



Provincia di Ferrara

PROGRAMMA DI GOVERNO 2018-2020

PREMESSA

Il presente Programma di Governo è disciplinato dall'articolo 9 – commi 4 e 5 – del vigente Statuto della Provincia di Ferrara.

In particolare, il comma 5 dello Statuto stabilisce che il Programma di Governo è predisposto dal Presidente della Provincia, il quale provvede alla sua trasmissione al Consiglio provinciale entro 90 giorni dalla seduta nella quale l'organo consiliare verifica la condizione degli eletti.

Il Programma di Governo è il documento che contiene le linee, le azioni, le attività amministrative e i progetti, relativi alle finalità specifiche da svolgere nel corso del mandato amministrativo.

Azioni, attività e progetti, che si intendono realizzare nell'ambito delle funzioni e compiti fondamentali – stabiliti dalla Legge n. 56 del 7 aprile 2014 – e attribuiti dalla Regione – in base alla Legge regionale n. 15 del 2015.

LA PROVINCIA

La popolazione residente della provincia di Ferrara (dati aggiornati all'1.1.2018 – fonte Ufficio Anagrafe dei Comuni del territorio), è di 348.030 unità.

Le recenti elezioni dello scorso 31 ottobre 2018 per il rinnovo degli organi di Presidente e Consiglio provinciale, hanno dato il seguente risultato.

Barbara Paron è risultata eletta Presidente della Provincia, mentre il nuovo Consiglio provinciale risulta così composto:

1. Deanna Marescotti (6.728 voti ponderali)
2. Nicola Minarelli (5.418)
3. Nicola Rossi (4.674)
4. Davide Bertolasi (4.413)
5. Anna Celati (4.240)
6. Simona Penini (3.605)
7. Angelo Mottola (2.856)
8. Alessandro Guaraldi (2.856)
9. Francesca Piacentini (7.893)
10. Gino Soncini (6.124)
11. Michele Sartini (5.652)
12. Mauro Zanella (4.240)

Quello del 31 ottobre 2018 è stato il secondo rinnovo degli organi istituzionali della Provincia di Ferrara, dopo l'entrata in vigore della Legge n. 56 del 7 aprile 2014, che ha riformato le Province d'Italia, trasformandole in enti di secondo livello (non più a elezione diretta).

Com'è noto, la Legge Delrio fu approvata in attesa della riforma costituzionale sottoposta a quesito referendario il 4 dicembre 2016, il cui esito ha peraltro confermato le Province fra gli enti dell'ordinamento dello Stato previsti dalla Costituzione.

Ciò non ha impedito al Friuli Venezia Giulia, regione a statuto speciale, di abolirle, nel luglio 2016, continuando quel processo di riorganizzazione sistemica del territorio friulano che individua nell'associazionismo intercomunale il punto di forza nell'aumento dell'efficienza, efficacia ed economicità degli enti locali che deriva dalla gestione associata dei servizi.

La situazione contingente, caratterizzata da una riforma incompiuta e da una produzione normativa che, anche su questo tema, è frammentata e disgregata, mancando di un quadro organico di riferimento all'interno del quale inserire una programmazione di medio-lungo periodo, rappresenta un enorme ostacolo alla buona amministrazione dell'ente Provincia che ha, inoltre, affrontato una consistente riduzione delle risorse a disposizione, parallelamente alla delimitazione delle funzioni fondamentali riconosciute agli enti intermedi dalla Legge n. 56/2014, con conseguente forte riduzione delle dotazioni organiche.

La sola Provincia di Ferrara, ad esempio, ha conosciuto una diminuzione delle risorse umane dalle 405 unità al 31 dicembre 2014 alle 157 unità censite al 31 ottobre 2018.

Com'è stato ricordato nel corso dell'Assemblea nazionale UPI lo scorso 21 novembre, questo quadro normativo, istituzionale e finanziario, ha reso necessaria una serie di misure normative, chiamate a intervenire sul triennio 2016-2018 per riequilibrare una situazione economico-finanziaria di difficile compatibilità per le Province, sia per la parte corrente sia per quanto riguarda gli investimenti.

