



*Servizio Innovazione Istituzionale e Amministrativa  
U.o. Sviluppo affari interistituzionali e innovazione*



## **Metropoli strategiche – Linea di attività gestione associate. Implementazione della proposta della Conferenza metropolitana di consolidamento e sviluppo delle Unioni di Comuni dell'area metropolitana bolognese**

1. Finalità generali del progetto: a che punto siamo?.....	Pag. 2
2. Formazione per il miglioramento della governance: il modello di azione proposto.....	Pag. 6
3. Preparazione del contesto .....	Pag. 6
4. Gli incontri sul territorio .....	Pag. 6
Reno Lavino Samoggia 26/10 Zola Predosa .....	Pag. 7
Reno Galliera – 9/10/2019 Bentivoglio .....	Pag. 7
Savena Idice – 18/11/2019 .....	Pag. 8
Terre d'Acqua – 6/12/2019 San Giovanni in Persiceto .....	Pag. 8
Terre di Pianura – 7/12/2019 Minerbio .....	Pag. 8
Appennino Bolognese – 9/12/2019 Vergato .....	Pag. 9
5. Quadro di sintesi .....	Pag. 9
6. Cosa succederà nel 2020 .....	Pag. 10
7. La struttura del workshop .....	Pag. 10

## **1. Finalità generali del progetto: a che punto siamo?**

La Città metropolitana di Bologna partecipa al progetto promosso da ANCI "Metropoli strategiche". Il progetto - relativamente alla linea di attività "Gestioni associate" - si articola in tre fasi.

La prima, di analisi, si è sostanziata nello studio dell'attuale assetto amministrativo delle sette forme associative intercomunali bolognesi, al fine di predisporre un questionario di analisi. Il questionario, volto a comprendere punti di forza e di criticità delle medesime, è stato in seguito trasmesso alle Unioni. Le risposte fornite sono state discusse e commentate nell'ambito di incontri calendarizzati con ogni Ente sovracomunale e sono confluite nel Report redatto dal Servizio innovazione istituzionale e amministrativa della Città metropolitana: "*Le Unioni di Comuni dell'area metropolitana bolognese. Lo stato di salute*". Tale Report è stato presentato in Commissione consiliare il 12 dicembre 2018 e presso ANCI il 17 dicembre 2018 nell'ambito del convegno "Il modello di governance dell'area metropolitana bolognese: prospettive di replicabilità in altri contesti".

Successivamente è stata avviata la seconda fase di lavoro. Partendo dalle criticità emerse dagli incontri con le Unioni e formalizzate nel Report di cui sopra, è stata redatta una proposta di miglioramento per il loro consolidamento e sviluppo. La suddetta proposta, approvata dalla Conferenza metropolitana il 17 maggio 2019, si è focalizzata sui filoni tematici su cui si è ritenuto di lavorare in maniera prioritaria ed è stata predisposta in seguito a un ulteriore confronto con le forme associative, realizzato mediante una griglia da loro compilata e restituita al gruppo di lavoro della Città metropolitana.

Le azioni definite attengono principalmente a:

1. svolgimento di un percorso formativo per dipendenti e amministratori neo-eletti con riguardo a percorsi sulla governance dell'area metropolitana bolognese;
2. redazione di un piano strategico di Unione;
3. formalizzazione delle modalità di coordinamento tra i singoli Comuni e l'Unione;
4. miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa delle istituzioni locali mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie;
5. individuazione di una metodologia di controllo di gestione applicabile a tutte le forme associative e loro Comuni;
6. adozione da parte di tutte le forme associative intercomunali bolognesi di un accordo sindacale territoriale, come previsto dall'art. 9 del CCNL siglato il 21 maggio 2018;
7. consolidamento del sistema di relazione istituzionali in chiave collaborativa.

La proposta di miglioramento è implementata dalla Città metropolitana - Servizio innovazione istituzionale e amministrativa - con la collaborazione degli uffici dell'ente stabiliti dalla Direzione generale che coordina complessivamente il progetto e con l'ausilio di risorse strumentali e umane messe a disposizione da ANCI, previste dal progetto "Metropoli strategiche".

