

CONSORZIO SERVIZI AMBIENTALI
CO.SE.A.

Sede Via Berzantina, n° 30/10 - Castel di Casio (BO)

ATTO n° 10

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA CONSORTILE

Adunanza ordinaria.

OGGETTO: Presentazione ipotesi progettuale per l'ampliamento delle attività consortili alla gestione dei servizi alla persona e dei servizi di gestione patrimoniale dei Comuni soci

L'anno duemilaventicinque addì diciassette del mese di dicembre alle ore 11.00, convocata nelle forme prescritte, si è riunita in videoconferenza l'ASSEMBLEA CONSORTILE.

All'appello risultano le seguenti presenze:

COMUNE	RAPPRESENTANTE	QUOTE	VOTI	Presente
ABETONE CUTIGLIANO	BACCI GABRIELE	2,01	2	
ALTO RENO TERME	ANTONELLI EMANUELA del.	7,59	4	x
CAMUGNANO	MASINARA MARCO	2,02	2	x
CASTEL D'AIANO	CHIARI ROSSELLA	2,07	2	x
CASTEL DI CASIO	BERTACCI DANIELE	3,64	2	x
CASTIGLIONE DEI P.	TARABUSI TOMMASO	5,96	3	x
GAGGIO MONTANO	PUCCI GIUSEPPE	5,25	3	x
GRIZZANA MORANDI	RUBINI FRANCO	4,28	3	x
LIZZANO IN BELVEDERE	FRANCHI BARBARA	2,37	2	x
MARLIANA	BRUSCHI FEDERICO	3,54	2	
MARZABOTTO	CUPPI VALENTINA	7,51	4	x
MONZUNO	PASQUINI BRUNO	7,00	3	
PESCIA	TRIDENTE LUCA del.	15,00	5	x
SAMBUCA PISTOIESE	BRESCHI MARCO	1,60	1	
S. BENEDETTO V.S.	SANTONI ALESSANDRO	4,61	3	x
SAN MARCELLO PITEGLIO	MARMO LUCA	8,39	4	
VALSAMOGGIA	ZANNA MILENA	8,86	4	
VERGATO	ARGENTIERI GIUSEPPE	8,30	4	
	Tot.	60,297	33	

Sono presenti per il Collegio dei Revisori dei Conti: il Presidente Roberto Picone, i membri Barbara Lunardini e Alessandro Ricci.

L'Assemblea consortile affida le funzioni di Segretario al Dott. Pieter Jan Messinò come indicato dal Presidente dell'Assemblea che provvede alla redazione del presente verbale.

Essendo legale il numero degli intervenuti, il Presidente dell'Assemblea Consortile Marco

Masinara assume la Presidenza e dichiara aperta la seduta per la trattazione dell'oggetto sopra indicato.

L'ASSEMBLEA CONSORTILE

RICHIAMATA la propria deliberazione nr. 05 del 28 maggio 2025 avente ad oggetto "Approvazione bilancio 2024";

DATO ATTO che con la presente deliberazione è stato dato mandato "al CDA ed al Direttore Generale affinché verificchino ed approfondiscano, mediante specifico studio di fattibilità, condizioni, sostenibilità e modalità per l'ampliamento delle attività consortili alla gestione dei servizi alla persona e dei servizi di gestione patrimoniale Comuni soci.";

Vista l'ipotesi progettuale per assegnare la gestione dei servizi alla persona e dell'unica forma pubblica di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari (l.r. 12/2013) dell'Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese al CO.S.E.A., così elaborata, allegata al presente atto a farne parte integrante e sostanziale;

Considerato che l'ipotesi progettuale prevede:

- *l'attivazione di una soluzione che permetterebbe: di coniugare l'attuale situazione di relativa stabilità finanziaria del Consorzio con il superamento delle criticità riscontrate dall'Unione e conseguentemente dai Comuni nella gestione dei propri servizi; di superare l'attuale modello di fornitura di servizi da parte del Consorzio, basato su un confronto negoziale che si scontra con l'esiguità della propria dotazione organica e con la necessità di rivolgersi comunque al mercato, che spesso è in grado di offrire proposte o più strutturate o più concorrenziali dal punto di vista economico; di valutare la possibilità di politiche di interventi e di investimento a medio termine sia per promuovere progettualità specifiche e sperimentali sul territorio, che richiedono magari un livello minimo di cofinanziamento, sia per investire sul patrimonio pubblico e sulle gestioni dirette dei servizi socio-sanitari, (ad es. interventi di adeguamento delle CRA; interventi di ripristino degli alloggi di edilizia residenziale pubblica); di valutare l'avvio di un pacchetto di interventi compensativi che potrebbe interessare, per la rispettiva quota, anche i Comuni Toscani, promuovendone un ricoinvolgimento nelle attività consortili;*
- *un percorso articolato attraverso una pluralità di fasi procedurali e segnatamente:*
 - *l'eventuale mandato dell'Assemblea Consortile al CDA a porre in essere i passaggi successivi;*
 - *Incarico legale di affiancamento per l'intero percorso di trasformazione;*
 - *Avvio Consultazioni per la predisposizione del modello: Regione, Città Metropolitana, Comuni, Sindacati e stakeholder;*
 - *Verifica condizioni di fattibilità;*
 - *Predisposizione del modello e dei documenti conseguenti: statuto, contratto di servizio Unione Consorzio, modello organizzativo e organigramma, decreto successorio per chiusura Istituzione Servizi Sociali Educativi e Culturali;*
 - *Approvazione del modello e dei documenti conseguenti da parte dell'Assemblea consortile e avvio dei percorsi di modifica e approvazione;*

Uditi i seguenti interventi:

CON i seguenti VOTI espressi per alzata di mano:

Presenti e votanti nr. Comuni rappresentativi di n° voti su 53 totali, per un totale di nr. quote su

100.