A titolo di esempio:

- la Legge 208/2015 ha inteso compensare risorse di parte corrente su strade, scuole e disabili lungo l'intero triennio interessato, mentre il DL 113/2016 ha compensato risorse sul fronte investimenti nel 2016;
- la Legge 232/2016 ha azzerato il terzo taglio di risorse previsto dalla Legge 190/2014 di 650 milioni;
- il DL 50/2017 ha agito in termini compensativi sul 2017 sia per la spesa corrente che per gli investimenti su entrambi i capitoli fondamentali di strade e scuole;
- la Legge 205/2017 ha agito sul 2018 col finanziamento di risorse alle Province di parte corrente e investimenti ancora sui capitoli fondamentali di strade e scuole.

L'attuale dibattito nazionale, ancora agli inizi, è teso a un sostanziale riesame della Legge Delrio – dato il mutato quadro istituzionale – e pare incamminato in via prevalente verso un ripristino della legittimazione diretta delle Province, accanto alla ridefinizione di compiti e funzioni, compresa la discussione sul modello di Provincia-Casa dei Comuni.

Fra le conseguenze di questo processo sarà da attendere, per quanto riguarda il contesto emiliano-romagnolo, anche la riscrittura della Legge regionale n. 13 del 30 luglio 2015 sulla "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni".

Nel frattempo, dal 2014 a oggi, anche la Provincia di Ferrara ha risentito degli effetti che sul piano nazionale si sono prodotti sull'insieme delle Province d'Italia.

In particolare, evidente risulta la parallela contrazione degli investimenti anche in ambito provinciale (oltre il 60% in meno) e la riduzione, come detto, della dotazione organica con particolare riferimento a figure tecniche e specialistiche sui compiti fondamentali.

Ciononostante, dall'entrata in vigore dell'attuale quadro normativo nazionale, la Provincia di Ferrara è riuscita in questi anni a presentare una situazione di bilancio in equilibrio, evitando di finire nella schiera delle Province in situazione di dissesto o pre-dissesto.

Alla situazione in equilibrio dei bilanci va aggiunta una dinamica in decremento della situazione debitoria dell'ente, passata dai 77.426.327,47 euro del 2014 ai 66.582.077,51 euro del 2017, con una parallela diminuzione del rapporto

debito/popolazione residente dai 218,30 del 2014 ai 191,31 euro pro-capite risultati nel 2017.

Ulteriore dato di equilibrio economico-finanziario è il rispetto dal 2014 dei limiti di spesa per il personale (ai sensi della Legge 296/2006 art. 1, comma 557 e comma 557-quater quest'ultimo introdotto dalla Legge 114/2014 art. 3, comma 5-bis).

Alla luce di queste brevi considerazioni preliminari di contesto nazionale e locale, permane centrale il novero delle funzioni fondamentali che la legge riconosce alla Provincia e le conseguenti valutazioni di prospettiva nell'ottica del presente Programma di governo per il prossimo biennio.

VIABILITÀ

Come è noto la rete stradale provinciale ammonta a circa 850 km ed è suddivisa, a livello gestionale, in due ambiti: Alto e Basso Ferrarese; la gestione di tale rete avviene attraverso l'utilizzo di 21 cantonieri dipendenti direttamente dall'Ente e risorse principalmente esterne (Stato e Regione) per l'esecuzione principalmente di interventi di manutenzione straordinaria riguardanti le strade, i manufatti, i ponti (circa 300), le alberature (circa 20.000 piante a margine delle strade), i guard rail etc.

Ad oggi non è possibile fare previsioni sicure circa i finanziamenti disponibili per l'esecuzione di lavori pubblici per quanto riguarda la viabilità, in quanto sono conosciute le risorse stanziato dallo Stato (3.022.706,33) mentre non si conoscono esattamente le risorse che la Regione metterà a disposizione delle Province per la viabilità (anche se si presume di poter contare almeno su circa 200.000 euro come lo scorso anno) e le risorse proprie di cui la Provincia potrà disporre per i prossimi anni. Quindi a oggi il programma è stato redatto considerando le risorse che lo Stato e la Regione metteranno a disposizione, mentre non sono considerati per ora altri finanziamenti disponibili.

Attraverso l'utilizzazione di tali risorse nel Programma Triennale dei LLPP per il 2019 e il 2020 e nel Programma Quinquennale (che disciplina gli interventi finanziati dallo Stato) si sono previsti diversi interventi individuati dopo un'attenta analisi volta a individuare le priorità, considerando principalmente l'ammaloramento delle diverse opere, i tratti con maggior flusso di traffico e quelli a maggior incidentalità (soprattutto per l'individuazione dei tratti in cui installare nuovi guard-rail).

