

DUP 2019/2021

Unione dei Comuni della Bassa Romagna



INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELL'UNIONE

*La costruzione di questo Documento Unico di Programmazione si muove in stretta continuità con quello relativo al triennio precedente e in piena coerenza con le azioni contenute nel **Patto strategico per lo sviluppo economico e sociale della Bassa Romagna**, sottoscritto ad aprile.*

Gran parte di queste azioni hanno trovato la necessaria copertura economica già nell'annualità 2018, in ultimo il progetto dei varchi elettronici e il bando imprese sui centri urbani, e pertanto non richiedono di replicare l'impegno per le annualità successive. Le azioni ancora da compiere invece trovano l'opportuna copertura finanziaria nel bilancio di previsione 2019/2021.

Il percorso di costruzione dei bilanci di previsione deve necessariamente confrontarsi con il Documento di Economia e Finanza 2019, attualmente in discussione in Parlamento. La Manovra finanziaria proposta dal governo prevede una serie di elementi che destano molto preoccupazione per la tenuta dei bilanci degli enti locali:

- mancato rifinanziamento del fondo di perequazione IMU-TASI;*
- pace fiscale;*
- blocco della leva fiscale.*

Il mancato rifinanziamento del fondo IMU-TASI comporterebbe per i 9 Comuni dell'Unione un ammanco di oltre un milione di euro; è bene ricordare che si tratta di risorse dei Comuni che, a partire dal 2014, non hanno potuto ottenere gli stessi gettiti dell'anno prima per un cambiamento di regole sulle aliquote stabilito per legge.

Lo stralcio di tutti i carichi a ruolo degli anni 2000-2010 fino a mille euro contenuto nella cosiddetta "pace fiscale" potrebbe tradursi per i Comuni in un ulteriore calo delle risorse.

E' evidente che ai Comuni servirebbe un nuovo assetto semplificato e autonomo delle entrate comunali, per poter rivendicare davvero una responsabilità diretta tra prelievo fiscale fatto ai propri cittadini e azioni politico-amministrative sviluppate sul territorio di competenza. I contenuti della Manovra vanno invece in una direzione diametralmente opposta da questo auspicato federalismo fiscale, imponendo ai Comuni misure calate dall'alto dal forte impatto negativo sui loro bilanci.

In un contesto economico in cui permangono difficoltà ed incertezze sul piano europeo e nazionale, la Regione Emilia-Romagna continua a confermarsi come la locomotiva d'Italia, con una previsione di crescita per il 2018 (+1,9%) che la collocherebbe al primo posto tra le regioni italiane, con un ritmo in linea con quello della Francia. Un dato trainato dalle esportazioni (+2,4%), nonostante l'indebolimento del cambio tra euro e dollaro.

La ripresa in Regione è diffusa in tutti i settori: la crescita rallenta nel settore industriale, accelera nelle costruzioni, mentre resta stabile nel settore dei servizi. Questi dati si riflettono positivamente anche sul mercato del lavoro con una marcata accelerazione della tendenza positiva degli occupati nel 2018 (+1,1%). Il tasso di disoccupazione, che era pari al 2,8% nel 2007 ed era salito all'8,4% nel 2013, nel corso del 2018 dovrebbe ridursi sensibilmente al 5,9% con una tendenza a calare ulteriormente nel 2019 attestandosi sul 5,7%.

Continua invece la diminuzione del numero delle imprese, anche se il trend sta rallentando, con un dato che si attesta per la prima volta sotto l'uno per cento (-0,6% nel II trimestre 2018). Lo stesso trend si registra nella Provincia di Ravenna con un calo di imprese riferito al 2017 ai minimi dagli ultimi anni (-312 rispetto al 2015) e con il dato riferito alla Bassa Romagna in linea col quadro provinciale e in forte rallentamento se l'attenzione si concentra sull'ultimo anno (-0,8% il dato su giugno 2018 rapportato al giugno 2017). Si conferma poi la tendenza ad una tenuta delle imprese più strutturate e comunque con più di 10 addetti, la gran parte delle quali sembra aver superato i momenti più pesanti della crisi con una propensione a ricominciare ad investire anche dal punto di vista occupazionale. Il dato più recente sul numero degli addetti in Bassa Romagna è confortante con un +3,2% riferito al confronto giugno 2017/2018.

