



LINEE PROGRAMMATICHE DI MANDATO

Assemblea Nuovo Circondario Imolese - 15 Settembre 2014

(art. 21 dello Statuto dell'Ente)

INDICE

1. QUADRO INTRODUTTIVO E LINEE PROGRAMMATICHE DI CARATTERE STRATEGICO IN TEMA DI RIFORME ISTITUZIONALI E RAPPORTO CON LA CITTÀ METROPOLITANA	3
1.1. Nuove dinamiche in atto nella società e riforme del quadro istituzionale.....	3
1.2. Ruolo del Nuovo Circondario nell'ambito della istituenda Città Metropolitana	5
2. GLI STRUMENTI PER GOVERNARE IL GRANDE CAMBIAMENTO IN ATTO NELLA SOCIETÀ.....	7
2.1. Quadro aggiornato dei dati di sintesi dell'Osservatorio economico locale	7
2.1.1. Dati di sintesi del quinquennio di crisi Giugno 2008/Giugno 2013 disaggregati per settori omogenei di attività economica	7
2.1.2. Dati di sintesi relativi all'ultimo anno (Giugno 2013/Giugno 2014): conferma dei trend in atto nel quinquennio precedente	9
2.2. Strumenti di contrasto alla crisi adottati nel Circondario: quadro di sintesi.....	10
2.2.1. "Accordo anticrisi": misure adottate, risultati ottenuti, questioni aperte.....	11
2.2.2. "Terzo Patto per lo Sviluppo del Circondario": rendiconto progetti anticrisi attuati, questioni aperte.....	11
2.2.3. "Tavolo provinciale di salvaguardia del patrimonio produttivo esistente": risultati ottenuti, questioni aperte.....	13
2.3. Strategie di intervento e nuovi indirizzi progettuali da assumere e sviluppare all'interno degli strumenti di contrasto alla crisi economico-occupazionale	14
2.3.1. "Accordo anticrisi": proposte progettuali.....	14
2.3.2. Idee per un nuovo impulso ai progetti di sostegno all'occupazione stabile, al lavoro giovanile. Ulteriori progetti di sostegno all'economia locale.....	15
2.3.3. Nuove strategie per salvare le imprese. Alcune proposte progettuali.	17
2.3.4. Ulteriori proposte e indirizzi programmatico operativi per lo sviluppo del territorio.	19
3. SVILUPPO DELLE GESTIONI ASSOCIATE	21
3.1. Quadro di riferimento normativo	21
3.2. Le Gestioni associate del Nuovo Circondario: stato attuale e ipotesi di sviluppo.....	24
4. PROGRAMMA DI RIORDINO DELLE FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI E SOCIO- SANITARI	26
4.1. Premessa.....	26
4.2.. Ricognizione delle forme di produzione dei servizi nel contesto distrettuale	28
4.3. Scelta della forma di gestione unica dei servizi sociali e socio sanitari	30

1. QUADRO INTRODUTTIVO E LINEE PROGRAMMATICHE DI CARATTERE STRATEGICO IN TEMA DI RIFORME ISTITUZIONALI E RAPPORTO CON LA CITTÀ METROPOLITANA

1.1. Nuove dinamiche in atto nella società e riforme del quadro istituzionale

Nell'ultimo quarantennio gli enti sovracomunali del Circondario imolese hanno conosciuto varie fasi di trasformazione, ciascuna delle quali di durata quasi decennale. All'originario Comprensorio di Imola (1976-1984) sono infatti successivamente subentrati l'Assemblea dei Comuni dell'imolese (1984-1995), il Circondario provinciale di Imola (1995-2003) e infine – dopo la breve parentesi del Consorzio del Circondario imolese (2003-2004) – il Nuovo Circondario Imolese, istituito nel 2004 dalla Legge regionale n. 6 e attualmente all'inizio del suo terzo mandato amministrativo quinquennale (2014-2019).

Da una rapida analisi retrospettiva del percorso di sviluppo dei nostri enti sovracomunali emerge che tutti i passaggi istituzionali sono avvenuti in concomitanza di periodi di difficoltà economica (crisi cicliche) o comunque caratterizzati dall'urgenza di introdurre riforme incisive che consentissero di esercitare efficaci azioni di sostegno allo sviluppo del sistema economico-produttivo attraverso innovazioni finalizzate a raccogliere da un lato le opportunità offerte dalla sempre maggiore apertura dei mercati internazionali e, dall'altro, a contrastare le ricadute negative sulla società locale del processo di globalizzazione in atto.

Oggi invece, dall'analisi dei principali trend socio-economici dell'ultimo decennio e dalle ulteriori indagini statistiche effettuate nell'ambito dell'Osservatorio economico del Circondario, emerge una situazione di crisi straordinaria con caratteristiche marcatamente strutturali, collegata in modo sempre più stretto e profondo alle numerose, interconnesse e persistenti modificazioni che si sono venute progressivamente a determinare nella struttura demografica della popolazione, nello stock della domanda interna di beni e servizi, nel rapporto fra i livelli di istruzione/formazione di giovani/adulti e i profili professionali richiesti

dalle imprese, nelle condizioni di accesso al credito e - non ultimo - nel contesto economico-finanziario internazionale in cui operano o, in ogni caso, si confrontano ormai non solo le imprese ma anche le famiglie e i singoli cittadini.

Non siamo quindi in presenza di una crisi ciclica paragonabile a quelle vissute dal dopoguerra ad oggi ma in una fase di enorme cambiamento delle strutture dell'economia e del lavoro, dei ruoli e delle relazioni fra le rappresentanze pubbliche e private che partecipano alla governance dei processi e delle dinamiche in campo sociale, economico e occupazionale.

Siamo dentro a una crisi strutturale che rende necessario e urgente un grande cambiamento di sistema. Compito della politica e delle istituzioni è di promuovere e accompagnare questo cambiamento in collaborazione con le parti sociali, fornendo risposte nuove e concrete attraverso gli strumenti messi a disposizione dal ventaglio di riforme costituzionali (Titolo V) e legislative che stanno rapidamente riconfigurando tutti i nostri livelli istituzionali nella direzione della massima semplificazione: dalla riforma del Senato e del bicameralismo perfetto al superamento delle province, dall'istituzione delle Città metropolitane al parallelo rafforzamento delle Unioni di comuni e delle gestioni associate dei servizi comunali.

Per superare questo difficile periodo occorre rilanciare le virtù e le qualità del nostro territorio, individuando nuove strategie per far tornare a crescere il sistema territoriale e ridare speranza alle famiglie e alle imprese impegnate quotidianamente ad affrontare le difficoltà causate dall'indebolimento del tessuto economico.

Nonostante questa ormai lunghissima crisi stia mettendo a dura prova anche la capacità di tenuta del nostro forte e coeso sistema territoriale, la strada intrapresa dal Circondario e i risultati ottenuti nella direzione delle riforme dei servizi pubblici locali sono troppo numerosi e importanti per potere essere messi in discussione. Anzi, all'interno del nuovo quadro istituzionale che va progressivamente delineandosi, il Nuovo Circondario può invece oggi assumere un ruolo ancora più incisivo a supporto e guida dell'intera comunità di area vasta.

1.2. Ruolo del Nuovo Circondario nell'ambito della istituenda Città Metropolitana

Allo stato attuale le istituzioni non sono in grado di fornire risposte efficaci e risolutive ai problemi posti dalla crisi. Se a questa difficoltà si aggiunge anche la minore possibilità dei Comuni di potere effettuare investimenti, a causa del Patto di stabilità e dei tagli ai trasferimenti, si comprendono ancora più facilmente le istanze urgenti di innovazione, semplificazione e riduzione dei tempi amministrativi poste con forza dal Governo nazionale attraverso l'ampio e profondo processo di riforma delle istituzioni avviato quest'anno.

Nell'ambito dei nuovi assetti istituzionali riformati che vanno riconfigurandosi proprio in questi mesi il Circondario e il suo sistema territoriale vengono peraltro ancora una volta ad assumere una valenza strategica del tutto particolare. A differenza infatti delle Unioni di comuni localizzate nelle province ordinarie (che vengono di fatto smantellate) il Nuovo Circondario può - e deve - invece aspirare ad avere pienamente riconosciuti all'interno dello Statuto della istituenda Città Metropolitana bolognese ruoli forti e precisi sia per quanto attiene alla gestione dei servizi (gestioni associate) sia per quanto riguarda le funzioni di programmazione e pianificazione – sia ordinaria che strategica – in campo economico-territoriale, socio-sanitario, scolastico-formativo e di valorizzazione della montagna.

