

DUP 2017/2019

Unione dei Comuni della Bassa Romagna



INTRODUZIONE

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELL'UNIONE

La scenario economico e sociale nel quale si colloca questo bilancio di previsione è ancora caratterizzato da molte incertezze, sia sul piano istituzionale, che su quello delle prospettive di crescita del Paese. I segnali di ripresa sono ancora timidi e le sofferenze sociali che gli enti locali si trovano a dover fronteggiare quotidianamente sono purtroppo in crescita. In un quadro ancora così problematico la priorità non può che essere quella del lavoro, unico elemento in grado di tenere insieme crescita ed equità sociale.

Per questo anche il nostro bilancio è stato costruito su questa priorità, tenendo insieme azioni pubbliche di stimolo diretto all'economia con strategie di sostegno alle imprese esistenti e di incentivo alla nascita di nuove aziende. In parallelo rimane alta l'attenzione al tema della riqualificazione del nostro sistema di welfare, che si intreccia strettamente con lo sforzo messo in campo dal Governo e dalla Regione per creare nuovi e più efficaci strumenti di sostegno e di accompagnamento verso l'uscita da situazioni di fragilità sociale.

Per poter governare al meglio questi temi la Giunta dell'Unione ha assunto l'indirizzo di arrivare alla costruzione del Bilancio di previsione 2017/2019 entro gennaio 2017, per ridurre al minimo la gestione provvisoria e consentire ai Comuni di dare continuità alla loro attività. Un orientamento che ha caratterizzato tutti i passaggi di bilancio affrontati finora dall'attuale Giunta, nella consapevolezza che una buona programmazione dell'attività degli enti locali non possa prescindere da un quadro certo di disponibilità economiche sulle quali fare affidamento.

Gli impatti della prossima Legge di Stabilità sugli Enti Locali verranno naturalmente analizzati successivamente per valutare eventuali aggiustamenti al bilancio, tuttavia, dagli elementi conoscitivi a disposizione si può ragionevolmente pensare che le future scelte di programmazione economica a livello europeo, nazionale e regionale saranno orientate verso un rafforzamento degli investimenti pubblici come leva per stimolare la crescita.

Di conseguenza l'Unione dovrà 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.

L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna proseguirà, inoltre, nel suo percorso di ripensamento della propria governance interna con l'obiettivo di garantire un maggiore coinvolgimento di tutte le sue componenti istituzionali, amministrative e tecniche per far sì che la sua azione garantisca adeguata rappresentanza alle comunità locali anche ricercando un nuovo e più avanzato equilibrio tra il ruolo dei Comuni e la gestione associata dei servizi.

Tutto ciò 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. In tale contesto assumeranno organica collocazione il “Decalogo della Governance” (già approvato dal Consiglio dell'Unione) e lo studio-ricerca già affidato alla Società Poleis di Modena che, nella prima metà del 2017, confluirà in un apposito convegno internazionale sulle esperienze associate di area vasta in atto a livello europeo.

Rispetto agli assi strategici si conferma la volontà di proseguire in coerenza con le linee programmatiche individuate dalla Giunta dell'Unione all'inizio del mandato.

Ambiente

- *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” appena sottoscritti;*
- *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 realizzati negli scorsi mesi;*
- *rispetto agli strumenti della pianificazione territoriale, prima dell'entrata in vigore della nuova legge urbanistica regionale, si intende arrivare all'adozione dei POC nei Comuni della Bassa Romagna, oltre all'approvazione di una specifica variante al PSC/RUE che consenta di adeguare questi strumenti all'attuale contesto territoriale ed economico;*
- *revisionare tutti i Piani di Protezione Civile, con particolare attenzione al tema del rischio idraulico;*
- *arrivare entro il 2017 alla nuova gara per l'affidamento della raccolta dei rifiuti, elemento determinante per raggiungere gli ambiziosi obiettivi individuati dalla nuova legge regionale sulla raccolta differenziata.*

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;*
- *ampliare la rete di banda ultra larga a servizio delle zone produttive e delle aree del territorio non coperte.*

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, sicurezza, 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;*
- *condividere con il mondo economico-produttivo un progetto di marketing territoriale per le aree produttive che consenta di mettere in campo strumenti e processi in grado di stimolare e facilitare l'insediamento di nuove imprese;*
- *promuovere il turismo in Bassa Romagna facendo leva sulle eccellenze culturali e paesaggistiche del territorio ed agganciandosi ai grandi circuiti di promozione turistica già attivi nella nostra regione.*

Riteniamo che l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna possa continuare ad essere lo strumento più adatto a questi obiettivi solo se sarà in grado di ripensare se stessa facendo partire un nuovo percorso di innovazione amministrativa. Un percorso basato anzitutto su una programmazione coordinata degli obiettivi perseguiti sia dall'Unione, sia dai singoli Comuni, e sul loro monitoraggio continuo.

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. Va in questa direzione il piano del fabbisogno del personale, recentemente approvato dalla Giunta dell'Unione, che trova all'interno del bilancio di previsione le necessarie coperture per la sua attuazione.

