

# **Documento Unico di Programmazione 2024-2026**

## **DUP 2024/2026**

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



## **Premessa generale**

La difficoltà di previsione è l'unica costante che ha accompagnato le politiche locali, nazionali e mondiali degli ultimi tre anni.

Questo è l'assioma a cui ci siamo tutti dovuti adattare e da cui ripartire ogni volta che una nuova sfida si pone tra le amministrazioni locali e gli obiettivi di sviluppo definiti nella programmazione strategica di lungo periodo.

Dal 2020 si è aperta per il mondo intero un'era di grandi cambiamenti economici, ambientali e sociali che hanno prodotto in molti casi uno stravolgimento totale delle logiche di sviluppo economico e determinato nuovi scenari nelle relazioni sociali.

Il Documento Unico di Programmazione (DUP) di un ente locale, è per sua natura un tentativo di natura predittiva di orientamento delle politiche locali al benessere economico e sociale dei cittadini che vivono, lavorano, studiano in una determinata area. Un'analisi di questo tipo, che si fonda indubbiamente su dati oggettivi, diviene in questo contesto incerto un esercizio molto complesso di lettura e risposta alle esigenze di un territorio.

Ci sono state un'emergenza sanitaria e una crisi energetica globali che hanno avuto, e hanno tutt'ora un impatto economico e psicologico non ancora del tutto determinato. 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 sono trovati 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.

E poi c'è un 2023 che in Romagna non dimenticheremo mai. Per i Comuni della Bassa Romagna il maggio del 2023 resterà per sempre uno spartiacque tra un "prima" e un "dopo" l'alluvione che ci toccato con così grande violenza, lasciando un territorio ferito nel suo cuore più intimo: le case, i negozi, le aziende, i campi coltivati, le vite delle persone.

Da mesi gli enti locali sono impegnati a quantificare danni, calcolare costi di ripristino, avviare lavori di ricostruzione e messa in sicurezza del territorio che non solo non si sa quando si concluderanno, ma producono ulteriore incertezza sulla capacità di superare in tempi rapidi una situazione dagli effetti ignoti, in termini di economia, tenuta psicologica e coesione sociale.

**Cogliere ogni opportunità** di questo tempo è dunque una necessità oggettiva e **un dovere morale** che porta ogni giorno nuove sfide per chi governa e per le strutture che attuano le politiche: la flessibilità di azione è il paradigma che deve guidare una programmazione snella e utile al tempo che stiamo vivendo.

L'onda ancora lunga della gestione post emergenza e dei risarcimenti a privati e imprese, estremamente impattante sull'organizzazione e sulle attività quotidiane degli uffici pubblici, deve convivere pertanto con le programmazioni strategiche derivate dal PNRR e dall'ATUSS in grado di portare innovazione e respiro allo sviluppo territoriale.

I temi della sostenibilità, già centrali nell'agenda politica europea sono il fulcro di ogni scelta. Non più progetti ma linee trasversali su cui si fonda ogni azione. Gli obiettivi dell'**Agenda 2030** per lo sviluppo sostenibile non sono più rimandabili.

Complessivamente tra Comuni e Unione ad oggi sono quasi 140 i progetti finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), finalizzati alla realizzazione di scuole, ristrutturazione di edifici pubblici, messa in sicurezza di strade e ponti, avvio di progetti a sostegno dell'abitazione sociale, della disabilità e il rafforzamento dei servizi sociali. Un valore enorme che sta ricadendo sul territorio della Bassa Romagna e si intreccia con il grande lavoro di ricostruzione che si sta facendo nelle aree più compromesse dall'alluvione, grazie anche alla grande solidarietà che si è mossa per il ripristino di scuole, teatri, biblioteche e luoghi di aggregazione.

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.

Il focus della strategia ATUSS della Bassa Romagna si struttura sulla necessità di accompagnare la transizione del territorio dell'Unione verso l'idea di *smart land* e quindi verso un territorio più intelligente che armonizzi le questioni relative allo sviluppo verde e sostenibile (green) con quello relativo all'innovazione e digitalizzazione (digital) senza

dimenticare gli aspetti più prettamente legati alla coesione sociale (social cohesion) quale faro delle varie programmazioni sovra-locali, inclusa quella regionale.

Nei prossimi anni l'Unione intende attivare progetti che doteranno il territorio di infrastrutture sempre più all'avanguardia, prima tra tutte un nuovo sistema di Bicipolitana integrato con il sistema della mobilità sostenibile e con nodi di servizio innovativi per i bikers. Ancora, il progetto di Architettura Urbana Verde permetterà di contrastare le isole di calore nelle aree urbane e contribuire alla mitigazione del cambiamento climatico.

Entrambi i progetti si rendono ancora più necessari alla luce della disastrosa esperienza dell'alluvione di maggio 2023, che in Bassa Romagna ha portato, oltre che enormi danni economici e sociali, la consapevolezza ancora più chiara degli effetti del *climate change*, degli eventi estremi a esso connessi e della necessità di mitigarli con interventi che ristabiliscano un equilibrio tra uomo e ambiente.

**Il Patto strategico per lo sviluppo economico e sociale della Bassa Romagna**, resta il punto di riferimento del confronto con il tessuto economico e sociale per *individuare le priorità*, accelerare i processi, definire gli indirizzi e far attuare le decisioni.

Il **Patto** in questi anni difficili 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**.

*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:

- Un nuovo approccio di sviluppo sostenibile
- Città inclusive, sostenibili e accessibili
- Combattere il cambiamento climatico

Dopo gli eventi alluvionali del Maggio 2023 riveste carattere prioritario per l'Unione attuare le politiche relative alla tutela dell'assetto idrogeologico del territorio attraverso la messa in sicurezza degli alvei dei fiumi, dei torrenti e della rete di bonifica. In relazione ai cambiamenti climatici occorre portare avanti politiche e piani di adattamento in previsione di possibili eventi estremi, dove si alterneranno forti precipitazioni a periodi siccitosi. Da questo punto di vista occorre **rafforzare il sistema della Protezione Civile locale e adeguare il Piano di protezione civile** alla luce dell'esperienza maturata sul campo affinché non rappresenti solo un utile strumento di diffusione sul territorio per le buone pratiche da osservare. In questo senso occorre far crescere la cultura del rischio sensibilizzando i cittadini, mettendo in luce le criticità che il territorio manifesta (o nasconde) e rendere più efficaci i processi che caratterizzano le varie fasi dell'emergenza.

Occorre in generale perseguire la resilienza delle città: comunicare e promuovere stili di vita che persegua il minor spreco e la salvaguardia delle risorse naturali; si muovono in questa

direzione progetti operativi come il “Masterplan delle infrastrutture verdi e blu” che fornisce ai Comuni un utile strumento per orientare le politiche pubbliche.

La 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, **prevista nel Piano Urbano di Mobilità Sostenibile (PUMS)** 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:

- Promozione del territorio come sviluppo di comunità
- Partecipazione, rigenerazione e semplificazione territoriale
- Salvaguardia del tessuto economico e promozione di nuovo sviluppo
- Qualità della vita e diritto allo studio

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 **il progetto Bassa Romagna Smart**, avviato per accompagnare il processo di veloce e necessaria digitalizzazione derivata dalla pandemia, si è e rivelato 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). Anche in questo caso l'integrazione tra le opportunità di finanziamento e le progettualità già programmate hanno determinato un contesto favorevole all'armonizzazione delle programmazioni e alla coerenza degli obiettivi che si intende raggiungere.

---

## 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.*