La Città Metropolitana non deve quindi essere vissuta dai Comuni come problema ma come opportunità. Non c'è infatti alcuna funzione o servizio comunale di cui la legge preveda espressamente il passaggio al nuovo ente metropolitano: anzi, per alcune funzioni strategiche è possibile – e, per i Comuni del Circondario, decisamente auspicabile – che avvenga il contrario. Se si vuole quindi realizzare un sistema di servizi pubblici di area vasta equilibrato e all'altezza delle sfide che caratterizzano l'attuale complesso periodo storico occorrono un senso di responsabilità collettiva e un rispetto reciproco molto elevati da parte di tutti i territori coinvolti nel processo di riforma.

Il Nuovo Circondario Imolese e i suoi Comuni sono pertanto chiamati a partecipare alla costruzione di questi nuovi assetti istituzionali non con spirito di arroccamento ma attraverso la creazione di relazioni positive di scambio e arricchimento reciproco con gli altri

ambiti territoriali interessati. Occorre convinzione nello stare insieme per costruire e attuare percorsi solidi e progetti efficaci: un Circondario forte è in grado di aiutare la Città Metropolitana e, nello stesso tempo, è di aiuto ai Comuni che vi partecipano.

Non va comunque sottaciuto il fatto che il Nuovo Circondario Imolese, sulla scorta delle numerose esperienze positive maturate in relazione alla quasi totalità delle funzioni fondamentali¹ che la legge attribuisce alla Città Metropolitana, è oggi pienamente in grado di fornire il proprio contributo qualificato alla costruzione dell'ente metropolitano non solo in relazione agli aspetti di merito (contenuti della gestione e programmazione) ma anche, e in particolare, a quelli di metodo (tempi e modalità di attuazione della riforma) operando in continuità con le metodologie già sperimentate nella costruzione dei "Patti territoriali per la qualità dello sviluppo" e degli altri strumenti di programmazione locale predisposti nel corso degli ultimi anni: "Accordi anticrisi economica", "Piani per la salute e il benessere sociale", "Piani di valorizzazione della Montagna", ecc.

L'Assemblea del Nuovo Circondario dovrà quindi esprimersi sullo Statuto metropolitano in corso di elaborazione, valutandone il grado di adeguatezza rispetto al raggiungimento sia di tutti questi importanti obiettivi di carattere strategico sia di quelli – generali e specifici – illustrati nei capitoli che seguono.

¹ Le funzioni fondamentali delle Città Metropolitane – stabilite dall'art. 1, comma 44, L. 56/2014 ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione – sono le seguenti:

- a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
- b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;
- d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

2. GLI STRUMENTI PER GOVERNARE IL GRANDE CAMBIAMENTO IN ATTO NELLA SOCIETÀ

2.1. Quadro aggiornato dei dati di sintesi dell'Osservatorio economico locale

2.1.1. Dati di sintesi del quinquennio di crisi Giugno 2008/Giugno 2013 disaggregati per settori omogenei di attività economica

Sebbene le situazioni di difficoltà perdurino da oltre sei anni e abbiano investito l'intero territorio, non tutti i settori dell'economia locale ne hanno risentito in modo uguale.

Nel quinquennio compreso fra Giugno 2008 e Giugno 2013 il numero complessivo dei lavoratori dipendenti si è infatti ridotto in misura particolarmente significativa (-2.192 unità; -6,2%) ma gli unici settori che hanno registrato forti perdite in termini percentuali sono solo quelli della Manifattura (-12,2%; -2.005 dipendenti) e, soprattutto, delle Costruzioni (-21,2%; -661 dipendenti). Negli altri comparti si è invece avuto un incremento non trascurabile del lavoro dipendente: Agricoltura: +10,6% (+163 dipendenti); Terziario: +2,5% (+231); Commercio: +1,7% (+80).

Anche sul versante della nati-mortalità delle imprese il quadro non è omogeneo. La forte riduzione complessiva del numero di imprese attive nel Circondario registratasi nel medesimo quinquennio Giugno 2008/Giugno 2013 (-469 imprese; -4,0%) ha riguardato infatti tutti i settori tranne il Terziario, che ha invece manifestato una crescita rilevante sia in valore assoluto (+300 imprese) che in termini percentuali (+9,8%).

Nel medesimo periodo, a conferma delle tendenze negative registrate nei livelli occupazionali dei rispettivi settori, il numero delle imprese manifatturiere e delle costruzioni ha subito un calo fortissimo ma con una differenza sostanziale: mentre le riduzioni nel Manifatturiero (-209 imprese; -13,5%) si sono distribuite in modo quasi uniforme nel quinquennio (con un calo medio annuo del 2,7%), nelle Costruzioni si è avuto un vero e proprio crollo concentrato nell'ultimo periodo: da inizio 2012 a metà 2013 il Settore ha

infatti perso ben 127 imprese attive (-6,3%), corrispondenti a un calo medio annuo tendenziale molto elevato (-4,2%), pari al 55% in più rispetto alla Manifattura (-2,7%).

Si registra inoltre che l'imponente calo delle imprese agricole (-421 nel quinquennio considerato; -14,7%) e quello - peraltro molto più contenuto - registrato nel Commercio (-104 imprese; -4,4%) si pongono in controtendenza rispetto ai trend occupazionali in leggera crescita in entrambi i settori (+163 dipendenti nell'Agricoltura; +80 nel Commercio nello stesso periodo). Per l'agricoltura questo forte calo delle imprese conferma il trend in atto da decenni dovuto a continui accorpamenti aziendali che aumentano le dimensioni medie dell'impresa senza incidere ormai più sui livelli occupazionali complessivi: alla riduzione del numero di imprenditori corrisponde quindi un parallelo aumento dei lavoratori dipendenti.

A ulteriore approfondimento delle dinamiche in atto nel primo quinquennio di crisi è opportuno richiamare brevemente anche una serie di dati particolarmente eloquenti riguardanti i lavoratori in mobilità nel Circondario. A Settembre 2012 le unità lavorative in mobilità distinte per settore (e l'incidenza percentuale delle medesime sulla forza lavoro dipendente dei settori di rispettiva provenienza) erano le seguenti: Agricoltura: 5 unità lavorative; Manifattura: 683 unità (incidenza: 4,7% circa); Costruzioni: 194 unità (incidenza: 7,6% circa); Commercio: 194 unità (incidenza: 3,9% circa); Terziario: 384 unità (incidenza: 4,2% circa). Anche questo indicatore mostra chiaramente che è il Settore Costruzioni quello in maggiore sofferenza, avendo un'incidenza dei lavoratori in mobilità (7,6%) quasi doppia rispetto alla media degli altri comparti, pari a circa il 4% pur non considerando il Settore agricolo nel quale il fenomeno è pressoché assente.

Per completare il quadro appare infine indispensabile porre adeguatamente in risalto i numerosi settori di attività del Terziario in cui si è concentrato l'aumento delle imprese attive. A tal proposito si evidenzia che nel corso degli ultimi tre anni e mezzo (da gennaio 2010 a giugno 2013) la crescita delle imprese terziarie nel Circondario ha interessato, e si è pertanto distribuita, fra le seguenti attività: Immobiliari (+64 imprese), Servizi di alloggio e ristorazione (+34), Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese (+28), Attività professionali, scientifiche e tecniche (+25), Attività finanziarie e assicurative (+23), Attività

artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento (+15), Servizi di informazione e comunicazione (+14), Altre attività di servizi (+11), Istruzione (+5), Sanità e assistenza sociale (+5). Si segnala, da ultimo, che le sole imprese di servizio ad aver subito contraccolpi diretti e pesanti dalla crisi del manifatturiero e delle costruzioni sono quelle di “Trasporto e magazzinaggio”, ridottesi in misura significativa (–87 unità) nel periodo considerato.

2.1.2. Dati di sintesi relativi all'ultimo anno (Giugno 2013/Giugno 2014): conferma dei trend in atto nel quinquennio precedente

I dati statistici più aggiornati ad oggi disponibili confermano che gli andamenti del quinquennio di crisi Giugno 2008/Giugno 2013 sono tendenzialmente proseguiti e hanno caratterizzato anche gli scorsi 12 mesi: da Giugno 2013 a Giugno 2014 le imprese attive si sono infatti ulteriormente ridotte di 115 unità (–1,0%), portando il loro numero a 11.172, valore simile a quelli registrati negli anni Novanta del secolo scorso.

Il calo complessivo delle imprese attive nel Circondario in questi ultimi sei anni ammonta quindi - complessivamente - a 584 unità, pari al 5% delle imprese attive al 30 Giugno 2008 (11.756), momento di massimo storico.