Favorevoli:

Contrari: /

Astenuti: /

D E L I B E R A

DI PRENDERE ATTO della proposta progettuale per assegnare la gestione dei servizi alla persona e l'unica forma pubblica di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari (l.r. 12/2013) dell'Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese al CO.SEA. consorzio servizi ambientali, allegata al presente atto a farne parte integrante e sostanziale;

DI DARE MANDATO al CDA di avviare i passaggi previsti dall'ipotesi progettuale al fine della predisposizione del modello gestionale e dei documenti conseguenti: statuto, contratto di servizio Unione Consorzio, modello organizzativo e organigramma, decreto successorio per chiusura Istituzione Servizi Sociali Educativi e Culturali, da trasmettere alla scrivente Assemblea per le successive e conseguenti valutazioni.

**STUDIO DI FATTIBILITA' PER UN'IPOTESI PROGETTUALE DI
AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEI SERVIZI ALLA PERSONA E
DELL'UNICA FORMA PUBBLICA DI GESTIONE DEI SERVIZI
SOCIALI E SOCIO-SANITARI (L.R. EMILIA-ROMAGNA NR.
12/2013) DELL'UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO
BOLOGNESE A FAVORE DI CO.SE.A. CONSORZIO SERVIZI
AMBIENTALI**

Sommario

PREMESSA	7
□ ANALISI DI CONTESTO: I SERVIZI SOCIALI NEI COMUNI EMILIANI;	7
□ ANALISI DI CONTESTO: LE CRITICITA'.	9
□ ANALISI DI CONTESTO: IL CONSORZIO ;	12
□ ANALISI DI CONTESTO: GLI OBIETTIVI.	14
OBIETTIVI E FINALITÀ	15
□ GOVERNANCE PUBBLICA.	15
□ STABILITA' RISPETTO AL CONTINUO MUTAMENTO DEL QUADRO NORMATIVO	15
□ PROSSIMITA' TERRITORIALE.	16
□ PRESENZA E VISIBILITA' SUL TERRITORIO.	16
□ UNIONE COME SEDE DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA TERRITORIALE.	16
□ SPERIMENTAZIONE DI MODELLI REPLICABILI.	16
FUNZIONI E MODULI DI ATTIVITÀ	17
□ LE GESTIONI DIRETTE;	17
□ LA NECESSITA' DI INTEGRARE LE POLITICHE	17
□ LA NECESSITA' DI SEPARARE PROGRAMMAZIONE, COMMITTENZA E GESTIONE.	18
IL MODELLO ORGANIZZATIVO	18
□ GOVERNANCE E I RUOLI ORGANIZZATIVI	18
□ MODULI ORGANIZZATIVI PREDETERMINATI	20
ANALISI SWOT (STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES, THREATS)	22
SCHEMA OPERATIVO IPOTIZZABILE	23
PROGRAMMAZIONE DELL'ATTIVITÀ E FASI TEMPORALI DI ATTUAZIONE	23
□ DEFINIZIONE DELLE FASI E DEL CRONOPROGRAMMA	23
SINTESI E CONCLUSIONI	3

PREMESSA

- ANALISI DI CONTESTO: I SERVIZI SOCIALI NEI COMUNI EMILIANI;

L'attuale gestione associata dei Servizi Sociali nei Comuni Emiliani aderenti al Consorzio è frutto di un percorso articolato avviato in ossequio a quanto previsto dalla L.R. legge regionale 21 dicembre 2012, nr. 21, recante *“Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*, con cui la Regione Emilia-Romagna ha approvato le misure per l'adeguamento delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, alla luce delle disposizioni normative statali in materia di riordino territoriale e funzionale, che ha portato alla estinzione della Comunità Montana dell'Appennino Bolognese ed alla costituzione dell'Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese il 22.10.2013. Contestualmente è stato avviato il programma di riordino per l'individuazione dell'unica forma pubblica di gestione dei servizi sociali così come previsto dalla LR 12/2013 recante *“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”*.

All'interno di questa cornice l'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese è stata, dapprima, individuata quale unica forma pubblica di gestione dei servizi sociali a livello distrettuale ed ha, successivamente, costituito l'Istituzione dei Servizi Sociali Educativi e Culturali dell'Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese quale proprio organismo strumentale deputato alla gestione dei servizi alla persona. Parallelamente si è compiuto il graduale ritiro della delega delle funzioni socio-assistenziali originariamente in capo all'AUSL:

- dal 1/7/2015 ritiro delle delega per l'Area Anziani e contestuale erogazione del Servizio Sociale Territoriale a favore di Anziani e Adulti da parte dell'Istituzione dell'Unione;
- dal 1/1/2016 il ritiro delle delega per l'Area Disabili,;
- dal 1/1/2017il ritiro delle delega per l'Area Minori;

in ossequio a quanto previsto nell'Accordo di programma per l'integrazione socio-sanitaria delle funzioni socio-assistenziali delegate, approvato nella seduta del Comitato di Distretto del 17/12/2014.

Riferimenti amministrativi:

- Delibera Consiglio Unione nr. 12 del 27.03.2014 avente ad oggetto "Convenzione per IL CONFERIMENTO DELLE FUNZIONI RELATIVE ALLA PROGETTAZIONE E GESTIONE DEL SISTEMA LOCALE DEI SERVIZI SOCIALI ED EROGAZIONE DELLE RELATIVE PRESTAZIONI AI CITTADINI - APPROVAZIONE";
- Delibera di Consiglio Unione nr. 36 del 28/11/2014 avente ad oggetto "L.R. 12/2013: APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA DI RIORDINO DELLE FORME PUBBLICHE DI GESTIONE NEL SISTEMA DEI SERVIZI SOCIALI E SOCIO-SANITARI E DELLO SCHEMA CONVENZIONALE TRA L'UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO BOLOGNESE E L'UNIONE ALTO RENO";
- Delibera di Consiglio dell'Unione nr. 03 del 27/03/2015 avente ad oggetto "COSTITUZIONE ISTITUZIONE SERVIZI SOCIALI, CULTURALI ED EDUCATIVI DELL'UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO BOLOGNESE - APPROVAZIONE REGOLAMENTO".

