

# **Documento Unico di Programmazione 2023-2025**

## **DUP 2023/2025**

### **Unione dei Comuni della Bassa Romagna**



## **Premessa generale**

I grandi cambiamenti economici, ambientali e sociali che hanno travolto il mondo intero negli ultimi anni, hanno coinvolto in modo preponderante anche le amministrazioni pubbliche locali e ne condizionano fortemente la programmazione.

Mentre gli enti locali sono ancora in timida ripresa in risposta alle pesanti *difficoltà economiche e sociali* determinate dall'emergenza sanitaria mondiale e con tutte le incertezze derivate da una crisi inedita, i cui effetti non sono ancora del tutto noti, una nuova e imprevedibile criticità sta attraversando il nostro Paese e sparigliando ancora una volta le dinamiche socio-economiche mondiali: la crisi energetica derivata dal conflitto in est Europa e dalla crisi climatica.

L'unica certezza su cui fondare le politiche pubbliche negli ultimi tre anni, diventa pertanto l'**incertezza** e il ricorso alla tanto abusata “resilienza”, divenuta elemento imprescindibile in qualsiasi contesto pubblico o privato, in mancanza di una possibilità programmativa di lungo periodo su cui già si faticava a ragionare in periodi meno complessi.

L'intero modello di sviluppo e di vita è stato ripensato già a seguito della pandemia: dalla socialità alle relazioni, dal lavoro alla salute. Il tempo sospeso in cui abbiamo vissuto e che sembrava faticosamente superato nell'arco di un 2022 ormai "normale", è stato nuovamente messo in totale discussione dall'acuirsi del conflitto in Ucraina che, oltre ad una crisi umanitaria di vasta portata, ha determinato una serie di effetti a catena che impattano oggi nuovamente sulle nostre vite quotidiane. L'aumento incontrastato dei prezzi delle materie prime, la carenza di reperibilità delle stesse soprattutto in ambito energetico, ha creato rapidamente un nuovo contesto critico per l'economia delle famiglie e per i bilanci degli enti locali che si trovano a sostenere rincari più che raddoppiati a fronte della necessità di mantenere i servizi ai cittadini e di erogarli senza aumentare ulteriormente la pressione sulle famiglie.

**Cogliere ogni opportunità** di questo tempo è una necessità oggettiva e **un dovere morale** che porta ogni giorno nuove sfide quotidiane per chi governa e per le strutture che attuano le politiche.

Già prima del 2020 qualsiasi politica o linea di intervento non poteva prescindere dagli obiettivi dell'**Agenda 2030** per lo sviluppo sostenibile: dal Green Deal alla digitalizzazione, dalla lotta alle disuguaglianze all'innovazione per creare un'occupazione più duratura e di qualità. Le trasformazioni degli ultimi tre anni hanno enormemente velocizzato alcune di quelle trasformazioni in atto, portando innovazioni di grande portata e conseguenti vantaggi, pensiamo ad esempio al balzo fatto dalla digitalizzazione, ma rischiando allo stesso tempo lo strappo con chi per queste accelerazioni non era ancora pronto, dal cittadino, all'impresa, alla pubblica amministrazione.

**Fare innovazione veloce** è il nuovo paradigma dello sviluppo a 360°. Sul nostro territorio abbiamo potuto reggere la pressione grazie ad una base solida costruita nel tempo, che ci ha dato modo di assorbire l'urto e trasformarlo in energia per il futuro.

Le istituzioni ai vari livelli e tutti coloro che rappresentano interessi sul territorio devono oggi più che mai lavorare insieme, per arginare paure e ansie e impostare progettualità adeguate e condivise per non perdere questo vantaggio.

Questo è stato il senso dell'**aggiornamento del Patto strategico per lo sviluppo economico e sociale della Bassa Romagna**, sottoscritto nel 2020. Questo è il senso di lavorare insieme al tessuto economico e sociale per **individuare le priorità**, accelerare i processi, definire gli indirizzi e far attuare le decisioni, garantendo la tenuta del tessuto economico e sociale.

In tale ambito, il **Patto** è diventato lo strumento per elaborare strategie e politiche di *ripresa* sulla base del **confronto** e della **condivisione**, attualizzandone i contenuti e selezionando le priorità di azione, a partire dai suoi assi strategici di **attrattività, sostenibilità e innovazione**.

In particolare i progetti legati all'innovazione digitale, sociale, culturale e ambientale andranno ripresi e sviluppati sulla base delle nuove esigenze del territorio e in linea con il nuovo **Patto per il lavoro per il clima**, che la **Regione Emilia-Romagna** ha firmato nel

2020, al fine di sostenere la ripartenza del territorio e porre basi forti e concrete a uno sviluppo sostenibile, equo, veloce, semplificato.