In particolare l'azione formativa è stata avviata con lo scopo di far conoscere a fondo e far comprendere, specie ai nuovi amministratori insediatisi in seguito alle recenti elezioni amministrative, il modello di *governance* bolognese basato sulla cooperazione istituzionale ed avviato dagli anni '90 al fine di consolidare i punti di forza del modello e migliorare le criticità emerse e i vantaggi della gestione in forma associata.

Alla prima fase di presentazione generale sul modello di *governance* bolognese (vedi in seguito la descrizione di come è stato sviluppato il percorso, paragrafo 4.), è previsto che debba seguire:

- una seconda fase costituita da incontri su temi specifici - anche in accordo con i tecnici delle Unioni - volti al potenziamento delle competenze descritti nel seguito del presente documento da svolgersi con la conduzione di "facilitatori" per rafforzare la forma associativa in termini di *governance*;
- alcuni webinar - ovvero formazione a distanza - su tematiche condivise ed utili al consolidamento e allo sviluppo delle gestioni associate in corso di progettazione.

Relativamente alla redazione di un Piano strategico di Unione la Città metropolitana ha costituito un network tematico con le Unioni ed i loro professionisti incaricati finalizzato alla coerenza fra il livello di pianificazione strategico metropolitano e quello delle realtà associate.

Per ciò che concerne l'azione 3, incentrata sulle modalità di coordinamento, si intende operare congiuntamente all'azione 1 dedicata alla formazione, proseguendo con incontri specifici ristretti aventi ad oggetto il tema della *governance* di Unione. In particolare l'obiettivo è quello di migliorare l'integrazione organizzativa fra Unione e Comuni che ne fanno parte per consentire un aumento complessivo dell'efficacia dell'azione amministrativa. Nel rispetto delle specificità e delle prassi già vigenti, occorre formalizzare in ogni Unione (negli Statuti, nei Regolamenti o in altri atti di programmazione ritenuti più opportuni) le modalità e le forme di coordinamento tra Unione e Comuni che ne fanno parte, anche riproponendo, in diversi contesti, le *best-practices* del territorio. Nel seguito del documento si analizza compiutamente la modalità di procedere.

Operativamente, una volta individuati gli obiettivi di miglioramento specifici per ciascuna

Istituzione, si supporteranno le Unioni a definire, formalizzare ed avviare le modalità di coordinamento ed integrazione organizzativa fra cui si citano ad esempio:

- Riunioni periodiche di coordinamento tra i Segretari generali dei Comuni e il Segretario/Direttore/Coordinatore delle Unioni;
- Conferenze dei dirigenti e responsabili dell'Unione e dei Comuni competenti per materia;
- Tavoli di coordinamento fra assessori competenti per materia dei Comuni e delegato dell'Unione;
- Riunioni di giunta dell'Unione allargata agli assessori comunali competenti nella materia da trattare;
- Sedute dei Consigli comunali a cui invitare il Presidente dell'Unione per riferire dell'attività svolta dalla forma associativa;
- Partecipazione alle commissioni dell'Unione dei Consiglieri dei Comuni con funzioni consultive.

Relativamente all'informatizzazione dell'azione amministrativa, tendendo all'omogeneizzazione degli applicativi, è stato approvato il nuovo accordo attuativo della Convenzione quadro per le collaborazioni istituzionali che rilancia il modello federato di uffici per le politiche di *e-government* a supporto delle azioni di informatizzazione delle PA locali ed in particolare delle Unioni, favorendo altresì le acquisizioni dei supporti tecnici necessari. E' stato inoltre approvato il Regolamento metropolitano del procedimento amministrativo e dell'amministrazione digitale volto a proporre a tutto il territorio le stesse regole per l'esercizio dei diritti digitali di cittadini e imprese nonché la formazione, conservazione e trasmissione dei documenti informatici.

Sul metodo di controllo di gestione da applicare alle Unioni, con indicatori che consentano il confronto fra le varie realtà associative, si è preso atto del lavoro della Regione Emilia Romagna volto a supportare le Unioni in tale ambito e si resta a disposizione solo in caso di necessità evitando, di base, inutili sovrapposizioni.