Anche le forti disomogeneità rilevate nel quinquennio scorso sui trend delle imprese attive nei diversi settori di attività sono in buona parte confermate dai dati degli ultimi 12 mesi. Se si esclude infatti l'Agricoltura (che ha “fisiologicamente” continuato a perdere imprese anche nell'ultimo anno: 92 in meno; –3,8%) i settori in cui si sono concentrate le riduzioni sono ancora la Manifattura (–20 imprese; –1,5%) e le Costruzioni (–20 imprese; –1,0%).

Da Giugno 2013 a Giugno 2014 il numero delle imprese terziarie è invece rimasto stazionario: le riduzioni concentratesi nelle imprese di “Trasporto e magazzinaggio” (–10 unità, in linea con l'andamento degli anni precedenti), “Immobiliari” (–5, verosimilmente correlate alla grave crisi del settore costruzioni), “Professionali, scientifiche e tecniche” (–12, correlate con ogni probabilità alla crisi complessiva del settore secondario) e “Finanziarie e assicurative” (–2) sono state compensate dai paralleli aumenti di tutti gli altri settori terziari:

Servizi di alloggio e ristorazione (+9), Servizi di informazione e comunicazione (+7), Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese (+2), Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento (+2), Altre attività di servizi (+2), Istruzione (+8), Sanità e assistenza sociale (+4).

Altalenante invece l'andamento del settore commercio che, in controtendenza rispetto al triennio precedente, ha registrato nell'ultimo anno un aumento non trascurabile (+21 imprese; +0,9%). Da inizio crisi (Giugno 2008) ad oggi (Giugno 2014) lo stock delle imprese attive nel Commercio si è comunque ridotto in misura complessivamente quasi trascurabile.

I dati aggiornati di UNIONCAMERE relativi al numero di lavoratori dipendenti occupati nelle imprese del Circondario a Giugno 2014 non sono ancora stati pubblicati. Ciò nonostante, sulla base del nuovo forte calo delle imprese attive (-115 nell'ultimo anno) e del picco di crescita dei disoccupati iscritti al Centro per l'impiego di Imola (+ 1.452 iscritti da Giu.2013 a Giu.2014) si può ragionevolmente supporre che i livelli occupazionali sul territorio si siano ridotti in misura particolarmente consistente anche nel corso degli ultimi dodici mesi.

I dati dell'Osservatorio economico locale non segnalano quindi ancora – a tutt'oggi – la presenza di elementi che indichino una inversione di tendenza della forte contrazione del sistema economico-occupazionale in atto ormai da lungo tempo.

2.2. Strumenti di contrasto alla crisi adottati nel Circondario: quadro di sintesi

Alle note misure di contrasto alla crisi economica attivate in sede locale dal 2009 a oggi attraverso l'Accordo anticrisi del Circondario per il sostegno al reddito dei lavoratori fruanti di ammortizzatori sociali e al credito per le imprese in difficoltà, si sono progressivamente aggiunte sia le azioni plurime di sostegno al sistema economico previste dal Terzo Patto per lo Sviluppo del Circondario sia - in particolare - gli interventi di supporto diretto alle imprese in crisi promossi dal Tavolo provinciale di salvaguardia del patrimonio produttivo esistente, coordinato dalla Provincia e partecipato dal Nuovo Circondario, dai Comuni interessati e,

ovviamente, dalle singole imprese e loro lavoratori rappresentati dalle organizzazioni sindacali di categoria.

2.2.1. “Accordo anticrisi”: misure adottate, risultati ottenuti, questioni aperte

Per quanto attiene all'Accordo anticrisi, i risultati ottenuti continuano ad essere particolarmente positivi sia sul versante del sostegno al reddito dei lavoratori aderenti (circa 1.500 a fine 2013) sia in tema di accesso al credito per imprese e famiglie, soprattutto per quanto attiene all'entità - molto rilevante - delle moratorie concesse sui “mutui aziendali” (191 mln di euro) e sui “mutui casa” (25mln di euro) dai cinque Istituti di credito locale convenzionati.

Anche sul versante del nuovo credito concesso alle imprese del Circondario i risultati ottenuti appaiono tutt'altro che trascurabili: circa 33 ml. di euro erogati nel quadriennio 2010/2013.

Stante il perdurare della situazione di crisi, l'Accordo si conferma quindi strumento di estrema utilità nelle situazioni di emergenza economica di lavoratori, famiglie e imprese. Si sottolinea la necessità di promuovere un ulteriore allargamento della platea dei sottoscrittori con nuovi Istituti di credito che potrebbero essere interessati a dare il proprio contributo attivo.

2.2.2. “Terzo Patto per lo Sviluppo del Circondario”: rendiconto progetti anticrisi attuati, questioni aperte

È attualmente in stato di avanzata attuazione anche la gran parte degli ulteriori “progetti anticrisi” previsti, o riconfermati, dal Terzo Patto per la Qualità dello Sviluppo locale sottoscritto il 22 marzo 2012. Si tratta - in via esemplificativa e non esaustiva - dei seguenti interventi: “Sostegno alle reti di imprese nel Circondario imolese”; “Smobilizzo crediti delle imprese”; “Formazione continua”; “Azioni e strumenti di marketing per la promozione del territorio imolese”; “Valorizzazione delle produzioni, sviluppo e razionalizzazione delle

strutture agro-industriali"; "Completamento della rete infrastrutturale materiale e immateriale del Circondario imolese"; "Osservatorio Economico-statistico".

Si elencano comunque sinteticamente di seguito i principali obiettivi strategici - intermedi o finali - già raggiunti a consuntivo 2013:

- Costituzione delle prime 8 reti di imprese, comprendenti 29 aziende del territorio;
- Smobilizzo completo dei crediti delle imprese (oltre 35 ml. euro) da parte dei Comuni del Circondario soggetti al Patto di stabilità interno;
- Finanziamento di oltre 1.200 opportunità formative nell'ultimo triennio attraverso corsi per lavoratori (e/o persone in cerca di occupazione) attivati nel Circondario attraverso i Bandi provinciali del Fondo Sociale Europeo (FSE);
- Operatività a regime del SITur (Sistema Informativo del Turista) gestito dal Nuovo Circondario in convenzione con STAI (Società Turismo Area Imolese) e Regione;
- Finanziamento per oltre 41 ml. di euro (31% delle risorse disponibili a livello provinciale) dei progetti delle imprese agricole del Circondario nell'ambito dei bandi del Piano regionale sviluppo rurale (PRSR);
- Completamento dei PSC e RUE dei dieci Comuni del Circondario;
- Riqualificazione e messa in sicurezza della SP Montanara nella Vallata del Santerno;
- Attivazione del Servizio Ferroviario Metropolitano tra Imola e Bologna;
- Estensione della "banda larga" a oltre il 97% dei residenti nei Comuni del Circondario;
- Operatività a regime dell'Osservatorio Economico-statistico locale;
- Avvio delle gestioni in forma associata dei servizi comunali.

Nonostante i buoni risultati complessivamente raggiunti, si evidenzia in ogni caso la necessità di imprimere una forte accelerazione all'attuazione del progetto "Sostegno all'occupazione stabile e al lavoro giovanile". Si tratta infatti di uno dei nuovi progetti strategici introdotti nel 2012 al fine di dare continuità alle omologhe azioni già presenti sul territorio promosse principalmente dal Comune di Imola col supporto della Fondazione CRImola.

Quest'ultimo progetto prevede, in particolare, interventi di sostegno al lavoro stabile e all'occupazione giovanile in stretto raccordo con i fondi incentivanti previsti dai bandi regionali (es. apprendistato) e nuove iniziative in continuità con quelle svolte fino a oggi per la stabilizzazione dei lavoratori precari.

In tale direzione deve andare sicuramente anche "Circondario lavora", un progetto di Rete a adesione volontaria di soggetti pubblici. Il progetto si pone i seguenti obiettivi principali: tutelare il lavoro, accrescere le competenze e rendere attrattivo il territorio imolese al fine di ricollocare chi perde il lavoro (e i beneficiari di ammortizzatori in deroga), attivare contratti a tempo determinato, costruire percorsi di alternanza scuola-lavoro e realizzare un nuovo orientamento scolastico.

