l'architetto di quartiere, l'educatore di quartiere, l'assistente sociale di quartiere ecc.), in grado di favorire la relazione costante con le forme organizzate dei territori (consulte, gruppi di controllo di comunità, centri sociali/case di quartiere, scuole, case di cura, ambulatori ecc.);
- Introdurre il lavoro per progetti (Unità di progetto) per il raggiungimento di specifici obiettivi, attraverso la costituzione di unità di

progetto interdisciplinari.

- Introdurre il lavoro per team secondo una logica intersettoriale, attraverso meccanismi di coordinamento stabili, gruppi di lavoro ed equipe.
- Adottare un approccio di *learning organization*, attraverso lo stimolo della capacità di sperimentare, creare, condividere, consolidare competenze nell'assunzione che innovazione, apprendimento e miglioramento continuo siano parte integrante della cultura e un vero e proprio stile di vita delle persone nelle organizzazioni.

La riprogettazione della struttura organizzativa

Sebbene la struttura organizzativa non sia l'unica variabile di funzionamento organizzativo, essa rappresenta comunque un terreno di grande rilevanza, se non altro per ciò che esprime in termini di rappresentazione simbolica e di distribuzione del potere all'interno delle organizzazioni.

La struttura organizzativa disegnata cerca di dare risposte ai criteri di progettazione. In particolare, le caratteristiche principali di innovazione introdotte sono le seguenti:

1. Viene utilizzato il criterio della macro tipologia di obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) per definire le aree organizzative. Sono state individuate 4 grandi aree organizzative (3 aree di linee coordinate da un capo area, più la direzione generale, con riporto diretto del direttore generale su tutte le funzioni di staff). Le aree così individuate rappresentano, concettualmente e con alcune varianti, l'area della sostenibilità economica, l'area della sostenibilità ambientale, l'area della sostenibilità sociale e l'area della sostenibilità istituzionale.
2. **L'area dello sviluppo sostenibile** raccoglie le grandi sfide dell'amministrazione per il futuro: la scommessa sulla green economy che coniuga in modo sinergico sviluppo economico e attenzione al cambiamento climatico e alla salute, superando così la storica contrapposizione tra tutela dell'ambiente e crescita; il rilancio del centro storico e la battaglia alla desertificazione e alla gentrificazione; la mobilità sostenibile, considerata non solo in termini di mobilità dolce ma anche come organizzazione degli spostamenti casa lavoro. Per ognuna di queste sfide sono state individuate unità di progetto interdisciplinari, focalizzate sull'impatto da conseguire, con l'idea di costituire grandi patti con gli

stakeholder sociali ed economici per promuovere un effettivo cambiamento della città di domani. Inoltre, in questa area è collocato il servizio dedicato alla cultura nella prospettiva di rendere coerenti gli indirizzi culturali con le grandi sfide da affrontare per il futuro e di poter contare su un patrimonio di consapevolezza e coinvolgimento attivo di tutti i cittadini. La cultura, infatti è interpretata come infrastruttura immateriale dedicata ad affrontare le più rilevanti questioni del nostro tempo che può trasformare i contesti, favorire la coesione, indagare il presente immaginando il futuro, promuovere l'emancipazione e il benessere degli individui e delle comunità. Un supporto alla progettazione del futuro della città che arriva dal pensiero, dalla conoscenza, dalle arti e dalle istituzioni.

3. **L'area della cura della comunità e della città sostenibile** è finalizzata a presidiare la qualità della vita quotidiana e il benessere equo e sostenibile nei territori. La scelta in questo caso è stata quella di coordinare le interdipendenze tra diverse funzioni che contribuiscono a rendere migliore la vita delle città. Si è voluto, cioè, superare il concetto della divisione tra servizi alla persona e servizi al territorio nella convinzione che la qualità della vita delle comunità è un mix di questi fattori, non giustapposti tra loro ma integrati nei progetti di vita delle persone. La cura, l'accessibilità, l'ergonomia e la qualità degli spazi sono interpretate come condizioni essenziali per lo sviluppo di buone relazioni e di coesione sociali. Ad esempio, la sicurezza e la serenità di un quartiere sono l'effetto di un insieme di fattori che riguardano l'ambiente fisico e la lotta al degrado (ordine del verde, manutenzioni, pulizia, illuminazione), la capacità di affrontare le situazioni di disagio sociale, l'educazione dei cittadini, la possibilità di vivere in relazione con gli altri nella propria comunità. Anche in questo caso alla logica della divisione per funzioni ha prevalso la logica di presidiare l'impatto, attraverso un lavoro di equipe interdisciplinari che devono lavorare sul territorio e assicurare la prossimità, la presa in carico dei bisogni complessivi dei cittadini. In questa area co-progettazione e promozione del community management, il lavoro sul territorio e con gli attori locali per il coinvolgimento dei cittadini, la loro partecipazione anche attiva nella gestione della cura di luoghi e persone e lo sviluppo dell'innovazione sociale diventano elementi essenziali.

