



EMILIA  
ROMAGNA  
anci

1



---

## Iniziative per il decennale dell'Unione

---

### Report del metaplan per i dirigenti

Vignola, 17 novembre 2011

## Report Metaplan – Unione Terre di Castelli

### Luogo

Vignola, giovedì 17 novembre 2011

### Partecipanti

Carmelo Stracuzzi, Struttura Affari Generali e Direttore Generale

Stefano Chini, Struttura Servizi Finanziari

Romana Rapini, Struttura Welfare Locale

Fabio Venturelli, Struttura Corpo Unico della Polizia Amministrativa Locale

Luigi Vezzalini, Struttura Agricoltura e Tutela del Territorio

Romana Dalleolle, Struttura Sistemi Informativi

Carla Zecca, Struttura Affari Generali Gare e Appalti

2

### Durata

Ore 9,30 – 11,40 (2 ore e 10 minuti)

### Obiettivi dell'incontro

L'incontro è stato organizzato nell'ambito delle iniziative per il decennale dell'Unione Terre di Castelli di Modena; obiettivo dell'incontro era la condivisione delle priorità attuali e future dell'Unione in funzione della capacità di rispondere ai bisogni del territorio, partendo dalle competenze ed esperienze interne.

Il risultato atteso è la proposta condivisa di un nucleo di **raccomandazioni** come proposta di timone per orientare le scelte future dell'Unione.

### La tecnica utilizzata: il metaplan

Questa tecnica si basa su una riflessione su temi guidati svolta con l'aiuto di una "discussione visualizzata" che utilizza pennarelli, post-it e lavagna (i "wall" tematici).

Il Metaplan consente a più persone di varia provenienza e con competenze diverse, di discutere un tema complesso in breve tempo, in modo efficace ed efficiente, in modo tale che i punti di vista di ciascuno vengano compresi, ma che alla fine si converga verso una formulazione collettiva.

La discussione, gestita da un tutor, viene proposta in genere a partire da una domanda-stimolo a cui i partecipanti sono invitati a rispondere proponendo a loro volta nuovi stimoli per la discussione.

Il Metaplan è stato articolato secondo le attività e tempistiche seguenti:

FASI	ATTIVITÀ	TEMPO
Fase I Costruzione mappa dei bisogni	<i>Sessione individuale</i>  Domanda-stimolo: <b>Quali sono i bisogni del territorio che l'Unione è chiamata a gestire e governare? Indica quali sono i bisogni emersi in questi anni (e ancora attuali) e due tendenze prevedibili per i prossimi 10 anni.</b>	TOTALE 20' <i>Spiegazione: 8'</i> <i>Tempo di lavoro: 12'</i>
	<i>Sessione collettiva</i>  Organizzazione logica e costruzione della mappa dei bisogni su base tematica	TOTALE 10' <i>Spiegazione 2'</i> <i>Lavoro di gruppo: 8'</i>
Fase II Analisi SWOT condivisa	<i>Sessione individuale</i>  Domanda-stimolo: <b>Agire in forma associata permette di rispondere in modo efficace ai bisogni espressi da territorio? Se sì perché, quali sono i valori aggiunti? Se no, perché? Quali sono le criticità che avete incontrato in questi anni?</b>	TEMPO: 20' <i>Spiegazione 8'</i> <i>Lavoro individuale: 12'</i>
	<i>Sessione collettiva</i>  Il gruppo organizza i post-it secondo le categorie della SWOT .	TEMPO: 20' <i>Presentazione: 8'</i> <i>Lavoro di gruppo: 12'</i>
Fase III RaccomandAzioni	Il gruppo prende in considerazione solo la parte superiore della SWOT (fattori interni e modificabili)→ forze/debolezze e lavora per elaborare un set di 5 raccomandazioni	TEMPO: 40'
	Presentazione delle RaccomandAzioni: uno o più portavoce del gruppo spiegano il lavoro fatto e le RaccomandAzioni	TEMPO: 10'
TOTALE		MINUTI 120'

3

Il gruppo è apparso da subito coeso e affiatato, mostrando abitudine al lavoro in squadra o comunque a discutere ed agire in modo collegiale.

Anche le sessioni di lavoro individuale sono state di semplice gestione: i partecipanti hanno rispettato le consegne entro i tempi dati (solo una persona non ha partecipato alla prima parte del lavoro perché non riteneva la propria esperienza adeguata a rispondere al quesito proposto).

## FASE I: Mappa dei bisogni

### Obiettivo

Obiettivo di questa prima fase era da un lato predisporre i partecipanti ad un approccio coerente agli obiettivi del workshop, ovvero portare subito tutto il gruppo a sviluppare una riflessione sull'Unione che fosse "aperta" e concentrata sulla capacità di risposta alle sollecitazioni del territorio piuttosto che concentrarsi su criticità interne o vincoli esterni e immutabili.

Il secondo obiettivo era quello di avere a disposizione una lettura dei bisogni del territorio sviluppata a partire dalle competenze maturate dalla dirigenza dell'Unione in questi 10 anni.

4

### Articolazione del lavoro

La prima fase del Metaplan si è aperta con una sessione di lavoro individuale seguita da una sessione di lavoro di gruppo. La domanda-stimolo alla quale ciascun partecipante, individualmente, ha risposto è stata:

*“Quali sono i bisogni del territorio che l'Unione è chiamata a gestire e governare?”*

Rispetto alla domanda stimolo, sono state date poi alcune indicazioni puntuali a tutti i partecipanti:

- si chiedeva innanzitutto a ciascun partecipante di indicare un massimo di 5 bisogni manifestatisi anche negli anni scorsi ma comunque ancora attuali, e si dava loro la possibilità di indicare su post-it di diverso colore un massimo di 2 tendenze prevedibili per i prossimi 10 anni, bisogni al momento latenti ma che diventeranno – in base al giudizio dei partecipanti – rilevanti per programmare le attività e i servizi dell'Unione negli anni a venire.
- per “territorio” si intende ovviamente e soprattutto gli stakeholders del territorio, quindi cittadini, imprese, tessuto associativo, ma anche istituzioni locali e i pubblici “interni” (dipendenti dell'Unione e attori istituzionali).
- l'orizzonte temporale coperto dalla domanda è concentrato sull'oggi, ma si chiede una lettura dei bisogni attuali con un'attenzione per una visione prospettica (5-10 anni).
- era possibile individuare bisogni sia attinenti al proprio settore, alle proprie competenze, che di altro tipo (i partecipanti vengono considerati osservatori privilegiati sul territorio, al di là delle competenze specifiche).