In tema di Relazioni sindacali si è avviato un confronto a livello metropolitano con le sigle sindacali volto alla tendenziale uniformità dei trattamenti giuridici ed economici della comunità professionale metropolitana costituita da tutti i dipendenti degli enti locali dell'area.

Per consolidare il sistema di relazioni istituzionali tra Unioni e Città metropolitana si è inteso operare attraverso la valorizzazione dell'Ufficio di Presidenza e del Tavolo di coordinamento dei

vertici amministrativi, favorendo la partecipazione dei Comuni e delle Unioni alle decisioni di competenza della Città metropolitana attraverso la concentrazione delle riunioni, la condivisione preliminare delle istruttorie tecniche e l'utilizzo delle nuove tecnologie (es. partecipare alle riunioni in remoto). A tal fine si è operata una revisione del Regolamento per il funzionamento della Conferenza metropolitana e dell'Ufficio di Presidenza, secondo gli indirizzi definiti dall'Ufficio di Presidenza stesso, indicando nuovi iter decisionali e modalità relazionali in linea con l'obiettivo di cui sopra. La proposta è in corso di approvazione.

Nella relazione con la Regione Emilia-Romagna si è lavorato per consolidare la collaborazione fra Servizio Innovazione della Regione e Servizio Innovazione della Città metropolitana, anche per la predisposizione di piattaforme tecniche condivise facilitatorie del confronto fra amministratori. In particolare è stata condivisa l'importanza della partecipazione dei rappresentanti tecnici e politici della Regione a riunioni dell'Ufficio di Presidenza dedicate al consolidamento e sviluppo delle gestioni associate, valorizzando in tal modo la specificità dell'area metropolitana bolognese come previsto dall'Intesa quadro tra Regione E.R. e Città metropolitana, in attuazione dell'articolo 5 della L.R. E.R. 13/2015.

Concentrandosi sull'azione di formazione rivolta agli amministratori - azione 1- si ribadisce l'intenzione della Città metropolitana di fissare come obiettivo quello di consolidare la *governance* metropolitana a partire da un rafforzamento delle Unioni di Comuni, intese come infrastruttura essenziale della gestione dei servizi e produzione di politiche sul territorio. La Città metropolitana si è dotata di un modello di governo articolato che punta sul livello intermedio di coordinamento tra Comuni come base della propria azione e, attraverso il progetto Metropoli Strategiche, lo valorizza in chiave di possibile diffusione su scala nazionale come leva di implementazione del disegno nazionale di riforma metropolitana.

Gli obiettivi specifici dell'azione si possono riassumere in:

1. *Aumento della consapevolezza nella base politica dei Comuni.* Coinvolgere i 'nuovi eletti' come 'capitale umano' sul quale far poggiare la costruzione della metropoli;
2. *Posizionamento dell'Unione come snodo della governance metropolitana.* Veicolare i principi della collaborazione inter-istituzionale attraverso le Unioni;
3. *Rafforzamento della struttura unionale.* Accompagnamento alla definizione della governance di Unione, a supporto dell'attività di programmazione.

Il presente documento, è condiviso nell'ambito del tavolo di coordinamento dei vertici amministrativi, fatte salve le inevitabili caratterizzazioni da concordare con ogni realtà territoriale ed è oggetto di orientamento dell'Ufficio di Presidenza.

## **2. Formazione per il miglioramento della *governance*: il modello di azione proposto**

Nei sette territori delle Unioni dell'area metropolitana di Bologna è stato effettuato un *incontro plenario*, frontale, rivolto particolarmente ai nuovi eletti, per costruire una base comune di conoscenza e relazione sul modello di *governance* intercomunale e metropolitano. Sei sono stati gli incontri tenutisi finora: è stato spostato al 2020 l'incontro di Imola (Nuovo Circondario Imolese), originariamente previsto per novembre 2019, per il sopraggiunto commissariamento del Comune capofila a fronte delle dimissioni del Sindaco. Relativamente all'andamento dei sei incontri si rinvia al paragrafo 4.