4. **L'area della rigenerazione urbana e delle infrastrutture sostenibili** mantiene le caratteristiche di organizzazione funzionale di tipo

tradizionale e presenta servizi finalizzati a fornire strumenti attuativi di tipo infrastrutturale e di regolazione territoriale alle diverse politiche pubbliche. Gli ingenti investimenti in corso di realizzazione finanziati dal PNRR richiedono infatti un coordinamento interno sui processi di lavoro molto serrato e il governo di questo tipo di interdipendenze è stato il criterio privilegiato nella progettazione dell'area. Seppure da un punto di vista della struttura organizzativa, l'area rimanga ancorata al paradigma tradizionale, l'attenzione alla sostenibilità ambientale, al project management e all'analisi costi benefici nel processo decisionale sono, comunque, nuovi fattori determinanti e qualificanti sotto il profilo culturale in questa importante area di lavoro. In particolare, la trasformazione di questa area è innestata nei processi micro di lavoro, attraverso meccanismi di coordinamento all'interno dell'area stessa e con le altre aree.

5. **L'area delle strutture di staff** è un'area particolarmente sollecitata dai processi di riorganizzazione sia in termini di tecnostruttura chiamata a definire nuovi processi di lavoro per le line, sia in termini di supporto alle line per rendere operative le nuove pratiche e modalità. In questa area le principali novità rispetto al modello tradizionale sono due.

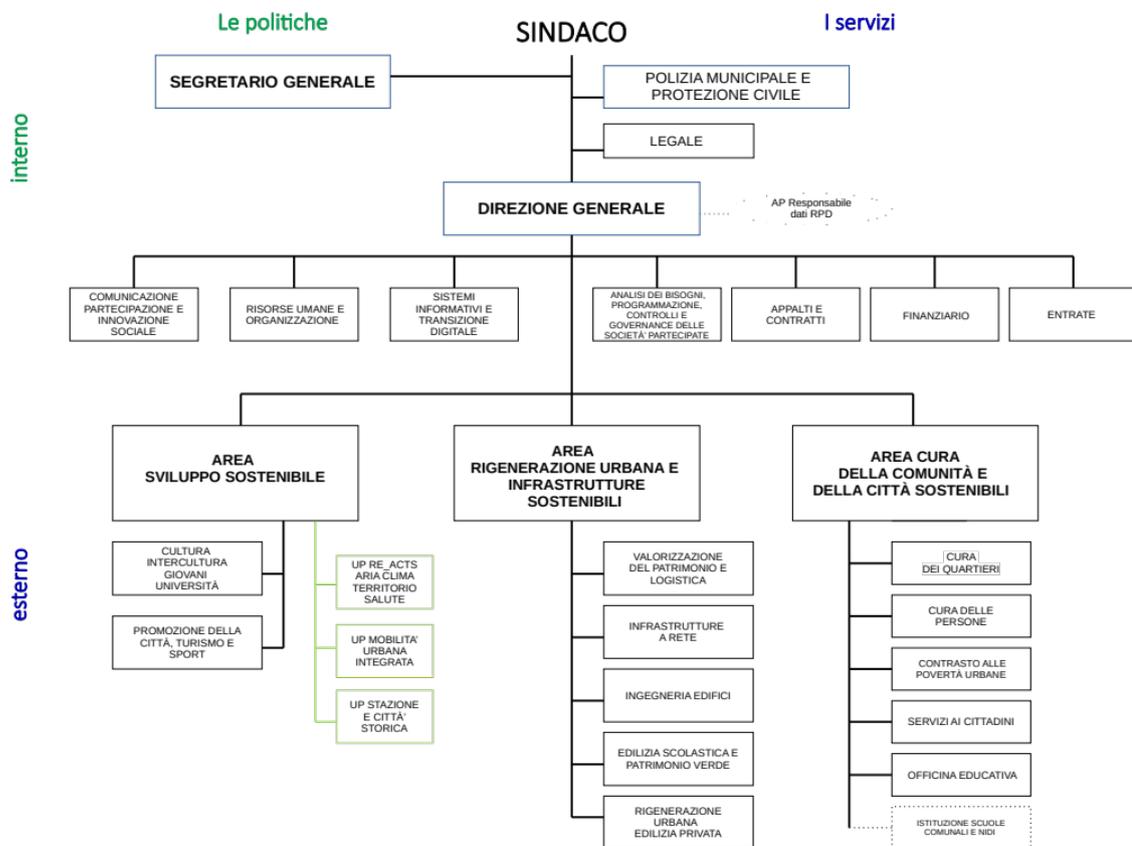
a. La prima è la configurazione della struttura dedicata alle relazioni con i cittadini, che assume proprie le attività che hanno a che fare con l'innovazione sociale, la partecipazione e la comunicazione istituzionale dell'ente. Essa rappresenta un presidio centralizzato per la realizzazione delle priorità di mandato e in generale delle politiche pubbliche a supporto dell'intera organizzazione nell'interazione con i cittadini per orientare i comportamenti (es. *nudging*), per coinvolgerli nei processi decisionali di democrazia deliberativa (es. dibattito pubblico), per collaborare con stakeholders e cittadini nel disegno delle politiche pubbliche e nell'amministrazione attiva (es. Coprogrammazione e coprogettazione). In tutti questi casi ha il compito di definire le modalità di lavoro a cui devono ispirarsi i servizi di Line e di supportarli nella loro traduzione operativa in una nuova logica di apertura agli stakeholders.