2.2.3. "Tavolo provinciale di salvaguardia del patrimonio produttivo esistente": risultati ottenuti, questioni aperte

Per quanto concerne infine l'importante attività del "Tavolo provinciale di salvaguardia del patrimonio produttivo esistente" si segnala che esso è stato attivato nel corso degli ultimi anni per favorire il superamento di una quindicina di crisi aziendali che hanno interessato importanti imprese del Circondario, quasi esclusivamente manifatturiere o del settore costruzioni, e coinvolto alcune centinaia di lavoratori dipendenti. Il Tavolo ha contribuito a creare un clima di dialogo fra parti sociali e imprese e ha svolto una positiva funzione di sostegno alle imprese stesse e ai loro lavoratori nelle fasi di costruzione e sottoscrizione degli accordi aziendali.

Il Tavolo si è inoltre sistematicamente avvalso di tutti gli strumenti normativi per la composizione delle crisi: attivazione ammortizzatori sociali, incentivi all'esodo, promozione di nuovi piani industriali, ristrutturazioni aziendali. Anche in alcuni casi di fallimento, o di chiusura delle imprese con trasferimento di tutti (o gran parte) dei dipendenti in altra sede, l'azione del Tavolo è riuscita quasi sempre a limitare fortemente i danni sia per l'azienda che per i lavoratori.

Le situazioni di maggiore criticità che il Tavolo si è trovato ad affrontare hanno però riguardato casi in cui tutti i possibili percorsi per raggiungere l'obiettivo di salvare l'impresa dovevano necessariamente passare attraverso processi di pesante ristrutturazione aziendale

con significativa riduzione degli organici, compresa - in genere - fra il 30% e il 50% della forza lavoro.

2.3. Strategie di intervento e nuovi indirizzi progettuali da assumere e sviluppare all'interno degli strumenti di contrasto alla crisi economico-occupazionale

Per conferire maggiore unitarietà ed efficacia alle politiche-azioni anticrisi è opportuno che il Circondario rimanga il punto di coordinamento unico delle attività di elaborazione e attuazione dei progetti previsti dagli strumenti programmatico-operativi fin qui richiamati:

- l'Accordo anticrisi
- il Terzo Patto per lo Sviluppo
- il Tavolo di salvaguardia del patrimonio produttivo esistente

E' inoltre urgente introdurre nuovi indirizzi strategici di intervento da assumere e declinare con progetti specifici per ciascuno dei succitati strumenti operativi.

Nei sottoparagrafi che seguono vengono quindi sinteticamente individuate - per punti - le nuove linee progettuali da adottare al fine di rafforzare, integrare e rendere maggiormente sinergiche le politiche-azioni anticrisi previste dalla strumentazione in essere.

2.3.1. "Accordo anticrisi": proposte progettuali

- L'Accordo anticrisi continua a costituire uno strumento indispensabile di risposta alle situazioni di crisi acuta - in particolare di liquidità - delle imprese e dei lavoratori.
- Le incertezze sulla durata della crisi economica impongono di proseguire nelle azioni di sostegno al reddito dei lavoratori e al credito per le imprese e di continuare, quindi, a promuovere la proroga annuale dell'Accordo anticrisi finché ne permane la necessità.
- Gli Atti di proroga annuale dell'Accordo anticrisi è opportuno che continuino a porsi i seguenti obiettivi strategici:

- Ampliamento della platea degli Istituti di credito.
 - Ridefinizione delle risorse finanziarie aggiuntive (plafond) per l'erogazione di credito alle imprese.
 - Individuazione da parte di ogni Istituto di credito sottoscrittore di un referente da dedicare all'attività di informazione e supporto alle imprese interessate ad accedere al credito.
- Per aumentare ulteriormente il livello di informazione sulle opportunità di accesso al credito per le imprese locali è opportuno attivare sinergie e collegamenti stabili fra i gestori dell'Accordo anticrisi e gli operatori dello Sportello Unico delle Attività Produttive dei Comuni (Suap) impegnati quotidianamente sul territorio. Attraverso questo contatto diretto fra Suap, aziende e loro associazioni può essere migliorato il monitoraggio dell'andamento delle erogazioni del credito alle imprese, garantita la rilevazione delle criticità emergenti e adottati infine, in tempi brevi, i necessari correttivi.

2.3.2. Idee per un nuovo impulso ai progetti di sostegno all'occupazione stabile, al lavoro giovanile. Ulteriori progetti di sostegno all'economia locale

- Le politiche-azioni e gli interventi previsti dal "Terzo Patto" operano pressoché tutti a regime oppure sono in avanzato stato di attuazione.
- Appare inoltre necessario che tutti i progetti continuino a caratterizzarsi come "interventi a forte valenza economica" con obiettivi condivisi e azioni adeguate alle attuali esigenze del sistema economico-produttivo.
- Per i lavoratori delle aziende che hanno già chiuso – o che stanno chiudendo – occorre istituire un coordinamento delle azioni formative e dei percorsi di possibile ricollocazione attraverso un progetto specifico partecipato da Agenzie per il lavoro, Enti di formazione, Associazioni di categoria, Sindacati, Centro per l'impiego, Nuovo Circondario Imolese e Comuni del territorio (es. attraverso "Circondario lavora").

- È necessario attivare tutti i possibili percorsi di formazione (con fondi pubblici e/o privati) per reinserire i lavoratori nei comparti che sono in grado di assorbire occupazione (Agricoltura, Commercio e, in particolare, Terziario). Occorre quindi un tipo di formazione “mirata”, non generica.
 - Occorre creare alternative all’occupazione persa nelle imprese che hanno chiuso, stanno chiudendo o che sono in ristrutturazione con riduzione di organico. Oltre al rafforzamento delle reti di imprese è necessario promuovere start-up con business plan che prevedano significativi incrementi occupazionali (la maggior parte delle start-up nasce e rimane - oggi - microimpresa).
 - Occorre mettere in campo azioni tese ad aumentare il grado di disponibilità dei pensionati che ancora svolgono attività lavorativa remunerata a lasciare progressivamente spazio ai giovani, ai disoccupati e alle donne.
 - In particolare, oltre al completamento degli interventi in corso, al miglioramento dell’operatività a regime dei progetti permanenti e a un nuovo impulso ai progetti di sostegno all’occupazione stabile e al lavoro giovanile è necessario prevedere nuovi progetti di sviluppo nei seguenti ambiti di attività:
 1. Formazione continua e riqualificazione degli istituti tecnici industriali
 2. Reperimento di ulteriori fondi per il sostegno degli investimenti (es. Fondi strutturali europei, Cassa Depositi e prestiti, altri fondi...)
1. In tema di formazione e di riqualificazione degli istituti tecnici è opportuno:
- Individuare meccanismi e percorsi progettuali che consentano di “agganciare” la formazione all’innovazione d’impresa (es. collegamento fra start-up e formazione).
 - La formazione, in particolare quella superiore (ITS), presenta “numeri” di iscritti e diplomati ancora molto ridotti (es. i diplomati ITS sono solo 25 all’anno in tutta la Provincia di Bologna, di cui solo 1 o 2 provenienti dal Circondario imolese). Occorre promuovere campagne promozionali efficaci per aumentare

le adesioni dei giovani ai corsi. Occorre “credere” maggiormente in questi progetti.

- A Imola sarà attivato un corso di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) con sede all’interno dell’Istituto Alberghetti. Si tratta di un’opportunità importante per il territorio, da declinare nell’ambito di progetti specifici che si estendano anche all’attività didattica ordinaria dell’Istituto tecnico industriale, sempre più deficitaria rispetto alle aspettative e necessità delle imprese locali.
2. In tema di reperimento fondi per il sostegno degli investimenti (es. Fondi strutturali, europei, Cassa Depositi e prestiti, altri fondi...) occorre un impegno particolare in quanto il sessennio 2014-2020 di rifinanziamento dei Fondi Europei (Banca Europea degli Investimenti) è appena iniziato. Occorre agire su due fronti: progetti di nuove start-up e progetti per aiutare le PMI esistenti a compiere salti di qualità (es. nell’ambito di progetti “smart cities”, investimenti energetici, ecc.). Occorre comunque individuare partenariati (privati) che mettano a disposizione risorse per la realizzazione dei progetti in misura pari ad almeno il 60/70% del costo dei progetti stessi. E’ necessario quindi continuare a stimolare la creazione di reti di imprese: se le piccole imprese non si associano (cioè non fanno “rete”) sono infatti tagliate fuori da questo canale di finanziamento.

2.3.3. Nuove strategie per salvare le imprese. Alcune proposte progettuali

- Sul tema della riconversione del tessuto produttivo finalizzato alla salvezza delle aziende esistenti è opportuno delineare e orientare le azioni e i progetti secondo le seguenti linee programmatiche:
 - Il Tavolo Unico delle imprese ritiene che diverse decine di aziende attualmente in difficoltà non riusciranno a superare la crisi. Occorre quindi censire e concentrarsi (con progetti specifici) su quelle che possono fare innovazione e sono sufficientemente capitalizzate.

