

**Documento di supporto alla predisposizione del  
Programma Regionale per la Montagna**

**Approfondimento tematico  
Governance territoriale e gerarchie urbane**

Documento di lavoro

## Indice

1. Introduzione.....	5
2. Il Programma di Riordino Territoriale in montagna .....	5
3. Le Gerarchie Urbane nella montagna regionale .....	8
4. Gerarchie Urbane in area montana ed Aree Interne: una lettura incrociata .....	11
5. Gerarchie urbane e gestione associata delle funzioni delle Unioni Montane .....	12
6. Buone pratiche regionali ed europee di offerta di Servizi al Cittadino .....	15
FONTI.....	22

Documento di lavoro

Documento di lavoro

## 1. Introduzione

Questo contributo sul tema dell'organizzazione delle reti urbane e della governance territoriale nell'Appennino regionale intende offrire uno spunto alla discussione sui servizi alla persona in montagna e di come la loro gestione associata, attraverso le Unioni Montane, possa permettere di:

- accrescere la qualità ed integrazione dei servizi, per rispondere ai bisogni dei cittadini, consentendo una migliore gestione organizzativa per coniugare impegni di cura e di lavoro;
- attivare risorse comunitarie per affiancare le persone che vivono in montagna nelle specifiche situazioni di bisogni di salute, di natura economica e di relazione;
- sviluppare l'economia turistica dei territori montani, promuovendo esperienze di vita diversa dai grandi centri, promuovendo l'escursionismo in natura ed il contatto con usi e tradizioni.

Lo spopolamento della montagna richiede di qualificare in modo innovativo la rete dei servizi alla persona, con l'obiettivo sia di "trattenere" la popolazione a vivere in montagna, sia di "attrarre" nuovi cittadini, rompendo il circolo vizioso dello *spopolamento/riduzione dei servizi/ulteriore spopolamento*, in cui un fenomeno alimenta l'altro, riducendo progressivamente la capacità di presidio dei territori a maggiore ruralità.

Ciò emerge anche dall'indagine sulle opportunità di miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali dell'Emilia-Romagna<sup>1</sup>: sebbene emerga che i servizi sono ancora sufficienti, pur se non allineati con i cambiamenti socio-demografico (più anziani, più immigrati), la montagna soffre per un'accessibilità difficile<sup>2</sup> (materiale ed immateriale) e per l'isolamento, dove le reti locali sopperiscono parzialmente a fabbisogni che il pubblico non è in grado di soddisfare pienamente.

Secondo il PRSR dell'Emilia - Romagna 2014-2020. *"...occorre riattivare le risorse della comunità, all'interno di percorsi partecipativi definiti ed efficaci, al fine di programmare e realizzare azioni, a livello locale, volte, prima di tutto, ad aiutare le persone a rafforzare i propri "funzionamenti" e a sviluppare le proprie "capacità" anche come contributo ad abbassare livelli alti di conflittualità, a mitigare gli effetti della crisi sulle famiglie e sui singoli, a promuovere scambi e integrazioni di professionalità tra sociale e sanitario."*<sup>3</sup>

Una volta introdotto il Programma di Riordino Territoriale, il contributo offre una "caratterizzazione" delle gerarchie urbane nella montagna<sup>4</sup>, operandone dapprima un confronto con l'analisi realizzata per la Strategia Nazionale delle Aree Interne<sup>5</sup> e successivamente mettendole in relazione con le forme di governance territoriale e segnatamente con le gestioni associate dei servizi al cittadino. Il contributo si conclude con una breve descrizione di alcune pratiche di maggior interesse sulla gestione dei servizi alla persona a livello nazionale ed europeo.

## 2. Il Programma di Riordino Territoriale in montagna

Con il *Programma di Riordino Territoriale*<sup>6</sup> (PRT), annualità 2015-2017, la Regione Emilia-Romagna persegue la finalità di promuovere e rafforzare le Unioni di comuni, anche montani, incentivando le gestioni associate delle funzioni e dei servizi di competenza comunale<sup>7</sup> nonché il raggiungimento di scale dimensionali ed organizzative che consentano di erogare servizi efficaci e di qualità che, in prospettiva, possano condurre al necessario contenimento dei costi.

<sup>1</sup> Regione Emilia-Romagna e Agriconsulting, 2013

<sup>2</sup> Si veda anche l'approfondimento tematico "Accessibilità e sistemi di mobilità"

<sup>3</sup> Indicazioni attuative del Piano sociale e sanitario (PSSR) 2013-2014.

<sup>4</sup> ERVET e Servizio Programmazione Territoriale e Sviluppo della Montagna, "Proposta d'individuazione delle Gerarchie Urbane alla scala regionale sulla base delle dotazioni dei Servizi alla Persona dei comuni dell'Emilia-Romagna" (gennaio 2013), in base alle quali i comuni vengono "classificati" come centri minori, centri di base e centri sovra-comunali.

<sup>5</sup> <http://www.dps.gov.it/it/arint/index.html>

<sup>6</sup> Approvato con Delibera della Giunta regionale n. 1084/2015.

<sup>7</sup> I contributi regionali previsti dal PRT 2015-2017 sono finalizzati al sostegno delle gestioni associate dei servizi. Ulteriori contributi regionali sono previsti per il finanziamento delle spese in conto capitale (attrezzature, software, ecc.) sostenute dalle forme associative per il costante adeguamento qualitativo dei servizi da garantire ai cittadini.

In particolare, il predetto Programma, conformemente a quanto previsto dalla l.r. n. 21/2012<sup>8</sup>, come recentemente modificata dalla l.r. n.13/2015,<sup>9</sup> definisce i presupposti per l'accesso ai finanziamenti nonché le quote e i criteri di riparto degli stessi. Più nel dettaglio, le risorse<sup>10</sup> regionali complessivamente disponibili per il 2015 sono pari a € 8.500.000,00 (ridotte per gli anni successivi a € 8.000.000,00); tali risorse sono suddivise in 4 quote, una delle quali, pari per il 2015 a € 3.500.000,00, riservata alle unioni montane (il 41% del totale di 8.5 Meuro).

Le altre tre quote sono ripartite tra tutte le Unioni, comprese quelle di comuni montani: una quota pari a € 1.000.000,00 è ripartita in base alla estensione territoriale, al numero dei comuni e alla popolazione residente complessiva<sup>11</sup>, una ulteriore quota, pari a € 3.200.000,00, è ripartita in base alla tipologia delle funzioni gestite e di ulteriori fattori ritenuti rilevanti come, ad esempio, l'allargamento delle unioni e la coincidenza con l'ambito territoriale ottimale di cui alla l.r. n. 21/2012 e, infine, l'ultima quota, pari a € 800.000,00, è destinata a premiare l'effettività delle gestioni associate attraverso le risultanze di alcuni parametri del bilancio consuntivo.<sup>12</sup>

Nel riconoscere la specificità dei territori montani, il Programma di riordino prevede altresì una ulteriore specifica misura incentivante a favore delle unioni di comuni montani che svolgono in forma associata determinate funzioni/servizi, ossia quelle di polizia municipale, servizi sociali e istruzione pubblica<sup>13</sup>.