Gli elementi di forza della soluzione progettuale prescelta venivano espressamente rinvenuti nei seguenti profili strategici:

- ricomposizione della unitarietà gestionale dei processi che caratterizzano il Sistema Locale dei Servizi Sociali ed Erogazione delle Relative Prestazioni ai Cittadini, con evidenti vantaggi in termini di maggiore funzionalità degli stessi;
- semplificazione dei processi gestionali, organizzativi e di bilancio attraverso un organismo strumentale in grado di assicurare risposte più celeri alle mutevoli esigenze di contesto;
- flessibilità organizzativa, ai sensi dell'art. 18 comma 2-bis del dl 112/2008, alla luce del quale i vincoli alle assunzioni e alle spese di personale previsti per le amministrazioni di riferimento non sono più immediatamente e direttamente applicabili alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali

ed alla persona e le farmacie, cui compete tuttavia l'obbligo di mantenere un livello di costi per il personale coerente con la quantità dei servizi erogati;

Il tutto sostenendo una logica di gestione pubblica diretta di alcuni servizi alla persona ritenuti strategici per il territorio, che ad oggi annovera:

Casa Residenza per Anziani "Colonie Dallolio" Castiglione dei Pepoli;

Centro Diurno di Castiglione dei Pepoli "Colonie Dallolio";

Casa Residenza Anziani "G. Bontà" Vergato;

Centro diurno per Anziani "Franco Nanni" Vergato;

Servizio di Assistenza domiciliare distrettuale e servizi accessori;

A distanza di dieci anni dall'avvio del percorso si rende opportuna un'analisi approfondita finalizzata a verificare lo stato dell'arte, l'andamento e le criticità del percorso progettuale intrapreso al fine di poterne delineare i potenziali futuri sviluppi.

- ANALISI DI CONTESTO: LE CRITICITÀ.

L'attuale configurazione gestionale costruita sul modello dell'Istituzione dei Servizi Sociali Educativi e Culturali dell'Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese, ad oggi sconta una serie di criticità legate essenzialmente alla natura stessa dell'Ente quale organismo strumentale dell'Unione.

La mancanza di un quadro giuridico di riferimento approfondito e puntuale, unitamente all'assenza di personalità giuridica dell'istituzione porta con sé alcune problematiche operative di non poco conto che si sono vieppiù consolidate negli ultimi anni.

Il laconico quadro normativo di riferimento, se da un lato consente di avvalersi di alcune semplificazioni, come quella legata alla sottrazione dai vincoli alle assunzioni e alle spese di personale previsti per le amministrazioni di riferimento, dall'altro induce un meccanismo di attrazione dei relativi schemi operativi al modello dell'Ente di riferimento, replicandone pertanto forma e modalità. A

maggior ragione in considerazione del fatto che, non solo il sistema del bilancio e degli strumenti di programmazione è analogo a quello degli enti locali (la norma impone che il bilancio sia predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 9 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, completo dei relativi allegati; e che il rendiconto della gestione predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, completo dei relativi allegati), ma l'intero sistema dei controlli ricalca quello dell'Ente di riferimento, inducendo quindi gli organi di controllo a riempire lo spazio interpretativo delle norme in senso tendenzialmente restrittivo e, comunque, modulato sugli schemi operativi dell'ente di riferimento.

Aspetto ulteriormente irrigidito dalla tradizionale attenzione posta dal legislatore alle partecipazioni degli enti locali che si traduce tendenzialmente nel trasferimento dei vincoli operativi previsti per gli enti locali di riferimento anche in capo ai soggetti partecipati, al fine di garantire tutti i controlli funzionali ad assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dalla partecipazione del sistema delle autonomie locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Sostanzialmente questo significa che l'approvazione degli atti di programmazione economica finanziaria dell'Istituzione sono sottoposti alla medesima procedura prevista per l'approvazione degli atti dell'Unione, oltre a dover essere approvati anche dal Consiglio dell'Unione, con evidente aggravamento degli oneri burocratici relativi.

Per altro verso l'assenza di personalità giuridica e la condivisione del medesimo codice fiscale dell'Unione, comporta:

- L'impossibilità di accedere all'anticipazione di tesoreria per assicurare la disponibilità di cassa necessaria per garantire il pagamento delle fatture entro i termini imposti dalla normativa euro unitaria (30 gg.). Il Tesoriere, infatti, non riconosce l'Istituzione come soggetto autonomo rispetto all'Unione ammettendo pertanto l'accesso a tale istituto (peraltro limitato per legge ai tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio) unicamente a quest'ultima. Ovviamente questo ingenera un continuo meccanismo di

trasferimento di risorse di cassa tra Unione e Istituzione complesso ed articolato che, seppur avvantaggiato dalla gestione unitaria del servizio finanziario, impatta sensibilmente sull'organizzazione delle attività del servizio finanziario;

- Il mancato riconoscimento dell'Istituzione come soggetto autonomo comporta spesso che la partecipazione a finanziamenti, bandi o altre attività progettuali postuli la formale adozione degli atti a cura dell'Unione che viene quindi individuata come beneficiaria del contributo, con necessità di dover disporre l'ulteriore trasferimento delle risorse dall'Unione all'Istituzione e conseguente aggravamento degli oneri burocratici legati alla gestione procedurale delle pratiche progettuali;

