METROPOLI
STRATEGICHE

# Città metropolitane
# PROSPETTIVE NUOVE

UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Agenzia per la Coesione Territoriale

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

anci

PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020

# Il modello di *governance* dell'area metropolitana bolognese: prospettive di replicabilità

Roma, 17 dicembre 2018

Le Unioni di Comuni dell'area metropolitana bolognese. Lo stato di salute.
Report e analisi degli incontri sul territorio

# PROPOSTA DI SPERIMENTAZIONE

(presentata ad ANCI gennaio 2018) in base all'accordo di collaborazione con ANCI approvato dal Consiglio metropolitano il 29/11/2017

## 1^ fase - ANALISI (2018)

a. Predisposizione di un questionario da somministrare ad ogni Unione **(giugno - agosto 2018)** sui seguenti temi:

- conferimento di funzioni,
- assetto organizzativo e governance istituzionale;
- collaborazioni con altri Enti locali;
- ruolo di Conferenza metropolitana e Ufficio di Presidenza e rapporto di collaborazione con la Città metropolitana;

b. incontri presso la sede di ogni Unione, con amministratori e vertici tecnico-amministrativi per approfondire i temi contenuti nel questionario (**settembre - ottobre 2018**)

c. realizzazione di un *report* finale.**(dicembre 2018)**

## 2^ fase - PROPOSTA (2019)

Definizione e implementazione della proposta di sperimentazione per il rafforzamento e lo sviluppo delle funzioni conferite alle Unioni e sua applicazione.

## 3^ fase - VERIFICA E CONTROLLO (2020)

Valutazione e monitoraggio dei risultati raggiunti e dei miglioramenti riscontrati.

CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA

anci

METROPOLI STRATEGICHE

# LE UNIONI DI COMUNI
## DELL'AREA METROPOLITANA BOLOGNESE
## Lo stato di salute

Report e analisi degli incontri sul territorio
Dicembre 2018

UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Agenzia per la Coesione Territoriale

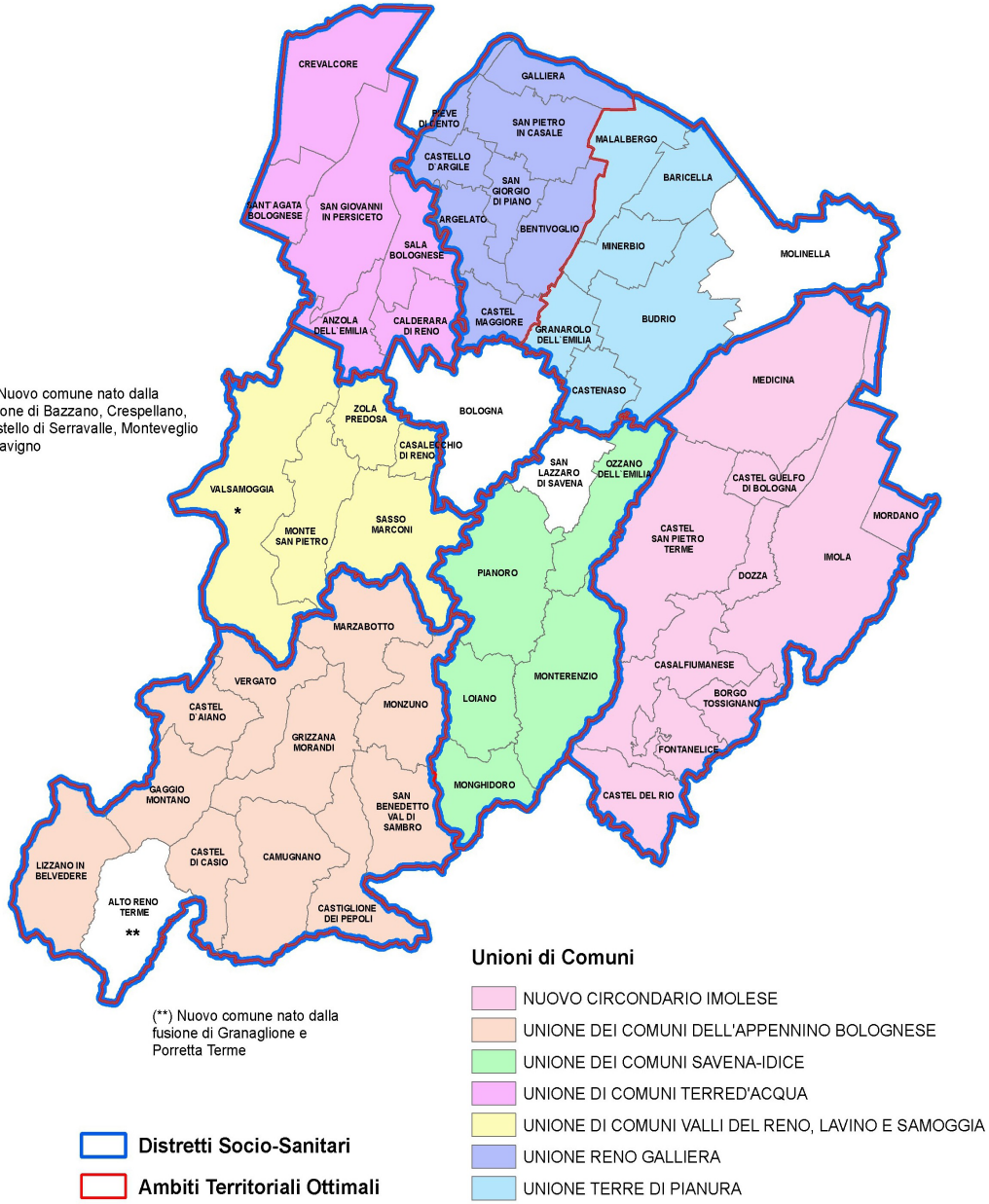
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020