- Obiettivo prioritario: salvare le imprese anche attraverso processi di riduzione di organico e percorsi formativi per il reinserimento dei lavoratori nei settori in grado di assorbire occupazione. L'obiettivo strategico è quello di tutelare al massimo, e per quanto possibile, i livelli occupazionali, reinserendo i lavoratori attraverso percorsi formativi specifici.
- Occorre istituire anche formalmente un "Tavolo circondariale di salvaguardia del patrimonio produttivo esistente". Di fatto questo Tavolo funziona già parzialmente nell'ambito del Tavolo tecnico dell'Accordo anticrisi ma occorre potenziarne e istituzionalizzarne l'operatività.
- L'innovazione è un tema molto importante, da declinare non solo sulle start-up ma - con progetti specifici - anche sulle imprese esistenti. Questa nuova attività può essere sviluppata da Innovami in sinergia con le Associazioni di impresa coordinate dal Tavolo Unico.
- Occorre rilanciare con forza il Progetto del Terzo Patto "Sostegno alle reti di imprese", dettagliandone maggiormente i contenuti. E' solo attraverso le "certificazioni di impresa" e le "reti di imprese" che le aziende del territorio in difficoltà possono salvarsi agganciando le filiere dell'export e/o qualificando la loro presenza su un mercato interno a domanda calante (anche nei settori tradizionalmente stabili, come ad esempio l'agroalimentare).
- Occorre far nascere progetti di nuove imprese che occupino disoccupati di età compresa fra 35 e 52 anni (fascia più colpita).
- Esiste un deficit di managerialità nelle imprese del territorio. Occorre quindi creare adeguati supporti manageriali a servizio delle imprese (sia start-up che imprese esistenti). L'attività di Innovami potrebbe evolvere anche in questa direzione, in sinergia con le Associazioni di impresa operanti sul territorio.
- È necessario sviluppare attività di impresa nei settori che attualmente esprimono bisogni concreti (es. manutenzione del patrimonio, impianti di illuminazione, giardini; interventi su edifici energivori, discariche, ciclo dei rifiuti ecc.; riqualificazione Autodromo e Osservanza).

- Occorre istituire uno Sportello antiracket del Circondario imolese per salvare le imprese colpite dagli effetti delle azioni della criminalità organizzata sull'economia aziendale.

2.3.4. Ulteriori proposte e indirizzi programmatico operativi per lo sviluppo del territorio.

È infine necessario che i Comuni, coordinati dal Nuovo Circondario:

- Prevedano un rilancio degli investimenti pubblici a sostegno, in particolare, del comparto edilizio e del suo indotto;
- Adottino misure per la competitività del territorio e per l'occupazione (es. interventi di sostegno all'insediamento sul territorio di nuove imprese che determinino l'assunzione di persone inoccupate, disoccupate o coperte da ammortizzatori). Gli interventi di sostegno possono essere, in via esemplificativa, i seguenti:
 - Esenzione dal pagamento della TARI per i primi tre anni dall'insediamento;
 - Aliquota IMU agevolata (7,6 per mille) sui fabbricati industriali, artigianali e commerciali direttamente utilizzati dalle aziende proprietarie per nuovi insediamenti;
 - Riduzione fino al 50% dei costi relativi agli oneri di urbanizzazione, costo di costruzione ed eventuale monetizzazione delle dotazioni per interventi finalizzati al recupero del patrimonio edilizio esistente (attraverso la creazione di un fondo disciplinato da apposito regolamento comunale);
 - Previsione di un piano triennale di rateizzazione degli importi dovuti al comune per contributo di costruzione e monetizzazione.
- Si facciano parte attiva presso la Regione e il Governo nazionale per dare ulteriore spinta ai processi di semplificazione amministrativa per aiutare le imprese e le istituzioni stesse a tornare ad essere il motore di crescita del territorio (si sottolinea in proposito il ruolo del pubblico nella creazione di posti di lavoro in questi anni. Ad esempio: presso Hera e Con. Ami).

- Si facciano parte attiva col Governo nazionale per la diminuzione dei costi fissi per le imprese (ad es: costo energia).
- Si prodighino per allineare maggiormente i percorsi formativi dei giovani alle richieste del sistema produttivo e alla reale domanda di lavoro
- Sviluppino una politica della casa (housing sociale) a sostegno di famiglie e lavoratori in difficoltà (ad es: potenziare risorse del “fondo affitti” per chi ha perso il lavoro)
- Valutino la creazione di cooperative edificatrici ad azionariato diffuso (con equa remunerazione del capitale) che si occupino di assegnare alloggi in affitto (il socio sia una figura diversa rispetto all’assegnatario dell’alloggio)
- Promuovano il potenziamento del Polo Agrario di Imola quale polo formativo di eccellenza nel campo dell’Agricoltura
- Valutino lo sviluppo della valorizzazione dei prodotti locali nella grande distribuzione agroalimentare
- Incentivino la riqualificazione dei Centri storici e il rilancio del piccolo commercio

3. SVILUPPO DELLE GESTIONI ASSOCIATE

3.1. Quadro di riferimento normativo

Lo sviluppo delle Gestioni associate del Circondario imolese va affrontato in stretto rapporto con le scelte strategiche relative ai temi della governance e dell'organizzazione dell'Ente, ai quali è direttamente collegato. Appare quindi necessario confermare con forza l'auspicio che l'Amministrazione regionale – all'atto di predisporre i nuovi programmi di riordino territoriale ai sensi della L.R. 21/2012² – continui a individuare il Nuovo Circondario Imolese quale ambito ottimale per la Gestione associata dei servizi comunali e garantisca, al tempo stesso, margini di flessibilità che consentano di mantenere la possibilità di poter organizzare i servizi anche per sottozone, oltre a quella di svolgere l'esercizio associato non solo per la totalità dei Comuni ma anche solo per una parte di essi.

Con la L.R. n. 9 del 25.07.2013³ la Regione Emilia-Romagna ha peraltro già introdotto alcune importanti modifiche e integrazioni alla succitata L.R. 21/2012 in tema di riordino del governo territoriale delle funzioni amministrative degli enti locali.

In estrema sintesi, a seguito di queste ultime modifiche legislative, l'attuale quadro di riferimento normativo in relazione all'esercizio associato delle funzioni comunali e agli assetti istituzionali delle forme associative è il seguente:

- Per i Comuni di dimensione minore (popolazione inferiore a 5.000 abitanti) l'art. 1, comma 530, della L.147/2013 ha modificato l'art. 14, comma 31 ter, D.L. 78/2010 fissando al 31 dicembre 2014 il termine per il completamento dell'avvio delle gestioni

² L.R. 21/2012 "Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"

³ L.R. 9/2013 "Legge finanziaria regionale adottata, a norma dell'art. 40 della L.R. 15.11.2001 n. 40, in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013-2015. Primo provvedimento generale di variazione"

associate delle funzioni fondamentali dei comuni previste dall'art. 14, comma 27, del D.L. 78/2010 convertito con L. 122/2010 (v. anche art. 7, commi 3 e 4, L.R. 21/2012 per la definizione degli aspetti di dettaglio delle modalità relative al concreto esercizio dei servizi in forma associata).

Tali funzioni fondamentali dei comuni, indicate dal suddetto comma 27, sono le seguenti:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (*questa funzione è al momento esclusa dall'obbligo della gestione in forma associata*);
- l-bis) i servizi in materia statistica.