Il quadro economico consegna quindi all'Unione dei Comuni ancora la priorità del sostegno alle imprese che hanno saputo affrontare la crisi uscendone rafforzate, senza naturalmente trascurare le azioni volte a stimolare la nascita di nuove imprese e attrarre nuovi investimenti mettendo in atto anche misure indirizzate alla promozione delle aree produttive già disponibili (incentivi, sgravi, servizi, beni materiali e immateriali).

Gli effetti della crisi economica continuano a mettere a dura prova anche i sistemi di welfare, con le amministrazioni locali che si trovano a dover far fronte a nuovi rischi e bisogni sociali. Anche in Bassa Romagna, alle nuove fragilità frutto della crisi economica, si sommano i bisogni sociali consolidati legati alle caratteristiche della popolazione residente con gli anziani in costante aumento e un tasso di crescita (=tasso di natalità-tasso di mortalità+tasso migratorio) prevalentemente negativo, in parte mitigato dall'incidenza del dato migratorio che si attesta su valori superiori alla media provinciale in quasi tutti i comuni della Bassa Romagna. Anche la composizione delle nuove famiglie contribuisce ad accrescere queste fragilità, assistiamo infatti ad una costante diminuzione del numero dei componenti dei nuclei famigliari, con un aumento del numero delle famiglie unipersonali e monogenitoriali che comporta inevitabilmente una minore capacità di questi nuclei di farsi carico autonomamente dei propri bisogni.

I principali disagi sociali aggravati dalla crisi economica riguardano principalmente la perdita del lavoro e l'emergenza abitativa. Per questo occorrerà concentrare

l'attenzione del nostro sistema di welfare sull'inserimento lavorativo e sull'accompagnamento alla ricerca dell'abitazione, mantenendo l'obiettivo che i servizi hanno perseguito in questi anni e cioè quello di costruire progetti di uscita dalle situazioni di disagio che consentano alle persone di tornare parte attiva della comunità, uscendo dalla logica della mera erogazione monetaria di aiuti.

Gli interventi integrati dei Governi di centro-sinistra e della Regione Emilia Romagna, attraverso l'adozione di misure economiche a sostegno del reddito e dell'inclusione attiva (L.R. 14/2015, Legge di Bilancio 2018, L.R. 24/2016), hanno messo a disposizione dei territori importanti risorse economiche aggiuntive che consentono ai servizi sociali la presa in carico e la costruzione di progetti personalizzati destinati alle famiglie in condizioni di fragilità e povertà. L'auspicio è che l'introduzione del reddito di cittadinanza non vada ad erodere queste importanti risorse, ma si collochi come misura integrativa a quanto già fatto finora. Da parte nostra per il 2019 abbiamo confermato la dotazione di fondi sociali a disposizione delle situazioni di fragilità.

Continueremo ad investire sulle reti di comunità, sviluppando sinergie con il mondo privato e favorendo percorsi di innovazione sociale, terremo monitorata con attenzione l'applicazione del nuovo regolamento regionale per l'assegnazione degli alloggi ERP, e lavoreremo per rafforzare il ruolo dell'ASP anche attraverso sinergie con gli altri territori.

Se le future scelte di programmazione economica a livello europeo, nazionale e regionale continueranno ad essere orientate verso un rafforzamento degli investimenti pubblici come leva per stimolare la crescita l'Unione dovrà continuare a strutturare la propria attività mettendo in campo scelte organizzative, progetti e risorse che le consentano di cogliere le diverse opportunità di finanziamento che verranno attivate dai vari livelli istituzionali. Le scelte politiche che stanno venendo avanti confermano la coerenza tra gli assi prioritari individuati e le strategie dell'Unione della Bassa Romagna. Sembra infatti evidente come i futuri finanziamenti saranno ancora dedicati ai temi dell'energia, della messa in sicurezza del territorio, dell'innovazione e del rilancio degli investimenti infrastrutturali, ambiti sui quali abbiamo scelto da tempo di concentrare gran parte della nostra attività amministrativa. A questo proposito valutiamo con favore l'intervento del governo, sollecitato dall'ANCI, che ha consentito di liberare gli avanzi di amministrazione dal patto di stabilità, riaprendo anche la possibilità per i Comuni virtuosi di utilizzare debito per finanziare i propri investimenti. Provvedimenti che consentono di superare alcune storture del patto di stabilità che in questi anni hanno portato all'accumulo di avanzi inutilizzati, con il conseguente rallentamento degli investimenti pubblici.