b. La seconda novità riguarda il servizio di programmazione e controllo. A fianco alla tradizionale attività viene chiesto al servizio di ampliare la visione dai processi produttivi ai processi decisionali e alle politiche pubbliche. Questo sforzo richiede un allargamento della vista a momenti precedenti rispetto a quelli attuativi: a monte si chiede di investire sull'osservazione dei bisogni (osservatorio sulle politiche pubbliche), anche in modo predittivo (pianificazione strategica, studi sul futuro, megatrend

ecc.) e sui criteri di valutazione delle decisioni che le Line devono utilizzare nell'impostare le proposte (es. analisi costi/benefici, SWOT, DNSH); a valle invece si chiede di investire per valutare non solo l'efficienza e l'efficacia dei servizi, ma soprattutto gli impatti delle decisioni e per far divenire questo l'oggetto fondamentale della valutazione delle politiche pubbliche.

Gli altri servizi di staff mantengono la configurazione tradizionale dal punto di vista strutturale, sebbene, a partire dal servizio personale e organizzazione subiscano una sollecitazione enorme e globale in tutto il processo di gestione del cambiamento.

Le aree di coordinamento sono organizzate al proprio interno con strutture di secondo livello a presidio dirigenziale, che verranno dotate di competenze specialistiche adeguate.



I processi organizzativi e i meccanismi operativi.

Il tema di come coordinare le innumerevoli interdipendenze di organizzazioni basate sull’impatto non può essere lasciato unicamente a soluzioni determinate dalla progettazione della struttura organizzativa. La struttura, per quanto rilevante nel funzionamento organizzativo, non può essere considerata l’unica variabile considerata. Sono altrettanto importanti i funzionamenti dei processi di coordinamento e controllo, la distribuzione del potere, le forme di coordinamento organizzativo temporanee.

Sotto questo profilo il Comune di Reggio Emilia ha individuato alcuni strumenti operativi per assicurare il governo delle politiche pubbliche lungo tutto il loro percorso.



Seguendo le fasi gli strumenti introdotti sono i seguenti:

Fase di analisi dei bisogni e programmazione degli obiettivi

I modelli di co-programmazione

La co-programmazione non viene, cioè, lasciata alla “fantasia” del singolo assessore o dirigente, ma viene strutturata attraverso un percorso definito centralmente dalla struttura di staff che si occupa di partecipazione e innovazione sociale e viene operativamente condotto con il supporto di questa stessa centrale di competenza. La co-programmazione deve in ogni caso focalizzare il problema collettivo da risolvere e gli obiettivi attesi, assicurare la progettazione della politica pubblica e la sua articolazione in termini di strumenti di attuazione e di relative responsabilità operative e amministrative.