A ciascun partecipante è stato consegnato un kit di 7 post-it: 5 di un colore e 2 di un altro (nei quali i partecipanti potevano indicare 1 o 2 trend bisogni emergenti).

I partecipanti hanno nel complesso fornito 33 risposte (con una media, quindi, di più di 5 risposte per partecipante<sup>1</sup>), con 3 indicazioni rispetto ai bisogni emergenti e le restanti 30 riferite a bisogni già manifestati, passati ma ancora attuali.

Al termine di questa sessione di lavoro individuale al gruppo è stato chiesto di riorganizzare in modo congiunto tutti i contributi e dare un'organizzazione logica alle risposte alla domanda stimolo, individuando gruppi o sottogruppi, secondo categorie scelte a discrezione del gruppo stesso (temi, ambiti di intervento, bisogni attuali/futuri ecc...).

<sup>1</sup> Come si è già ricordato, un partecipante non ha preso parte attiva a questa fase del workshop.

## **Analisi delle risposte e costruzione del wall “Mappa dei bisogni”**

Riportiamo di seguito le aree tematiche individuate dal gruppo con indicate le trascrizioni puntuali di ciascun bisogno individuato (indichiamo con \* i bisogni emergenti):

### *1. Area rispetto regole e sicurezza:*

- maggiore presenza sul territorio
- sicurezza nel quartiere
- aumento dei controlli
- contribuire alle azioni di recupero dell'evasione fiscale\*
- migliore qualità del servizio offerto
- uniformità di azione
- garantire un sistema di sicurezza dei paesi

### *2. Area formazione e welfare*

- qualificazione del sistema scolastico
- interventi di coesione sociale e sicurezza
- azioni per una maggiore integrazione tra gli ambiti territoriali\*
- servizi educativi non standardizzati e sostegno alle famiglie
- preservare gli attuali standard della scuola
- servizi a sostegno della non autosufficienza anziani e disabili
- mantenere gli attuali standard di servizi alla persona (servizi sociali)
- sostegno all'occupazione giovanile
- sostenere nel momento di crisi imprese e famiglie in difficoltà
- mantenere gli attuali standard dei servizi a favore dell'istruzione

### *Area tutela e sviluppo del territorio*

- superamento del gap di comunicazione e tecnologico tra territorio di pianura e collina-montagna (viabilità – banda larga – servizi tecnologici)
- banda larga e impulso alla conoscenza
- difesa del suolo soprattutto in termini di prevenzione da danni per calamità naturali (dissesto idrogeologico – rischio alluvioni)
- ridare vigore all'agricoltura anche con politiche proprie e agendo sulle politiche a scala più vasta
- focalizzazione potenzialità produttive e sviluppo dei settori più deboli per mantenere la popolazione anche nei territori più esterni
- liquidità alle imprese
- dati accessibili in modo chiaro
- sviluppo a livello di Unione di un piano comune degli investimenti\*
- mantenimento del patrimonio (strade, scuole ecc...)

### *Area miglioramento strutture interne*

- riorganizzazione dei settori tecnici dell'Unione per razionalizzare funzioni e uso delle risorse umane
- condivisione di obiettivi tra Comuni e tra Comuni e Unione

- condivisione del lavoro tra Comuni e Unione
- attenzione all'uso condiviso delle informazioni
- razionalizzazione delle risorse
- ridurre il costo delle spese del personale e indebitamento

Dal punto di vista quantitativo i contributi riferiti dai partecipanti a ciascuna area sono distribuiti in modo sostanzialmente bilanciato con un leggero vantaggio delle aree “formazione e welfare” e “tutela e sviluppo del territorio” sulle altre due.

Il criterio di riorganizzazione dei bisogni individuato dai partecipanti fa riferimento alla struttura da attivare per risolvere la criticità individuata e attinge, a nostro avviso, ad una visione orientata all'efficienza nella risoluzione dei problemi e ad un principio di concretezza.

Ciò che emerge potrebbe essere sintetizzato come segue:

- appare evidente una richiesta di maggiore **sicurezza** sia riferita ad una maggiore presenza sul territorio che ad una gestione più integrata del servizio;
- rispetto alla “**formazione e welfare**” si leggono diversi bisogni che in relazione ai servizi alle persone sono percepiti dalla dirigenza più come esigenza di mantenere gli attuali standard qualitativi dei servizi alla persona e relativi all'istruzione (probabilmente a fronte dei tagli di risorse), garantire servizi alle fasce deboli (anziani e disabili vengono menzionati), si fa riferimento poi alla necessità di sostenere occupazione, famiglie ed imprese nella contingenza dell'attuale crisi economica;
- per quel che riguarda l'area “**tutela e sviluppo del territorio**” emergono da un lato l'esigenza di mettere in sicurezza il territorio sotto il profilo idrogeologico, dall'altro si nota un tema che sottostà a diversi contributi relativo alla necessità di rendere più integrato (sotto il profilo dei collegamenti, dello sviluppo economico, ma anche della comunicazione) un territorio che presenta caratteristiche anche molto differenti (dalla pianura alla collina, dai centri più popolosi a quelli meno, da attività economiche di tipo commerciale, industriale, terziario all'agricoltura);
- il tema precedente si ripropone anche nell'ultima area, quella relativa al “**miglioramento delle strutture interne**” nel quale molte indicazioni sono relative ai rapporti tra Comuni e Unione e tra Comuni e Comuni e alla necessità di razionalizzare personale e risorse anche attraverso una maggiore condivisione degli obiettivi.

C'è poi, a nostro avviso, un tema che viene dai partecipanti “distribuito” in diverse aree ma che **fa riferimento alla comunicazione e alla trasparenza**: diversi sono i riferimenti alla necessità di rendere più efficienti i flussi informativi, sia a livello di diffusione di banda larga sul territorio che contribuirebbe anche ad una maggiore integrazione, che rispetto alla comunicazione tra ente e cittadini (si fa riferimento a documenti accessibili) che rispetto al rapporto tra Comuni e tra Unione e Comuni (qua il riferimento è sia necessità di condividere e rendere disponibili le informazioni, che – in senso lato – alla necessità di rendere più efficiente la comunicazione anche rispetto alle prassi di lavoro).