Questo aggravamento degli oneri burocratici e procedurali è ampliato dai dati di attività dell'istituzione che risultano significativamente superiori a quelli dell'Unione:

Unione: personale complessivo (t.i., t.d., comandi, somministrati) =

26

Istituzione personale complessivo (t.i., t.d., comandi, somministrati) =

107

Spese correnti anno 2024:

Bilancio Unione = 3.783.633,67

Bilancio ISSEC = 9.782.070,39

I costi stimati degli oneri burocratici e gestionali riconducibili alle criticità sopra rilevate sono così quantificabili:

Indicatore di Ritardo nei pagamenti: 35 giorni

Costituzione Fondo di Garanzia Debiti Commerciali 2024: € 96.089,00 (ai sensi art. 1 commi da 859 a 872 Legge 145/2018). La costituzione del fondo, sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti e che a fine esercizio confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione, rappresenta una importante riduzione della capacità di spesa dell'Ente nella gestione ordinaria.

L'articolo 4-bis del Decreto Legge 13/2023, insieme alle circolari della Ragioneria Generale del 2024, introducono norme stringenti per assicurare la puntualità dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, con un particolare focus sugli enti

locali. Queste norme fanno parte delle riforme attuate nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e mirano a migliorare l'efficienza finanziaria e la gestione delle risorse pubbliche.

La configurazione dell'Istituzione, quale organismo strumentale di un ente di secondo livello privo di entrate proprie, induce a ritenere che le difficoltà di cassa riscontrate siano in qualche modo connaturate al modello. Anche in considerazione del fatto che la stragrande maggioranza dei trasferimenti sono regionali e statali, e i relativi termini non sono negoziabili da parte dell'Istituzione.

Il costo stimato per la gestione dei procedimenti relativi alla approvazione dei documenti di programmazione e redazione dei relativi atti, ivi compresi gli atti di gestione delle fasi in cui si articola il procedimento di spesa e di gestione dell'entrata è pari a: nr. 2 TPE (L'unità Tempo Pieno Equivalente (TPE) di fabbisogno/consumo di personale corrisponde ad un lavoratore a tempo pieno che garantisce su base annua il tempo lavoro previsto dal contratto), pari ad €: 70.000,00. Queste persone sono sottratte alla gestione operativa dei servizi.

Il totale degli oneri burocratici e procedurali sopra delineati sono pertanto stimabili in almeno **170.000,00/190.000,00 €** annui.

- ANALISI DI CONTESTO: IL CONSORZIO ;

Carattere Pubblico del Consorzio.

Dalla analisi Statutaria si evince che il Consorzio è stato costituito tra enti locali (comuni) ai sensi dell'art. 31 T.U.E.L. e rientra, più precisamente, tra i Consorzi di enti locali per lo svolgimento in forma associata di servizi, ambientali e di altra natura, in favore dei comuni membri. Il Consorzio è quindi assoggettato alla disciplina delle Aziende speciali ex art. 114 TUEL (v. art. 31, co. 8, T.U.E.L.).

Questo varrebbe a rendere l'attuale contenitore consortile compatibile con il modello dell'azienda pubblica di servizi alla persona di cui alla L.R. nr. 12/2013.

L'attuale configurazione del CO.SE.A. Consorzio Servizi Ambientali è il frutto del perfezionamento del percorso approvato con il documento denominato "Prospettive strategiche del "Sistema COSEA" (deliberazione dell'Assemblea Consortile n 02 del 06/03/2018), nell'ambito del quale si prevedeva di "avviare il

percorso di consultazione dei comuni soci, da concludersi entro il 31 marzo, al fine di deliberare la procedura ad evidenza pubblica necessaria all'avvio di processi di integrazione con altri gestori, da realizzarsi attraverso la cessione delle azioni di Cosea Ambiente Spa e l'affidamento in concessione della gestione della discarica di Cà dei Ladri, con tutte le garanzie sulla qualità, il costo dei servizi e gli investimenti, nonché sui presidi territoriali e sull'occupazione".

Ad oggi pertanto il Consorzio consta di un numero complessivo di 07 dipendenti, mentre i servizi svolti sono i seguenti:

- Servizio Supporto Tributario;
- Servizio consulenza in ambito TARI;
- Servizio energia;
- Servizio ICT;
- Servizio cimiteriale.

Molti dei servizi elencati sono svolti mediante ricorso al mercato stante l'attuale ridotta dotazione organica del Consorzio.

L'altro ambito di intervento del Consorzio è rappresentato dalla gestione della concessione della Discarica di Cà dei Ladri, affidata a partire da luglio 2019 ad Herambiente S.p.A., che ha comportato il contestuale trasferimento in capo al concessionario del personale del Consorzio prima occupato nella gestione diretta dell'impianto. L'attuale impianto ha esaurito la propria capacità di sbancamento dei rifiuti il 31.12.2023. Tuttavia, con Delibera di Giunta Regionale Num. 1163 del 17/06/2024 è stato recentemente approvato il PROVVEDIMENTO AUTORIZZATORIO UNICO COMPRENSIVO DEL PROVVEDIMENTO DI VIA RELATIVO AL PROGETTO DI OTTIMIZZAZIONE DEL SITO IMPIANTISTICO ESISTENTE CON REALIZZAZIONE DEL 6° SETTORE DI DISCARICA IN COMUNE DI GAGGIO MONTANO (BO), LOC. "CÀ DEI LADRI", CHE INTERESSA ANCHE IL COMUNE DI VERGATO (BO), PROPOSTO DALLA SOCIETÀ HERAMBIENTE S.P.A., che consente la realizzazione di un ulteriore settore della discarica con una capacità utile di abbancamento pari a circa 540.000 m³, corrispondenti a ca. 460.000 tn di rifiuti speciali. Si apre pertanto una nuova fase operativa della discarica subordinata alla stipula di un ulteriore accordo integrativo con HerAmbiente S.p.A. per i profili di dettaglio dell'accordo integrativo della

Concessione già sottoscritto a gennaio 2023, che dovrà regolare tutti gli aspetti ed i profili all'epoca non espressamente previsti.

