

PON GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA ASSE E – CAPACITÀ ISTITUZIONALE – OBIETTIVO SPECIFICO 5.1



CITTÀ METROPOLITANE
E PROVINCE

ENTI DI AREA VASTA E AMBITI TERRITORIALI DI RIFERIMENTO
PER UNA NUOVA GOVERNANCE TERRITORIALE

Visione, missione e piani di riassetto

Milano 9-10 novembre 2015

Sommario

Premessa	3
Province: il gruppo di lavoro e gli esiti dei lavori	5
Città Metropolitana di Milano: il gruppo di lavoro e gli esiti dei lavori	11
Le immagini relative ai laboratori	14

PREMESSA

Il Laboratorio sulle Province lombarde, organizzato in collaborazione con ANCI Lombardia e UPL, ha inteso approfondire alcune tematiche relative allo stato di attuazione della L. 56/14 in Lombardia ed alla redazione Piano di riassetto delle Province lombarde attraverso un'articolazione dell'attività in modalità laboratoriale con l'alternanza di sessioni in plenaria e sessioni di lavoro per gruppi tematici¹.

Le sessioni plenarie hanno inteso fornire i contributi oltre che degli esperti su aspetti specifici della riforma Delrio (Renato Ruffini, Martino Mazzoleni, Egidio Longoni) anche il punto di vista e lo stato dell'arte dell'attuazione della riforma in Regione Lombardia da parte dei soggetti istituzionali partecipanti (Eugenio Comencini – Vicesindaco Città Metropolitana di Milano, Roberto Scanagatti – Presidente Anci Lombardia, Pier Luigi Mottinelli – Presidente della Provincia di Brescia, Daniele Bosone – Presidente UPL).

Per il Formez sono intervenuti Valeria Spagnuolo – Direttore Area Sviluppo della Capacità istituzionale, qualità dei servizi, competitività territoriale e pianificazione strategica e Ciro Pinelli dello Staff di Progetto.

Le sessioni dei sottogruppi sono state condotte con metodologie di partecipazione attiva con il forte coinvolgimento dei partecipanti chiamati ad intervenire sui temi del laboratorio e sul disegno dello scenario della riforma approfondendo le diverse tematiche relative ai Piani di riassetto.

I lavori dei due gruppi “Province lombarde” e “Città Metropolitana” e sono stati tutti condotti con metodologie di facilitazione che hanno consentito – a partire da una sceneggiatura che prendeva in considerazione le questioni salienti dei due nuovi attori istituzionali - di individuare un ragionamento condiviso fra i partecipanti , che portasse a analizzare le criticità in un'ottica di

¹ Il Laboratorio sulle Province lombarde si inserisce all'interno del Progetto “Verso la costituzione delle Città Metropolitane e riorganizzazione delle Province” che Formez PA sta realizzando su mandato del Dipartimento della Funzione Pubblica e intende rappresentare l'occasione di approfondimento e verifica delle modalità operative ed attuative della riforma Delrio in una importante Regione come la Lombardia, approfondimento che consentirà di utilizzare e trasferire l'esperienza, le riflessioni e gli strumenti messi a punto anche nelle realtà amministrative degli Enti di Area Vasta delle Regioni Obiettivo Convergenza.

soluzione dei problemi e a valorizzare le opportunità in termini di sviluppo dei nuovi assetti e ruoli istituzionali.

I partecipanti sono stati invitati ad interagire attraverso un metodo di gestione della discussione denominato Metaplan, consistente in una discussione organizzata secondo uno schema predefinito costituito da domande chiave e regole di discussione definite e condivise.

Le metodologie di facilitazione sono state adottate in una logica di coinvolgimento e di integrazione fra i diversi soggetti ed hanno consentito la produzione, nei due gruppi di lavoro Città Metropolitana di Milano e Province lombarde, di interessanti spunti di riflessione in merito alla nuova visione della Città Metropolitana e dell'Ente di Area Vasta.

Al laboratorio hanno preso parte Presidenti, Sindaci, Consiglieri, Dirigenti e Funzionari delle Province e dei Comuni lombardi nella logica del coinvolgimento e dell'integrazione fra i diversi attori ponendo l'obiettivo generale quello di individuare un percorso di lavoro comune che valorizzi i nuovi assetti e ruoli istituzionali anche alla luce della recente legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 e s.m.i.