- Per quanto riguarda invece gli obblighi di gestione associata a cui sono tenuti tutti i Comuni appartenenti allo stesso ambito ottimale, l'art. 31 comma 1 della L.R. 9/2013 ha modificato il comma 3 dell'art. 7 della L.R. 21/2012 con le seguenti risultanze:
i Comuni appartenenti all'ambito sono tenuti ad esercitare *in forma associata tra tutti loro*:
 - i sistemi informativi/informatici
 - e almeno tre tra le seguenti sette funzioni:
 - funzioni fondamentali di cui alle lettere d), e), g) ed i) previste dal già citato art. 14, comma 27, D.L. 78/2010 come convertito e modificato;
 - gestione del personale;
 - gestione dei tributi;
 - sportello SUAP.
- Per quanto attiene inoltre alla durata minima delle gestioni associate conferite all'unione l'art. 19, comma 4, della L.R. 21/2012 prevede che essa non possa essere inferiore a cinque anni. Nel caso vengano conferite funzioni da parte di Comuni che per legge statale sono soggetti all'obbligo della gestione associata, la durata dei conferimenti deve essere a tempo indeterminato, salvo recesso che non potrà intervenire prima di cinque anni (*termine così modificato dall'art. 31, comma 6, L.R. 9/2013*), mentre per gli altri Comuni resta confermato il vincolo generale della durata minima fissato in cinque anni.
- In relazione alle disposizioni in materia di incentivazione (art. 24 e sgg. L.R. 21/2012), fermo restando che il Nuovo Circondario è ricompreso tra le Unioni di Comuni montani, resta altresì confermato che le Unioni possono accedere ai contributi regionali a condizione che, a decorrere dal 1° gennaio 2014 tutti i Comuni che ne fanno parte, abbiano conferito la gestione dei sistemi informatici e almeno altre 3 funzioni tra quelle indicate all'art. 7 comma 3 a seguito della sua nuova formulazione. È stata invece soppressa l'ulteriore condizione dell'avvenuto conferimento da parte dei Comuni obbligati di tutte le ulteriori funzioni fondamentali comunali (prevista dall'art. 24, comma 3, L.R. 21/2012 abrogato dall'art. 31, comma 5, L.R. 9/2013).

Le Gestioni associate del Nuovo Circondario: stato attuale e ipotesi di sviluppo

Da quest'anno il quadro delle **gestioni associate attive fra tutti i dieci Comuni del Circondario** è il seguente:

GESTIONE ASSOCIATA	DURATA CONVENZIONE	COMUNI del Circondario CONVENZIONATI
SERVIZI INFORMATIVI ASSOCIATI (SIA)	TEMPO INDETERMINATO	TUTTI
SERVIZIO TRIBUTI	TEMPO INDETERMINATO	TUTTI
UFFICIO PERSONALE ASSOCIATO (UPA)	TEMPO INDETERMINATO	TUTTI
UFFICIO DI PIANO PER LA PROGRAMMAZIONE SOCIO-SANITARIA	TEMPO INDETERMINATO	TUTTI
SERVIZI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA (PSC/RUE)	TEMPO INDETERMINATO	TUTTI
UFFICIO ASSOCIATO PER IL CONTROLLO SISMICO	31.12.2015	TUTTI (più Ozzano e Molinella)
POLIZIA MUNICIPALE	31.12.2015	Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Fontanelice
TRASPORTO SCOLASTICO	31.08.2016	Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Fontanelice
UFFICIO TECNICO ASSOCIATO (UTA – compreso Sportelli SUAP/SUE)	TEMPO INDETERMINATO	Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Fontanelice, Castel Guelfo e Mordano (solo SUAP)
CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA	Giugno 2018	Mordano, Castel Guelfo, Imola, Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Fontanelice
SUPPORTO GESTIONE AMMINISTRATIVA SANZIONI CODICE DELLA STRADA E SERVIZIO AREA SICURA	31.12.2014	Imola, Dozza, Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Fontanelice
CISST – Centro integrato servizi scuola/territorio (Accordo per la qualificazione e l'innovazione dell'offerta formativa e del rapporto scuola territorio)	Triennio 2014/2016	TUTTI (più istituzioni scolastiche, enti di formazione professionale accreditati, Federazione italiana scuole materne, Tavolo unico imprese)
VINCOLO IDROGEOLOGICO	17.04.2016	Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Fontanelice, Castel del Rio, Imola, Dozza e Castel San Pietro Terme
ASILI NIDO	in corso di rinnovo	Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Fontanelice, Castel del Rio

Entro il 31.12.2014 deve essere:

- Completata la gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni (art. 14, comma 31 ter, D.L. 78/2010 modificato con art. 1, comma 530, L.147/2013);
- Operato il trasferimento del personale attualmente in posizione di comando addetto ai servizi associati con decorrenza non successiva al 1° gennaio 2015 (art. 24, comma 5, della L.R. 21/2012).

Per quanto riguarda le gestioni associate vi è inoltre la necessità di avviare un'analisi per la definizione di criteri omogenei e condivisi di riparto delle spese.

Per completare il quadro occorre evidenziare la presenza delle seguenti ulteriori due Convenzioni di Gestione associata di servizi fra Comuni del Circondario per le quali non sono previste particolari variazioni nel medio periodo:

GESTIONE ASSOCIATA	SCADENZA CONVENZIONE	COMUNI CONVENZIONATI
VIGILANZA AMBIENTALE	31.12.2016	Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Fontanelice, Castel del Rio
ASSISTENZA ZOOIATRICA	31.12.2015	TUTTI escluso Medicina

È necessario inoltre il potenziamento dell'apparato amministrativo-finanziario del Nuovo Circondario per consentire sia l'esercizio di un'efficace e continuativa azione di sostegno allo sviluppo delle gestioni associate (a partire da quelle dei Comuni più «piccoli») sia il miglioramento dei servizi di comunicazione (web, stampa, "open data") in collaborazione e sinergia coi Comuni.

4. PROGRAMMA DI RIORDINO DELLE FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI E SOCIO-SANITARI

Con atto deliberativo n. 7/2014 – aggiornato con successiva delibera n. 15/2014 – la Conferenza dei Sindaci del Nuovo Circondario Imolese ha recentemente approvato il Programma per il riordino delle forme di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari previsto dall'art. 8 della Legge Regionale 26 luglio 2013, n. 12⁴. Considerato che il testo di tale Programma strategico è stato approvato al termine dello scorso mandato amministrativo esso viene assunto e riproposto integralmente, di seguito, nell'ambito del presente documento programmatico di mandato.

4.1. Premessa

Sin dalla fine del 1800 i comuni del territorio imolese hanno avuto l'attitudine a creare forme amministrative intercomunali. Da più di trent'anni questi Comuni godono di una particolare autonomia con varie forme strutturate di Enti pubblici di secondo grado che, negli anni, si sono succedute.

Dal 2004 è il Nuovo Circondario Imolese l'Ente pubblico territoriale che rappresenta una forma speciale di cooperazione voluta dai Comuni di Imola, Castel San Pietro Terme e Dozza (pedecollinari), Medicina, Castel Guelfo di Bologna e Mordano (pianura), Casalfiumanese, Borgo Tossignano, Fontanelice e Castel del Rio (montani). La sede è a Imola, la superficie territoriale è di 787 kmq, la popolazione di 133.220 abitanti al 1° gennaio 2013.

Fra le attività istituzionali di governo intercomunale e sovracomunale, di particolare importanza e significato l'istituzione dell'Azienda Servizi alla Persona Circondario Imolese il 1° gennaio 2008, cogliendo l'occasione del vincolo alla trasformazioni delle IPAB.

⁴ Legge Regionale 26 luglio 2013, n. 12 ("Disposizioni ordinamentali e di riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona")

Le vicende legate alla trasformazione delle IPAB in Aziende pubbliche di Servizi alla Persona si intersecarono con quelle, più generali, dell'individuazione della modalità più idonea per la gestione integrata dei servizi sociali nell'ambito territoriale del Nuovo Circondario Imolese. Il processo di trasformazione fu interpretato come un'opportunità per provvedere al riordino delle modalità di erogazione delle prestazioni sociali e socio-sanitarie da parte dei diversi Comuni facenti parte del N.C.I. e sostenere, anche sotto il profilo gestionale, la decisione di unificare l'esercizio delle funzioni di indirizzo e programmazione in materia di politiche ed interventi in area sociale ad essi spettanti.

La scelta di un'unica ASP fu favorita, oltre che da valutazioni di economicità, anche dal fatto che l'ambito del Nuovo Circondario Imolese è lo stesso dell'Azienda USL di Imola e dell'unico Distretto che la costituisce.

La funzione di regolazione, programmazione, governo e verifica dei servizi è sempre rimasta, formalmente, in capo ai Comuni. In particolare, con la sottoscrizione dell'Accordo, ai sensi dell'art. 11, comma 1, della L.R. 6/2004, tra i Comuni del Circondario Imolese, la Provincia di Bologna e la Regione Emilia-Romagna per l'unificazione della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria presso l'Azienda U.S.L. di Imola e della Giunta del Nuovo Circondario Imolese, decorrente dall'1.02.2006, sono state trasferite le funzioni di programmazione sanitaria e socio-sanitaria alla Giunta suddetta ed istituito un apposito Ufficio di supporto.

Con apposita convenzione fra il Nuovo Circondario Imolese ed i Comuni aderenti sono state conferite al Nuovo Circondario Imolese le funzioni di indirizzo e programmazione in materia di politiche ed interventi in Area sociale previste dalla L.R. n. 2/2003. L'esperienza di questi anni ha dimostrato e confermato che il Distretto è l'ambito ottimale del territorio.