# Articolazione del *Report*

- Metropoli strategiche: il progetto della Città metropolitana
- Il territorio dell'area metropolitana di Bologna
- La *vision* di Unione
- La *governance* e l'assetto organizzativo
- Rapporto tra le Unioni e la Regione Emilia Romagna
- Funzioni
- Relazioni istituzionali tra le Unioni e la Città metropolitana
- Conclusioni

# Il territorio dell'area metropolitana : alcuni dati




(*) Nuovo comune nato dalla fusione di Bazzano, Crespellano, Castello di Serravalle, Monteveglio e Savigno

(**) Nuovo comune nato dalla fusione di Granaglione e Porretta Terme

**55** Comuni

**7** Unioni

**3** Comuni non appartengono a nessuna Unione oltre a Bologna: Molinella, San Lazzaro e Alto Reno Terme

**Residenti al 1° gennaio 2018**: **1.011.291** di cui 487.207 maschi e 524.084 femmine. Di questi, hanno cittadinanza straniera l'11,8% della pop1olazione complessiva.

Ai sensi delle Leggi regionali n. 19/1994 e n. 21/2012 l'area metropolitana è suddivisa in **Distretti Socio-Sanitari** e in **Ambiti Territoriali Ottimali**.

# Il territorio dell'area metropolitana di Bologna

**Modello di *governance* per Unioni di Comuni** nato e fortemente voluto dalla Provincia di Bologna a partire dal 1994 ➡ esperienza avanzata e consolidata con la Città metropolitana

**Statuto Città metropolitana** - preambolo, artt. 1, 19 e 20: le Unioni sono il riferimento prioritario per l'articolazione delle politiche e delle azioni della Città metropolitana

# Piano Strategico Metropolitano 2.0

Approvato nella seduta consiliare dell'11 luglio 2018

Previsione di obiettivi particolarmente stringenti in tema di:

- rafforzamento degli organismi di *governance*
- potenziamento delle collaborazioni istituzionali
- intervento in tema di riordino territoriale (Unioni e fusioni)

## **Convenzione quadro per la collaborazione istituzionale**: principale modalità di cooperazione con le Unioni

Materie: servizi generali e innovazione, personale, *e-government*, comunicazione, territorio, trasporti, servizi economici e sociali ecc..

3 forme di collaborazione:

a) ufficio comune → le parti conferiscono risorse umane, strumentali e finanziarie a vantaggio della "comunità amministrativa";
b) avvalimento → Unioni/Comuni si avvalgono degli Uffici della Cm;
c) altre forme, anche strutturate, individuate di volta in volta

## **Accordi attuativi**

Ad oggi tutte le Unioni e i singoli Comuni hanno sottoscritto la Convezione; 25 gli Accordi attuativi stipulati

N.B. *Si registrano evoluzioni delle collaborazioni: politiche abitative, comunicazione istituzionale, PUMS*

# Accordi attuativi della Convenzione Quadro

## Uffici unici

- Ufficio comune per le politiche abitative (superato)

- Accordo finalizzato alla creazione di un ufficio unico per la pianificazione della mobilita' (superato)

- Accordo finalizzato alla creazione di un ufficio comune per lo sviluppo economico dell'area metropolitana

- Ufficio unico **Avvocatura civica metropolitana**

- Accordo per la collaborazione strutturata in materia di pianificazione della mobilità metropolitana di Bologna - Ufficio PUMS

## Avvalimento

- Accordo per la formazione della Variante al vigente (PSC) del Comune di Molinella.