I comitati di co-programmazione.

Per ognuna delle priorità individuate viene individuato un comitato guida della co-programmazione, costituito da tutti gli attori aventi titolo o interesse ad essere coinvolti nell'analisi dei bisogni, nella individuazione delle priorità da perseguire e degli obiettivi da raggiungere. In questo modo la co-programmazione non rappresenta un singolo momento di presentazione pubblica di un programma, ma la corresponsabilizzazione e il patto con gli attori a partire da una condivisa lettura dei problemi da affrontare,

Il rovesciamento del processo di programmazione ed elaborazione del bilancio.

Il Comune ha definito un nuovo metodo per programmare le attività e allocare le risorse di bilancio. Al centro del sistema sono considerati i problemi collettivi e gli obiettivi di impatto e sulla base di questi vengono programmati gli strumenti attuativi per il loro perseguimento. Allo stesso modo il percorso di elaborazione del bilancio prevede che ad essere finanziati non siano i servizi (tranne i casi standard come le scuole o i servizi sociali), ma un altro approccio di: l'obiettivo di impatto. Solo successivamente quel budget viene distribuito tra i vari servizi/prodotti in funzione del loro specifico contributo offerto alla soluzione dei problemi.

Fase di individuazione degli strumenti attuativi delle politiche pubbliche

Una volta stabiliti gli obiettivi di policy da perseguire si tratta di identificare quali azioni concretamente porre in essere e attraverso quali modalità. Gli strumenti adottati per supportare questa fase sono stati:

1. Un modello di analisi condivisa dei processi decisionali complessi, messo a punto congiuntamente dalle tecnostrutture di staff della direzione generale e condiviso dalla conferenza dei dirigenti. Tale modello prevede che a monte della decisione sulle principali azioni da mettere in campo e nelle motivazioni dell'atto amministrativo da sottoporre ai decisori (giunta e/o tavolo della co-programmazione) siano esplicitati:

- la politica di riferimento e gli obiettivi complessivi di impatto perseguiti
- Una valutazione che dimostri la coerenza tra l'azione messa in campo e gli obiettivi
- La dimostrazione della rilevanza che quella azione avrà in termini di incidenza sugli obiettivi di impatto.
- L'analisi costi/benefici della proposta
- Le fasi, le responsabilità e i tempi di sviluppo in cui si articola la proposta
- L'analisi degli attori coinvolti, del consenso potenziale e della percorribilità tecnica della proposta
- L'analisi del principio del DNSH
- Una idea sul modello di comunicazione capace di orientare e promuovere i comportamenti degli attori
- L'analisi della compatibilità finanziaria
- L'analisi delle interdipendenze con altre azioni in termini di sinergie, trade off e fattori abilitanti.
- Una valutazione comparativa conclusiva dove questi valori vengono messi a confronto con altre alternative di azione e viene dato conto del perché una soluzione è stata preferita ad altra.
- La scelta del modello di gestione dell'intervento, individuando l'opzione migliore tra l'opzione diretta/in house, quella della co-progettazione e quella dell'affidamento tramite gara.

2. Le sedute tecniche preliminari. Tutti i momenti decisori (siano essi in sede di co-programmazione, di Consiglio o di Giunta, a seconda del tipo di atto), sono preceduti da una seduta tecnica di screening per valutare tutte le proposte dai diversi punti di vista e le considerazioni presenti del modello di analisi illustrato sopra. La seduta tecnica coinvolge il dirigente proponente l'atto, il direttore generale e le sue funzioni di staff, i capi area e i dirigenti che si riterrà importante coinvolgere in funzione del punto trattato.

Queste due prime fasi prese in considerazione rappresentano in modo schematico la fase ascendente del processo decisionale di policy making. Come si può osservare, a fronte di una quasi inesistente considerazione sul punto da parte del modello tradizionale classico, il Comune ritiene rilevante rafforzare in modo consistente gli strumenti di coordinamento e controllo ritenendo l'integrazione dei processi decisionali, la valutazione da più prospettive portate dai servizi, l'analisi multicriteriale delle proposte, fattori particolarmente incidenti sugli esiti complessivi dell'azione amministrativa.