Questo passaggio apre la strada ad un nuovo periodo di stabilità finanziaria del Consorzio con contestuale possibilità di avviare politiche espansive a supporto dei bisogni dei Comuni soci.

- ANALISI DI CONTESTO: GLI OBIETTIVI.

L'obiettivo del progetto è quello di consolidare il percorso di riordino ottimizzando il modello gestionale al fine di renderlo più efficiente e adeguato rispetto al quadro effettivo dei bisogni, delle necessità e delle peculiarità del nostro territorio, mettendo a frutto i dieci anni di esperienza e valorizzando in particolare i modelli di gestione diretta in mano pubblica dei servizi.

Rafforzando nel contempo una realtà territoriale, quale quella consortile, radicata e con una visibilità diretta per i cittadini.

Perché ora?

- PNRR Riforma 1.11 PNRR "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie" rispetto del termine di 30 giorni per il pagamento delle somme nascenti da somministrazione, forniture ed appalti;
- riattivazione dei vincoli e delle procedure del Patto di stabilità e crescita, Piano Strutturale di bilancio e nuovi vincoli per gli enti locali;
- sperimentazione sul campo del modello prima del termine dell'attuale ciclo di programmazione dei fondi europei (2021-2027), per cogliere le opportunità del nuovo ciclo programmatico;
- necessità di garantire la gestione delle progettualità finanziate nell'ambito del PNRR (es. Pinqua) i cui lavori sono in corso di completamento (giugno 2026);
- nuova legislatura dell'Unione appena insediata in continuità (3 nuovi Sindaci su 11) con quella precedente;
- periodo di stabilità finanziaria del Consorzio con possibilità di investire su politiche espansive per il soddisfacimento dei bisogni dei Comuni soci.

OBIETTIVI E FINALITÀ

La finalità è anzitutto quella di garantire la continuità degli indirizzi originariamente formulati e che stanno alla base delle scelte che hanno connotato il percorso di riordino per l'unica forma pubblica di gestione.

- GOVERNANCE PUBBLICA. Il Progetto si propone di confermare la governance pubblica della gestione dei servizi, privilegiando le gestioni dirette in mano pubblica. In questo senso il contenitore CO.Se.A. costituisce l'ambito elettivo privilegiato, in considerazione della sua qualificazione come organismo di diritto pubblico, a partecipazione esclusivamente pubblica, dotato di personalità giuridica e autonomia imprenditoriale. La governance pubblica potrà trovare ulteriore esplicazione nella previsione a livello statutario di un organismo di controllo ed indirizzo che indirizzi il CDA consortile nelle scelte afferenti i servizi interessati (con potere di partecipazione alle sedute e disciplina delle modalità di esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo). L'organismo di controllo e di indirizzo potrebbe avere, perlomeno in fase iniziale, la medesima composizione dell'attuale CDA dell'Istituzione, al fine di assicurare piena continuità politica ed amministrativa e il collegamento diretto con la Giunta dell'Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese. La revisione statutaria del Consorzio è comunque già necessaria allo stato attuale per superare alcune norme datate e alcuni vincoli procedurali non più rispondenti alle esigenze del tempo.
- STABILITA' RISPETTO AL CONTINUO MUTAMENTO DEL QUADRO NORMATIVO. La costante ridefinizione del quadro normativo all'interno del quale si muovono gli enti locali, conseguente alla partecipazione del sistema delle autonomie locali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, in assenza di una cornice ordinamentale certa e definita e di un piano di riforme organico, rende sempre più imprescindibile individuare un modello gestionale che sia intangibile dall'ipertrofica produzione normativa che caratterizza la vita recente dei Comuni. Un modello che possa concentrarsi in via esclusiva sui servizi, sull'efficientamento degli stessi, sulla

soddisfazione degli utenti, che possa sperimentare soluzioni finalizzate al costante miglioramento del custode care.

- **PROSSIMITA' TERRITORIALE.** Il Progetto punta a mantenere quanto più possibile la vicinanza del modello gestionale e dell'apparato decisionale al territorio, al fine di avvicinare quanto più possibile le decisioni e le scelte ai cittadini, salvaguardando il concetto di filiera corta sperimentato con il modello istituzione.
- **PRESENZA E VISIBILITA' SUL TERRITORIO.** Il Consorzio Co.Se.A. è garanzia di collegamento al territorio e di visibilità. Il brand legato al sistema COSEA è conosciuto dai cittadini del territorio per il servizio di raccolta rifiuti cessato da poco, e consentirebbe pertanto di assicurare una immediata riconducibilità del servizio alla gestione pubblica del territorio.
- **UNIONE COME SEDE DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA TERRITORIALE.** L'operazione garantirebbe all'Unione di mantenere l'intera governance dell'operazione, assicurandone un ruolo centrale e rafforzandone la funzione di sede elettiva per la pianificazione politica e strategica integrata a livello territoriale. Funzione che trova espressa declinazione del Documento Unico di Programmazione dell'Unione stessa, in cui si legge: *“in una nuova visione strategica l'Unione rappresenta la leva per realizzare un insieme organico di interventi e misure, sinergici tra loro, funzionalmente coerenti e funzionali a consentire all'Appennino, quale area fragile del territorio metropolitano, di fronteggiare le sfide di medio e lungo periodo.”*; ed inoltre che *“in particolare l'esigenza di mantenere il ruolo dell'Unione quale interlocutore privilegiato delle scelte strategiche territoriali, in grado di sviluppare politiche integrate, va a braccetto con la necessità, alla luce dell'esperienza gestionale condotta sino ad oggi, di indagare nuovi modelli di gestione diretta dei servizi, più efficienti e meno gravati dalle condizionalità e dalla presenza di molteplici livelli di regolazione tipiche di una gestione strettamente “pubblicistica”.* (DUP 2024-2026).
- **SPERIMENTAZIONE DI MODELLI REPLICABILI.** L'operazione potrebbe permettere di sperimentare soluzioni e modelli replicabili anche per i Comuni soci Toscani ed eventualmente ipotizzare di integrare la gestione dei Servizi per i Comuni contermini.