Le unioni di comuni, anche montani, sono destinatarie non soltanto delle risorse regionali di cui si è appena detto, ma anche di risorse statali regionalizzate assegnate alla Regione, e ripartite tra le unioni secondo criteri indicati nel Programma di riordino territoriale. In particolare, per l'annualità 2015, tali risorse sono pari a € 7.508.302,62 e le stesse sono destinate alle unioni di comuni che accedono ai contributi regionali in misura proporzionale agli stessi.

Sono 23 le Unioni Montane (di cui solo una non conforme alla l.r. n. 21/2012) che raggruppano i comuni montani dell'Emilia-Romagna<sup>14</sup>, 11 di essi non appartengono oggi a nessuna Unione. La figura che segue rappresenta gli Ambiti Territoriali Ottimali<sup>15</sup> che la Giunta della Regione Emilia Romagna ha individuato ai sensi dell'art. 6 della l.r. n. 21/2012 nonché i Distretti socio-sanitari, quest'ultimi assunti a criterio orientativo per la stessa delimitazione degli ambiti territoriali ottimali.

---

<sup>8</sup> Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

<sup>9</sup> Riforma del Sistema di Governo Regionale e Locale e Disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni

<sup>10</sup> Capitolo di bilancio 03205, art.4 comma 1 – riparto risorse specifiche per le Unioni Montane

<sup>11</sup> art. 5 comma 2 della DGR 1048/2015

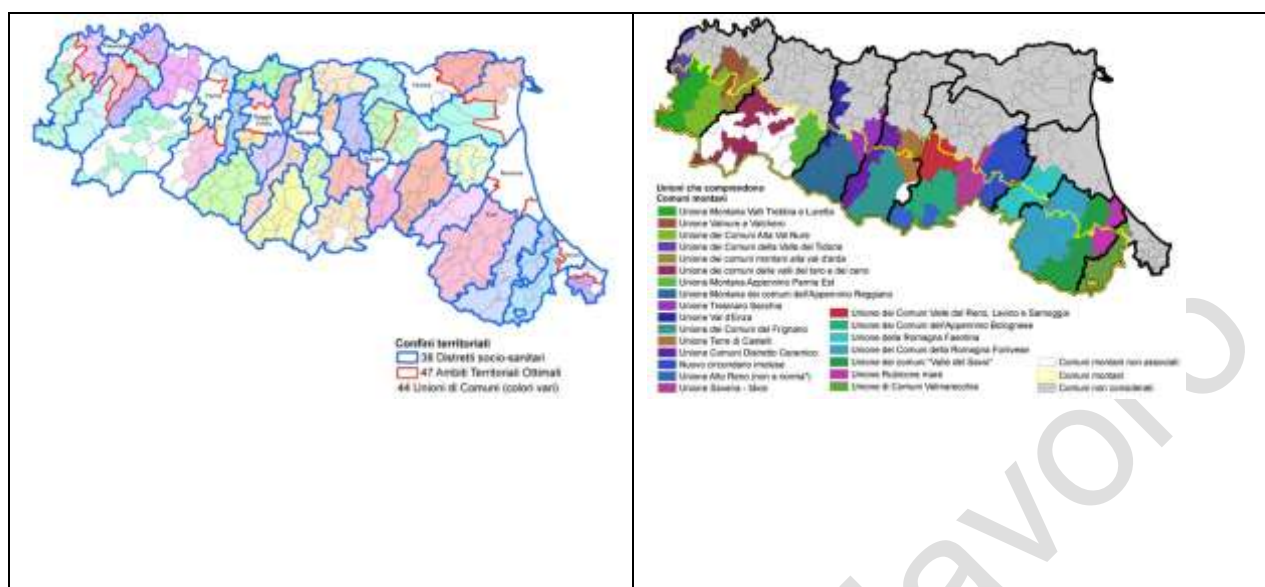
<sup>12</sup> L'indicatore è dato dai rapporti, espressi in percentuale, tra il totale delle spese correnti dell'Unione (a) e il totale delle spese correnti di tutti i Comuni aderenti all'Unione (b) entro il 31/12/2014, e tra il totale delle spese di personale dell'Unione (c) e il totale delle spese di personale di tutti i Comuni aderenti all'Unione (d) entro il 31/12/2014. (articolo 7 comma 2).

<sup>13</sup> articolo 6 comma 5

<sup>14</sup> ai sensi della L.R. 2/2004

<sup>15</sup> Definiti con la DGR n. 286/2013 - Approvazione del Programma di riordino territoriale. Individuazione degli ambiti territoriali ottimali ai sensi dell'art. 6 della L.R. 21/2012 e, da ultimo, modificati con la DGR n. 1904/2015 la quale - in luogo dell'ambito Rimini sud - ha individuato due nuovi ambiti territoriali ottimali, ossia l'ambito Valconca e l'ambito Riviera del Conca.

Figura 1



La tabella seguente riporta i dati rilevati dall'istruttoria 2015 riguardanti le funzioni gestite in forma associata dalle Unioni montane; tali dati si riferiscono alle funzioni gestite in forma associata ammesse a finanziamento ai sensi del PRT 2015-2017 tra cui quelle di cui all'art.7 della legge 21/2012.

funzioni associate	Funzioni gestite in Unioni ammesse al finanziamento di cui al PRT 2015-2017										
	Funzioni di cui all'art.7 co.3 l.r.21/2012 e ss.mm. gestite in Unioni							Centrale Unica Committenza	servizi finanziari	controllo di gestione	istruzione pubblica
	gestione del personale	gestione dei tributi	polizia municipale	protezione civile	servizi sociali	urbanistica (uff.di piano)	SUAP				
Nuovo circondario imolese	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0
Unione dei Comuni Valle del Reno, Lavino e Samoggia	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0
Unione Savena - Idice	1	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0
Unione dei comuni "Valle del Savio"	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0
Unione dei Comuni della Romagna Forlivese	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Unione Comuni Distretto Ceramicco	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0
Unione dei Comuni del Frignano	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0
Unione Terre di Castelli	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1
Unione dei Comuni Alta Val Nure	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0
Unione dei Comuni della Valle del Tidone	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Unione dei comuni montani alta val d'arda	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Unione Montana Valli Trebbia e Luretta	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0
Unione dei comuni delle valli del taro e del cenio	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0
Unione Montana Appennino Parma Est	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Unione della Romagna Faentina	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
Unione Montana dei comuni dell'Appennino Reggiano	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Unione di Comuni Valmarecchia	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0

1= Si / Funzione gestita da Unione per tutti i Comuni  
 Funzione gestita dalla Unione in sub ambito

Oltre alle gestioni associate, la Regione Emilia Romagna sostiene finanziariamente i processi di fusione tra comuni. In particolare, lo Stralcio del Programma di riordino territoriale 2015, approvato con DGR 329/2015, contiene i criteri per quantificare i contributi destinati alle fusioni di comuni intraprese nell'anno 2015. I comuni nati da processi di fusione che hanno riguardato territori/comuni montani o parzialmente montani sono:

- 1) Poggio Torriana (RN) istituito in data 1.01.2014 a seguito della fusione tra i comuni di Torriana e Poggio Berni;
- 2) Valsamoggia (BO) istituito in data 1.01.2014 a seguito della fusione tra i comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio, Savigno;
- 3) Ventasso (RE) istituito a far data dall'1.01.2016 a seguito della fusione tra i comuni di Busana, Collagna, Ligonchio e Ramiseto.