Notiamo infine che la possibilità di individuare due trend per gli anni a venire o non è stata molto sfruttata oppure la dirigenza non ritiene di poter leggere oggi nel territorio bisogni emergenti non riconducibili a fenomeni già in atto. Solo due indicazioni sono state dato al proposito e stupisce che non si riferiscano per altro a elementi di tipo demografico, come ci si sarebbe forse potuti aspettare.

Proponiamo di seguito una sintesi di quanto emerso da questa prima fase di lavori: avendo osservato come i contributi dei partecipanti facciano riferimento di volta in volta a situazioni generale piuttosto che specifiche o peculiari, si è deciso di organizzare le proposte secondo due livelli di bisogni.

Le due classi individuate fanno riferimento proprio alla profondità di dettaglio indicata dai partecipanti: a un livello più profondo (Bisogni – livello 2) sono raccolti alcuni bisogni che fanno riferimento a necessità specifiche o problemi puntuali, che possono tuttavia riferirsi al tempo stesso a necessità più generiche (Bisogni – livello 1).

Questa nuova lettura di quanto emerso permette di valorizzare al meglio i contributi emersi in questa prima fase, evidenziando già una articolazione di analisi dei bisogni che mette in luce alcune possibilità di intervento puntuale rispetto ad obiettivi/bisogni di massima.

7

<b>MACRO-AREE</b>	<b>AMBITO</b>	<b>BISOGNI – LIVELLO 1</b>	<b>BISOGNI – LIVELLO 2</b>
SICUREZZA	Sicurezza sul territorio	Maggiore sicurezza Migliore qualità del servizio offerto	Aumento del numero dei controlli e maggiore presenza sul territorio Garantire azioni più uniformi sul territorio Interventi di coesione sociale e sicurezza
WELFARE SVILUPPO ECONOMICO	Istruzione	Mantenere standard elevati e di qualità del sistema scolastico	Avere servizi educativi non standardizzati Prevedere sostegni alle famiglie
	Servizi alle persone	Mantenere gli attuali standard di servizi alla persona	Garantire servizi a sostegno della non autosufficienza di anziani e disabili
	Sviluppo economico	Sostegno all'occupazione giovanile Sostegno a imprese e famiglie in difficoltà	Liquidità alle imprese Politiche di ampia scala per ridare vigore all'agricoltura Contribuire alle azioni di recupero dell'evasione fiscale
TUTELA INTEGRAZIONE DEL TERRITORIO	Ambiente e territorio	Tutela del territorio e del patrimonio	Prevenzione da danni per calamità naturali (dissesto idrogeologico – rischio alluvioni) Mantenimento del patrimonio (strade, scuole ecc...)
	Integrazione del territorio	Maggiore coesione e interazione tra i territori	Banda larga e impulso alla conoscenza Miglioramento della viabilità Sviluppo dei settori più deboli e delle potenzialità produttive per mantenere la popolazione anche nei territori più esterni Utilizzo condiviso delle informazioni e accessibilità dei dati
EFFICIENZA RAPPORTI CON I COMUNI	Miglioramento delle strutture interne	Razionalizzazione delle funzioni e delle risorse umane Trasparenza	Riorganizzazione dei settori tecnici Riduzione dei costi di spese e personale Condivisione di obiettivi e delle attività tra Comuni e tra Comuni e Unione Sviluppo a livello di Unione di un piano comune degli investimenti* Utilizzo condiviso delle informazioni Dati accessibili in modo chiaro



Infine, dopo avere approfondito gli elementi emersi in modo via via più analitico, ci sia consentita una semplificazione con il supporto del software “word cloud”: utilizzando tutte le risposte fornite viene composta una “nuvola di parole” nella quale le parole più frequentemente utilizzate hanno dimensioni maggiori rispetto alle altre. È così evidente a colpo d’occhio quali sono gli ambiti sui quali è maggiormente concentrata – a parere dei partecipanti – la richiesta di intervento da parte dell’Unione:



Appaiono in evidenza i termini: servizi, Comuni-Unione, sicurezza, sostegno, condivisione-condiviso, standard e mantenere, imprese-famiglie. Questo esercizio rispecchia in effetti quanto emerso dall’analisi delle risposte, ovvero una concentrazione delle risposte sulla necessità di mantenere gli standard attuali dei servizi, sulla necessità di sostegno a famiglie e imprese, un accento sulla sicurezza e infine l’attenzione per le relazioni tra Unione e Comuni.

## FASE II – Analisi SWOT

### Obiettivo

Obiettivo della II fase era quello di individuare le criticità e gli elementi positivi che derivano dall'agire in forma associata e di identificarli a seconda delle possibilità, per l'Unione, di intervenire su di essi in modo proficuo. Questo costituisce un passaggio intermedio rispetto al raggiungimento dell'obiettivo finale, nel quale la prima parte del lavoro confluisce trasformandosi in raccomandazioni finali, proprio attraverso lo strumento dell'analisi SWOT.

Questo tipo di analisi, che deriva dalle discipline economiche e del marketing, permette di individuare gli elementi a favore e a sfavore di una determinata situazione o condizione, e di catalogarli a seconda che essi siano positivi o negativi e modificabili o imm modificabili.

Sono in particolare:

- **minacce** gli elementi negativi, esogeni e imm modificabili,
- **opportunità** gli elementi di contesto, positivi e imm modificabili,
- **punti di debolezza** gli elementi endogeni, negativi ma modificabili,
- **punti di forza** quelli modificabili ma positivi, ovvero le nostre risorse.

L'analisi SWOT è finalizzata ad individuare strategie in grado di interagire con ciascuno di questi quattro elementi e portare la situazione a vantaggio proprio o dell'organizzazione della quale si parla.

Nel nostro caso abbiamo considerato la SWOT come un supporto valido per individuare, tra gli elementi positivi e negativi indicati dai partecipanti, quelli modificabili e quelli imm modificabili, in modo da costruire le successive raccomandazioni solo in funzione degli elementi endogeni.