- Accordo per lo **sviluppo e l'erogazione dei servizi di e- Government**

Accordo per lo sviluppo delle aree montane

- Collaborazione fra Città metropolitana di Bologna e Comune capoluogo per l'attuazione del PON Metro

- **Attività di informazione giuridica** alle Unioni e al Comune di S.Lazzaro non associato

## Altre forme di collaborazione

- Accordo 2016-2021 per il controllo delle nutrie in aree urbane

- 2 accordi sul sistema distrettuale per la cultura

- Accordo per la **comunicazione istituzionale metropolitana** per realizzare a livello metropolitano un coordinamento delle attività di comunicazione attraverso una forma organizzativa flessibile

- Accordo **Rete sportelli Progetti d'Impresa integrato con SUAP**

- Accordo con Unione Terre d'Acqua per collaborazione funzionale per la gestione amministrativa del personale

- Accordo in tema di statistica e ricerche demografiche, sociali ed economiche

- 3 accordi per la realizzazione di progetti di integrazione e collaborazione nel settore sociale, socio sanitario e pari opportunità nell'ambito delle attività della CTSS metropolitana.

- Accordo per la gestione della procedura di gara pubblica per l'individuazione della DMO della Destinazione Turistica Bologna MetroP.

- Accordo per l'attuazione del PON Metro – Assi 1 e 3

- Accordo per la collaboraz. in materia di politiche abitative (Cm e CoBO)

- Accordo per il **supporto alle operazioni di rilevazione relative al censimento permanente popolazione e abitazioni 2018- 2021**

- Accordo per l'attuazione sul territorio del Nuovo Circondario Imolese del protocollo "Insieme per il lavoro" nel quadro delle azioni per favorire la responsabilità sociale d'impresa

# La *vision* di Unione

# Non sono individuabili modelli di Unione ma sono presenti 2 *vision*

di ***cristallo***

- L'Unione non si vede, non appare nella comunicazione istituzionale e non è indicata nei confini territoriali
- Le sedi dei Comuni rimangono il punto di riferimento del cittadino
- I servizi sono erogati tendenzialmente presso le sedi dei Comuni
- Crea uffici e servizi a supporto dei Comuni, genera efficienze e tende all'armonizzazione regolamentare
- L'Unione ratifica le decisioni assunte dai Comuni

di ***marmo***

- L'Unione si vede, appare nella comunicazione istituzionale ed è indicata nei confini territoriali
- L'Unione ha una sede propria e differente da quelle comunali
- I servizi sono erogati tendenzialmente da uffici dell'Unione
- Tende a migliorare gli standard di servizio e fornire ulteriori prestazioni a livello d'ambito
- L'Unione è punto di sintesi politico-amministrativa per la definizione delle priorità

# Elementi comuni
# delle 2 *vision* di *marmo* e di *cristallo*

- Integrazione organizzativa fra Unioni e Comuni
- Mantenimento e valorizzazione delle autonomie dei propri Comuni
- Il Comune rimane portatore delle singole istanze politiche
- Evidenza della distinzione con una fusione di Comuni