4) Alto Reno Terme (BO) istituito a far data dall'1.01.2016 a seguito della fusione tra i comuni di Granaglione e Porretta Terme

Attualmente (2015) i contributi regionali sono attribuiti con quote triennali per spese di investimento e con quota quindicennali per spese correnti. I contributi statali sono attribuiti con quote decennali in spesa corrente.

Da ultimo, la legge regionale n.13/2015 ha introdotto una nuova disciplina incentivante al fine di sviluppare i processi di fusione che si applicherà a decorrere dall'1.1.2016.

### 3. Le Gerarchie Urbane nella montagna regionale

La dotazione di servizi alla persona è stata valutata in termini di presenza e in alcuni casi della numerosità delle strutture di un territorio<sup>16</sup>, al fine di cogliere gli spazi potenzialmente più attrattivi in cui si svolgono le relazioni prevalenti di una determinata comunità territoriale.

È stata definita una "dotazione minima dei servizi", composta dalla presenza simultanea delle seguenti tipologie di servizi: Scuola dell'infanzia e Scuola primaria (istruzione), Strutture per cure primarie (sanità), Biblioteca (cultura), Esercizi di vicinato minore alimentare e non alimentare (commercio); partendo dalla ricostruzione di pacchetti di servizi alla persona di complessità crescente, è stata definita una classificazione dei centri urbani basata sulla presenza/assenza di una determinata tipologia di servizio a livello comunale.

Sulla base dei dati disponibili al 2012, e tenuto conto dei processi di accorpamento delle Amministrazioni Locali e delle nuove Unioni di Comuni<sup>17</sup>, i 123 comuni montani possono essere così classificati (figura 2 e tabella 1, alla pagina seguente):

- 66 comuni montani sono centri minori cioè centri che non soddisfano i criteri di "dotazione minima dei servizi"; sono concentrati prevalentemente nella montagna parmense e bolognese;
- 46 comuni montani sono centri comunali di base, cioè dotati dell'intera gamma dei servizi che compongono il pacchetto della "dotazione minima di servizi": presenza simultanea di: Scuola dell'infanzia e Scuola primaria (istruzione), Strutture per cure primarie (sanità), Biblioteca (cultura), Esercizi di vicinato minore alimentare e non alimentare (commercio); sono concentrati per lo più nella montagna forlivese-cesenate;
- 11 comuni montani sono centri sovra-comunali cioè centri che oltre alla "dotazione minima di servizi" comprendono servizi di livello superiore: per la cultura (sale cinematografiche e teatri), servizi scolastici superiori (almeno una scuola di II° grado), servizi commerciali (centri medio-grandi). Sono distribuiti in tutti i territori montani, con una concentrazione leggermente maggiore nella montagna bolognese e parmense.

<sup>16</sup> ERVET e Servizio Programmazione Territoriale e Sviluppo della Montagna, "Proposta di individuazione delle Gerarchie Urbane alla scala regionale sulla base delle dotazioni dei Servizi alla Persona dei comuni dell'Emilia-Romagna", gennaio 2013.

<sup>17</sup> In territorio montano al 1° gennaio 2014 sono nati due nuovi comuni: Poggio Torriana, nato dalla fusione dei comuni di Poggio Berni e Torriana, e Valsamoggia nato dalla fusione dei comuni di Bazzano, Crespellano, Castello di Serravalle, Monteveglio e Savigno.



Figura 2

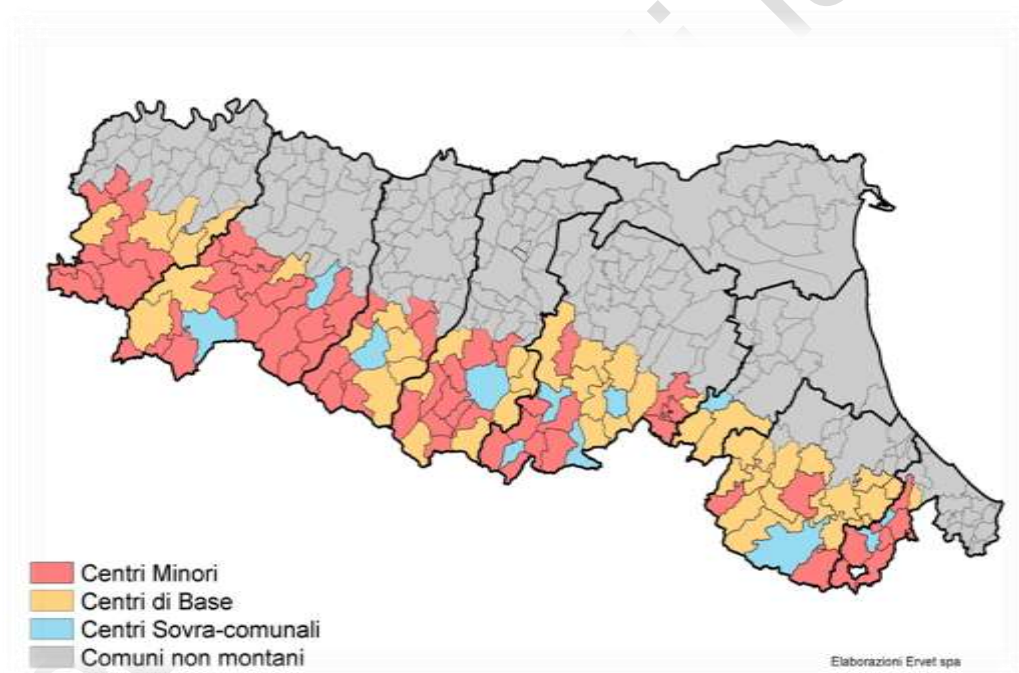


Tabella 1

PROVINCIA	Centri Minori	Centri di Base	Centri Sovra-comunale	Totale Provincia
Piacenza	10	5	0	15
Parma	18	3	2	23
Reggio Emilia	7	5	1	13
Modena	10	7	1	18

Bologna	11	9	4	<b>24</b>
Ravenna	0	2	1	<b>3</b>
Forlì-Cesena	3	14	1	<b>18</b>
Rimini	7	1	1	<b>9</b>
<b>Totale montagna</b>	<b>66</b>	<b>46</b>	<b>11</b>	<b>123</b>

Per il dettaglio dei comuni si veda il box 2.