Resta, tuttavia, la possibilità di individuare strategie di sviluppo dell'Unione basate su tutti gli elementi della SWOT già individuati.

### Articolazione del lavoro

Questa fase è iniziata con una sessione di lavoro individuale, basata sulla domanda-stimolo:

*“Agire in forma associata permette di rispondere in modo efficace ai bisogni espressi da territorio? Se sì perché, quali sono i valori aggiunti? Se no, perché? Quali sono le criticità che avete incontrato in questi anni?”*

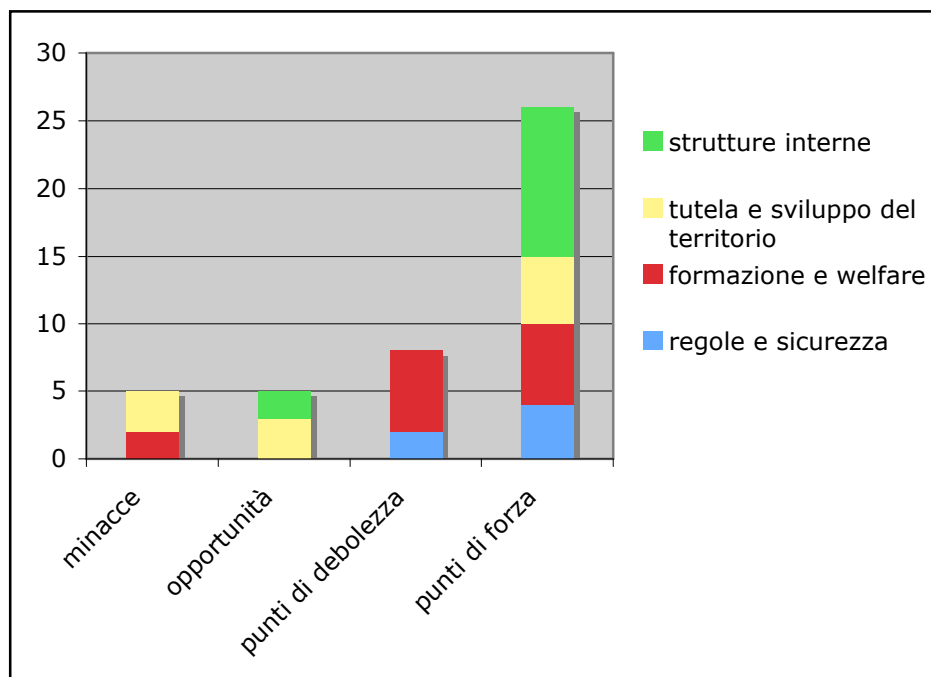
È stato specificato che le difficoltà o i vantaggi incontrati andavano riferiti in particolare alle attività svolte in funzione della risposta a quei bisogni (o alla classe di bisogni) individuati nella fase precedente. Era possibile ovviamente rispondere anche rispetto a bisogni individuati da altri partecipanti.

Inoltre, è stato specificato ai partecipanti che non era rilevante indicare cosa era stato fatto o non fatto in passato, ma piuttosto soffermandosi sul come, ovvero sul valore aggiunto dato dalla possibilità di agire a livello di Unione, o piuttosto sugli svantaggi o i problemi che ne derivano.

Ad ogni partecipante è stato consegnato un kit di 8 post-it. Successivamente i partecipanti hanno posizionato i post-it su un wall dedicato, nel quale sono state riproposte le 4 categorie di bisogni da loro identificate nella fase precedente. Ciascuna risposta, infine, poteva valere anche per più classi di bisogni.

### Analisi delle risposte

Innanzitutto uno sguardo complessivo delle risposte date in questa fase del lavoro può essere sintetizzata in base al numero e tipologia di risposte fornite per ciascun elemento dello schema SWOT:



Appare subito evidente che **sono preponderanti i punti di forza che la forma associata comporta, a parere dei partecipanti**, rispetto sia agli elementi di debolezza, ma anche alle minacce e alle opportunità offerte dal contesto. Sono inoltre numerosi gli elementi riconducibili a variabili endogene, quindi modificabili, rispetto a quelli esterni (che si ripartiscono in egual misura tra minacce ed opportunità ed hanno un peso complessivamente modesto sul totale delle risposte date).

La maggior parte dei punti di forza dell'essere Unione si ripercuote (in modo positivo, quindi) sull'organizzazione e le strutture interne, mentre le debolezze riguardano le regole e la sicurezza e influiscono sui servizi (area formazione e welfare).

Per scendere maggiormente nel dettaglio, proponiamo di seguito un'analisi delle risposte date attraverso la costruzione dello schema SWOT per ciascuna classe di bisogni.

## Regole e sicurezza

OPPORTUNITÀ	<p data-bbox="804 327 1023 353">PUNTI DI FORZA</p> <p data-bbox="804 383 1359 495">Si sono ottenuti migliori risultati in termini di aumento dei controlli, della presenza e di conseguenza del rispetto delle regole</p> <p data-bbox="804 517 1315 544">Economie di scala nell'utilizzo delle risorse</p> <p data-bbox="804 573 1359 640">Mettendo in comune gli strumenti si arriva a risparmiare sui costi</p> <p data-bbox="804 669 1342 696">Maggiore efficacia nell'erogazione dei servizi</p>
MINACCE	<p data-bbox="804 781 1090 808">PUNTI DI DEBOLEZZA</p> <p data-bbox="804 837 1359 904">Mancanza di un indirizzo politico chiaro e condiviso</p> <p data-bbox="804 934 1359 1001">Paura da parte dei Comuni di essere espropriati nelle proprie funzioni</p>

Relativamente, quindi, ai bisogni della macro-area "Regole e sicurezza" non si evidenziano elementi esogeni, ma solo endogeni. E tra questi sono preponderanti i punti di forza che derivano dall'agire in forma associata, in particolare quelli che fanno riferimento alla possibilità di avvalersi di economie di scala relativamente alle risorse necessarie quindi ai relativi vantaggi in termini di costi ed efficacia. Elementi di debolezza sono invece dati dai rapporti con i Comuni e dalla mancanza di un indirizzo politico chiaro e condiviso.