La scelta fatta nel 2008 di un unico soggetto pubblico gestore dei servizi sociali socio-sanitari pubblici del Distretto è stata via via confermata e, come detto, fa parte del più generale "1° Patto territoriale dello sviluppo del Circondario" stipulato dai 10 Comuni del territorio. Ai servizi sociali e socio-sanitari, ogni Comune ha deciso o meno di aggiungere altri servizi ai cittadini, precisati nei singoli Contratti di servizio che sono stati stipulati con l'ASP Circondario Imolese (Ufficio casa; raccolta domande di contribuzione come il Fondo sociale per l'affitto, i Bonus gas e elettricità, gli abbonamenti agevolati TPER, ecc.).

Gli elementi cardine dello sviluppo del sistema di Governance, ribaditi dal NCI con la propria delibera n. 8 del 29.2.2012, sono riconducibili ai seguenti punti:

- Centralità della Conferenza dei Sindaci del Nuovo Circondario Imolese nella programmazione, regolazione e realizzazione della rete dei servizi sociali, sanitari e socio-sanitari;
- Separazione delle funzioni di governo (programmazione, regolazione, verifica dei risultati) da quelle di produzione dei servizi e delle prestazioni;
- Riconoscimento della funzione pubblica dei soggetti erogatori accreditati;
- Rilevanza della programmazione partecipata e concertata con le parti sociali e con i produttori accreditati;
- Individuazione del Distretto quale ambito territoriale ottimale per lo sviluppo delle funzioni di programmazione e di gestione delle attività socio-sanitarie in favore della popolazione assistita.

4.2.. Ricognizione delle forme di produzione dei servizi nel contesto distrettuale

Già da prima della costituzione di ASP, il Servizio Assistenza Domiciliare per anziani e disabili e tutti i servizi afferenti ai target disabilità, disagio sociale e inclusione erano erogati dal settore Privato Sociale o Privato profit come produttori e gestito da AUSL, Istituzione Castel San Pietro, Consorzio Servizi Sociali Imola, II.PP.AA.BB. e Comuni.

Alla costituzione di ASP, detti servizi sono stati riuniti in un'unica forma pubblica di produzione dei servizi sociali e socio-sanitari; ASP Circondario Imolese ha quindi come soci i 10 Comuni del Circondario che si sono convenzionati fra loro determinando le rispettive quote societarie.

In seguito all'accreditamento, i settori di attività che fanno capo ad ASP sono i seguenti:

A. Servizi Territoriali

I servizi territoriali sono distribuiti in tre principali sedi operative (Imola, Medicina e Castel San Pietro Terme) e diverse sedi periferiche (Borgo Tossignano, Castel Guelfo, Mordano, Sesto Imolese e Dozza).

Le attività comprendono:

- Sportello sociale e valutazioni multidimensionali per l'accesso ai servizi integrati;
- Servizi per minori e famiglie (contributi economici, rapporti con autorità giudiziaria, accoglienza), Affidamento familiare, Accoglienza in comunità, Adozione;
- Servizi sociali di presa in carico e sostegno economico per adulti in condizione di rischio sociale;
- Servizi per disabili (integrazione sociale, sostegno alla domiciliarità, inserimento lavorativo, progettazione e accompagnamento alla rete dei servizi occupazionali, semi residenziali e residenziali);
- Servizi per anziani (interventi economici, progettazione e attivazione di servizi domiciliari, semi residenziali e residenziali).

B. Servizi accreditati

I settori di attività di ASP in funzione di Ente pubblico di produzione sono quelli ereditati dalle IPAB Casa di Riposo Inabili al Lavoro di Imola e Ipab di Medicina e cioè le CRA Fiorella Baroncini e CASA Cassiano Tozzoli con annesso Centro Diurno a Imola (20 posti) e Casa Protetta a Medicina.

I servizi citati sono accreditati con contratto di servizio del quale è soggetto titolare il Nuovo Circondario Imolese.

Per la quota di assistenza residenziale, ASP gestisce 162 posti accreditati, pari al 32% del totale dei posti accreditati), oltre a gestire 9 posti autorizzati a gestione pubblica (sempre il 32%) sul totale di 28 posti autorizzati.

Si ricorda infine che il territorio Imolese ed in particolare quello di Castel San Pietro Terme, per la vicinanza con la città di Bologna, ospita strutture residenziali private per anziani che pur autorizzate a livello locale, afferiscono ad un ambito che si può definire coincidente con l'area della città metropolitana.

4.3. Scelta della forma di gestione unica dei servizi sociali e socio sanitari

Obiettivi

A seguito dell'approvazione della L.R. 12/2013, la Conferenza dei Sindaci ha inteso ribadire che la propria visione strategica relativamente al sistema locale dei servizi sociali e socio-sanitari richiede un rafforzamento della titolarità della funzioni di governo e regolazione in capo ai Comuni che, coerentemente con l'esperienza fin qui strutturatasi e con il processo di riordino istituzionale avviato con la L.R. 21/2012, permetta di assicurare percorsi di razionalizzazione e innovazione gestionale nell'ambito dell'indispensabile integrazione socio sanitaria, per affrontare le esigenze degli utenti e garantire sostenibilità alla gestione pubblica in un periodo di grande difficoltà sia economica che sociale.

La Conferenza ritiene che la L.R. 12/2013 offra gli strumenti per procedere ad una riorganizzazione del sistema pubblico dei servizi che, mantenendo ferma la separazione della funzione di governo dalla funzione di erogazione e senza alterare l'equilibrio già raggiunto tra produttori pubblici e privati per effetto dell'accreditamento, abbia l'obiettivo di accompagnare Comuni e USL nell'impegno rivolto a contenere i costi amministrativi e organizzativi per non dover ridurre i servizi e le prestazioni ai cittadini.

Valutazioni

Consapevoli che la prospettiva individuata non possa prescindere dal disporre di un'analisi tecnica tesa a verificarne, sulla base dei dati e delle informazioni già elaborate da ASP e USL, la sostenibilità giuridica ed economica oltre che l'appropriatezza, si è determinato di affidarne l'elaborazione ad un gruppo di lavoro composto dal Direttore del Distretto, dal Direttore dell'ASP, dal Direttore del Comune di Castel S. Pietro Terme, dal Direttore dei Servizi Associati del NCI, dal Direttore del NCI, dal Responsabile dell'Ufficio di Piano che ha operato in stretto raccordo con il Vicesindaco di Imola, Roberto Visani, con il mandato di sottoporre una prima analisi alla Conferenza dei Sindaci entro il mese di ottobre 2013.

Il Gruppo Tecnico ha presentato le proprie valutazioni alla Conferenza dei Sindaci nei tempi richiesti, prefigurando diverse ipotesi di lavoro. Le principali ipotesi sviluppate in alternativa alla attuale condizione hanno riguardato il mantenimento di ASP per la sola gestione dei

servizi accreditati con il trasferimento delle funzioni sociali alla gestione diretta del NCI. L'ipotesi è stata ritenuta di difficile sostenibilità organizzativa ed economica.

Scelte

Nel mese di dicembre 2013, valutati i contenuti della Legge Regionale n. 12/2013, i risvolti di carattere economico e le opportunità di sviluppo del sistema di Governance, la Conferenza ha assunto quindi il proprio orientamento esprimendosi a favore del mantenimento dell'attuale assetto gestionale dei servizi attraverso ASP da un lato e dall'altro scegliendo di rinforzare le funzioni relative alla programmazione e al governo del sistema dei servizi in capo al Nuovo Circondario Imolese. In sintesi, come previsto dalle disposizioni di cui alla L.R. n. 12/2013 e della DGR 1982/2013, l'ASP mantiene le funzioni relative alla gestione dei Servizi Sociali, oltre alla gestione dei servizi Socio-Sanitari pubblici accreditati. Si rende disponibile ad assorbire le competenze sociali e socio-educative in materia di esercizio associato delle funzioni comunali di cui alla Legge Regionale n. 21/2012, in particolare per quei servizi oggi erogati autonomamente dai Comuni, che troverebbero migliore efficacia produttiva nella gestione in ambito ottimale (distretto).

In coerenza a questa scelta sono state sviluppate quattro linee di azione:

- A. Indirizzi all'Assemblea dei Soci ASP per la determinazione delle modifiche statutarie in ottemperanza a quanto disposto con la legge regionale;
- B. Revisione dei servizi conferiti e delle relative modalità di partecipazione economica;
- C. Completamento del percorso relativo ai servizi socio-sanitari accreditati;
- D. Potenziamento delle funzioni e degli strumenti di programmazione sociale e socio-sanitaria.