PROVINCE: IL GRUPPO DI LAVORO E GLI ESITI DEI LAVORI

Esperti e consulenti di processo: Franco Peta, Martino Mazzoleni, Annalisa Gramigna, Fedele Congedo

Dei due gruppi di lavoro formatisi al termine della fase plenaria dell'incontro quello dedicato alle Province ha avuto l'obiettivo di avviare un confronto collettivo sul tema delle zone omogenee e della riorganizzazione territoriale come occasione per razionalizzare e ripensare alla gestione dei servizi e allo svolgimento delle diverse funzioni attribuite alle province dalla legge regionale 19/2015, nonché al ruolo dei comuni in tale scenario.

Un confronto utile a far emergere lo stato dell'arte e, anche sulla base di questo, a evidenziare gli elementi sui quali impostare una strategia di supporto agli enti affinché riescano, da una parte, a garantire i servizi essenziali e, dall'altro, a ripensare e razionalizzare la loro organizzazione in una chiave innovativa.

Si è scelto di non tematizzare i tavoli ma di coinvolgere tutti i referenti delle province lombarde presenti per seguire insieme una riflessione sul ruolo dei diversi attori nella realizzazione delle funzioni attribuite alle province in seguito alla Legge 56/14 e alla Legge regionale 19/15.

Il gruppo di lavoro

Il gruppo di lavoro "Province" all'interno del Focus Group ha visto la partecipazione dei rappresentanti della gran parte delle province lombarde, oltre a referenti di Anci e di Upl e a un esperto coinvolto da Upl.

Tra i referenti provinciali si è riscontrata una prevalenza di dirigenti e funzionari con responsabilità e ambiti di competenza differenti. Ciò ha reso il confronto più ricco –dato il portato di esperienze differenti- ma più complesso in fase di avvio, data l'iniziale difficoltà di condivisione di un percorso tematico già da noi disegnato. Rispetto ai temi da noi indicati – in particolare rispetto alla riflessione sulle zone omogenee – non tutti avevano già un'idea da condividere e l'incontro ha avuto anche questa funzione di portare all'attenzione un tema che per molti non era ancora una questione-chiave.

I RISULTATI DEL FOCUS GROUP

I partecipanti sono stati invitati ad interagire attraverso un metodo di gestione della discussione denominato Metaplan, consistente in una discussione organizzata secondo uno schema predefinito costituito da domande chiave e regole di discussione.

In particolare, nel caso del gruppo "Province", si è articolata la discussione secondo una sequenza di quattro passaggi:

La condivisione dello stato dell'arte

Rispetto allo stato dell'arte è stato anzitutto condiviso il riferimento alle due norme principali che indicano il nuovo impianto istituzionale e orientano le province alle nuove funzioni e alle priorità d'azione:

- La legge 56/14;
- La legge regionale 19/15.

In particolare da queste due norme emerge l'attribuzione di funzioni proprie alle aree vaste, identificate con le province, che –si è detto- necessitano di finanziamenti ad hoc. Le attività di gestione, quelle che sono più vicine ai cittadini e ai territori, sono 'spostate' verso i comuni cioè i livelli istituzionali più prossimi.

La discussione, poi, si è concentrata sull'opportunità di avere oppure no una legge regionale che definisca criteri ordinamentali per la riorganizzazione dei livelli istituzionali. Su questo aspetto il gruppo ha condiviso l'opportunità, in questa fase, di **agire questo cambiamento 'dal basso' avvalendosi delle esperienze precedenti** importanti per le scelte di 'geografia istituzionale' degli enti lombardi.

In particolare si è fatto riferimento a due esperienze che possono insegnare un metodo di lavoro:

- La costituzione di 32 comprensori (anni Settanta) che avevano, però, processi decisionali troppo complessi che hanno portato alla scelta di aggregare alcune zone omogenee in nuove province: Lecco, Lodi e Monza Brianza. La scelta, quindi, è stata quella di affidare ad un'istituzione autonoma la programmazione e l'azione di area vasta;
- La deliberazione delle zone omogenee della Città Metropolitana di Milano. Su questo, in particolare, sono state evidenziate le scelte di metodo:
 - Si è partiti dalla mappatura di tavoli già esistenti su vari e diversi temi evitando di creare nuovi e diversi luoghi di confronto. Questa scelta è stata importante perché:
 - Ha consentito di creare linguaggi comuni tra i diversi interlocutori;
 - Ha favorito l'individuazione di *leader* sul territorio che hanno tenuto la regia dei diversi processi decisionali.
 - E' utile avere tavoli di lavoro non particolarmente numerosi per favorire la condivisione e i processi decisionali.