FUNZIONI E MODULI DI ATTIVITÀ

- LE GESTIONI DIRETTE;

L'ipotesi progettuale nasce dalla necessità di definire un modello gestionale per gli attuali servizi in gestione diretta, ovvero:

- Casa Residenza per Anziani "Colonie Dallolio" Castiglione dei Pepoli;
- Centro Diurno di Castiglione dei Pepoli "Colonie Dallolio";
- Casa Residenza Anziani "G. Bontà" Vergato;
- Centro diurno per Anziani "Franco Nanni" Vergato;
- Servizio di Assistenza domiciliare distrettuale e servizi accessori;

Con possibilità di estendere la gestione diretta, in un momento successivo, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, attualmente in concessione ad ACER.

- LA NECESSITA' DI INTEGRARE LE POLITICHE

Il modello dell'Istituzione è stato concepito, sin dalle origini, per gestire in forma integrata e trasversale tutte le politiche legate alla persona: oltre al sociale, sono ricomprese infatti le politiche abitative, i servizi educativi e anche i servizi di promozione culturale. Con l'intento di seguire la persona in tutto il suo progetto di vita, quindi non solo risposta al bisogno, ma anche promozione dell'attivazione delle risorse e delle potenzialità del singolo, della comunità, del territorio. Un territorio di certo anche fragile, caratterizzato da una bassa densità abitativa ma oggettivamente ricco di risorse paesaggistiche e naturali, storiche, artistiche, culturali, di tradizioni e di opportunità. Nel quale si può stare bene e restare. L'Istituzione ha attivato una nuova modalità di lavoro che ambisce ad affrontare i bisogni sociali emergenti con un punto di vista integrato con quello della cultura, dello sviluppo del territorio e del turismo (un pivot atipico). Questa soluzione, che nei fatti ha dato buona prova di sé, trova conferma sul piano organizzativo: l'integrazione delle politiche consente di sviluppare competenze e professionalità trasversali, di omogeneizzare le procedure amministrative e di gestione e consentire una flessibilità organizzativa funzionale a ridurre i costi delle strutture di supporto. In questo senso il progetto deve tenere in considerazione la necessità di integrare le politiche, anche per evitare:

- di disperdere l'efficacia dei finanziamenti attualmente in corso che sostengono il rafforzamento dei servizi e che presuppongono l'integrazione fra le varie fasi operative di erogazione degli stessi (area dell'accesso, area della presa in carico ed area dell'erogazione del servizio);
 - la duplicazione delle funzioni e delle strutture e dei relativi costi. Ipotizzare il permanere di nuclei di attività all'interno dell'Istituzione imporrebbe necessariamente predisporre una struttura, ancorché minima, per presidiarne il relativo svolgimento;
 - ottimizzazione delle soluzioni organizzative e progettuali (si pensi ad es. all'integrazione dello sportello delle politiche abitative all'interno dello sportello sociale, che potrebbe diventare anche sportello di facilitazione digitale).
- LA NECESSITA' DI SEPARARE PROGRAMMAZIONE, COMMITTENZA E GESTIONE.

La soluzione progettuale permetterebbe, infine, di intervenire su una delle criticità che il modello istituzione ha evidenziato, ovvero la commistione fra attività di programmazione e committenza e l'attività gestionale, in dispregio ai principi di separazione dei poteri. La prefigurazione dell'Ufficio di Piano nell'ambito dell'Istituzione opera, infatti, al medesimo livello della gestione, favorendone il confronto per un lato, ma dall'altro impedendone uno sviluppo pieno, autonomo ed indipendente. L'opzione sarebbe quella di stralciare l'Ufficio di Piano, riconducendolo all'interno dell'Unione, alle dirette dipendenze della Giunta, la quale, in ossequio agli accordi convenzionali citati in premessa, costituisce l'organo di indirizzo e controllo oltre che di riferimento e ratifica delle attività del Comitato di distretto socio-sanitario.

IL MODELLO ORGANIZZATIVO

- GOVERNANCE E I RUOLI ORGANIZZATIVI

La Governance della struttura potrebbe essere integrata, sia valutando l'ampliamento del CDA dagli attuali tre ai cinque membri previsti dallo Statuto, sia prevedendo, a livello statutario, un organismo di indirizzo e di controllo, cui potrebbero essere attribuiti compiti di vigilanza e di indirizzo

al CDA con riferimento ai servizi alla persona. La prima composizione dell'organismo di indirizzo e di controllo potrebbe ricalcare la composizione attuale del CDA dell'Istituzione dei Servizi Sociali Educativi e Culturali. Tale organismo potrebbe essere di diretta espressione assembleare, una sorta di comitato esecutivo e potrebbe essere presieduto dal Presidente dell'Assemblea, al fine di garantire una forma di stretto collegamento con l'Assemblea.