A. I nuovi Organismi di ASP

Vista la Legge Regionale n. 12 del 26/07/2013 ad oggetto "Disposizioni ordinamentali e di riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di azienda Pubbliche di Servizi alla Persona", gli Enti Soci hanno precisato di continuare ad avvalersi di ASP come

ente strumentale anche per le attività di servizio sociale territoriale, incluso lo sportello sociale, riservandosi l'esercizio delle funzioni di regolazione ed indirizzo.

Dato atto che la L.R. prevede all'articolo 4 quale organo di governo dell'Asp, oltre all'Assemblea ed all'organo di revisione contabile, l'Amministratore Unico ovvero il Consiglio di Amministrazione composto da tre membri, qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 3 dell'articolo 4 della legge regionale medesima, l'Assemblea ha ritenuto che la molteplicità degli Enti Soci e la tipologia di servizi conferiti ad ASP, che comprendono l'ampia gamma di servizi sociali, richiedono una continua e articolata interfaccia con le singole Amministrazioni Locali e che pertanto sia opportuno continuare a prevedere, tra gli organi di governo dell'azienda, il Consiglio di Amministrazione che assicura tra l'altro una adeguata forma di rappresentanza degli Enti Soci.

La seconda modifica statutaria proposta dall'Assemblea riguarda la semplificazione dell'Assemblea dei Soci che attualmente comprende i 10 comuni e il Nuovo Circondario Imolese. La Regione infatti prescrive che l'Assemblea dei soci sia composta dai rappresentanti degli enti locali soci o, in luogo di essi, dai rappresentanti delle Unioni di Comuni laddove operanti nell'ambito di riferimento.

A tale proposito il Nuovo Circondario, nella logica della semplificazione voluta dalla legge, è intenzionato a fungere da unico Socio di ASP ed esercitare le sue funzioni attraverso la Conferenza dei Sindaci.

B. Revisione dei servizi conferiti e delle relative modalità di partecipazione economica

Lo statuto di ASP che all'articolo 6 individua nella Convenzione fra i Soci lo strumento attraverso il quale definire le quote da ciascuno rappresentate; i servizi e le attività conferiti all'ASP da ciascuno; i beni patrimoniali conferiti da ciascuno, gli indirizzi generali per la definizione e la stipula dei contratti di servizio e quanto altro sia ritenuto utile a disciplinare i rapporti tra i soci e non sia definito dal presente Statuto.

Il principio orientativo di queste modifiche alla Convenzione è l'individuazione di nuovi criteri di finanziamento che sostituiscono i precedenti, basati per una metà sulla popolazione e per una metà sul riconoscimento delle quote caratteristiche di finanziamento delle tre IPAB assorbite da ASP al momento della sua costituzione.

Gli Enti Soci hanno individuato nel Programma di riordino l'occasione per procedere ad una revisione complessiva della Convenzione, alla luce delle modifiche introdotte dal processo di accreditamento che ha spostato da ASP al NCI la funzione di committenza e le relative risorse economiche.

Infatti, per il finanziamento dei gestori accreditati ASP ha rinunciato alle quote di competenza degli Enti Soci che avevano come destinazione tali servizi. Con questo trasferimento diretto da parte dei Comuni, il NCI assicura ai gestori le risorse necessarie al mantenimento dei livelli di servizio preesistenti e aggiuntivi rispetto al livello essenziale dell'accREDITAMENTO transitorio.

Ad oggi, ASP utilizza tutti i finanziamenti ricevuti dai Comuni direttamente per l'erogazione dei servizi sociali, mentre per i servizi accreditati gode di un riconoscimento economico prestazionale (a giornata di degenza) fissato dai Contratti di Servizio annualmente che le consentono di mantenere gli standard gestionali fissati dal NCI e dalla AUSL.

Nel corso del 2014 i Soci hanno quindi deciso di ridefinire le proprie quote in coerenza con i servizi resi in Convenzione e descritti al punto 2 del documento, anche predisponendo un percorso di graduale riequilibrio nel caso in cui si dovessero registrare significative difformità dalla situazione esistente.

Nel caso di coincidenza fra Assemblea dei Soci e Conferenza dei Sindaci del NCI si sottolinea che l'affidamento dei servizi, l'ammontare delle quote societarie e il conferimento del patrimonio, sarebbero definiti invece che dalla convenzione fra ASP e Comuni (dettagliata con 10 contratti di servizio) da un'unica convenzione fra ASP e NCI.

C. Completamento del percorso relativo ai servizi socio-sanitari accreditati

In ottemperanza alla DGR 514/2009 il NCI ha stipulato i contratti di servizio con i gestori che hanno fatto domanda di accreditamento transitorio. I gestori hanno confermato la propria volontà di giungere a completare il percorso verso l'accREDITAMENTO definitivo nel corso dell'anno 2014.

Per quanto riguarda la programmazione complessiva dei servizi accreditati, si intende procedere ad una revisione complessiva dell'offerta sulla base degli elementi di programmazione che verranno forniti dall'Ufficio di Piano.

In particolare si conferma il passaggio a gestione unitaria di ASP della CRA di Medicina entro i tempi prescritti e si prefigura la necessità di un incremento dei posti accreditati di Centri Diurni per anziani e la costituzione di un Nucleo per le gravissime disabilità.

Inoltre, si esprime l'orientamento ad estendere l'accreditamento a tutti i posti disponibili nelle strutture, limitando nei contratti di servizio i posti a carico del FRNA a quelli utili secondo la programmazione territoriale; per questi posti accreditati, ma non contrattualizzati, sarà possibile superare gradualmente il regime di agevolazione delle rette, che ha facilitato in questi anni il passaggio dal regime di appalto a quello di accreditamento.

D. Il rafforzamento delle funzioni di programmazione e monitoraggio

I Comuni del NCI, nell'esercizio delle funzioni di Governance locale, hanno il compito di progettare, programmare e coordinare il sistema locale dei servizi sanitari, sociali e socio-sanitari a rete. Queste funzioni, per assicurare omogeneità ed efficienza, sono gestite in forma unitaria nell'ambito territoriale del Distretto. Con questa impostazione appare evidente l'importanza e il ruolo strategico di un Ufficio Unico di Supporto e di Piano, quale struttura tecnica per l'elaborazione dei Piani di Zona e per le funzioni di coordinamento della programmazione sociale e socio-sanitaria.

La conformazione politico-istituzionale del territorio del NCI, con la completa coincidenza dei domini territoriali delle politiche sociali e socio-sanitarie (Conferenza dei Sindaci del Nuovo Circondario Imolese che riunisce in sé le funzioni di Conferenza Territoriale Socio-Sanitaria e Comitato di Distretto) suggerisce, quale ulteriore opzione di semplificazione istituzionale, di rendere operativa la coincidenza dell'Ufficio di Supporto e Ufficio di Piano; in seconda istanza la semplificazione è stata ulteriormente allargata prevedendo che anche la programmazione sociale, globalmente intesa secondo gli indirizzi previsti dalla governance regionale che vedono l'ambito ottimale (distretto) sede della programmazione dell'intero welfare di comunità, venga posta in capo all'Ufficio di Piano.

In particolare vanno considerate anche le politiche giovanili, le politiche socioculturali legate all'accoglienza e all'integrazione, quelle di genere, quelle afferenti agli aspetti sociali dell'istruzione.

L'Ufficio unificato è prioritariamente orientato allo sviluppo dell'attività programmatica, a supporto della CTSS; le scelte programmatiche da compiere riguardano la definizione delle priorità di intervento ed in generale le problematiche di carattere redistributivo delle risorse a disposizione.

Il focus prioritario dovrà essere la rivisitazione dell'allocazione delle risorse assegnate rispetto alle diverse aree di intervento; programmi e misure proposte dovranno essere ridisegnati a partire da una più precisa aderenza ai bisogni emergenti dal territorio.

Lettura della Realtà e analisi della stessa per la comprensione degli epifenomeni sociali in atto sono la necessaria premessa alla produzione degli indicatori di contesto per facilitare la necessaria condivisione del livello politico e la formulazione di scelte consapevoli, coerenti e sostenibili nel tempo da parte degli organi politici preposti.

In tale contesto va ridefinito e ridisegnato anche nel nostro territorio il sistema di accoglienza e presa in carico degli sportelli sociali, oggi frammentato fra le due aree produttive sanitaria e sociale e i singoli Comuni nelle aree di titolarità dell'erogazione di singoli servizi.