Rispetto ai processi di aggregazione in corso è emerso:

- La provincia di Cremona sta partendo da processi che già aggregano i comuni per definire ipotesi di zone omogenee e organizzazione delle funzioni;
- L'area di Crema coincide con la gestione dei servizi sociali;
- Anche la provincia di Brescia si sta orientando a partire dalle aggregazioni esistenti.

Infine è emerso che la provincia di Mantova sta lavorando sul Piano di riassetto.

Quali sono i contenuti e le forme con le quali l'ente riempirà le funzioni fondamentali che la legge gli assegna?

La seconda parte della discussione si è, invece, spostata sui contenuti e sulle forme che le province hanno già definito per l'esercizio delle funzioni fondamentali. In parte si tratta di un completamento dello stato dell'arte rispetto ai contenuti già condivisi e in parte, invece, di un ulteriore passaggio che ha consentito di individuare ciò che ancora è aperto, da discutere e da definire.

I contenuti condivisi (sui quali però è stato utile un confronto) sono:

- le province sono 'la casa dei comuni' cioè che ora la provincia è soggetto istituzionale di secondo livello e che i sindaci sono i decisori;
- le province sono, attualmente, titolari delle funzioni di area vasta;
- il piano di riassetto può dare nuovo slancio alle province.

Ci sono varie questioni, però, che non sono ancora così chiare:

- non è chiara la relazione tra ambiti ottimali; area vasta; zona omogenea; comune; provincia; unioni; articolazioni sovra-provinciali;
- le zone omogenee forse potrebbero gestire alcune funzioni fondamentali che i comuni (più piccoli) dovrebbero associare secondo le indicazioni normative;
- come si può attivare la volontà e la motivazione dei sindaci verso l'aggregazione? Si possono utilizzare degli incentivi? Si possono utilizzare delle risorse?

Qual è l'architettura istituzionale e le complementarità previste?

A questo punto siamo passati ad analizzare la possibile articolazione delle competenze immaginando che, rispetto alle funzioni fondamentali delle province, anche i comuni e le zone omogenee possano agire un ruolo di qualche tipo.

Rispetto alle attività di pianificazione (quella territoriale di coordinamento ma anche quella della mobilità e dei trasporti) sono emerse alcune criticità e anche alcune possibili soluzioni:

Criticità	Soluzioni
<p>Difficoltà dei sindaci a definire il loro ruolo nel momento in cui agiscono all'interno della provincia: non sanno come coordinare l'interesse comunale con quello sovracomunale.</p>	
<p>Esiste un potenziale conflitto di interessi perché i sindaci giocano ruoli che possono essere in concorrenza tra di loro</p>	<p>Il potenziale conflitto di interessi è controllato in modo orizzontale dalla presenza degli altri sindaci.</p> <p>A Cremona il Presidente della provincia valida gli atti di Programmazione (per es. il Piano territoriale di coordinamento) che è principalmente un atto tecnico.</p> <p>Questo ruolo del Presidente, che è organo previsto dalla legge, può essere formalizzato nello Statuto della provincia. Ciò legittima formalmente la validità dell'atto.</p>

Rispetto al ruolo dei comuni e delle zone omogenee con riferimento alle funzioni delle province è emerso inoltre:

- Rispetto alle attività di pianificazione territoriale di coordinamento e della mobilità/traffico, si è visto nelle zone omogenee un luogo adeguato per attivare i tavoli di lavoro decentrati;
- Per quanto riguarda la programmazione della rete scolastica le zone omogenee sono state individuate come il luogo della creazione di strategie di gestione con riferimento agli istituti superiori. I comuni, invece, devono essere disponibili per la costruzione di nuove strutture;
- Riguardo al turismo -funzione delegata dalla regione Lombardia- le province devono svolgere solo funzioni amministrative mentre a livello di zone omogenee si potrebbero definire strategie di policy così come si faceva con i 'sistemi turistici'.