Principio organizzativo generale dovrebbe essere quello, di derivazione pubblicistica, di separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e le funzioni di gestione tecnico-amministrativo, in applicazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Ed in applicazione ai principi previsti dall'art. 114 del t.u. enti locali per le aziende speciali, per effetto del combinato disposto dell'art. 31 del t.u. enti locali che disciplinando i Consorzi tra enti locali (il Co.Se.A. appunto) rinvia espressamente alle disposizioni in materia di aziende speciali di cui all'art. 114.

Ai sensi del richiamato art. 114

L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.

((L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile.))

3. Organi dell'azienda sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale.

4. L'azienda e l'istituzione ((conformano)) la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo ((dell'equilibrio economico, considerando anche i proventi derivanti dai trasferimenti, fermo restando, per l'istituzione, l'obbligo del pareggio finanziario.))

5. Nell'ambito della legge, l'ordinamento ed il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti

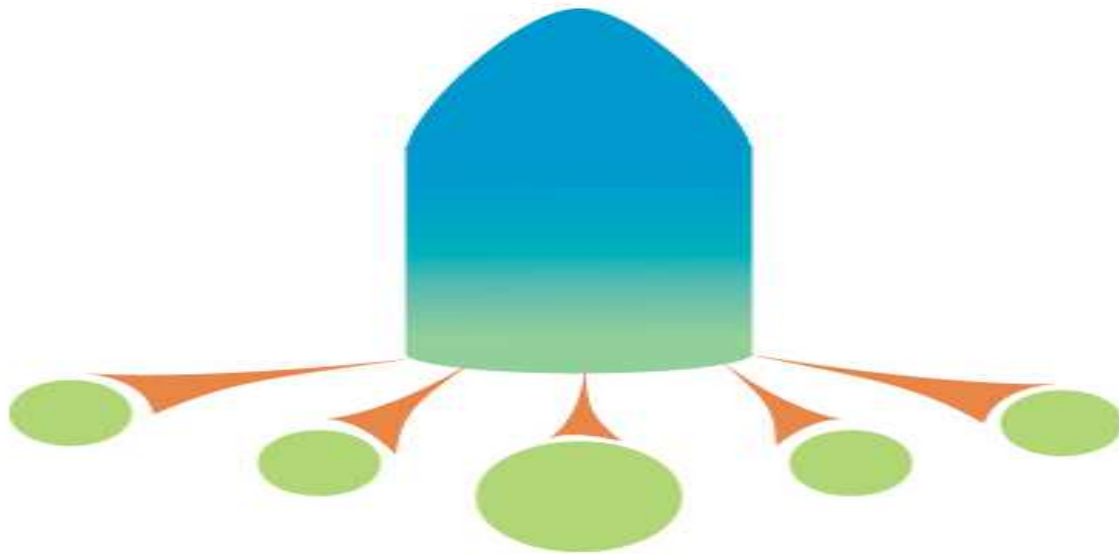
In questa logica l'attività di pianificazione, programmazione, definizione degli obiettivi e delle priorità, sarà separata dall'attività amministrativa e gestionale e di raggiungimento dei risultati. Con una demarcazione tra gli organi di governo (Assemblea, CDA e Comitato di Indirizzo e Controllo) e l'apparato amministrativo (Direttore Generale, dirigenti, personale). Ai primi spetterebbero i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. In particolare si potrebbe ipotizzare l'attribuzione ai dirigenti di tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo. Compresi tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente.

- **MODULI ORGANIZZATIVI PREDETERMINATI**

Il modello organizzativo potrebbe ricalcare l'attuale struttura attivata in seno all'Istituzione, salvo alcune lievi rimodulazioni. L'attuale articolazione delle unità organizzative, infatti, si fonda su ambiti omogenei di attività dotati di autonomia sia funzionale che operativa. In particolare, ciò è particolarmente evidente per le c.d. gestioni dirette dei servizi sociali e ad integrazione socio-sanitaria, rispetto ai quali i riferimenti normativi dell'accreditamento e dell'autorizzazione al funzionamento delineano modelli organizzativi abbastanza stringenti. Per quanto riguarda Il Servizio Sociale Territoriale rappresentato dal sistema integrato di interventi e servizi sociali, potrebbe essere opportuno mantenere l'attuale separazione della fase dell'accesso, rispetto alla fase della presa in carico (Servizio

Sociale Professionale), al fine di valorizzare, sia l'articolazione territoriale del sistema degli sportelli, sia l'accesso integrato al sistema di interventi e servizi offerti. Coniugando in questo modo le attività associate gestite a livello sovracomunale con le specifiche iniziative territoriali, espressione delle tipicità proprie di ciascun Ente.

Il modello organizzativo complessivo potrebbe pertanto mantenere l'attuale configurazione Back-front, del tipo sotto rappresentato, in considerazione dell'elevata specializzazione delle competenze richieste e dell'elevata standardizzazione delle procedure in termini di conseguimento di efficienza ed efficacia della gestione:



Copyright Frieri---Gallo---Mordenti, "Le Unioni di Comuni", Maggioli 2012

Questo modello permette di valorizzare la costituzione di un ufficio centrale di back office, altamente professionalizzato ed in grado di assicurare la massima specializzazione delle competenze, un ottimale livello di efficienza e l'omogeneizzazione del servizio a livello territoriale.

La soluzione consentirebbe di integrare all'interno del modello organizzativo l'attuale struttura del Consorzio, con una piccola rimodulazione degli attuali assetti organizzativi. L'operazione si potrebbe accompagnare con percorsi di

riqualificazione professionale degli attuali 07 dipendenti del Consorzio (nr. 02 area bilancio e segreteria; nr. 01 servizio energia; nr. 01 servizio tariffa e tributi; nr. 03 servizio informatico).