In questi mesi sono entrate nel vivo le politiche di ripresa derivate da **Next Generation EU**, un piano di ampio respiro varato dalla Commissione Europea che rafforza il quadro finanziario per il periodo 2021-27 attraverso uno specifico impegno per la ripresa e la coesione, a cui si aggiungono le risorse statali e regionali. Un'occasione storica per il nostro Paese e per l'intero sistema degli Enti Locali.

Il piano straordinario europeo pensato per la ripresa post pandemia – Next Generation EU – già dal titolo chiarisce immediatamente quale sia la prospettiva: gli Stati europei sono chiamati a costruire un'Unione europea per le prossime generazioni, elaborando una nuova visione di futuro. Nelle parole della Presidente della Commissione europea, Ursula Von Der Leyen si tratta “non solo di riparare e recuperare l'esistente, ma di plasmare un modo migliore di vivere il mondo di domani”.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (**PNRR**) rappresenta lo strumento attuativo di questo progetto, associandosi a un quadro coerente con gli altri strumenti di programmazione economica a disposizione, a cominciare dai Fondi europei disponibili all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione europea.

Gli obiettivi indicati dal PNRR ricadono “a cascata” sui territori, che sono chiamati ad assumere un ruolo sempre più attivo nella gestione dei fondi messi a disposizione, incentivando un atteggiamento place-based che persegua visioni strategiche commisurate alle capacità dei luoghi e a interventi integrati. Non è una sfida banale. I Comuni si trovano a gestire complessi processi di progettazione, realizzazione e rendicontazione di portata mai affrontata, dalla cui perfezione dipendono finanziamenti fondamentali per la tenuta sociale ed economica dei territori.

Dal confronto tra la struttura tecnica, la parte politica e i principali stakeholder del territorio sono nati progetti che hanno già intercettato finanziamenti europei per oltre 25mln di euro, declinando i temi di valenza globale sulla base delle caratteristiche, vocazioni e fabbisogni del territorio; agli interventi già finanziati si aggiungono numerosi progetti presentati e in attesa di finanziamento.

Tra i Comuni e l'Unione ad oggi sono quasi 140 i progetti finanziati e prevedono la realizzazione di scuole, la ristrutturazione di edifici pubblici, la messa in sicurezza di strade e ponti, l'avvio di progetti a sostegno dell'abitazione sociale, della disabilità e il rafforzamento dei servizi sociali. La digitalizzazione della pubblica amministrazione è al centro di progetti per quasi 3mln di euro, di cui 1,7 mln già finanziati (31 progetti attivi) e 1,288 da approvare (24 progetti presentati). Un valore enorme che ricadrà sul territorio della Bassa Romagna per gli anni a venire e per gestire il quale sono stati istituiti tavoli di lavoro dedicati, grazie al modello di governance sviluppato in questi anni dall'Unione. Una vera e propria task force che interessa trasversalmente le strutture politiche e tecniche di Comuni e Unione al fine di mettere a valore ogni opportunità per il territorio.

Contemporaneamente un ruolo fondamentale sulle politiche attivate deriva dalle progettualità candidate a finanziamento nell'ambito dell'**Agenda Trasformativa Urbana per lo Sviluppo Sostenibile (ATUSS)** della Regione Emilia-Romagna, alla quale sono ammessi solo i comuni capoluogo e le Unioni più avanzate.

Già a partire da quest'anno saranno avviati progetti che doteranno il territorio di infrastrutture sempre più all'avanguardia, un nuovo sistema di **Bicipolitana integrato con il sistema della mobilità sostenibile**, nuovi nodi di servizio innovativi per i bikers (obiettivo Bassa Romagna Green), una diversa organizzazione e più attenta dislocazione dei servizi di prossimità con il fine ultimo di ridurre le differenze territoriali in termini di accessibilità e di servizi offerti, aumentando così la coesione territoriale (obiettivo Bassa Romagna Inclusiva). Ad esempio, il progetto "Architettura Urbana Verde" permetterà di contrastare le isole di calore nelle aree urbane e contribuire alla mitigazione del cambiamento climatico. Una più attenta e democratica rete internet e organizzazione dei servizi digitali permetteranno agli abitanti di poter accedere a servizi innovativi direttamente dai loro device, riducendo il livello di stress accumulato e nel contempo riducendo gli spostamenti improduttivi e ambientalmente impattanti (Obiettivo Bassa Romagna Smart). Ancora, una attenta ed efficiente azione di marketing territoriale renderà il territorio più attrattivo per l'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali incentrate sulla qualità della vita, sulle unicità offerte dal sistema agroalimentare e dei servizi on-demand (Obiettivo Bassa Romagna Creativa). In un futuro ormai prossimo saranno attivati centri di innovazione e sperimentazione, rendendo il territorio unionale un territorio attrattivo per le nuove generazioni e al contempo attento alle esigenze delle categorie sociali più disagiate. In questo senso, la ATUSS fungerà da catalizzatore di idee, fondi e progetti integrati in grado di creare sinergie e benessere riflesso sul territorio e sulle comunità locali.