Documento di lavoro

#### 4. Gerarchie Urbane in area montana ed Aree Interne: una lettura incrociata

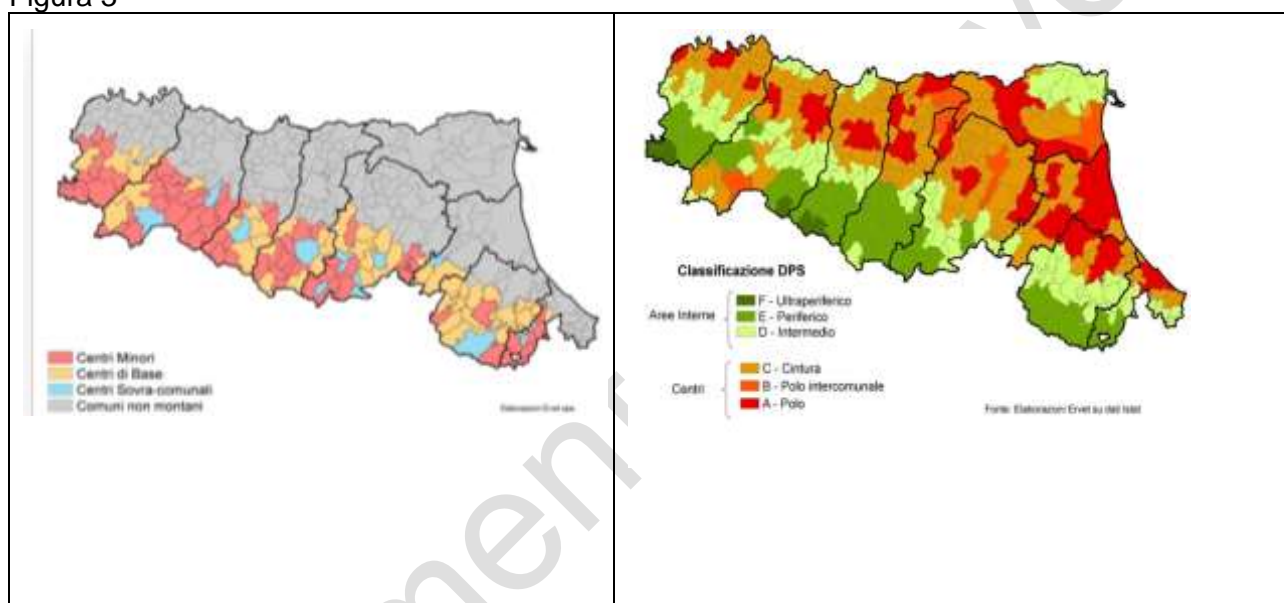
La classificazione suesposta basata sull'offerta dei servizi alla persona viene messa a confronto (figura 3) con la "lettura" realizzata dal DPS, che adotta il criterio della dotazione dei servizi per identificare i "poli" e dell'accessibilità agli stessi – in termini di tempi di percorrenza – per classificare i restanti comuni.

La metodologia DPS definisce poli i "centri di offerta di servizi" e cioè quei comuni, o aggregati di comuni confinanti, che sono in grado di offrire simultaneamente: i. tutta l'offerta scolastica secondaria; ii. gli ospedali sedi di DEA di I° livello; iii. stazioni ferroviarie Platinum, Gold o Silver.

I restanti comuni sono classificati in base ad un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo:

- aree peri-urbane (cintura e polo intercomunale) pari circa a 20 minuti;
- aree intermedie tra i 20 e i 40 minuti;
- aree periferiche tra i 41 e i 75 minuti;
- aree ultra-periferiche oltre 75 minuti.

Figura 3



I 66 comuni centri minori non sono dotati del pacchetto minimo di servizi alla persona, il DPS li classifica in comuni periferici (32) e intermedi (21) e nello specifico classifica:

- 7 comuni come centri, si tratta infatti di comuni che sono prossimi a comuni definiti poli: Borgo Val di Taro per 4 comuni del parmense (Albareto, Berceto, Compiano, Solignano); Imola per i 2 comuni del bolognese (Casalfiumanese e Fontanelice); Rimini (per Poggio Berni).
- 6 comuni come ultra-periferici cioè con tempi di percorrenza al polo più vicino di oltre 75 minuti: Cerignale, Ottone e Zerba nel piacentino; Monchio delle Corti nel parmense, Collagna e Ligonchio nel reggiano.

I 46 comuni centri di base che sono dotati di pacchetto minimo di servizi alla persona sono classificati dal DPS come comuni centri, periferici, intermedi; tra di essi non compaiono comuni ultra-periferici.

- 8 comuni di cintura – centri: Bedonia (Pr); Borgo Tossignano, Valsamoggia, Marzabotto, Pianoro, Sasso Marconi (Bo); Brisighella (Ra); Meldola (Fc).
- I restanti comuni sono classificati come intermedi (24), con un'accessibilità tra i 20 e i 40 minuti al polo più vicino, e periferici (14) con un'accessibilità di oltre i 40 minuti al polo più vicino. Sono: Bobbio (Pc); Bardi, Carpineti e Toano (Pr); Vetto e Villa Minozzo (Re); Fanano, Montefiorino, Montese, Prignano sulla Secchia e Zocca (Mo); Monghidoro (Bo); Premilcuore e Santa Sofia (Fc).

Degli 11 comuni centri sovra-comunali, il DPS classifica Borgo Val di Taro come centro - polo intercomunale (tempi di percorrenza al polo di Parma inferiori ai 20 minuti); Riolo Terme come

*centro – cintura* (tempi di percorrenza al polo di Faenza tra i 20 e i 40 minuti); seguono i restanti 9 *comuni intermedi*: (Langhirano (Pr), Castiglione dei Pepoli, Vergato (Bo), Novafeltria (Rn) e *periferici*: Castelnuovo ne' Monti (Re), Pavullo nel Frignano (Mo), Loiano (Bo), Porretta Terme (Bo), Bagno di Romagna (Ra).

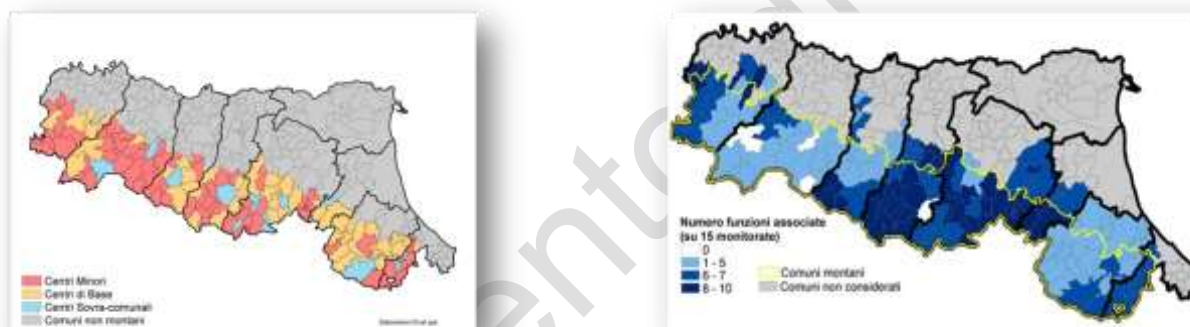
## 5. Gerarchie urbane e gestione associata delle funzioni delle Unioni Montane

Di seguito viene analizzata la *governance* territoriale nell'Appennino regionale, con particolare riguardo alla fornitura di servizi organizzati su scala intercomunale ("*grado di intercomunalità*") nei comuni montani e nelle loro Unioni.