## Formazione e welfare

OPPORTUNITÀ	<b>PUNTI DI FORZA</b> Economie di scala nell'utilizzo delle risorse Mettendo in comune gli strumenti si arriva a risparmiare sui costi Omogeneizzazione dei servizi Risposte omogenee ai bisogni dei cittadini Maggiore efficacia nell'erogazione dei servizi La specializzazione degli operatori resa possibile ha consentito interventi qualificati di tutela del territorio e dei cittadini
<b>MINACCE</b> Disomogeneità dei territori Difficile superare i campanili e le abitudini locali	<b>PUNTI DI DEBOLEZZA</b> Tempi di risposta ai bisogni troppo lunghi Mancanza di un indirizzo politico chiaro e condiviso Difficoltà derivanti dalla mancanza di una visione unitaria dei problemi per difendere le singole realtà comunali Governance frammentata Esigenze spesso diverse e a volte contrastanti Paura da parte dei Comuni di essere espropriati nelle proprie funzioni

Per quel che riguarda l'area "Formazione e welfare", anche qui tra gli elementi di forza si menzionano le economie di scala, e quindi la possibilità di agire risparmiando, con modalità più efficaci e più qualificanti; al tempo stesso viene garantito anche il principio di equità nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Gli elementi di debolezza, ad eccezione dei "tempi di risposta ai bisogni troppo lunghi", vengono individuati in problemi derivanti dalla natura composita dell'Unione e quindi dal fatto di scontrarsi con esigenze contrastanti, dalla mancanza di un indirizzo politico chiaro e condiviso, da posizioni di chiusura sulle proprie posizioni da parte dei diversi Comuni.

D'altra parte la disomogeneità dei territori e la difficoltà nel superare la frammentazione vengono indicati come elementi negativi di contesto.

## Tutela e sviluppo territorio

<b>OPPORTUNITÀ</b>  Il territorio è connesso: progettare su un abito più vasto aiuta a risolvere i problemi tecnici  Maggiori possibilità di ottenere finanziamenti per progetti nei vari settori con relative maggiori ricadute sul territorio	<b>PUNTI DI FORZA</b>  Avere forza nei confronti delle istituzioni superiori per ottenere maggiori vantaggi  Mettendo in comune gli strumenti si arriva a risparmiare sui costi  Concentrare le risorse economiche e personale  Omogeneizzazione dei servizi  Razionalizzazione delle risorse: umane, strumentali, finanziarie
<b>MINACCE</b>  Disomogeneità dei territori  Difficile superare i campanili e le abitudini locali  Difficoltà di coordinamento di enti autonomi da tempo immemore	<b>PUNTI DI DEBOLEZZA</b>

Per quel che riguarda il territorio i punti di forza fanno riferimento al maggiore peso anche in termini negoziali per ottenere vantaggi per il territorio; anche qui permane il riferimento al risparmio sui costi e alla gestione efficiente del personale e delle risorse, oltre all'offerta di servizi omogenei.

## Strutture interne

<p><b>OPPORTUNITÀ</b></p> <p>Visione più ampia dei bisogni territoriali con possibilità di pianificazione-programmazione adeguata a standard più elevati</p>	<p><b>PUNTI DI FORZA</b></p> <p>L'essere associati impone anche ai dirigenti dei Comuni di confrontarsi con il vicino</p> <p>Intervenire più tempestivamente e organicamente</p> <p>Operare su un piano territoriale più vasto</p> <p>Economie di scala</p> <p>Mettendo in comune gli strumenti si arriva a risparmiare sui costi</p> <p>Anche a livello di gestione del personale si sono potute razionalizzare le risorse consentendo un impiego migliore degli operatori</p> <p>Omogeneizzazione del sistema dei regolamenti e programmazione integrata</p> <p>Con la razionalizzazione delle risorse disponibili si è potuto dotare la struttura di strumenti innovativi che hanno migliorato l'efficacia del servizio</p> <p>Possibilità di razionalizzare processi burocratici e di avere professionalità di livello più elevato</p> <p>Migliore utilizzo delle professionalità presenti nei vari territori</p> <p>Migliore impiego delle professionalità e delle competenze</p>
<p><b>MINACCE</b></p>	<p><b>PUNTI DI DEBOLEZZA</b></p>

Per quel che riguarda le strutture interne, stupisce che i partecipanti abbiano identificato esclusivamente elementi positivi, in parte derivanti dal contesto, ma prevalentemente dovute a fattori interni e quindi ulteriormente potenziabili: agire in forma associata permette maggiore confronto, interventi più tempestivi e organici, risparmio ed efficienza nella gestione delle risorse e del personale, disponibilità di professionalità elevate e migliore impiego di quelle già disponibili.

## Considerazioni di sintesi

Possiamo fare alcune considerazioni di sintesi rispetto a quanto emerso dall'esercizio SWOT intrapreso dai partecipanti. Sono nettamente preponderanti gli elementi positivi (opportunità e punti di forza) e in particolare i punti di forza su tutti gli altri elementi. Inoltre gli elementi endogeni, quindi modificabili, evidenziati, superano di gran lunga quelli endogeni, quindi non modificabili.

Per quel che riguarda i punti di forza essi sostanzialmente fanno riferimento a:

- razionalizzazione delle risorse e dei processi che porta a maggiore efficienza ed efficacia nella risposta ai bisogni;
- possibilità di sfruttare economie di scala che porta ad una più efficiente gestione delle risorse (sia in termini economici che di personale);
- possibilità di avere personale altamente qualificato e migliore impiego del personale;
- possibilità di rispondere in modo omogeneo (quindi nel rispetto del principio di equità) ai bisogni del territorio.

16

Per quel che riguarda gli elementi di debolezza vengono individuati in modo ricorrente l'elemento della frammentazione e disomogeneità del territorio e i problemi che derivano dall'essere una composizione di realtà differenti, anche in contrasto – talvolta – le une con le altre, in particolare:

- la natura composita dell'Unione e le relative disomogeneità ed esigenze contrastanti (talvolta con posizioni di particolare chiusura da parte dei Comuni)
- la mancanza di un indirizzo politico chiaro e condiviso e esistenza di una *governance* frammentata.