Infine, con riguardo ai servizi di supporto che le province stanno attivando per i comuni è emerso:

- La provincia di Brescia ha attivato tavoli di lavoro per impostare un servizio Europa di area vasta e la centrale unica di acquisto;
- La provincia di Monza Brianza sta realizzando una ricognizione presso l'Assemblea dei sindaci per raccogliere le esigenze comuni e sta avviando la presentazione di vari servizi già predisposti per i comuni;
- Le province potrebbero svolgere un possibile supporto all'associazionismo intercomunale.

E' emersa, inoltre, la possibilità che anche i comuni possano definire accordi su cosa portare a livello provinciale riflettendo insieme sulla razionalizzazione della gestione dei servizi. Questo anche in considerazione delle nuove funzioni provinciali e delle diffuse difficoltà economiche delle province.

Quali sono i prossimi passi?

L'UPL ha proposto che le province approfondiscano il modello per l'individuazione delle zone omogenee portando questa proposta all'attenzione della Regione.

Inoltre è emersa l'idea che gli enti possano ragionare su come la nuova geografia istituzionale consenta di ripensare l'organizzazione dei servizi: per esempio sul trasporto pubblico locale ciò che la provincia non può più garantire potrebbe essere integrato dai comuni.

ANNOTAZIONE AI RISULTATI DEL LAVORO DEL GRUPPO

Ciò che è emerso dal lavoro del gruppo "Province" è la possibilità di organizzarsi "dal basso" per poter ripensare la gestione dei servizi e affrontare le problematiche generate dal cambiamento in atto (con riferimento alle nuove funzioni, alla riorganizzazione in corso e alla dimensione finanziaria particolarmente critica).

Dalle esperienze raccontate è emersa una grande capacità di co-progettazione delle soluzioni per i territori, sono emerse indicazioni di metodo rispetto alla gestione dei tavoli di lavoro territoriali ma è emersa anche la difficoltà di fare rete senza la presenza di una regia che, in questo momento, non è identificabile nella regione. Per questo Anci e Upl possono svolgere un ruolo importante nell'accompagnare le province lombarde per favorire:

- Il confronto;
- Lo scambio di soluzioni, metodi e strumenti;
- La valorizzazione delle esperienze positive.

Una questione-chiave è il ruolo che devono giocare i comuni in questa fase. La difficoltà dei Sindaci (che è stata evidenziata nel lavoro del gruppo) relativa alla comprensione del loro ruolo a livello

sovracomunale può essere un aspetto critico che limita le province e i comuni nella loro capacità di cogliere i processi di innovazione da presidiare per generare nuovo valore pubblico.

Le occasioni di innovazioni possono essere colte proseguendo la riflessione, avviata nell'ambito del gruppo di lavoro, relativa alle diverse competenze di comuni e zone omogenee in considerazione delle nuove funzioni svolte dalle province. Le nuove geografie consentiranno, infatti, di ripensare alle migliori modalità per la gestione dei servizi e per la razionalizzazione delle attività amministrative.

CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO: IL GRUPPO DI LAVORO E GLI ESITI DEI LAVORI

Esperti e consulenti di processo: *Ciro Pinelli, Renato Ruffini, Luca Melis, Silvia Cossu*

Dei due gruppi di lavoro formatisi al termine della fase plenaria dell'incontro, quello dedicato alla Città Metropolitana si è dato l'obiettivo di meglio comprendere, rispetto allo stato attuale di implementazione della riforma, quale sia lo stato dell'arte, quali punti di forza e i nodi critici, e quali infine le visioni in campo rispetto al nuovo assetto che l'architettura degli enti locali va ad assumere, rispetto alle funzioni da svolgere ai livelli sub-regionali di governance multilivello.

Il confronto è stato ricco e franco, ed ha generato condivisione di informazioni e la messa a fuoco di spazi di ambiguità su cui la norma non fornisce indicazioni puntuali, e che tuttavia richiedono una presa in carico dal sistema nel suo complesso, onde evitare lo stallo di alcune funzioni con conseguente blocco dei servizi resi alla cittadinanza.