ANALISI SWOT (STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES, THREATS)
dell'ipotesi progettuale:

Punti di FORZA:

- **Liquidità**
- **Flessibilità organizzativa e gestionale**
- **vicinanza al territorio**
- **rilancio di un organismo partecipato “discusso”**
- **controllo maggioritario dell'Ente**
- **modello organizzativi predefiniti e sperimentati**

Punti di DEBOLEZZA:

- **non completa identità della compagine proprietaria**
- **parziale allontanamento del centro decisionale**
- **continuità ruolo Unione**
- **resistenze al cambiamento**

OPPORTUNITA':

- **disponibilità investimenti**
- **propensione a nuove progettualità**
- **sperimentazione per future implementazioni (v. gestione alloggi)**

MINACCE:

- **governabilità/instabilità politica**
- **coinvolgimento Comuni toscani e emiliani non interessati dal progetto**

SCHEMA OPERATIVO IPOTIZZABILE

L'ipotesi operativa prefigurabile, alla luce delle valutazioni sopra espresse, sarebbe rappresentata dal seguente schema:

- Conferma dell'attuale conferimento delle funzioni dei servizi alla persona tra Comuni aderenti e l'Unione (si tratta sostanzialmente delle seguenti convenzioni: funzioni RELATIVE ALLA PROGETTAZIONE E GESTIONE DEL SISTEMA LOCALE DEI SERVIZI SOCIALI ED EROGAZIONE DELLE RELATIVE PRESTAZIONI AI CITTADINI dai Comuni aderenti all'Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese; Funzioni turistiche e culturali);
- Affidamento mediante contratto di servizio tra Unione (in nome e per conto dei Comuni aderenti) e Co.Se.A. dei servizi c.d. alla persona conferiti, ovvero servizi sociali e funzioni di promozione turistica e culturale;

Questo schema consentirebbe di salvaguardare la partecipazione dell'Unione al Programma di Riordino Territoriale, che costituisce lo strumento adottato dalla Regione Emilia-Romagna per accompagnare e sostenere, incentivandola, la gestione associata di funzioni comunali per uno sviluppo territoriale finalizzato ad offrire servizi innovativi ed inclusivi ai cittadini.

PROGRAMMAZIONE DELL'ATTIVITÀ E FASI TEMPORALI DI ATTUAZIONE

- DEFINIZIONE DELLE FASI E DEL CRONOPROGRAMMA
- Presentazione dello studio di fattibilità all'Assemblea consortile;
- Mandato dell'Assemblea Consortile al CDA a porre in essere i passaggi successivi;
- Incarico legale di affiancamento per l'intero percorso di trasformazione;
- Avvio Consultazioni per la predisposizione del modello: Regione, Città Metropolitana, Comuni, Sindacati e stakeholder;
- Verifica condizioni di fattibilità;
- Predisposizione del modello e dei documenti conseguenti: statuto, contratto di servizio Unione Consorzio, modello organizzativo e organigramma, decreto successorio per chiusura Istituzione Servizi Sociali Educativi e Culturali;

- Approvazione del modello e dei documenti conseguenti da parte dell'Assemblea consortile e avvio dei percorsi di modifica e approvazione;
- REBRANDING da CO.SE.A CONSORZIO SERVIZI Ambientali a CO.SE.A. Consorzio Servizi APPENNINO);
- Avvio del percorso di modifica statutaria a cura dei Consigli Comunali;
- Avvio del percorso di approvazione del contratto di servizio Comuni-Unione-Consorzio;
- Avvio del percorso di chiusura dell'Istituzione dei Servizi Sociali Educativi e Culturali, approvazione decreto successorio
- Avvio percorso di consultazioni per il passaggio del personale;
- Predisposizione uffici e connettività;
- Trasferimento logistico uffici e personale.

SINTESI E CONCLUSIONI

La soluzione permetterebbe di coniugare l'attuale situazione di relativa stabilità finanziaria del Consorzio con il superamento delle criticità riscontrate dall'Unione e conseguentemente dai Comuni nella gestione dei propri servizi. Permetterebbe di superare l'attuale modello di fornitura di servizi da parte del Consorzio, basato su un confronto negoziale che si scontra con l'esiguità della propria dotazione organica e la necessità di rivolgersi comunque al mercato, che spesso è in grado di offrire proposte o più strutturate o più concorrenziali dal punto di vista economico. La stabilità finanziaria del Consorzio e la disponibilità di parte delle risorse della concessione, permetterebbe inoltre di valutare la possibilità di politiche di interventi e di investimento a medio termine sia per promuovere progettualità specifiche e sperimentali sul territorio, che richiedono magari un livello minimo di cofinanziamento, sia per investire sul patrimonio pubblico e sulle gestioni dirette dei servizi socio-sanitari, (ad es. interventi di adeguamento delle CRA; interventi di ripristino degli alloggi di edilizia residenziale pubblica). Contestualmente potrebbero essere valutato un pacchetto di interventi compensativi che potrebbe interessare, per la rispettiva quota, anche i Comuni Toscani, promuovendone un ricollegimento nelle attività consortili.

Letto, approvato e sottoscritto digitalmente.

*IL PRESIDENTE
Marco Masinara*

*IL SEGRETARIO DELL'ASSEMBLEA
dott. Pieter J. Messinò*

Il Presente Atto è immediatamente esecutivo ai sensi di legge ed trasmesso per la pubblicazione per 15 giorni consecutivi all'albo pretorio di CO.Se.A.

Castel di Casio, 17 dicembre 2025.

*Il Segretario dell'Assemblea
dott. Pieter J. Messinò*