Dal monitoraggio delle funzioni associate<sup>18</sup> si evidenzia – in termini generali - come il territorio più "vocato" alla gestione associata di funzioni comunali sono le montagne modenese e bolognese, con alcune "punte di eccellenza" nel reggiano e nel ravennate.

Delle 15 funzioni associate<sup>19</sup> il monitoraggio evidenzia che i servizi sociali insieme a polizia municipale, SUAP, protezione civile e servizi informatici e telematici sono tra le funzioni gestite in forma associata con maggiore copertura di territorio montano.

Figura 4: Gerarchie urbane in montagna e funzioni associate



La dotazione dei servizi alla persona, utilizzata per la classificazione delle gerarchie urbane, viene incrociata con l'appartenenza alle Unioni di Comuni (tabella 2) in cui si evidenziano le Unioni che svolgono, in forma associata o in convenzione, le funzioni dei servizi sociali e dei servizi educativi, per lo più unitamente ad altre funzioni caratteristiche.

14 Unioni Montane (sottolineate, nella tabella che segue), a fronte di una scarsa presenza di servizi nei *centri minori*, appaiono in grado di svolgere i servizi sociali ed educativi in forma associata, grazie alla presenza all'interno dell'Unione di *comuni di base*, cioè dotati del pacchetto di servizi essenziali alla persona, che si configurano di fatto come centri di polarizzazione di funzioni.

<sup>18</sup> Realizzato da Ervet per la Regione Emilia-Romagna.

<sup>19</sup> Personale, Servizi informatici e telematici, Tributi, Servizi sociali, Urbanistica, Polizia municipale, Protezione civile, SUAP, Statistica, Finanziario, Servizi educativi, Catasto, Edilizia privata, Appalti - compresa centrale unica di committenza/stazione unica appaltante e Sismica.

Tabella 2

<b>UNIONI</b>	<b>centro minore</b>	<b>centro base</b>	<b>di centro sovracomunale</b>	<b>Totale</b>
Singolo	7	3	0	<b>10</b>
<u>Unione dei Comuni della Valle del Tidone</u>	1	0	0	<b>1</b>
<u>Unione dei Comuni delle Valli del Taro e del Ceno</u>	7	0	1	<b>8</b>
Unione dei Comuni montani Alta Val d'Arda	2		0	<b>2</b>
Unione dei Comuni Montani Alta Val Nure	2	1	0	<b>3</b>
Unione Montana Appennino Parma Est	4	0	1	<b>5</b>
<u>Unione Montana Valli Trebbia e Luretta</u>	7	1	0	<b>8</b>
Unione Valnure e Valchero	0	1	0	<b>1</b>
<u>Nuovo circondario imolese</u>	3	1	0	<b>4</b>
Singolo	0	1	0	<b>1</b>
Unione Alto Reno	3	0	1	<b>4</b>
Unione Comuni Distretto Ceramico	2	2	0	<b>4</b>
<u>Unione dei Comuni del Frignano</u>	7	2	1	<b>10</b>
<u>Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese</u>	4	3	2	<b>9</b>
<u>Unione dei Comuni Valle del Reno, Lavino e Samoggia</u>	1	2	0	<b>3</b>
<u>Unione Montana dei comuni dell'Appennino Reggiano</u>	4	5	1	<b>10</b>
Unione Savena Idice	0	3	1	<b>4</b>
<u>Unione Terre di Castelli</u>	1	2	0	<b>3</b>
<u>Unione Tresinaro Secchia</u>	2	0	0	<b>2</b>
<u>Unione Val d'Enza</u>	1	0	0	<b>1</b>
<u>Unione dei Comuni Valle del Savio</u>	1	2	1	<b>4</b>
Unione dei Comuni della Romagna Forlivese	2	9	0	<b>11</b>
Unione della Romagna Faentina	0	2	1	<b>3</b>
<u>Unione di Comuni Valmarecchia</u>	7	1	1	<b>9</b>
<u>Unione Rubicone Mare</u>	0	3	0	<b>3</b>

Tuttavia, per una lettura d'insieme del "peso territoriale" dei sistemi locali della montagna è utile prendere in considerazione anche le forme di gestione associata di funzioni e servizi. Si veda a tale riguardo il box 1 (dettaglio dei comuni).

**Comuni appartenenti alle Unioni che gestiscono in forma associata i servizi sociali e i servizi educativi**

- Tra i comuni singoli: **Berceto** (*centro minore*), **Corniglio e Valmozzola** (*centro minore*) hanno in convenzione la gestione dei servizi sociali. **Montese** (*centro di base*): non sono state rilevate funzioni svolte in forma associata.

- **- Valle del Tidone** (Nibbiano (*centro minore*); Pecorara (*centro minore*); Pianello Val Tidone): Servizi sociali.

- **- Valli Trebbia e Luretta** (Bobbio (*centro di base*); Cerignale (*centro minore*); Coli (*centro minore*); Corte Brugnatella (*centro minore*); Ottone (*centro minore*); Piozzano (*centro minore*); Travo (*centro minore*); Zerba (*centro minore*)): Servizi sociali.

- **- Valli del Taro e del Ceno** (Bore (*centro minore*); Borgo Val di Taro (*centro sovra-comunale*); Compiano (*centro minore*); Pellegrino Parmense (*centro minore*); Terenzo (*centro minore*); Tornolo (*centro minore*); Varano de' Melegari (*centro minore*); Varsi (*centro minore*): Servizi sociali.

- **- Appennino Reggiano** (Busana (*centro minore*); Carpineti (*centro di base*); Casina (*centro di base*); Castelnuovo ne' Monti (*centro di base*); Collagna (*centro minore*); Ligonchio; Ramiseto; Toano (*centro di base*); Vetto (*centro di base*); Villa Minozzo (*centro di base*): Servizi sociali.

- **- Tresinaro Secchia** (Baiso (*centro minore*); Casalgrande; Castellarano; Rubiera; Scandiano; Viano (*centro minore*): Servizi sociali.

- **- Val d'Enza** (Bibbiano; Campegine; Cavriago; Canossa (*centro minore*); Gattatico; Montecchio Emilia; San Polo d'Enza; Sant'Ilario d'Enza): Serv. sociali.

- **- Distretto Ceramico** (Fiorano Modenese; Formigine; Frassinoro (*centro minore*); Maranello; Montefiorino (*centro di base*); Palagano (*centro minore*); Prignano sulla Secchia (*centro di base*); Sassuolo): Servizi sociali

- **- Frignano** (Fanano; Fiumalbo (*centro minore*); Lama Mocogno (*centro minore*); Montecreto (*centro minore*); Pavullo Frignano (*centro sovra-comunale*); Pievepelago; Polinago (*centro minore*); Riolunato (*centro minore*); Serramazzoni (*centro minore*); Sestola (*centro minore*): Serv. sociali.

- **- Terre di Castelli** (Castelnuovo Rangone; Castelvetro di Modena; Guiglia (*centro di base*); Marano sul Panaro (*centro minore*); Savignano sul Panaro; Spilamberto; Vignola; Zocca (*centro di base*): Servizi sociali, Servizi educativi.