*All'interno delle Linee di mandato abbiamo definito i programmi strategici da sviluppare nell'immediato futuro, alla luce dei nuovi elementi di contesto sopra indicati.*

#### Linea di mandato 1 - Sostenibilità:

- Alimentazione, territorio rurale e agricoltura sostenibile
- Città inclusive, sostenibili e sicure
- Combattere il cambiamento climatico

Tra le attività programmate assume una particolare rilevanza l'elaborazione del nuovo **Piano Urbanistico Generale (PUG)**, che insieme al **Piano Urbano di Mobilità Sostenibile (PUMS)**, delinea una "nuova idea del territorio", attraverso la costruzione di un unico piano che sostituirà PSC, RUE e POC. La sostenibilità in tutte le sue accezioni è al centro della pianificazione.

Un piano che contiene le norme per la strategia urbana e la qualità ambientale; definisce le trasformazioni edilizie ordinarie; indica i criteri per l'espansione urbanistica nei limiti del 3% e per le trasformazioni rilevate nel territorio urbanizzato. Nuovi obiettivi che si attueranno attraverso accordi operativi anche su iniziativa pubblica, che saranno ancorati alla rigenerazione urbana, alla valorizzazione dei centri storici, del territorio agricolo e del paesaggio, al sostegno ad un sistema produttivo di qualità.

La nuova pianificazione territoriale dovrà prevedere una diversa configurazione delle tematiche ambientali che andranno assunte come condizione per il miglioramento della qualità di vita di tutti noi. In quest'ottica si rende opportuno sviluppare il percorso già

avviato di programmazione condivisa delle azioni finalizzate alla sostenibilità, alla mobilità sostenibile e alla riqualificazione energetica attraverso il macro-progetto “**Futuro Green**”, che assumerà nuove connotazioni nella direzione delle **comunità energetiche** e delle cosiddette **green communities**. Attenzione particolare assumeranno gli interventi a favore della **forestazione** con cui rinverdire l’arredo urbano e migliorare la qualità della vita della cittadinanza.

L’ambiente e più in generale l’**energia** attraversano trasversalmente tutte le politiche di sviluppo e di progetto dell’Unione dei Comuni della Bassa Romagna. **L’indipendenza energetica tramite lo sviluppo di nuove progettualità sulle fonti rinnovabili e il potenziamento di quelle in atto** sull’innovazione degli impianti (già avviata da qualche anno) sia di illuminazione che di termoregolazione degli edifici pubblici, è obiettivo prioritario della linea di mandato 1.

#### Linea di mandato 2 - Attrattività:

- Welfare di comunità
- Educazione, Istruzione e Formazione di qualità
- Parità di genere
- Lavoro e crescita economica
- La cultura come cura

Un territorio attrattivo lavora principalmente sulla **qualità della vita** delle persone, sul loro **benessere**. A partire dall’analisi dei principali dati demografici (invecchiamento della popolazione, denatalità, flussi migratori), occorre perciò investire sul **contrastò alle diseguaglianze**, la presa in carico delle **fragilità e delle nuove povertà**, sul sapere e le competenze, per una complessiva “tenuta” del sistema del welfare del nostro territorio. Agire per una reale integrazione tra le persone significa occuparsi di **differenze di genere**, di **patto generazionale**, di immigrazione, di divario culturale e sociale. Lo sviluppo deve avere al centro la persona, tenere più in attenzione gli impatti che le azioni hanno sulla vita di ciascuno di noi, con una attenzione particolare al tema dell’abitare anche incentivando forma di **housing sociale**.

Diritto alla **salute**, investimenti e riorganizzazione della rete ospedaliera, medicina territoriale e potenziamento delle **reti e dei servizi di prossimità**, mettendo al centro di ogni orientamento il **sistema educativo e formativo**, sostegno alle famiglie, presa in carico delle **non autosufficienze**, sono i principali obiettivi attorno ai quali costruire progettualità e interventi. Nell’ambito del PNRR sono cinque i progetti sociali già finanziati, due proposti dall’Unione dei Comuni della Bassa Romagna e altri tre con dimensione sovradistrettuale insieme a Ravenna e Faenza. Complessivamente oltre un milione di euro che saranno erogati all’Unione per la gestione diretta di tre progetti finalizzati al welfare dei cittadini del territorio: il progetto “Housing first” è indirizzato alle persone senza fissa dimora; il

“Progetto individualizzato – Abitazione – Lavoro” indirizzato a finanziare percorsi di autonomia per persone con disabilità e un terzo progetto sovradistrettuale vede poi l’Unione come capofila della cordata Lugo-Faenza-Ravenna nell’ambito del rafforzamento dei servizi sociali domiciliari per garantire la dimissione anticipata assistita e prevenire l’ospedalizzazione (con evidenti vantaggi anche a supporto del sistema sanitario locale).