Rispetto al tema del conferimento di nuovi servizi all'interno dell'Unione, alcuni Comuni hanno iniziato in questi mesi un percorso per arrivare nel 2017 alla costituzione del servizio associato dei Lavori Pubblici. Il progetto prevederà naturalmente la possibilità per i Comuni che in questa prima fase non aderiranno a questo nuovo servizio, di potersi aggregare successivamente.

Resta prioritaria l'attenzione ad intercettare le opportunità di finanziamento messe a disposizione dall'Unione Europea. Dopo aver ottenuto un importante finanziamento da oltre 1,4 milioni di euro nell'ambito del bando sulla "Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali ed ambientali" (Asse 5 POR-FESR 2014-2020), saremo impegnati nell'avanzare ulteriori candidature per progetti legati alla riqualificazione energetica del patrimonio pubblico (Asse 4 POR-FESR 2014-2020) e all'ampliamento della rete infrastrutturale in banda ultra larga (Asse 2 POR-FESR 2014-2020).

Sullo sfondo di questo importante sforzo politico-amministrativo c'è anche la volontà di sottoscrivere con tutti i portatori di interesse un "Patto per lo sviluppo della Bassa Romagna" che possa declinare sul nostro territorio gli impegni contenuti nel "Patto per il lavoro" della Regione Emilia-Romagna. La nostra idea è quella di mettere nero su bianco i futuri impegni pubblici e privati su alcuni progetti strategici, indispensabili per sostenere l'occupazione e costruire un nuovo sistema di welfare in grado di mantenere la coesione sociale delle nostre comunità.

IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

La coerenza con i principi di una corretta programmazione rappresenta il quadro di riferimento entro cui sono collocati i programmi e i progetti del DUP 2017/19. Programmi e progetti che, in forza della loro concreta realizzazione, devono trovare adeguato e specifico fondamento nella compatibilità con gli obiettivi della Legge di Stabilità, con gli indirizzi di finanza pubblica definiti in ambito comunitario e nazionale e, non ultimo, con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili.

Politica di Bilancio dell'Unione Europea

L'Europa - nonostante il rallentamento della già debole crescita e la crisi occupazionale - resta un punto di riferimento obbligato per le politiche di Bilancio nazionali, regionali e anche locali. Gli avvenimenti più recenti, dalla Brexit all'accuirsi del fenomeno dell'immigrazione, rendono ancor più incerti gli indirizzi di una politica economica che resta combattuta tra falchi del rigore e sostenitori della crescita. Il messaggio lanciato lo scorso settembre da Jean-Claude Juncker, nel suo intervento sullo Stato dell'Unione pronunciato al Parlamento Ue, rivolto ai capi di governo europei è così sintetizzabile:

“occorre un patto di stabilità più flessibile, ma serve una flessibilità intelligente per non ostacolare la crescita”. Il piano per gli investimenti è la strategia della Commissione europea per il rilancio dell'economia dell'Ue. L'Efsi è lo strumento finanziario del piano per gli investimenti. E' l'acronimo inglese dell'espressione «European Fund for Strategic Investment» (in italiano: Fondo europeo per gli investimenti strategici). Dotato di 21 miliardi, si compone di due contributi: quello Ue (garanzia per 15 miliardi dal bilancio comunitario, attingendo dai programmi per la ricerca Horizon 2020 e il fondo Cef per le grandi reti) e quello della Banca europea per gli investimenti (6 miliardi). I 21 miliardi dovrebbero generare un effetto leva tale da attrarre capitale privato per 315 miliardi di euro fino al 2017, da usare per potenziare il mercato unico, garantire prestiti a piccole medie imprese e generare occupazione. Accanto all'Efsi ci sono poi i contributi degli Stati membri, che partecipano su base volontaria. Il contributo nazionale aumenta la capacità di attrazione del capitale privato, innalzando l'obiettivo di 315 miliardi che restano fuori dal patto di stabilità e quindi non conteggiati nel calcolo del deficit. A queste leve di politica economica sono agganciate le prospettive di sviluppo dei progetti di innovazione, sostenibilità e attrattività del nostro territorio contenute in questo DUP.

Obiettivi dell'azione di Governo

Com'è noto il Disegno di legge del Governo sul Bilancio di previsione dello Stato per il triennio 2017/2019 è attualmente in fase di discussione parlamentare e quindi suscettibile di emendamenti e modifiche. Nonostante tale situazione di incertezza normativa la Giunta dell'Unione ha ritenuto di procedere alla redazione del proprio Bilancio di Previsione triennale in tempi veloci, al fine di evitare periodi di gestione provvisoria che finirebbero per rallentare o complicare la gestione delle risorse.

Pure in questo stato di incertezza, la presentazione svolta dal Ministro Padoan alla camera dei deputati, offre un quadro di riferimento attendibile sugli obiettivi dell'azione di Governo al centro della manovra finanziaria 2017/2019. A fronte di uno scenario in cui, alla luce del prolungamento della fase di debolezza dell'economia e di segnali di ripresa ancora non pienamente stabilizzati, il Governo ha scelto di rimodulare la politica di bilancio in maniera favorevole alla crescita e intende mettere in campo ulteriori misure di supporto al sistema economico, ferma restando la necessità di affrontare con strumenti eccezionali la messa in sicurezza del territorio e il fenomeno migratorio.