Fase attuativa

Questa fase rappresenta la messa a terra delle azioni concordate nelle fasi precedenti. In questo ambito sono stati individuati tre strumenti di gestione molto importanti:

1. Il project management per le unità di progetto dell'area sostenibilità e per le attività a progetto dell'area lavori pubblici. Su questo punto non ci si dilunga dato per conosciuto il modello di riferimento ormai consolidato anche nelle PA.
2. Il lavoro in team e in equipe per le attività dell'area della cura delle persone e delle città. In questo caso il modello organizzativo delle equipe è abbastanza impiegato in alcuni ambiti di lavoro professionale delle pubbliche amministrazioni. E' questo ad esempio il caso dei medici, degli psicologi, degli insegnanti nella scuola dell'infanzia, degli assistenti sociali. Questi *team* operano, in genere, a livello di territorio, avendo a riferimento una porzione di esso ben definita e attraverso contributi pluridisciplinari (es. medici e assistenti sociali). La peculiarità del modello adottato dal comune di Reggio Emilia consiste nello spingere alle estreme conseguenze

il tentativo di governare le interdipendenze inter professionali nel tentativo di conseguire un impatto più significativo dell'azione complessiva. In questo senso sono quattro le caratteristiche peculiari delle equipe territoriali:

- **La visione e il concetto di cura.** Sono team creati per garantire la cura dei luoghi e delle persone nella convinzione che la cura sia l'esito di un atteggiamento culturale complessivo e di una pluralità di fattori: ad esempio la cura dell'ambiente di vita quotidiana (manutenzioni, pulizie, rifiuti, ordine urbano, verde ecc.) ha un ruolo sul piano del benessere almeno pari a quello della presa in carico delle persone.
- **La composizione.** Sono team pluridisciplinari e pluriprofessionali che coinvolgono operatori di più servizi, determinanti complessivi del benessere (servizi educativi, servizi sociali, servizi di cura fisica dell'ambiente, servizi di comunità). Hanno incontri periodici stabiliti sulla base di un calendario programmato, ma possono essere attivati istantaneamente nelle situazioni ritenute di particolare urgenza.
- **Il potere decisionale.** Sono team con potere decisionale autonomo e decentrato rispetto a come trattare i casi affrontati.
- **Il rapporto con le comunità.** Sono team aperti alla partecipazione e al contributo attivo del territorio. I team coinvolgono il territorio in azioni concrete di cittadinanza attiva o coprogettazione come nel caso delle piccole manutenzioni, delle sentinelle di quartiere, dei progetti di comunità.

3. Il case management

Nella cura delle persone viene introdotto il lavoro per casi assumendo una prospettiva multidisciplinare. La persona nella presa in carico viene considerata non come un momento di iscrizione a un elenco di assistiti, ma come il primo passo di un percorso nel quale le persone sono seguite dall'inizio alla fine da un tutor che monitora l'evoluzione del caso, accompagna le persone e raccorda l'intervento disciplinare dei diversi professionisti coinvolti. Lo scopo è quello di evitare che le persone siano abbandonate alla ricerca delle singole tessere di un puzzle difficile da ricomporre, soprattutto per le persone più fragili e con meno strumenti. In questo senso la presa in carico del caso nella sua complessità non è solamente un modo fondamentale per migliorare la qualità dei servizi, ma diventa anche uno strumento fondamentale di equità e di lotta alle disuguaglianze.

4. I rapporti con i terzi stipulati sulla base dell'impatto.

Il comune ha deciso di adottare una metodologia di corresponsabilizzazione degli attori che contribuiscono alla realizzazione delle attività pubbliche o di interesse generale. Per questa ragione, i trasferimenti, gli affidamenti e le convenzioni con terzi sono conclusi, laddove possibile, sottoscrivendo l'impegno del soggetto contraente a farsi garante e responsabile degli esiti delle attività e degli impatti rispetto alla soluzione del problema. Il sinallagma, dunque, si trasforma dal lato del fornitore sostituendo il concetto di impatto a quello di regolare prestazione.