Sempre in una logica di attrattività, il **Piano generale della promozione territoriale** rappresenta lo strumento attraverso cui disegnare lo *sviluppo* e la valorizzazione del territorio da un punto di vista economico, sociale, culturale e ambientale, rafforzando le alleanze con le aree limitrofe e coordinando le reti di collaborazione tra gli operatori pubblici e privati. Ricerca di opportunità di finanziamento attraverso l’Ufficio Europa, riqualificazione e promozione delle aree produttive, Fiera Biennale, sviluppo dei centri storici, reti d’impresa, promozione turistica e culturale, sostenibilità ambientale, innovazione tecnologica e sociale, rafforzamento delle politiche giovanili, sono i principali programmi sviluppati nel piano e che compongono la parte strategica del documento di programmazione.

#### Linea di mandato 3 - Innovazione:

- Le tecnologie come risorsa
- L’innovazione come strumento per gestire la complessità

Nell’ambito dell’**Agenda digitale** sono state definite alcune progettualità strategiche che si pongono importanti obiettivi: **accelerazione dei tempi** di risposta ai cittadini e alle imprese, **sicurezza** dei dati e delle procedure, **digitalizzazione** degli archivi, **sostenibilità ambientale**, in termini di riduzione degli spostamenti logistici (ad esempio attraverso gli strumenti dello **smart working** e del **co-working** diffuso sul territorio), miglioramento dell’organizzazione e della **qualità del lavoro, inclusione sociale** attraverso la facilitazione dell’accesso ai servizi,

L’innovazione consente di contemperare in chiave digitale le esigenze di efficienza gestionale e di **prossimità ai cittadini**, risultando pertanto indispensabile per un’adeguata funzionalità delle Unioni e dei Comuni e caratterizzando il territorio sempre più nei termini di una **smart land**.

In questa direzione si muove **il progetto Bassa Romagna Smart**, avviato per accompagnare il processo di veloce e necessaria digitalizzazione derivata dalla pandemia e rivelatosi poi fondamentale per la gestione dei processi a supporto degli avvisi PNRR. In BR Smart è sintetizzata tutta l’attività di innovazione e digitalizzazione in corso a supporto di cittadini e imprese. A partire da nuovi siti web che mettono il cittadino e le sue esigenze relativi ai servizi pubblici al centro, passando dalla definizione di nuovi servizi totalmente online, fino a processi innovativi e unici in Italia di totale dematerializzazione degli archivi tecnici, in ottica di (possibile) futuro scarto degli archivi cartacei non di valore storico. Il contesto

particolarmente favorevole dell’Unione ha permesso di avviare tutti questi percorsi in modo parallelo e coordinato, garantendo coerenza progettuale e visione complessiva dell’impatto che queste innovazioni avranno sul territorio, prevedendo percorsi di accompagnamento sia per i cittadini che necessitano di un supporto di primo livello (facilitazione digitale), sia per categorie professionali o target di livello avanzato (comunità digitali).

---

## **NOTA OPERATIVA**

Il Documento Unico di Programmazione si compone di due parti:

- la “Sezione strategica”, che ha un orizzonte temporale di riferimento costituito dall’intero mandato;
- la “Sezione operativa”, il cui arco temporale coincide con quello del bilancio di previsione.

La **Sezione strategica** riprende le “Linee programmatiche” approvate a inizio mandato in attuazione del “Patto strategico” siglato il 4 aprile del 2018, rivisto nel corso del 2020 alla luce del mutato scenario indotto dall’emergenza sanitaria mondiale che ha colpito il nostro. Ne scaturisce una vera e propria *strategia per la ripartenza*, frutto del lavoro condiviso delle Amministrazioni comunali aderenti all’Unione e degli *stakeholder* presenti sul territorio della Bassa Romagna.

La **Sezione operativa** descrive in modo dettagliato le azioni attuative della Sezione strategica, con riferimento all’orizzonte triennale del bilancio. Rappresenta, in altri termini, il *trait d’union* tra la programmazione strategica, sintetizzata nel DUP, e la programmazione gestionale, di competenza della Giunta dell’Unione.

*La programmazione dell’Unione e dei Comuni avviene in modo coordinato e coeso. Il DUP dell’Unione illustra il quadro d’insieme con i programmi e i progetti relativi alle funzioni conferite; i singoli Comuni rimandano al documento dell’Unione con riferimento a tali funzioni e sviluppano i programmi e i progetti relativi alle funzioni non conferite.*