In particolare, le criticità hanno maggiori ripercussioni sull'organizzazione e l'erogazione dei servizi alle persone (area welfare e formazione) rispetto alle altre aree individuate; mentre i punti di forza dell'Unione si ripercuotono maggiormente sull'area del miglioramento delle strutture interne e sugli aspetti di tutela del territorio.



## FASE III - RaccomandAzioni

### Obiettivo

Lo scopo dell'ultima fase del workshop è la costruzione di un set di 5 RaccomandAzioni o assi strategici, in grado di indicare le direzioni da intraprendere nel breve e medio periodo per superare le criticità e affrontare in modo più efficace il compito di rispondere ai bisogni del territorio.

17

### Articolazione del lavoro

Questa fase si è articolata in una unica sessione di lavoro di gruppo, nella quale si è chiesto di prendere in considerazione esclusivamente gli elementi endogeni (punti di forza/punti di debolezza) e – in base a criteri scelti a discrezione del gruppo – formulare 5 RaccomandAzioni. Il gruppo, su indicazione del tutor, ha considerato esclusivamente gli elementi endogeni, ovvero quei fattori modificabili dall'organizzazione stessa per dare maggiore autonomia rispetto all'indicazione delle RaccomandAzioni e soprattutto al carattere di azione concreta e immediata che esse devono presentare.

Il gruppo è stato lasciato libero di riorganizzare i post-it a propria discrezione; era anche libera la scelta rispetto agli elementi da considerare per formulare le raccomandazioni.

Vengono inoltre fatte alcune specifiche relative alle caratteristiche che devono avere le raccomandazioni:

- esse devono contenere azioni concrete (una per ogni raccomandazione) volte a risolvere le criticità individuate in funzione della risposta ad un bisogno specifico;
- le raccomandazioni devono avere un respiro prospettico, devono essere indicazioni rispetto alle direzioni da prendere in uno scenario temporale 5-10 anni;
- le attività che proposte possono essere anche realizzabili nell'immediato ma con valenza e ricadute su un arco temporale di medio periodo;
- devono essere azioni ammissibili in funzione delle competenze dell'Unione;
- il gruppo deve arrivare ad un numero di 5 RaccomandAzioni, decidendo eventualmente di tagliare o specificarne meglio alcune;
- possono avere una valenza o ricadute di tipo amministrativo-organizzativo ma anche politico.

In questa fase maggiormente "libera" il gruppo ha mostrato qualche difficoltà ad agire in modo organico e soprattutto si è notata una certa autonomia rispetto alla consegna data. Inizialmente la fase di organizzazione dei post-it della SWOT è proceduta in modo spedito, con il raggruppamento dei post-it per temi simili in pochi gruppi.

Dopo questa prima fase di semplificazione, però, il gruppo ha stilato le prime RaccomandAzioni senza partire in senso stretto dalle classi di concetti appena formate, ma in conseguenza ad una breve discussione tra i presenti relativamente alle priorità dell'Unione sotto il profilo organizzativo.

Solo in un secondo momento alle RaccomandAzioni sono state associate delle problematiche sulle quali la RaccomandAzione avrebbe potuto agire in modo positivo. Questo modo di operare a nostro avviso ha limitato il panorama delle attività che il gruppo avrebbe potuto indicare nelle raccomandazioni a ciò che è già in qualche modo assodato e condiviso dalla

dirigenza dell'Unione, che si potrebbe riassumere nella opportunità di arrivare alla fusione e superare l'Unione.

### Analisi delle risposte e costruzione del set di RaccomandAzioni

Riportiamo di seguito le RaccomandAzioni formulate a partire dagli elementi (di forza o debolezza) di partenza.

#### Raccomandazione 1: "Gestione unitaria dei servizi"

18

Punti di forza	Sintesi	RaccomandAzione 1
(1) Mettendo in comune gli strumenti si arriva a risparmiare sui costi	Razionalizzazione delle risorse (professionali, economiche e finanziarie, di processi burocratici e strumentali) porta a risparmio ed efficienza.	<p>1. Gestione unitaria dei servizi:</p> <p>a. Funzioni correnti</p> <p>b. Funzioni investimenti</p> <p><i>“Occorre completare accanto alle funzioni e i servizi correnti trasferiti con le funzioni di investimento per dare più corpo unitario all'Unione. Coordinando con un'unica gestione di tutti i servizi più importanti, fermo restando il rispetto per le autonomie locali, si aumentano le economie nell'organizzazione.”</i></p>
(1) Anche a livello di gestione del personale si sono potute razionalizzare le risorse consentendo un impiego migliore degli operatori		
(1) Concentrare le risorse economiche e personale		
(1) Omogeneizzazione dei servizi		
(1) Razionalizzazione delle risorse: umane, strumentali, finanziarie		
(1) Omogeneizzazione del sistema dei regolamenti e programmazione integrata		
(1) <i>Risposte omogenee ai bisogni dei cittadini</i>	<i>Garanzia di equità e efficacia</i>	
(1) <i>Maggiore efficacia nell'erogazione dei servizi</i>	<i>nell'erogazione dei servizi</i>	
(1) La specializzazione degli operatori resa possibile ha consentito interventi qualificati di tutela del territorio e dei cittadini	Maggiore specializzazione e valorizzazione delle risorse umane, migliore qualità dei servizi.	
(1) Con la razionalizzazione delle risorse disponibili si è potuto dotare la struttura di strumenti innovativi che hanno migliorato l'efficacia del servizio		

(1) Possibilità di razionalizzare processi burocratici e di avere professionalità di livello più elevato		
(1) Migliore utilizzo delle professionalità presenti nei vari territori		
(1) Migliore impiego delle professionalità e delle competenze		
(1) Razionalizzazione delle risorse umane		
(1) Specializzazione del personale		

*Commento:* rispetto alla prima raccomandazione, essa risponde all'esigenza di potenziare ulteriormente le economie di scala, la razionalizzazione delle risorse anche in ottica di garantire servizi più efficaci ai cittadini; dall'altro però la risposta concreta data dalla Raccomandazione non pare cogliere completamente gli input provenienti dagli elementi di forza ad essa associati, con particolare riferimento alla valorizzazione e specializzazione delle risorse umane, indicate con molta frequenza tra gli aspetti positivi dell'azione in forma associata.