Il gruppo di lavoro

Il gruppo di lavoro "CM" all'interno del Focus Group ha visto la partecipazione prevalente di dirigenti e funzionari della Città Metropolitana, insieme alla preziosa presenza di un amministratore e di un consigliere comunale di Comuni ricadenti all'interno dell'area della CM.

Il metodo utilizzato nel Focus group

I partecipanti sono stati invitati ad interagire attraverso un metodo di gestione della discussione denominato Metaplan®, consistente in una discussione organizzata secondo uno schema predefinito costituito da domande chiave e regole di discussione. Il Metaplan® è infatti una tecnica particolarmente attenta alla gestione dei processi di comunicazione nei gruppi di lavoro, ed è basata sull'alternanza di momenti di lavoro individuale, di gruppo e in plenaria. Consente di gestire una discussione, permettendo di raccogliere, selezionare e omogeneizzare i diversi contenuti espressi dai partecipanti, utilizzando come supporto le tecniche di visualizzazione. Permette ad esempio di gestire, con efficacia e tempi ristretti in un workshop partecipativo, una discussione di gruppo per l'elaborazione di un'analisi strategica o organizzativa, individuando gli aspetti di forza e di criticità di un determinato ambito tematico. L'obiettivo è evidenziare i punti di vista di un gruppo di individui

su un determinato tema, per arrivare a un'analisi di gruppo che consideri le affermazioni di tutti, mantenere la ricchezza delle proposte individuali, con la possibilità di raccogliere i diversi punti di vista in una mappa mentale condivisa.

I risultati del Focus group

In particolare, nel caso del gruppo "CM", si è articolata la discussione secondo una sequenza in tre passaggi:

La condivisione dello stato dell'arte

L'attuale impianto normativo determina una dinamica di cambiamento che si esprime in parte negli adeguamenti di regolamenti e procedure – a cominciare da quelli espressamente richiesti dalla L.R. 19/2015 – e in parte nella riallocazione di alcune funzioni, di cui non sempre è ancora chiaro quale, nel nuovo assetto, debba essere il soggetto titolare.

Dal punto di vista delle perimetrazioni, la città metropolitana di Milano ha già definito 8 zone omogenee, mettendo a valore i criteri adottati per il Piano sanitario, che attendono ora l'approvazione della Regione.

Le zone omogenee però non sembrano, al momento, fornire alcun supporto per la configurazione delle aggregazioni di Enti Locali ai fini della gestione associata dei servizi. La città metropolitana ha fin qui operato cercando di stimolare aggregazioni volontarie da parte dei Comuni ricadenti nell'area, e lasciando che le progettualità si esprimessero dal basso. Questo è stato positivo, nonostante sia probabile che alcuni Enti abbiano necessità di una griglia più strutturata per procedere nella costituzione di Unioni.

Non è finora stato predisposto un piano di riassetto per governare il passaggio delle risorse tra Enti in coincidenza con il trasferimento delle funzioni.

Una visione condivisa del ruolo della CM di Milano e delle criticità associate

La discussione ha affrontato il tema di quale vocazione debba esprimere il nuovo Ente, e quale ruolo dunque occorra assumere sul territorio e verso gli altri Enti Locali. Questa la posizione condivisa dal gruppo dei partecipanti.

La CM opera come un Ente trasversale, la cui funzione più rappresentativa consiste nell'individuare, aggregare e convogliare le risorse verso progetti di sviluppo strategici per il territorio. Si tratta di un Ente che, al momento della sua nascita, si trova a erogare pro tempore alcuni servizi ereditati dalla vecchia Provincia, ma che inevitabilmente dovrà, a regime, smettere di erogare tutti quei servizi che non siano connessi alle funzioni fondamentali dettate dalla norma. Si tratta, ancora, di un Ente che persegue una governance strategica di un territorio che presenta nette diversità, e che dovrà dunque operare assumendo queste diversità come un vincolo, garantendo una programmazione uniforme nelle diversità, senza trascurare il necessario consenso che dovrà essere ricercato in primis nei Comuni.