In merito al tema dell'accoglienza dei migranti non possiamo non guardare con grande preoccupazione i contenuti del Decreto Sicurezza. Il sistema di accoglienza diffusa realizzato nei nostri territori, basato su un impegno diretto dei Comuni nelle attività di selezione e controllo dei soggetti gestori sotto il coordinamento della Prefettura, ha consentito di gestire un tema così delicato con grande attenzione e senza creare tensioni con le comunità ospitanti. Gli indirizzi contenuti nel provvedimento del governo vanno invece nella direzione di abbandonare il modello dell'accoglienza diffusa per tornare alla concentrazione delle persone in grandi centri. Una scelta che mette in discussione quanto costruito con fatica nelle nostre comunità, attraverso un lungo percorso di condivisione. Se queste scelte verranno confermate nel provvedimento definitivo, dovremo inevitabilmente valutare con grande attenzione possibili modifiche al modello di accoglienza costruito fin qui.

*Nell'ambito di un complesso dibattito sul riassetto istituzionale del nostro Paese, che dovrà trovare approdi sicuri in ordine alle funzioni e ai poteri degli enti di area vasta, l'Unione dei Comuni ha scelto di avviare un percorso di ripensamento della propria governance, con l'obiettivo di garantire un maggiore coinvolgimento di tutte le sue componenti istituzionali, amministrative e tecniche. Questo percorso ha portato all'approvazione di un nuovo **Decalogo della Governance**, che dovrà trovare attuazione nei prossimi mesi attraverso la modifica degli strumenti organizzativi del sistema Comuni-Unione.*

Questo DUP è pertanto costruito sui principali contenuti del Patto, che si articolano sugli assi strategici individuati dalla Giunta dell'Unione all'inizio del mandato.

Attrattività

- Fare sì che il territorio della Bassa Romagna sia in grado di attrarre, non solo nuovi investimenti, ma anche capitale umano qualificato in grado di contribuire attivamente ai processi innovativi che dovranno necessariamente coinvolgere tutto il nostro sistema economico e sociale nei prossimi anni;*
- continuare ad investire su un sistema diffuso di servizi alla persona: welfare, sicurezze, ambiente, cultura;*
- innovare il sistema dei servizi educativi e dell'istruzione, diversificarli, personalizzarli, in sinergia con l'offerta privata, per continuare a dare risposte di qualità ai bambini, ai ragazzi e ai nuovi bisogni delle famiglie che sempre più spesso hanno a che fare con un mondo del lavoro che presenta orari flessibili e intermittenti;*
- contrastare la fragilità sociale, la povertà, l'emarginazione, con azioni innovative di empowerment e strumenti adeguati (inserimento al lavoro, forme di sostegno economico, condivisione e sottoscrizione di patti/progetti tra*

cittadini e servizi, lo sviluppo dell'autodeterminazione, cioè la possibilità/capacità di scelta e la gestione di percorsi di autonomia);

- la Legge Regionale 14/2015 sugli inserimenti lavorativi, l'attivazione del Reddito di Solidarietà (RES – L.R. 24/2016) e del Reddito di Inclusione (REI – Legge di Bilancio 2018) e il nuovo strumento del reddito di cittadinanza dovranno essere ulteriormente sviluppati e soprattutto integrati tra loro per consentire alle persone di emergere dalle situazioni di difficoltà per diventare parte attiva della comunità;*
- condividere, attuare e monitorare con il mondo economico-produttivo e sociale il progetto di marketing territoriale che è stato elaborato per promuovere il territorio dal punto di vista economico, sociale e culturale; in particolare il marketing delle aree produttive sarà fondamentale per mettere in campo strumenti e processi in grado di stimolare e facilitare l'insediamento di nuove imprese, senza dimenticare i progetti dedicati alla cultura e all'innovazione sociale, indispensabili a creare un territorio resiliente e inclusivo;*
- promuovere il turismo in Bassa Romagna, sia agganciandosi ai grandi circuiti di promozione turistica già attivi nella nostra regione, che facendo leva sul turismo esperienziale, capace di valorizzare il genius loci, e di raccontare in modo innovativo il nostro territorio, rafforzandone l'identità, attraverso una maggiore caratterizzazione delle eccellenze culturali, eno-gastronomiche, commerciali, ambientali, e grazie anche all'utilizzo dei social media;*
- investire sempre di più nella comunicazione sia sui social media che sui canali tradizionali (comunque necessari per ridurre il digital divide), per accrescere sempre di più la visibilità dell'Unione e dei suoi Comuni sul territorio, contribuendo a migliorare la percezione della qualità dei servizi offerti.*