### Raccomandazione 2: coincidenza Unione con distretto socio-sanitario

Punti di debolezza	Sintesi	Raccomandazione 2
(2) Per alcune decisioni l'organo decisionale e la struttura si sono allontanati dal cittadino	Inefficienze e distanza dal cittadino.	2. Coincidenza Unione con distretto socio-sanitario
(2) Alcuni procedimenti hanno portato appesantimenti burocratici e allungamento dei tempi		<i>"La coincidenza con il distretto consente una importante semplificazione della governance perché permette di fare coincidere il comitato di distretto, che è attualmente l'organo di programmazione socio-sanitaria, con la giunta dell'Unione. In ciò portando ad una possibilità di ridurre i tempi della decisione politica e di assumere dirette responsabilità di indirizzo programmatico con la traduzione corrispondente dei bisogni letti dal decisore politico."</i>
(2) Tempi di risposta ai bisogni troppo lunghi	Inefficienze e percezione negativa dell'Unione	
(2) L'Unione viene vista come un livello di complicazione invece che di risparmio e crescita		

*Commento:* il suggerimento della coincidenza tra Unione e distretto socio-sanitario risponde alla necessità di portare a maggiore efficienza i servizi per i cittadini. Si pone l'accento sull'aspetto della semplificazione della *governance*, ma rispetto ai punti di debolezza rimane forse poco accolta la criticità relativa alla percezione dell'Unione come organo distante e complesso.

### Raccomandazione 3: superamento dell'Unione e progetto di fusione

Punti di debolezza	Sintesi	Raccomandazione 3
(3) Resistenza al cambiamento	Mancanza di unitarietà: nella visione dei problemi, nell'identificazione di indirizzi politici condivisi e chiari.	3. Superamento Unione e progetto di fusione  <i>“Questa azione ha un carattere ideale: è un passaggio logico nella misura in cui dà significato alle prime due Raccomandazioni. Oggi siamo ormai ad un bivio o restiamo così, con alcune operazioni diseconomiche, oppure si fa un ulteriore passo. Bisogna trovare un punto di sintesi anche politica. Altrimenti può partire una spirale al ritorno.”</i>
(3) Mancanza di un indirizzo politico chiaro e condiviso		
(3) Difficoltà derivanti dalla mancanza di una visione unitaria dei problemi per difendere le singole realtà comunali		
(3) Governance frammentata	Resistenza al cambiamento e difesa delle proprie specificità e dei localismi.	
(3) Esigenze spesso diverse e a volte contrastanti		
(3) Paura da parte dei Comuni di essere espropriati nelle proprie funzioni		
(3) Resistenza al cambiamento e difesa delle proprie specificità		
(3) Ciascuno tende a ragionare sul proprio ambito senza guardare al di là dei propri confini		
(3) Nella programmazione tende ancora ad emergere il localismo e si rischia di fare sommatorie piuttosto che unione		
(3) Difficoltà di carattere culturale: è facile gestire i vantaggi, difficile condividere i sacrifici		

*Commento:* alla necessità di maggiore unitarietà e alla resistenza al cambiamento si oppone l'azione che rispecchia un obiettivo ideale (a detta stessa dei partecipanti), ovvero la prospettiva dell'Unione. Ciò appare coerente con le criticità riferite a questa specifica azione,

tuttavia aggiungiamo che al di là della prospettiva della fusione – che essa venga o meno accolta o realizzata – si evidenziano qui elementi importanti di resistenza al cambiamento, problemi culturali e di comunicazione con i Comuni.

#### Raccomandazione 4: comunicazione

21

Punti di debolezza	Sintesi	Raccomandazione 4
(4) Difficoltà nell'organizzare un piano di comunicazione e organizzazione efficace	Comunicazione interna ed esterna problematica..	4. Migliorare e potenziare la comunicazione: a. Interna, b. Con i cittadini c. Con i portatori di interesse
(4) Comunicazione farragিনosa		<i>“È necessario migliorare la comunicazione sia interna che verso i cittadini. Perché senza questo processo diventa difficile realizzare l'Unione. È necessario comunque migliorare la comunicazione dell'ente di per sé, ma nel caso specifico è indispensabile per potere arrivare agli obiettivi precedenti. Ciò va fatto anche in relazione alla possibilità di fare partecipare i cittadini ai processi di trasformazione del sistema, è necessario consentire ad un cittadino o un portatore di interessi a dare un contributo concreto a questo processo. Deve essere previsto anche un feedback.”</i>

*Commento:* nonostante si siano registrate solo due indicazioni sul tema della comunicazione il gruppo ha riconosciuto la rilevanza del tema e nella Raccomandazione ha anche proposto una articolazione del tema stesso, ponendo l'accento anche sulla necessità di adottare modalità di comunicazione interattiva, a due canali, ma senza prevedere in modo esplicito forme di partecipazione alle politiche.

La comunicazione viene vista come leva per il raggiungimento dell'obiettivo della fusione, ma anche come elemento di per sé da potenziare. Viene menzionata la comunicazione interna ma senza fornire indicazioni concrete su come affrontare questo elemento.

## Raccomandazione 5: individuare priorità

Punti di forza	Sintesi	Raccomandazione 5
(5) Si sono ottenuti migliori risultati in termini di aumento dei controlli, della presenza e di conseguenza del rispetto delle regole	Capacità di intervenire in modo tempestivo ed efficace.	5. individuare priorità <ol style="list-style-type: none"> <li>istruzione?</li> <li>Welfare?</li> <li>Sicurezza?</li> <li>Gestione del territorio?</li> </ol>
(5) Intervenire più tempestivamente e organicamente		<p><i>“Nell’esperienza decennale dell’Unione i servizi di welfare e di istruzione rappresentano la priorità. Poniamo in termini interrogativi questi elementi perché questa nostra convinzione è frutto dell’operare quotidiano in relazione ai cittadini e ai portatori di bisogno. Spetta al decisore stabilire se queste sono priorità. Dal nostro punto di vista sono priorità. L’importanza di individuare le priorità è ancora più rilevante adesso che siamo in un momento di calo di risorse”.</i></p>
(5) Operare su un piano territoriale più vasto		
(5) Economie di scala		
(5) Economie di scala nell’utilizzo delle risorse		

*Commento:* qui emerge una richiesta da parte della dirigenza dell’Unione di maggiore chiarezza rispetto alle priorità in funzione dell’organizzazione di servizi più efficaci e di una migliore distribuzione delle risorse. Interessante anche il riferimento alle esigenze specifiche, quali quelle della tutela del territorio e alle relative esigenze di programmazione.