La CM ha già sviluppato una vision strategica, sinteticamente rappresentata nella Mappa delle idee, che costituisce un work in progress che si avvia ora alla fase più intensa di confronto con gli stakeholders istituzionali e non, con i quali peraltro già si sono tenuti vari incontri. Questa vision costituisce un prerequisito importante per le scelte di organizzazione interna, in parte già condotte seppure non si sia ancora predisposto un piano di riassetto delle risorse.

L'architettura istituzionale e le complementarità funzionali tra enti locali

Sono tanti gli ambiti su cui occorre ripensare l'architettura delle complementarità di ruolo e di funzione tra gli Enti Locali, a seguito della riforma. E possono di sicuro essere espressi in una forma che non sia quella generalista delle funzioni fondamentali, ma con declinazione operativa: i servizi alla persona, la polizia locale, i servizi connessi a sport e tempo libero, la funzione di soggetto aggregatore per gli acquisti pubblici, etc.

Generare oggi una vera e propria matrice inter-funzionale è un esercizio ambizioso, reso ancor più difficile dalla oggettiva indisponibilità di alcune funzioni, che potranno a breve essere riallocate al livello statale (un esempio tra tutte: i servizi per l'impiego). È però forse possibile fornire una indicazione generale, secondo cui la CM dovrà, per ciascuno di questi servizi, governare questa fase di transizione, creando però le condizioni affinché al più presto le risorse si spostino e concentrino sugli Enti che questi servizi devono erogare (siano essi Comuni o Unioni – o perfino zone omogenee, laddove queste dovessero assumere un profilo e una struttura che glielo consente). Resterà alla CM il ruolo di accompagnare e sostenere i processi aggregativi.

Annotazione ai risultati del lavoro del gruppo

Giova esplicitare, in conclusione, che i lavori del gruppo hanno evidenziato la difficoltà insita nella fase di passaggio attuale. Se da una parte, infatti, l'Ente ha abbracciato la sfida dettata dalla norma e sta operando per prendere ruolo rispetto alla funzione strategica di città metropolitana che sta alla base del disegno della riforma, dall'altra permangono almeno due gravi limiti:

- la necessità di non interrompere, per ora, l'erogazione dei servizi prima garantiti dalla Provincia, che assorbe ovviamente risorse di bilancio ma anche energie e tempo lavorativo del management, oltre che degli operatori;
- l'ambiguità insita nella incompletezza della riforma, che minaccia di rendere vane o errate le scelte che dovessero operarsi sulle funzioni "contese" – con il risultato paradossale di generare uno stallo nell'implementazione della riforma stessa;
- la difficoltà ad ottenere consenso dagli stakeholders istituzionali, ciascuno a suo modo preoccupato – pure operosamente, se si crede – di non svendere l'eredità di esperienza accumulata negli anni, almeno non prima che sia tracciato il quadro complessivo (che richiederà, come è apparso palese, che vengano sciolti anche i nodi relativi alla configurazione delle aree vaste).

LE IMMAGINI RELATIVE AI LABORATORI

Di seguito il link alle foto relative ad alcuni significativi momenti delle attività laboratoriali ed utili alla restituzione delle immagini del processo di elaborazione dei contenuti e delle problematiche analizzate:

<https://www.flickr.com/photos/136657427@N04/sets/72157660109805869>

IL PROGETTO “VERSO LA COSTITUZIONE DELLE CITTÀ
METROPOLITANE E LA RIORGANIZZAZIONE DELLE PROVINCE”
SUPPORTA LA DEFINIZIONE DI PROCESSI E DI STRUMENTI
PER L’IMPLEMENTAZIONE DELLA LEGGE 56/2014



Seguici sul Focus

www.riformaprovince.formez.it

Entra nella Community

www.innovatoripa.it/groups/i-facilitatori-della-riforma
per condividere informazioni ed esperienze

Ci trovi anche su



<http://issuu.com/formez>



<http://www.slideshare.net/cittametro>



PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE

cittametropolitane@formez.it
cittametropolitane_province@formez.it
telefono 070 67956246
fax 070 666287



**REALIZZATO CON IL COFINANZIAMENTO DELL'UNIONE
EUROPEA E CON IL CONTRIBUTO DEL PROGRAMMA OPERATIVO
NAZIONALE GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA**

ASSE E - CAPACITÀ ISTITUZIONALE - OBIETTIVO SPECIFICO 5.1



<http://riformaprovince.formez.it/>