E' ora prevista una seconda fase costituita dallo svolgimento di un *workshop* ristretto, interattivo, di riflessione e progettazione sul modello organizzativo e di *governance* della singola esperienza intercomunale (vedi paragrafo 6)

## **3. Preparazione del contesto**

La preparazione del contesto è consistita nello studio del documento di analisi "lo stato di salute delle Unioni", base essenziale diagnostica sul grado di sviluppo delle esperienze territoriali. Successivamente, sono stati svolti una serie di incontri tra il consulente ANCI incaricato e i rappresentanti dei territori, per verificare l'attualità in seguito alle elezioni amministrative dello stato di implementazione dei modelli locali e del grado di maturità delle scelte fatte come contenuti nel *report* precedentemente citato.

Insieme ai territori si sono definite le modalità con cui declinare, di volta in volta, l'incontro pubblico denominato 'riunione'.

## **4. Gli incontri sul territorio**

Tra il 26 di ottobre e il 9 di dicembre 2019 si sono dunque tenuti 6 incontri di formazione frontale di circa 2 ore ciascuno, che hanno visto la partecipazione di pubblici quantitativamente diversi, con una composizione omogenea (Consiglieri comunali e membri delle Giunte comunali, in misura variabile).

L'organizzazione degli incontri ha previsto l'invio a tutti i Consiglieri e le Consigliere comunali di un invito ufficiale da parte delle segreterie delle Unioni oltreché di una biglietto

digitale collegato ad apposito evento sulla piattaforma di *ticketing* 'Eventbrite'. Il ricorso a questo strumento si è reso necessario per una migliore gestione delle prenotazioni e delle presenze, così da poter meglio dimensionare tutti gli aspetti organizzativi.

Con le dovute personalizzazioni in tutti gli incontri sono state effettuate le seguenti presentazioni :

- *Amministratori (in)formati: il progetto di Metropoli Strategiche, Alessandro Pirani, ANCI*
- *La governance metropolitana: il ruolo delle Unioni, Francesco Tentoni, Città metrop. Bo*
- *Il piano strategico metropolitano, Lucia Ferroni, Città metrop. Bologna*

Tutti gli incontri sono stati avviati con i saluti istituzionali del Consigliere delegato all'innovazione istituzionale Luca Lelli che ha presentato gli obiettivi del progetto e il relativo stato di avanzamento e del Presidente dell'Unione che ha presentato la situazione istituzionale dell'Unione. In alcuni casi - Reno Lavino Samoggia, Reno Galliera e Terre d'Acqua - sono stati effettuati interventi dei tecnici delle Unioni su argomenti ritenuti di interesse e attualità relativi all'azione amministrative dell'Unione.

Di seguito la sintesi degli incontri

*Reno Lavino Samoggia 26/10 - Zola Predosa*

<b>partecipanti totali</b>	<b>Comuni rappresentati</b>
20	4/5

Si è trattato del primo incontro, in quanto tale sperimentale per l'approccio di lavoro da svolgere da parte della Città metropolitana negli altri contesti associativi. In fase di preparazione si è registrata una tendenza del contesto a voler valorizzare l'occasione proposta come leva di posizionamento del ruolo della stessa rispetto ai Comuni. La partecipazione all'incontro ha evidenziato la disponibilità del territorio a proseguire nel percorso proposto con particolare riferimento al tema della *governance* e delle relazioni istituzionali. E' stata confermata la peculiarità del modello di Unione "di cristallo". Evidenti sono risultate le *best practices* in tema di *governance* istituzionale.

*Reno Galliera - 9/11 Bentivoglio*

<b>partecipanti totali</b>	<b>Comuni rappresentati</b>
24	8/8

L'incontro, curato dall'Unione anche in termini di contenuti (in particolare la situazione dell'Unione e la pianificazione strategica), ha visto partecipare, oltre agli amministratori, anche l'assistenza tecnica selezionata per la costruzione del piano strategico. Vi è stata conferma plastica della maturità dell'Unione e la volontà di proseguire il percorso attraverso lo studio di una prima proposta di regolamento sulla *governance*.