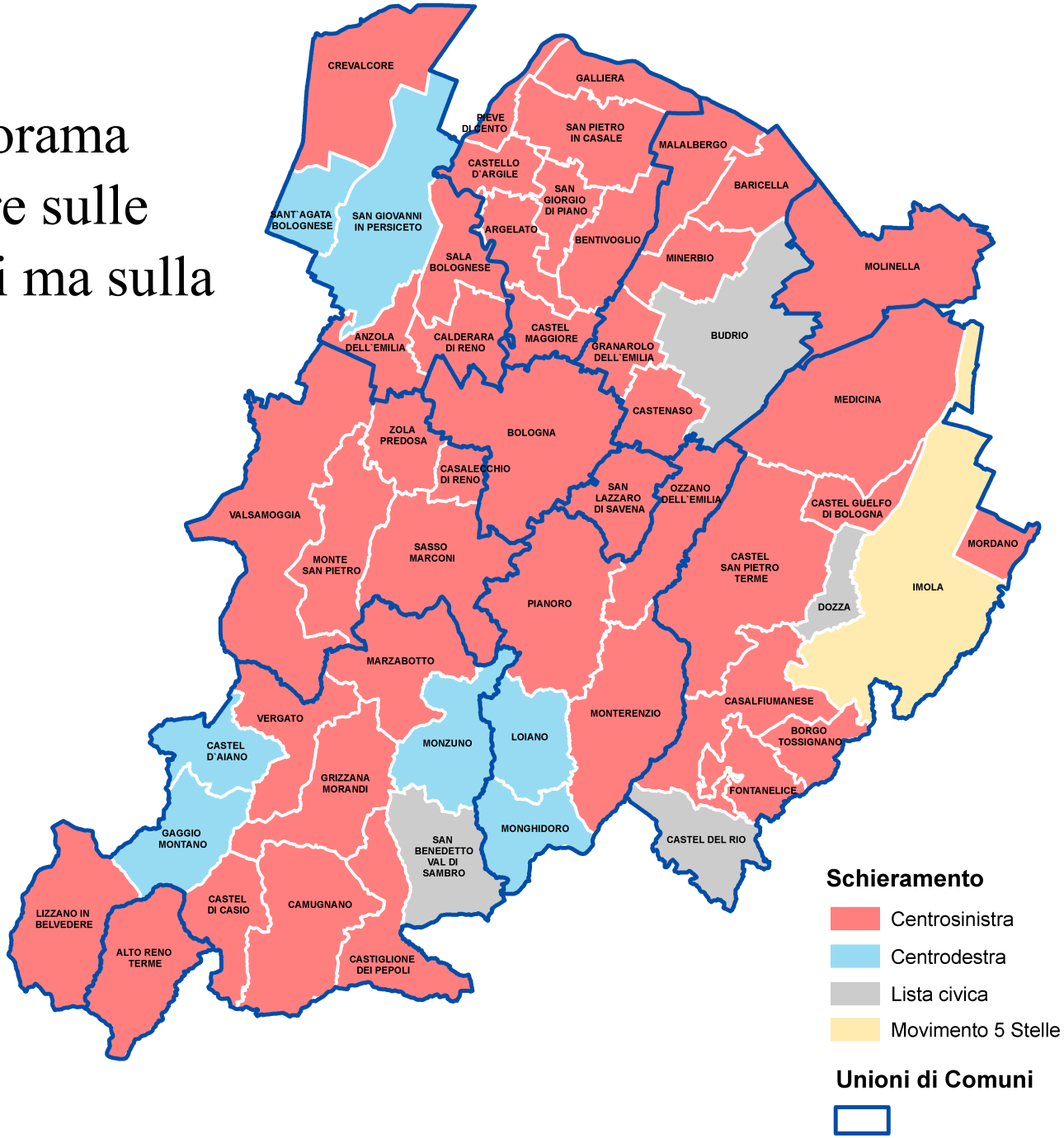
# La *vision* di Unione

3 su 4 Unioni derivanti da *ex* Comunità montane (l.r. n. 10/2008) hanno le seguenti caratteristiche:

- ✓ conformazione parzialmente o totalmente montana
- ✓ difficoltà logistiche di integrazione
- ✓ titolari di funzioni delegate dalla Regione E.R.
- ✓ non hanno un' unica *vision*

Le altre 2 Unioni di pianura non hanno una visione ben delineata anche se derivano da esperienze in precedenza consolidate, ora in difficoltà.

La tendenza a una diversificazione del panorama politico non pare incidere sulle scelte di *exit* dei Comuni ma sulla *vision*



# La *governance* e l'assetto organizzativo

Esperienze e assetti diversificati ➡ analisi dei seguenti punti:

- organi di governo
- integrazione organizzativa
- logistica
- gestione del personale
- relazioni sindacali

**continua...**

# La *governance* e l'assetto organizzativo

## Integrazione organizzativa mediante:

- ***Organismi di coordinamento*:** tavoli tecnici e politici *ad hoc* Unione/Comuni. Soluzioni recepite negli Statuti/Regolamenti o non codificate ma effettive
- ***Applicativi informatici unici*:** favorisce l'omogeneizzazione delle procedure ed è uno strumento imprescindibile di integrazione organizzativa
- ***Programmazione unitaria*:** valutata difficoltosa, soprattutto per divergenze di dotazione organica, risorse, adempimenti, *etc.*

  La programmazione strategica di sviluppo valutata opportuna uniformemente ma ancora non avviata.