Sostenibilità

- Realizzare, in collaborazione con tutti gli stakeholder, gli interventi previsti nel nuovo “Protocollo di intesa per l'attuazione dei Piani Energetici Comunali e dei Piani d'azione per l'energia sostenibile”;*
- dare continuità alla programmazione degli investimenti sull'efficientamento energetico degli edifici pubblici, sfruttando il patrimonio tecnico-informativo messo a disposizione dei Comuni attraverso gli audit energetici già realizzati;*
- rispetto al tema della pianificazione territoriale, l'approvazione della variante al PSC/RUE consentirà di adeguare i relativi strumenti all'attuale contesto territoriale ed economico, puntando sulla diminuzione del consumo del suolo, sulla sicurezza idrogeologica e sulla riqualificazione, percorso che si muove in coerenza con la nuova legge regionale urbanistica;*
- revisionare tutti i Piani di Protezione Civile, con particolare attenzione al tema del rischio idraulico;*

- *completare il nuovo affidamento della raccolta dei rifiuti, elemento determinante per raggiungere gli ambiziosi obiettivi individuati dalla nuova legge regionale sulla raccolta differenziata, e avviare il percorso per l'applicazione della tariffa puntuale;*
- *studiare la fattibilità di un percorso condiviso per la definizione di buone prassi nell'approccio all'intervento sismico degli edifici civili;*
- *dare attuazione agli impegni contenuti nel "Patto per la sicurezza", sottoscritto con la Prefettura, articolati su tre direttrici: collaborazione tra PM e Forze dell'Ordine, videosorveglianza di nuova generazione, collaborazione con i cittadini attraverso i gruppi di vicinato;*
- *rafforzare l'impegno sulla sicurezza del territorio attraverso il progetto integrato di collocazione dei varchi per il controllo degli accessi lungo le principali direttrici del traffico stradale;*
- *rafforzare più in generale il sistema delle "sicurezze" anche grazie all'applicazione del nuovo Regolamento di Polizia Locale che detta alcuni principi uniformi in tema di sicurezza urbana, convivenza civile e coesione sociale, in tutto il territorio della Bassa Romagna.*

Innovazione

- *Continuare a lavorare per efficientare la macchina amministrativa con progetti organizzativi che investano sulla capacità di dare risposte ai bisogni di famiglie ed imprese razionalizzando le attività di back-office e di supporto;*
- *valorizzare l'Azienda dei Servizi alla Persona cercando sinergie e integrazioni anche con altri territori;*
- *stimolare la creazione di imprese innovative;*
- *potenziare il processo di digitalizzazione dei servizi offerti e di alfabetizzazione digitale, secondo quanto previsto dall'Agenda Digitale Locale, con una attenzione particolare al tema degli open data, su cui andrà fatto un ragionamento indirizzato all'utilizzo e alle potenzialità dei dati aperti nel miglioramento dei servizi al cittadino;*
- *ampliare la rete di banda ultra larga a servizio delle zone produttive e delle aree del territorio non ancora coperte;*
- *dare applicazione al nuovo Decalogo della Governance.*

Il progetto dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna ha consentito in questi dieci anni di perseguire importanti obiettivi in termini di razionalizzazione della spesa, specializzazione delle competenze e programmazione strategica a favore di

tutti i nove Comuni. Dobbiamo quindi lavorare per rafforzare e qualificare questa esperienza amministrativa, coniugando meglio la specializzazione delle funzioni con la prossimità delle risposte sui singoli territori. Un percorso basato anzitutto su una programmazione coordinata degli obiettivi perseguiti sia dall'Unione, sia dai singoli Comuni, e sul loro monitoraggio continuo, in attuazione del Decalogo della Governance.

Per fare questo siamo consapevoli che occorra anche sviluppare un piano di nuovi inserimenti di personale per mettere la struttura amministrativa nelle condizioni di affrontare al meglio le prossime sfide. Vanno in questa direzione le ultime scelte relative al piano del fabbisogno del personale, una parte delle quali sono indirizzate a rafforzare la capacità del sistema Unione-Comuni di intercettare le opportunità di finanziamento messe a disposizione dalle istituzioni superiori, attraverso la strutturazione di un ufficio politiche europee all'interno dell'Unione. Auspichiamo che anche le regole nazionali relative alle dotazioni di personale dei Comuni possano essere finalmente modificate secondo parametri che le mettano in relazione con le reali capacità di investimento dei singoli enti, superando l'anacronistico riferimento alle dotazioni degli anni precedenti.