- **- Appennino Bolognese** (Castel d'Aiano (*centro minore*); Castel di Casio (*centro minore*); Castiglione dei Pepoli (*centro sovra-comunale*); Gaggio Montano (*centro minore*); Grizzana Morandi (*centro minore*); Marzabotto (*centro di base*); Monzuno (*centro di base*); San Benedetto Val di Sambro (*centro di base*); Vergato (*centro sovra-comunale*): Servizi sociali.

- **- Valli del Reno, Lavino e Samoggia** (Casalecchio di Reno; Monte San Pietro (*centro minore*); Sasso Marconi; Zola Predosa; Valsamoggia): Servizi sociali.

- **- Nuovo Circondario Imolese** (B.go Tossignano (*centro di base*); Casalfiumanese (*centro minore*); Castel del Rio (*centro minore*); Castel Guelfo di Bologna; Castel San Pietro Terme; Dozza; Fontanelice (*centro minore*); Imola; Medicina; Mordano): Servizi sociali.

- **- Valle del Savio** (Bagno di Romagna (*centro sovra-comunale*); Cesena; Mercato Saraceno (*centro di base*); Montiano; Sarsina (*centro di base*); Verghereto (*centro minore*): Servizi sociali.

- **- Valmarecchia** (Santarcangelo di Romagna; Verucchio; Casteldelci (*centro minore*); Maiolo (*centro minore*); Novafeltria (*centro sovra-comunale*); Pennabilli (*centro minore*); San Leo (*centro minore*); Sant'Agata Feltria; Talamello (*centro minore*); Poggio Torriana (*centro minore*): Servizi sociali.

- **- Rubicone e Mare** (Borghi (*centro di base*); Cesenatico; Gambettola; Gatteo; Longiano; Roncofreddo (*centro di base*); San Mauro Pascoli; Savignano sul Rubicone; Sogliano al Rubicone (*centro di base*): Servizi sociali, Servizi educativi.

Le Unioni che seguono non gestiscono in forma associata i servizi sociali e i servizi educativi ma alcune altre funzioni:

- **- Alta Val d'Arda** (Castell'Arquato; Morfasso (*centro di base*); Vernasca (*centro di base*):

Servizi informatici e telematici, Polizia municipale, Protezione civile, SUAP.

- **- Alta Val Nure** (Bettola (*centro di base*); Farini (*centro minore*); Ferriere (*centro minore*); Ponte dell'Olio): Servizi informatici e telematici, Protezione civile, SUAP, Statistica. Alcuni comuni dell'unione hanno attivato convenzioni per la gestione associata di altre funzioni.

- **- Appennino Parma Est** (Langhirano (*centro sovra-comunale*); Lesignano ne' bagni (*centro minore*); Neviano degli Arduini (*centro minore*); Palanzano (*centro minore*); Tizzano Val Parma (*centro minore*): Personale, Servizi informatici e telematici, Pol. municipale, Prot. civile, SUAP.

- **- Savena – Idice** (Loiano (*centro sovra-comunale*); Monghidoro (*centro di base*); Monterezeno (*centro di base*); Pianoro (*centro di base*)): Personale, Servizi informatici e telematici, Protezione civile, SUAP, Statistica, Catasto, Appalti - Compresa centrale unica di committenza - stazione unica appaltante, sismica.

- **- Romagna Forlivese** (Bertinoro; Castrocaro Terme e Terra del Sole; Civitella di Romagna (*centro minore*); Dovadola (*centro di base*); Forlì; Forlimpopoli; Galeata (*centro di base*); Meldola (*centro di base*); Modigliana (*centro di base*); Portico e San Benedetto (*centro di base*); Predappio (*centro di base*); Premilcuore (*centro di base*); Rocca San Casciano (*centro di base*); Santa Sofia (*centro di base*); Tredozio (*centro di base*)): Servizi informatici e telematici, Polizia municipale, Protezione civile, SUAP

- **- Romagna Faentina** (Brisighella (*centro di base*); Casola Valsenio (*centro di base*); Castel Bolognese; Faenza; Riolo Terme; Solarolo): Personale, Servizi informatici e telematici, Urbanistica, Polizia municipale, Protezione civile, SUAP, Catasto, Appalti - Compresa centrale unica di committenza - stazione unica appaltante.

## 6. Buone pratiche regionali ed europee di offerta di Servizi al Cittadino

Alla *scala regionale* appare utile citare le esperienze che seguono.

Nell'Appennino Pamense, a Monchio delle Corti<sup>20</sup>, è stato firmato lo scorso marzo 2015 un Protocollo d'Intesa tra il Comune, l'Azienda USL di Parma e PROGES SCARL, ente gestore della casa residenza anziani Val Cedra, per lo sviluppo e il miglioramento dell'accessibilità e della fruibilità dei servizi socio-assistenziali anche attraverso integrazioni funzionali tra Medici di Medicina Generale e altri Professionisti Sanitari. L'accordo prevede l'ampiamiento della struttura di residenza anziani Val Cedra per la realizzazione del Centro dei servizi alla persona "San Matteo" e la ristrutturazione dell'edificio esistente con la realizzazione di cinque posti letto per cure intermedie territoriali a bassa intensità di cure, di cui tre convenzionati. Il Comune di Monchio farà un intervento su tutto l'edificio della residenza anziani adeguandolo completamente alle normative vigenti.

"Il Welfare di Comunità nell'Unione Terre dei Castelli"<sup>21</sup> dove i comuni montani di Guiglia, Marano sul Panaro e Zocca sono tra i sette comuni dell'Unione in cui il welfare è gestito in forma cooperativa fra pubblico, privato, privato sociale e terzo settore. La regia dei servizi ai cittadini è affidata all'Asp Giorgio Gasparini, ma è importante il contributo del volontariato, a partire dall'Avis di Vignola con i suoi oltre 2.000 donatori e della Pubblica assistenza Vignola, che ogni anno realizza quasi 12mila interventi, dal primo soccorso al trasporto dei malati, fino alla protezione civile.

"A nostra ca"<sup>22</sup> è un progetto promosso dal 2005 dalla Provincia di Parma con fondi di Fondazione Cariparma, realizzato dall'Università per la sperimentazione di una casa intelligente per anziani, una struttura collocata in montagna dotata di modernissime tecnologie informatiche e sanitarie che favorisca la permanenza degli anziani nel proprio ambiente familiare e domestico anche in presenza di limitazioni fisiche. Trattasi di abitazioni rese intelligenti attraverso le nuove tecnologie, utilizzate per sostenere la vita indipendente, per far restare gli anziani, soprattutto quelli che vivono in montagna, nei propri luoghi familiari.

<sup>20</sup> [www.comune.monchio-delle-corti.pr.it](http://www.comune.monchio-delle-corti.pr.it)

<sup>21</sup> [www.youtube.com/watch?v=LqS7iRR-D1c](http://www.youtube.com/watch?v=LqS7iRR-D1c)

<sup>22</sup> <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/news/201ca-nosta-ca201d-la-domotica-per-la-vita-indipendente2028degli-anziani>.