Solo una Unione ha PTPCT unico e una sta pensando a un piano della performance unificato.

**continua...**

# La *governance* e l'assetto organizzativo

## Relazioni sindacali

in tutte le forme associative esistono contratti decentrati per il personale dell'Unione, anche se:

- il Comune resta il baricentro;
- non presenti piattaforme a livello d'ambito o metropolitano;
- “differenziali ostativi” di retribuzione variabile che non incentivano i dipendenti;
- atteggiamento sindacale non univoco nei confronti delle gestioni associate.

**5 luglio 2018**: <u>accordo sindacale metropolitano</u> → strategia rafforzamento gestioni associate mediante l' incremento dei conferimenti

# Il rapporto tra Unioni e Regione Emilia-Romagna

## Programma Riordino Territoriale 2018/2020

- mancanza di reale condivisione dei criteri;
- cultura adempimentale e criteri non indicativi di efficacia ed efficienza;
- non tiene conto delle diverse visioni di Unione e delle loro diverse caratteristiche
- non contempla casi di Unioni che esercitano funzioni anche per Comuni non aderenti;
- accorpamenti di funzioni non corrispondenti al contesto istituzionale attuale (Governo del territorio: Pianificazione urbanistica, Suap-Sue e Sismica, Lavori pubblici- Ambiente ed Energia; Servizi finanziari: Controllo di gestione, Tributi, Servizi finanziari) ritenuti dalle Unioni troppo estesi, eterogenei ed onerosi, non valorizzano buone pratiche sperimentate nel tempo. (Es.: Ufficio di piano urbanistico → funzione riconosciuta e finanziata solo se l'Unione approva anche gli atti).

**Città metropolitana deve essere luogo di proposta per aggiornamento criteri PRT e interlocutore diretto della Regione Emilia Romagna**

# Funzioni conferite

| | NUMERO DI UNIONI |
|---|---|
| Servizi informatici (ICT) | 7 |
| Gestione del personale | 7 |
| Polizia municipale | 6 |
| Protezione civile | 7 |
| Servizi sociali | 5 |
| Governo del territorio Pianificazione urbanistica, Suap-Sue e Sismica, Lavori pubblici-Ambiente ed Energia | 6 |
| Istruzione pubblica | 3 |
| CUC | 7 |
| Servizi finanziari Controllo di gestione, Tributi, Servizi finanziari | 5 |

# Le funzioni conferite

## Gestione personale

Esercitata da tutte le 7 Unioni.
N.B. 1 revoca dal 1/1/2019 per difficoltà con sindacati e con il personale

## Polizia municipale

3 Unioni hanno costituito Corpi unici, 1 ha il Corpo unico ma solo per 3 Comuni e nelle altre non è stato istituito il Corpo unico per esigenze di maggior presidio sul territorio.
N.B. 1 revoca dal 1/1/2019

## ICT

Svolta da tutte le 7 Unioni: *help desk* e gestione applicativi più raramente *e-government*.

Funzione determinante per lo sviluppo dell'Unione, rapporto con l'utenza e applicativi unici (in tutte e 7 almeno per le funzioni conferite) e individuazione di soluzioni innovative (piattaforma *cloud*)

# Le funzioni conferite

## CUC

Tutte le Unioni hanno istituito la Cuc

- in una Unione 3 Comuni si avvalgono della Cuc di altro Ente locale (fuori area metropolitana)
- un'altra svolge attività anche per Comuni fuori Unione

## Protezione civile

Delegata da tutti i Comuni di tutte le Unioni.

- in 1 solo caso, nonostante il conferimento, non è operativa (avvalimento rete associazioni di volontariato)

# Le funzioni conferite
## Servizi sociali

Delegata in 6 Unioni per svolgere la programmazione e il monitoraggio con l' Ufficio di piano

Aziende speciali e Istituzioni (4)
(una Unione non ha presentato domanda di contributo)

Funzione esercitata direttamente (2)

# Le funzioni conferite

## Governo del territorio

(Suap-Sue, Sismica, Pianificazione territoriale, lavori pubblici-ambiente ed energia)

accorpamento non esercitato interamente: Suap (6), Sue (1), pianificazione territoriale (2), lavori pubblici (0), Sismica (5).