5. Il ruolo delle tecnostrutture di staff.

Le attività di gestione richiedono forte supporto delle strutture di staff. Abbiamo visto durante la fase ascendente del processo di policy making la rilevanza del ruolo delle funzioni di staff in termini di tecnostruttura e regolazione delle modalità di valutazione ex ante. In fase di attuazione le funzioni di staff svolgono un ruolo altrettanto rilevante in termini di supporto. E' questo il caso della comunicazione e partecipazione che deve supportare processi di ascolto e gestione delle relazioni, dibattiti pubblici, forme di amministrazione collaborativa, processi di nudging ecc. Ma altrettanto si potrebbe dire per quanto riguarda i sistemi informativi e le tecnologie con uno spazio di intervento ormai potenzialmente illimitato o nel caso della struttura di programmazione e controllo che può contribuire attraverso la valutazione, l'osservazione della realtà, il monitoraggio.

Fase di valutazione

Per supportare la fase valutativa l'amministrazione ha messo in campo forme di intervento che rispondono ai seguenti principi:

1. La visione. Per il Comune la valutazione ha principalmente una utilità in termini di apprendimento e condivisione continua del know how.
2. Il contenuto. Da questo approccio discende il fatto che il momento valutativo accompagna il percorso e non interviene solamente al termine del ciclo per aprirne uno nuovo. La valutazione è dunque riflessione e apprendimento continuo. Pertanto, lo strumento principale adottato è lo strumento della documentazione. Per documentazione non si intende solamente lo strumento informativo quantitativo capace di tradurre in dati

misurabili gli obiettivi e i risultati, ma anche documenti più qualitativi da poter leggere e interpretare come ad esempio fotografie e video di luoghi e persone, articoli di giornali, interviste a testimoni privilegiati, esiti di focus group con i quali si accompagnano i processi di partecipazione.

3. Gli attori. La valutazione intesa come processo di apprendimento collettivo è in primo luogo un processo di costruzione condivisa della realtà. Questo percorso, dunque, non può che coinvolgere certamente i soggetti interni al Comune, ma anche coloro che hanno partecipato alla costruzione delle decisioni e quelli che sono toccati dalle decisioni stesse in termini di ricadute. Di conseguenza un ruolo determinante dovrebbero averlo in primo luogo la direzione amministrativa e politica del Comune che deve rendersi conto e riflettere sull'esito delle decisioni assunte. Ma certamente anche i comitati per la co-programmazione sono attori fondamentali da coinvolgere e corresponsabilizzare per valutare lo stato dell'arte e riflettere in modo più competente sui bisogni e gli sviluppi futuri delle diverse politiche pubbliche.

Questi, dunque, sono i principali meccanismi e forme organizzative che contribuiscono a presidiare il raggiungimento delle priorità e l'esecuzione delle azioni amministrative.

A questo si aggiunge un grande sforzo del Comune sulla formazione della dirigenza e dei quadri intermedi per sviluppare le competenze necessarie.

La formazione dei nuovi dirigenti

A valle della riprogettazione della struttura organizzativa il Comune di Reggio Emilia ha ridefinito i profili dirigenziali e indetto bandi per la copertura di 14 posti dirigenziali a tempo determinato. Una volta selezionati i nuovi dirigenti il Comune ha deciso di avviare un percorso formativo comune a tutto il gruppo dirigente del Comune a prescindere dalle specifiche competenze richieste ai singoli profili.

L'impianto del percorso formativo dei nuovi dirigenti ha infatti l'obiettivo di accompagnare complessivamente la trasformazione organizzativa del Comune e l'ambizione di sviluppare una cultura e un sistema di competenze comuni. L'obiettivo è quello di creare un corpo dirigente omogeneo sul piano delle visioni organizzative e capace di orientarsi verso il futuro, adattando continuamente le pratiche organizzative in essere, senza dover di nuovo attendere e rincorrere l'emergere di nuovi bisogni inattesi.

Per questo motivo si prevede un articolato percorso che vede affrontare in particolare tre macro blocchi. Il primo, *La sfera globale*, finalizzato a offrire un punto di vista sui cambiamenti in atto e le principali sfide che i governi dovranno affrontare fino ad arrivare alla ricostruzione dell'etica pubblica nella società del narcisismo. Il secondo, *La sfera personale*, con l'obiettivo di riflettere sulle dimensioni personali, anche toccando il tema delle soft skills, ma partendo da processi cognitivi e psicologici più profondi. Infine, *La sfera professionale*, che intende integrare la lettura delle questioni emergenti nell'ambiente esterno con la dimensione personale del dirigente pubblico, trovando un punto di convergenza nella sua dimensione professionale. L'aspetto organizzativo e lavorativo diviene in questo senso il terreno sul quale sperimentare, mettere in pratica e apprendere le riflessioni che coniugano il sé all'Altro in senso globale.