Anche in considerazione di questi elementi, il Governo ha chiesto, con la Relazione al Parlamento 2016, l'autorizzazione a rivedere il sentiero di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT) pur confermando uno scenario di progressivo consolidamento e il raggiungimento del pareggio strutturale nel 2019. L'indebitamento netto nominale è pertanto fissato nella proposta di bilancio presentata al Parlamento ad un livello pari al -2,3 per cento del PIL nel 2017, al -1,2 per cento del PIL per il 2018 e a -0,2 per cento del PIL per il 2019.

Come è ormai noto l'indebitamento è il risultato di maggiori risorse - complessivamente per 1,9 miliardi nel 2017 e 2,6 dal 2018 - da destinare al rinnovo dei contratti e alle assunzioni di personale della PA, ad interventi a favore del personale di polizia e delle forze armate e al riordino delle carriere del medesimo personale.

A queste si aggiungono risorse in favore degli Enti territoriali per circa 1 miliardo annuo. In materia previdenziale, si rafforza l'istituto della quattordicesima mensilità e si attribuisce una indennità, c.d. APE sociale, a particolari categorie di soggetti per consentire l'anticipo pensionistico, insieme ad ulteriori, specifiche disposizioni, dirette a facilitare l'accesso al pensionamento anticipato dei lavoratori precoci.

Sono previsti ancora interventi a favore dell'Università, della ricerca e volti a premiare il merito. Un programma straordinario di investimenti è previsto attraverso lo stanziamento di un cospicuo ammontare di risorse per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo infrastrutturale del Paese, nonché mediante il rifinanziamento del fondo sviluppo e coesione.

In ambito sanitario sono previste ulteriori risorse per l'acquisto di medicinali innovativi, oncologici e per i vaccini. Risorse aggiuntive sono infine destinate alla prosecuzione delle missioni internazionali, per il rifinanziamento del fondo per la povertà e esclusione sociale e per gli interventi per la famiglia.

Dunque una manovra di bilancio orientata alla crescita economica dell'intero Paese in cui rientrano anche gli obiettivi di Finanza Locale a cui l'Unione e i Comuni sono intimamente legati.

Gli obiettivi della regione, con particolare riferimento alle nostre priorità (Attrattività – Sostenibilità – Innovazione)

Il quadro della finanza locale è profondamente mutato nel biennio 2015-16. Vanno ora stabilizzati gli elementi di positività già inseriti che devono essere stabilizzati a partire dalla legge di bilancio per il 2017, proseguendo così il percorso di

contenimento della pressione fiscale e di rilancio degli investimenti, tracciato con le manovre del biennio 2015-2016, e confermato con il Documento di economia e finanza 2016.

Ciò detto, occorre sottolineare che il Comparto dei Comuni ha dato negli anni più degli altri livelli di governo al risanamento della finanza pubblica. Si tratta di oltre 13,5 mld tra tagli diretti alle risorse e riduzioni derivanti da manovre del Patto di Stabilità Interna. Tutto ciò nonostante il peso dei Comuni sul totale della spesa del comparto della P.A. rappresenti solo il 7% e meno del 2% in termini di indebitamento. Ora occorre che il sacrificio compiuto in questi ultimi otto anni sia finalmente riconosciuto tornando ad “investire” sui Comuni e sui sindaci che, come è risaputo, sono il perno centrale per una politica di rilancio immediato degli investimenti pubblici e privati dell'intero sistema Paese.

La Regione Emilia Romagna è impegnata a sostenere le politiche di crescita degli investimenti attraverso sei programmi/obiettivo di intervento che convergono con gli obiettivi tematici per l'attuazione della Strategia Europa 2020 e con le proprie politiche di sviluppo. Le risorse che vengono messe a disposizione per l'attuazione di tali programmi ammontano complessivamente a circa **481,8 milioni di euro** e rappresentano una importante occasione per avviare una nuova fase di sviluppo:

- più inclusiva, perché orientata a promuovere un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale;
- più dinamica e intelligente, perché in grado di sviluppare un'economia basata sulla conoscenza, creatività e innovazione;
- più sostenibile, perché capace valorizzare un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva.

Si tratta di un Programma basato sull'individuazione di una serie di elementi attorno ai quali è costruita la struttura portante di una strategia che mira alla:

- ripresa di un percorso di crescita intesa nel senso di sostegno agli investimenti in ricerca ed innovazione, internazionalizzazione, nuova impresa;
- centralità della Strategia regionale della ricerca e dell'innovazione;
- innalzamento del rango dei territori attraverso una maggiore attrattività dei centri urbani e il sostegno alla coesione territoriale delle aree interne;
- sostenibilità dello sviluppo che deve guidare gli interventi sia in termini di adozione di tecnologie che di opportunità per il settore green e clean.

Risulta pertanto evidente che le indicazioni strategiche dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, contenute nel programma di Legislatura (Attrattività, Sostenibilità, Innovazione) e riferimento per l'elaborazione dell'attuale DUP, trovano piena integrazione con la linee principali della programmazione regionale.