### Considerazioni conclusive

In generale, posto il restare in capo al decisore politico la discrezionalità rispetto alle strategie da seguire per potenziare gli elementi di forza e superare le criticità, facciamo alcune considerazioni rispetto alle azioni indicate dalla dirigenza.

Innanzitutto ad eccezione forse della quarta Raccomandazione relativa alla comunicazione, in tutte le altre si demandano interventi specifici **al decisore politico**.

Occorre precisare che l’opzione di rivolgere le raccomandazioni al livello politico era contemplata, tuttavia il gruppo ha optato per indicare quasi esclusivamente azioni per le quali fosse indispensabile un intervento di tipo politico. Ciò probabilmente è anche dovuto al fatto che le azioni individuate sono di largo respiro e fanno riferimento a scelte di rilevanza politico-istituzionale.

Sottolineiamo, infine, che rispetto alle 5 Raccomandazioni, il gruppo ha tralasciato solo 4 elementi della parte relativa ai fattori esogeni della SOWT e in particolare, per quel che riguarda i punti di forza:

- “L’essere associati impone anche ai dirigenti dei Comuni di confrontarsi con il vicino”
- “Avere forza nei confronti delle istituzioni superiori per ottenere maggiori vantaggi”

e per i punti di debolezza:

- “Occorre sicuramente migliore coordinamento tra i vari uffici territoriali”
- “Non c’è tempo per discutere e confrontarsi”

È interessante notare come tutti e 4 questi contributi fanno riferimento all'elemento delle relazioni interistituzionali (con i livelli superiori ma anche con i livelli inferiori, cioè con i Comuni e gli uffici territoriali).

Seppur tralasciato in questa fase finale di lavoro, l'importantissimo tema relativo ai **rapporti con i Comuni** (sia in chiave positiva di confronto sia in chiave negativa rispetto alla necessità di maggiore coordinamento) non può comunque essere sottovalutato, visto il chiaro (e più volte ribadito durante le attività) orientamento della dirigenza in materia.

### Osservazioni finali e possibilità di sviluppo del lavoro

Ciascun passaggio del Metaplan può rappresentare a nostro avviso una utile risorsa per leggere le esigenze del territorio, le priorità date dalla dirigenza dell'Unione, gli elementi di debolezza e di forza del lavoro in forma associata ed infine i *desiderata* del gruppo dirigente dell'Unione.

Forniamo di seguito alcuni spunti di riflessione che vanno al di là delle conclusioni, già per altro esplicitate, alle quali è arrivato il gruppo di lavoro, e che possono suggerire ulteriori azioni o direzioni nelle quali concentrare la riflessione:

- **Preponderanza degli elementi positivi su quelli negativi soprattutto in relazione all'organizzazione del lavoro e all'efficienza dei servizi:** dal lavoro di gruppo emerge in modo evidente che l'Unione ha favorito lo sviluppo di economie di scala, la razionalizzazione delle risorse, una organizzazione efficiente del lavoro e l'erogazione di servizi di qualità. Anche sul fronte della qualificazione e specializzazione del personale il bilancio è senza dubbio positivo. Sono questi elementi importanti per quali la dirigenza ritiene sia **possibile un ulteriore potenziamento adottando una prospettiva di fusione**. La dirigenza appare molto allineata su questa soluzione, riconoscendo tuttavia che questa sarebbe il punto di arrivo ideale di una serie di azioni intermedie (il gruppo ne ha indicate alcune nelle Raccomandazioni 1 e 2).
- **Il rapporto con i Comuni:** questo tema appare un nodo critico che è rimasto "sotterraneo" nella fase di individuazione dei bisogni mentre emerge in modo preponderante nell'analisi SWOT, in particolare come elemento di debolezza. Pare che essi non siano stati presi tanto in considerazione in qualità di stakeholders, come attori con i quali relazionarsi in funzione della risposta a bisogni specifici o alle istanze da essi portate, ma piuttosto come elementi di vincolo, se non ostacolo, all'attività dell'Unione. Forse il cambio di prospettiva in questo senso potrebbe facilitare anche l'individuazione di soluzioni efficienti in grado di risolvere le criticità che senza dubbio sono sottese al lavoro in forma associata. Sempre da questa prospettiva, non stupisce, quindi, che la soluzione indicata dalla dirigenza dell'Unione sia la fusione, ovvero l'eliminazione dell'ostacolo, per così dire, piuttosto che il superamento graduale di problematiche di tipo politico, relazionale e operativo con i Comuni stessi. Sotto questo profilo, quindi, indipendentemente dalla scelta di intraprendere la strada della fusione o meno, **potrebbe essere utile affrontare un percorso interno con la dirigenza dell'Unione e il personale dei Comuni** per fare emergere e approfondire gli elementi critici e favorire la costruzione di network comunicativi efficaci in funzione dell'allineamento su obiettivi comuni e di modalità operative condivisi.

- **La comunicazione:** ci pare questo un nodo problematico che, anche se poco presente in modo esplicito nei contributi dei dirigenti, riguarda di fatto molte problematiche segnalate. C'è forse poca consapevolezza di quanto gli aspetti relativi alla comunicazione influiscano su molti degli elementi evidenziati dai partecipanti, anche se alla fine dei lavori questo aspetto ha assunto sempre più rilevanza, fino a convogliare in una Raccomandazione specifica; non c'è però un livello di approfondimento particolare rispetto a questo tema, del quale non sono emerse le diverse articolazioni, né proposte di azioni concrete. **La comunicazione appare invece un tema cruciale** sia in funzione del potenziamento dei network interni all'Unione e tra i diversi livelli istituzionali, ma anche e soprattutto come leva per quel cambiamento culturale che va nella direzione di un rafforzamento dell'identità dell'Unione e del superamento dei localismi (questo vale sia per i pubblici interni sia esterni). Alcune volte, inoltre, si è fatto riferimento alla "percezione" dell'Unione da parte dei cittadini e dei Comuni: sarebbe interessante approfondire e verificare quale sia effettivamente questa percezione.