Conclusioni

Questo articolo ha lo scopo di riflettere sul rapporto tra ambiente, strategie e modelli organizzativi nell'ambito delle autonomie locali, in una fase di grande turbolenza sul piano degli eventi di scenario globale. Questi mutamenti, che riguardano l'intero quadro dei rapporti sociali, ha forti ripercussioni a livello locale delle città. Il problema che si pone è dunque quello di capire come le comunità locali possono affrontare questi fenomeni senza pagare conseguenze troppo violente in termini di diseguaglianze, impatti infrastrutturali, coesione sociale, tenuta del sistema economico. Muovendo da queste riflessioni l'articolo cerca di immaginare le condizioni organizzative che possono mettere i Comuni, gli enti più vicini ai cittadini in termini di identità e riferimento istituzionale, nelle condizioni per guidare le comunità locali nel tempo delle transizioni. Al contempo si cerca di individuare l'adeguatezza dei modelli istituzionali attualmente sottostanti all'azione amministrativa a partire dal quadro normativo di riferimento. Sotto questo profilo vengono evidenziati i numerosi limiti attualmente visibili di un modello progettato a inizio secolo e che inevitabilmente sconta la velocità dei cambiamenti sociali, economici e culturali avvenuti in questi venticinque anni e ogni giorno più impetuosi.

L'articolo, nell'individuare alcune possibili soluzioni, cerca di offrire spunti di concretezza operativa, senza entrare nel terreno delle riforme normative, attraverso la presentazione del caso del Comune di Reggio

Emilia. Il Comune, infatti, dopo il recente rinnovo amministrativo, ha inteso sperimentare un nuovo modello istituzionale nel quale le politiche elaborate nel programma di mandato trovano un tentativo di coerente corrispondenza nelle logiche e nei criteri di un nuovo progetto organizzativo, attraverso la ridefinizione della struttura organizzativa, dei meccanismi operativi e del modello di sviluppo delle competenze manageriali dei dirigenti.

Riferimenti Bibliografici

ASVIS- Alleanza per lo sviluppo sostenibile “*Coltivare ora il nostro futuro. L’Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto Asvis 2024*” Editron Roma, 2024.

Bassanini F, Treu T, Vittadini G. (a cura di) “*Comunità intermedie, occasione per la politica*”. Il Mulino, 2024.

Borgonovi E. “*Amministrazioni pubbliche purpose or dignity driven?*” EffeEffe- FormaFuturi, marzo 2024.

ESPAS (European Strategy and policy analysis system) “*Global trends to 2040. Choosing Europe’s future*” Publication Office of the European Union, Luxembourg 2024

European Commission, Directorate-General for Research and Innovation “*New governance structures for the whole of government approach*” Publication Office of the European Union, Luxembourg 2024.

Laloux F. “*Reinventare le organizzazioni*” Guerini e associati, 2020.

Matti C, Jensen K, Bontoux L, Goran P, Pistocchi A and Salvi M “*Towards a fair and sustainable Europe 2050: social and economic choices in sustainability transition*” Publication Office of the European Union, Luxembourg 2023.

Manzini E., D’Alena M. “*Fare assieme. Una nuova generazione di servizi pubblici collaborativi*”. Egea, 2024.

Ministero delle infrastrutture e trasporti “*Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche*” Roma, 2017.

Nasi G., Choi H, Cucciniello M. and Christensen R.K. “*A systematic literature review of city competitiveness: A 30-year assessment and future agenda for public administration*” Public Management Review, Febbraio 2022.

Ravazzi S. “*Improvisation and emergency management. Policy responses to Covid-19 in Italy*” Palgrave Macmillan, Londra, 2024.

Robertson B.J. “*Holococracy. Come superare la gerarchia.*” Guerini Next 2018.

Rinaldi C. “*In dialogo con Reggio Emilia. Ascoltare, ricercare, apprendere*”. Reggio Children Editore, 2009.

Santuari A. “*Diritto delle organizzazioni socialmente responsabili*”. Franco Angeli, Milano 2024.