*Savena Idice - 18/11 Pianoro*

<b>partecipanti totali</b>	<b>Comuni rappresentati</b>
13	4/5

Risposta partecipata dei Comuni. Durante la serata si è avuta la presenza del Prof. Daniele Donati, dal cui intervento è scaturita una fattiva discussione in chiusura. L'Unione ha condiviso e supportato l'incontro, riconoscendo la centralità del focus alla dimensione metropolitana anche al fine di riavviare una fase di consolidamento dell'Unione in termini di conferimenti e adesioni.

*Terre d'Acqua - 6/12 San Giovanni in Persiceto*

<b>partecipanti totali</b>	<b>Comuni rappresentati</b>
15	4/6

Incontro che ha scontato l'affaticamento del contesto locale sull'argomento 'Unione', con questioni oggetto di conflitto (ad es. la gestione delle contravvenzioni e in generale dell'intera convenzione per la gestione della polizia locale). Occorre lavorare sull'interazione fra istituzioni favorendo un clima di collaborazione e cooperazione. Situazione su cui attenzionare gli sforzi per il consolidamento.

*Terre di Pianura - 7/12 Minerbio*

<b>partecipanti totali</b>	<b>Comuni rappresentati</b>
10	4/6

Incontro partecipato e contraddistinto da un forte impegno da parte del Sindaco del Comune ospitante (Minerbio) e di quello capofila (Granarolo) in qualità di Presidente dell'Unione. Si è

registrata una positiva risposta da parte degli eletti presenti, alcuni dei quali particolarmente motivati e interessati ai temi della *governance* metropolitana e di Unione anche per i percorsi professionali e personali intrapresi.

*Appennino Bolognese - 9/12 Vergato*

<b>partecipanti totali</b>	<b>Comuni rappresentati</b>
11	5/11

A fronte di una situazione di dibattito fra istituzioni registrata nei giorni precedenti, l'incontro di formazione è stato partecipato ed ha evidenziato un forte disagio territoriale geolocalizzato nell'area montana rispetto alla Città e alla pianura. Si è riscontrato inoltre un disallineamento fra i Comuni dell'Unione e il Comune di Alto Reno facente parte dell'ambito ma in relazioni asimmetriche con l'Unione rispetto agli altri comuni associati. Si è riscontrata la presenza di una leadership forte del Presidente in tema di gestioni associate che ha mostrato convinzione verso un percorso di consolidamento.

**Quadro di sintesi**

	<b>maturità dell'esperienza</b>	<b>elementi di interesse</b>	<b>disponibilità a procedere</b>
RLS	Modello peculiare di Unione, con forte fabbisogno di integrazione organizzativa	modello di governance peculiare	Esplicita richiesta
RG	Buon ritmo di conferimenti, buona dotazione di funzioni e servizi gestiti	coinvolgimento di attori esterni	esplicita richiesta
SI	Buona dotazione di funzioni e servizi gestiti	contesto politicamente complesso, con alcune fasi di regresso	da approfondire, ma buona predisposizione degli amministratori
TA	Situazione statica, con conflitti di attribuzione		
TP	Buona storicità dell'esperienza con margini di crescita spiccati	Nuova leadership trainante	da approfondire, ma buona predisposizione
AB	Situazione statica, con conflitti di governance e di modelli di gestione	Contesto politicamente complesso, da gestire nuova leadership trainante	esplicita richiesta approfondimento di quanto avviato

L'incontro con il Nuovo Circondario imolese è previsto per sabato 14 marzo.

## **5. Cosa succederà nel 2020**

### **a) avvio campagna comunicazione**

E' indispensabile accompagnare le attività del prossimo semestre con un'adeguata campagna di comunicazione, già impostata durante l'autunno 2019 ma ancora non dispiegata.

### **b) workshop territoriali**

L'attività principale consisterà in un nuovo ciclo di incontri nelle Unioni. In ciascuna Unione si terrà un workshop in cui, dopo aver rappresentato il quadro dell'operatività della stessa, si procederà ad una co-progettazione evolutiva del quadro organizzativo e di governance.

L'obiettivo è quello di ridefinire il modello, prevedendo momenti e strumenti per la semplificazione del processo decisionale e rilanciare il modello di collaborazione istituzionale.