N.B. Non tutti i Comuni hanno conferito in modo omogeneo le predette funzioni

## Servizi finanziari

(controllo di gestione, tributi, servizi finanziari)

accorpamento non esercitato interamente: servizi finanziari in senso stretto (0), gestione unificata tributi (3), controllo di gestione (3).

N.B. 1 caso di revoca dei tributi dal 1/1/19

# Altri servizi e forme di collaborazione

Le Unioni esercitano **ulteriori funzioni** non contemplate dal PRT per conto di tutti o alcuni Comuni:

- servizi assicurativi
- servizi culturali, sportivi e turistici
- affari generali, tra cui produzione di schemi di Regolamenti, trasparenza, anticorruzione e controlli interni, *etc*...
- polo catastale
- formazione professionale (anche per 2 Comuni fuori Unione)

**continua...**

# Attività regolamentare e censimento procedimenti amministrativi

**Regolamenti**: situazione diversificata

- *temi generali* (organi di governo, uffici e servizi, organizzazione, contabilità) → adottati dalla maggioranza Unioni
- *funzioni conferite* → non sempre vi è corrispondenza
- *attività/funzioni non conferite* → in alcuni casi sono stati adottati comunque Regolamenti

**Procedimenti**: effettuati da 6 Unioni anche in seguito al GDPR ( pubblicati in Amm.ne trasparente)

# In generale sulle funzioni

- Non è possibile standardizzare in Unione la funzione conferita; differenze tra Comuni in termini di risorse economiche e umane, nonché di vocazione territoriale, perimetro normativo non chiaro né univoco, prassi, servizi aggiuntivi in ogni Comune, *etc*...
- Occorrono sistemi di decentramento
- Geometria variabile anche extra ambito
- Logiche di mercato e non amministrative

# Relazioni istituzionali tra Unioni e Città metropolitana

## giudicate positivamente, ma :

- Non ancora metabolizzato il passaggio da Provincia a Città metropolitana;
- Non chiaro il ruolo e il riferimento politico metropolitano (Assessore provinciale - Consigliere delegato);
- Si focalizza l'attenzione sulla qualità dei servizi a gestione diretta (strade, edilizia scolastica...) invece di valorizzare tutte le potenzialità del nuovo Ente.

**continua...**

# Relazioni istituzionali tra Unioni e Città metropolitana

## **Ufficio di Presidenza** - criticità e aspetti di miglioramento:

- Luogo di strategie dell'area metropolitana, non di ratifica di decisioni assunte altrove;
- Aspettativa troppo alta da parte della Cm sul ruolo di mediazione dei Presidenti Unioni con i Comuni;
- Necessità di una relazione diretta fra Cm e Comuni per le istruttorie tecniche;
- Occorre un'integrazione delle attività UP/TAC (Tavolo tecnico di coordinamento amministrativo) e rilancio del ruolo del TAC;
- Si deve favorire la partecipazione alle sedute degli Organi e Tavoli (anche da remoto).

**continua...**

# Relazioni istituzionali tra Unioni e Città metropolitana

- Collaborazioni istituzionali → positive, ma è necessario potenziarle
- Livello metropolitano → ottimale per esercizio di funzioni come concorsi unici metropolitani, sanzioni disciplinari, formazione per tecnici e amministratori, *etc*
- Costituzione Ufficio metropolitano di monitoraggio e segnalazione canali di finanziamento per le Unioni → favorire gestione organica della materia
- Supporto della Cm nel consolidamento del modello di Unione

(in generale + PRT) → Cm quale portatrice in forma unificata in Regione della voce delle Unioni

# Conclusioni

Modello di *governance* basato sulla cooperazione ancora radicato nella tradizione amministrativa bolognese ma sono presenti aspetti di indebolimento:

- arretramenti nelle gestioni associate (ad es. revoca funzioni)
- scarsa sintonia con le politiche di incentivazione alle forme associative della Regione Emilia Romagna
- rapporto non del tutto maturo con la Città metropolitana : potenziare collaborazioni istituzionali e favorire maggiori efficienze

# Grazie per l'attenzione

Servizio innovazione istituzionale e amministrativa
Città metropolitana di Bologna

*conferenzametropolitana@cittametropolitana.bo.it*