“Rete dei centri territoriali permanenti per l’educazione degli adulti” è un progetto del comune di Castiglione de’ Pepoli, Vergato, Castel di Casio, Monzuno, Camugnano, Porretta Terme nella provincia di Bologna: grazie all’iniziativa di un gruppo di persone del luogo, è stata creata una rete fortemente innovativa di Centri territoriali permanenti, scuole ed enti di formazione professionale, per rispondere in maniera mirata alla domanda di istruzione e formazione degli adulti sul territorio (finanziato dal FSE 2000-2006).

L’Unione dei Comuni dell’Appennino Bolognese<sup>23</sup> (Bo) ha proposto un *progetto organizzativo-funzionale per la gestione associata delle funzioni di promozione turistica e culturale* attraverso la creazione di una rete di operatori per la promo valorizzazione dell’Appennino Bolognese come “Destinazione” attraverso il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- Creazione di un’offerta turistica e culturale integrata, offerta che verrà definita dal tavolo dei tecnici dell’unione che si occuperanno delle funzioni relative al turismo e alla cultura.
- Attività di comunicazione e realizzazione di strumenti di comunicazione innovativi ed alternativi
- Attività di confronto e scambio interdisciplinare con il Tavolo del “Progetto Biblioteche”

La delega delle funzioni turistiche e culturali all’Unione, anche attraverso il coinvolgimento della rete bibliotecaria come cabina di regia della gestione delle informazioni, permetterà un’ottimizzazione delle risorse pubbliche, facilitando il confronto con la Regione Emilia Romagna e più in generale con gli Enti sovra locali. L’Unione attraverso il coordinamento delle rete relativa alle attività culturali e turistiche, potrà ottimizzare le risorse disponibili, favorirà la circuitazione delle eccellenze presenti sul territorio, valorizzerà le specifiche vocazioni locali, e definirà le strategie progettuali per l’ammissione alle linee di finanziamento, regionali, provinciali, comunitarie ed eventualmente a contributi privatistici.

Alla *scala europea* appare utile citare le esperienze che seguono.

*New Crops*<sup>24</sup>, è un progetto internazionale a leadership rumena volto a creare nuove opportunità imprenditoriali in forma cooperativa nelle aree rurali e periferiche. I settori interessati sono il credito, l’agricoltura, i servizi alla persona, le energie sostenibili. L’organizzazione capofila è la Fondazione per lo sviluppo della società civile della Romania; tra i partner, oltre alla Federazione Trentina della Cooperazione: l’Universidad de Almeria e l’Associazione delle organizzazioni dei produttori di frutta e ortaggi di Almeria in Spagna, la cooperativa Coompanion Skaraborg della Svezia occidentale. I partner lavoreranno per scambiare buone prassi per promuovere lo start up d’impresa secondo metodi innovativi. La Federazione Trentina delle Cooperative è chiamata a dare un nel settore dell’economia sociale. L’individuazione delle aree marginali come destinazione del progetto deriva dal fatto che in questi territori il livello di vita e di servizi è più basso che nelle zone urbane e il rischio di povertà è maggiore. Per la ricerca di soluzioni New Crops intende puntare soprattutto sulle potenzialità del metodo cooperativo.

*EURUFU - European Rural Future, New opportunities to secure the provision of public services in rural cities and municipalities*<sup>25</sup> - proposta nel 2014, è un’iniziativa transfrontaliera (Germania - Repubblica Ceca) per trovare soluzioni innovative a problemi come lo spopolamento, l’invecchiamento della popolazione, la mancanza di coesione sociale e la disoccupazione. Le azioni-pilota delle varie regioni rurali hanno puntato a coinvolgere le parti interessate locali e a creare un processo dal basso che consentisse la partecipazione dei cittadini al processo decisionale pubblico, avvicinando così l’amministrazione alle persone. Le azioni includono, tra l’altro, iniziative per migliorare l’assistenza medica ambulatoriale nel distretto di Kyffhaeuser ( Turingia, Germania), nuove opportunità di alloggio per i giovani di Asti (Italia), corsi linguistici e professionali rivolti alle persone in cerca di lavoro nella regione di Usti (Repubblica Ceca).

<sup>23</sup> Costituita Ottobre 2013 è stato sottoscritto l’Atto Costitutivo dell’Unione dei Comuni dell’Appennino Bolognese, composta dai Comuni di: Castel d’Aiano, Castel di Casio, Castiglione dei Pepoli, Gaggio Montano, Grizzana Morandi, Marzabotto, Monzuno, San Benedetto Val di Sambro e Vergato.

<sup>24</sup> <http://www.cooperazionetrentina.it/Ufficio-Stampa/Notizie/New-Crops-nuovo-progetto-europeo-per-le-aree-rurali>

<sup>25</sup> <http://www.lamoro.it/eurufu.php>



## **Il Piano di Sviluppo Rurale (PSR) nella programmazione 2014 - 2020 della Regione Emilia – Romagna e le Misure a favore dei Servizi al Cittadino**

Oltre alla Misura **M19 - Sostegno allo sviluppo locale LEADER - (SLTP - sviluppo locale di tipo partecipativo)**, il PSR risponde al **Fabbisogno F24 "Mantenere la qualità di vita e i servizi per fronteggiare i mutamenti demografici** attraverso la **Misura: M07 - Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali** che si propone di contrastare i principali problemi che condizionano negativamente la presenza delle popolazioni nelle aree rurali, intervenendo per migliorare il sistema infrastrutturale per la banda larga ed i servizi ITC alla popolazione rurale, **il sistema socio-sanitario-assistenziale favorendo la nascita di piccoli centri polifunzionali ad esso dedicati, la ristrutturazione di fabbricati tipici pubblici da destinare a servizi per la popolazione ed a supporto delle attività turistiche**, favorire il monitoraggio degli habitat e delle specie animali e vegetali protette.

Nell'ambito della *sottomisura: 7.4 - Sostegno a investimenti finalizzati all'introduzione, al miglioramento o all'espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, e della relativa infrastruttura*, tra le operazioni che si prevedono riferiti anche ai servizi alla persona vi sono:

- **Operazione: 7.4.01 - Strutture polifunzionali socio-assistenziali per la popolazione.** Il tipo di operazione risponde al fabbisogno F24 "*Mantenere la qualità di vita ed i servizi per fronteggiare i mutamenti demografici*", contribuendo prioritariamente alla focus area P6B "*Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali*" mediante la **ristrutturazione e l'ampliamento di edifici da destinare a strutture polifunzionali che nel rispetto delle peculiarità montane, erogano servizi assistenziali di base (sociali, socio-sanitari e sanitari) alla popolazione rurale.** Si ipotizzano pertanto centri polifunzionali innovativi in cui possono trovare ospitalità: servizi sociali, socio-sanitari e/o sanitari specializzati, normalmente meno diffusi nelle zone più marginali del territorio regionale. La rete socio-assistenziale-sanitaria si potrà avvantaggiare di queste nuove strutture per fornire in loco servizi altamente specializzati e innovativi. I centri polifunzionali potranno ospitare nuovi o innovativi servizi sociali, nonché espandere i possibili servizi di base a livello locale per la popolazione rurale pur realizzando solo adeguate infrastrutture di piccola scala. I servizi di welfare che prioritariamente potranno essere attivati nei centri polifunzionali sono quelli per l'infanzia e la terza età, a sostegno della popolazione con handicap, delle fasce deboli o temporaneamente in difficoltà.
- **Operazione: 7.4.02 - Strutture per servizi pubblici**
  - Per la permanenza della popolazione sul territorio e per migliorarne l'attrattività, sia per i cittadini che per i turisti, è necessario incentivare la realizzazione di infrastrutture in cui inserire i servizi pubblici mancanti o in fase di progressivo indebolimento di offerta. Il tipo di operazione risponde al fabbisogno F24 "*Mantenere la qualità di vita ed i servizi per fronteggiare i mutamenti demografici*", contribuendo prioritariamente alla focus area P6B "*Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali*" prevedendo interventi di recupero di fabbricati pubblici e relative aree di pertinenza di importanza storica e architettonica da destinare a servizi pubblici o attività artistiche, culturali, educative e naturalistiche, così da rendere un territorio attraente per la popolazione ed i turisti anche mediante l'erogazione di servizi pubblici minimi ed attività di intrattenimento adeguate alle aspettative degli utenti. In particolare saranno adeguati immobili da destinare a:
    - centri per la protezione civile;
    - strutture di welfare a favore delle fasce deboli diverse dalle strutture polifunzionali socioassistenziali previste;
    - servizi in ambito culturale (musei, biblioteche, mediateche, centri polivalenti);
    - centri di aggregazione, per il tempo libero e per lo sport.

**Le attività fanno riferimento alla focus area 6.b) *stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali*, per la quale il contributo totale stimato è pari a EUR 7.331.485, per l'intero periodo di programmazione.**

## BOX 2

Segue il dettaglio dei comuni classificati come **centri minori (66 comuni)**

PROVINCIA	COMUNE
Piacenza	Cerignale
	Coli
	Corte Brugnatella
	Farini
	Ferriere
	Ottone
	Pecorara
	Piozzano
	Travo
	Zerba
	Parma
Berceto	
Bore	
Calestano	
Compiano	
Corniglio	
Lesignano de' Bagni	
Monchio delle Corti	
Neviano degli Arduini	
Palanzano	
Pellegrino Parmense	
Solignano	
Terenzo	
Tizzano Val Parma	
Tornolo	
Valmozzola	
Varano de' Melegari	
Varsi	
Reggio Emilia	Baiso
	Busana
	Canossa
	Collagna
	Ligonchio
	Ramiseto

		Viano
Modena		Fiumalbo
		Frassinoro
		Lama Mocogno
		Marano sul Panaro
		Montecreto
		Palagano
		Polinago
		Riolunato
		Serramazzoni
		Sestola
	Bologna	
		Casalfiumanese
		Castel d'Aiano
		Castel del Rio
		Castel di Casio
		Fontanelice
		Gaggio Montano
		Granaglione
		Grizzana Morandi
		Lizzano in Belvedere
		Monte San Pietro
Forlì-Cesena		Civitella di Romagna
		Portico e San Benedetto
		Verghereto
Rimini		Casteldelci
		Maiolo
		Pennabilli
		San Leo
		Sant'Agata Feltria
		Talamello
		Poggio Torriana

Segue il dettaglio dei comuni classificati come **centri di base (46 comuni)**

Provincia	Comune
	Bettola

	Piacenza	Bobbio
		Gropparello
		Morfasso
		Vernasca
	Parma	Bardi
		Bedonia
		Fornovo di Taro
	Reggio Emilia	Carpineti
		Casina
		Toano
		Vetto
		Villa Minozzo
	Modena	Fanano
		Guiglia
		Montefiorino
		Montese
		Pievepelago
		Prignano sulla Secchia
		Zocca
	Bologna	Borgo Tossignano
		Marzabotto
		Monghidoro
		Monterenzio
		Monzuno
		Pianoro
		San Benedetto Val di Sambro
		Sasso Marconi
Valsamoggia		
Ravenna	Brisighella	
	Casola Valsenio	
Forli-Cesena	Borghi	
	Dovadola	
	Galeata	
	Meldola	
	Mercato Saraceno	
	Modigliana	
	Predappio	

	Premilcuore
	Rocca San Casciano
	Roncofreddo
	Santa Sofia
	Sarsina
	Sogliano al Rubicone
	Trezzano
Rimini	Verucchio

Segue il dettaglio dei comuni classificati come **centri sovra-comunali (11 comuni)**:

<b>Provincia</b>	<b>Comune</b>
Piacenza	-
Parma	Borgo Val di Taro
	Langhirano
Reggio Emilia	Castelnovo ne' Monti
Modena	Pavullo del Frignano
Bologna	Castiglione de' Pepoli
	Loiano
	Porretta Terme
	Vergato
Ravenna	Riolo Terme
Forli-Cesena	Bagno di Romagna
Rimini	Novafeltria

## **FONTI**

### **Riferimenti bibliografici**

- OECD, Rural Policy Conferences, "Innovative Service Delivery", Cologne, Germany 3-4 Aprile, 2008
- L'offerta dei Servizi alla Persona nelle Aree Interne della Calabria: Ascolto del Territorio e Innovazione della Policy, 2009, Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici
- Indicazioni attuative del Piano Sociale e Sanitario per gli anni 2013/2014.
- L'Innovazione dei servizi sociali nelle aree rurali: lezioni e casi dall'applicazione del Piano di Sviluppo Rurale 2000/06 in Toscana, 2012, Francesco Di Iacovo & Paola Scarpellini.
- La percezione delle Aree Rurali da parte dei Giovani, 2012, MIPAF
- Nati per Combinazione Risorse chiave e meccanismi generativi di beni pubblici locali nella montagna dell'Emilia-Romagna, 2009, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici- Regione Emilia- Romagna
- Agricoltura inclusiva, imprenditorialità sociale e sviluppo rurale: nuove ipotesi di lavoro per l'economia sociale, 2009, F. Di Iacovo e S. Senni, Trento Colloquio Scientifico Annuale Sull'impresa Sociale
- Piano di Sviluppo Regionale (PSR), Regione Emilia- Romagna 2014-2020

### **Sitografia**

- <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni>
- <http://statistica.regione.emilia-romagna.it/servizi-online/statistica-self-service>
- <http://agricoltura.regione.emilia-romagna.it/psr-2014-2020>
- [www.comuni-italiani.it](http://www.comuni-italiani.it)
- [www.comune.monchio-delle-corti.pr.it](http://www.comune.monchio-delle-corti.pr.it)
- <http://www.lamoro.it/eurufu.php>
- <http://www.cooperazionetrentina.it/Ufficio-Stampa/Notizie/New-Crops-nuovo-progetto-europeo-per-le-aree-rurali>
- <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/news/201ca-nost-ra-ca201d-la-domotica-per-la-vita-indipendente2028degli-anziani>.

### **Fonte dati**

- <http://wwwservizi.regione.emilia-romagna.it/autonomie/gestioni-associate/>