### **c) report intermedio**

Delle risultanze degli incontri sarà realizzato un *report* funzionale ad una condivisione plenaria con tutte le realtà associative.

### **d) condivisione dei risultati**

Sarà organizzato un primo seminario di condivisione in Città metropolitana, funzionale ad accrescere il patrimonio conoscitivo comune e facilitare lo scambio di soluzioni ed eventualmente l'ispirazione per possibili integrazioni reciproche.

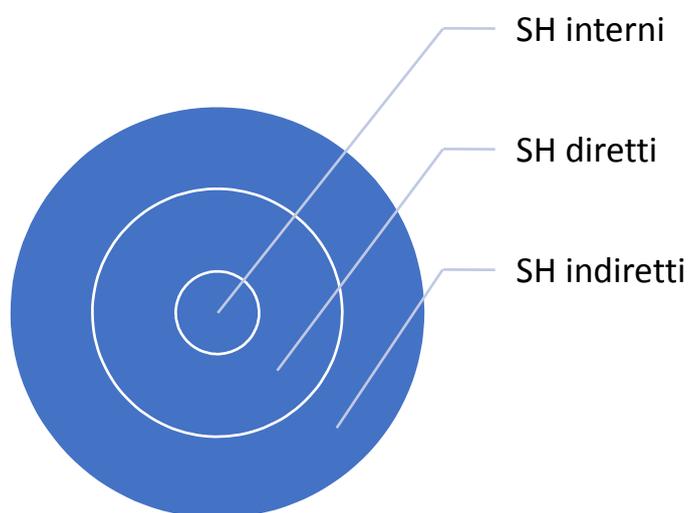
## **6. La struttura del workshop**

Gli incontri saranno 7, uno per ogni Unione, della durata di circa 3 ore alla presenza di facilitatori oltre al Consulente Anci Metropoli Strategiche, dott. Alessandro Pirani e alla Città metropolitana (Francesco Tentoni, Barbara Magli); avranno come scopo l'individuazione di possibili linee di azione per migliorare l'integrazione organizzativa tra le Unioni e Comuni che ne fanno parte, per consentire un miglioramento complessivo dell'efficacia dell'azione amministrativa. L'obiettivo è formalizzare, in ogni Unione le modalità e le forme di coordinamento tra Unione e Comuni che ne fanno parte, anche riproponendo, in diversi contesti, le *best practices* del territorio e migliorare, ove necessario gli strumenti di governance dell'Unione. Ogni intervento sarà costruito in base a tematiche specifiche di interesse del territorio.

Di seguito la struttura proposta, che sarà coordinata con strumenti innovativi di gestione del

lavoro di gruppo dai facilitatori.

- **Introduzione metodologica.** Co-progettazione come base del ripensamento efficace della governance territoriale.
- **Inquadramento del problema.** Individuazione delle specifiche criticità di questo territorio e riflessioni sulle cause scatenanti. Scelta di un problema tra quelli emersi durante la prima sessione di *brainstorming*.
- **Chi è chi.** Costruzione di una mappa dei portatori di interesse (*stakeholder*) legata al problema/fabbisogno inquadrato nel punto 2. Secondo la metodologia della *stakeholder map* in uso nella progettazione partecipata, saranno definiti insieme quali sono i portatori prioritari di interesse (vedi figura di seguito).
- **Pianificazione.** Definizione di un elenco di azioni di coordinamento e attivazione degli *stakeholder* finalizzati a costruire una risposta adeguata ideale (in condizioni cioè teoriche).
- **Test.** Analisi partecipata, sulla base del piano così abbozzato, di quali azioni nella pratica – allo stato attuale – l'Unione pone in essere per rispondere a quel problema/fabbisogno, con focus specifico al processo decisionale e agli eventuali colli di bottiglia che lo appesantiscono/rendono meno efficace.
- **Miglioramento.** Individuazione dei principali elementi migliorabili dell'organizzazione dell'Unione che rendono poco efficiente ed efficace l'azione.
- Ipotesi di correttivi all'attuale modello organizzativo.



*Francesco Tentoni*

*Responsabile*

*Serv. Innovazione istituzionale e amministrativa*

*Bologna, febbraio 2020*