Dei circa tre milioni (fondi statali) a oggi annualmente disponibili, saranno destinati a interventi di manutenzione straordinaria alle piattaforme stradali e loro pertinenze (es. alberature) circa 2,5 milioni, 150.000 euro alla installazione di guard rail, e circa 350.000 alla manutenzione straordinaria di alcuni ponti e per la redazione dei progetti per i conseguenti interventi.

Per il 2020 sono previsti circa 2 milioni per le piattaforme stradali e le alberature, 100.000 euro per le barriere stradali e circa 900.000 per la manutenzione di alcuni ponti.

Dall'indagine effettuata fino ad oggi su circa 120 ponti (dei quali 21 hanno bisogno di interventi), è emerso che sarebbero necessari interventi per oltre 11 milioni di euro,

mentre per quelli ancora da indagare, ragionando per analogia, si stima che sarebbero necessari altri 14 milioni di euro.

Sono in corso comunque analisi e indagini con il coordinamento della Prefettura, che ha interessato anche tutti i comuni della provincia, su tutti i ponti di competenza provinciale.

EDILIZIA SCOLASTICA

Il quadro generale d'intervento in questo ambito risulta particolarmente complesso ed articolato. Il patrimonio edilizio utilizzato per attività scolastiche è costituito da oltre 40 edifici suddivisi in 30 plessi distribuiti sull'intero territorio provinciale nei comuni di Ferrara, Argenta, Bondeno, Codigoro, Copparo, Portomaggiore e Ostellato.

A oggi non sono previste nella bozza del Programma risorse per interventi di manutenzione straordinaria per le scuole e per gli altri edifici, finanziati con risorse provinciali e pertanto si potrà fare riferimento, per ora, solo a trasferimenti statali e regionali.

Attualmente non si sa ancora se saranno disponibili ulteriori risorse per interventi di manutenzione straordinaria nel prossimo biennio, tuttavia fin dai primi giorni di insediamento, è continuata la incessante ricerca di fonti di finanziamento. A questo proposito, grazie alla progettazione definitiva affidata e realizzata in tempi brevissimi, siamo in attesa di risposta in merito ad un finanziamento specifico della Regione, non ancora formalizzato, per un intervento di manutenzione straordinaria all'istituto Remo Brindisi nel comune di Comacchio.

L'impossibilità di fare previsioni e programmazione pluriennale induce una forte preoccupazione per la gestione delle scuole che rappresentano la priorità di mandato di questa Amministrazione, insieme agli investimenti sulla sicurezza stradale.

I finanziamenti statali, derivanti dai decreti "Renzi" articolati in Programmi Triennali, sono previsti per interventi di adeguamento normativo, in particolare per l'ottenimento dei CPI: sono previsti nel 2019 interventi per 500.000 euro, riguardanti diversi istituti, per i quali i lavori sono già stati affidati ed è previsto il completamento di altri lavori già appaltati finanziati con fondi MIUR.

E' inoltre prevista la realizzazione della nuova palestra di Cento (progetto approvato pari 1.250.000 euro), la cui gara di affidamento è attualmente in corso.

Sono stati candidati, su sollecitazione del MIUR e della Regione, interventi per adeguamento sismico per 2,7 milioni sull'annualità 2018, 2,2 milioni sull'annualità 2019 e 2.720.000 sull'annualità 2020.

La tempistica di tali finanziamenti non è ancora certa in quanto, finora, sono stati finanziati solo in parte gli interventi previsti nel 2017, mentre nulla si sa di quelli richiesti per gli anni successivi.

Tutti questi interventi, nel complesso, perseguono l'obiettivo primario dell'ottenimento del Certificato di Prevenzione Incendi (CPI) o del suo aggiornamento.

Alla Provincia è stato inoltre attribuito un finanziamento di due milioni di euro sul bando del MIUR “Scuole innovative”, che sarà portato a esecuzione da Inail per la realizzazione di un nuovo edificio scolastico e un ulteriore finanziamento della Regione, per un importo di 1,814 milioni di euro (inseriti nell’elenco annuale 2017), per la realizzazione di una serie di aule e laboratori presso il polo scolastico ITI di via Pontegradella.

IDROVIA FERRARESE

Per quanto concerne i lavori dell’Idrovia ferrarese l’unico intervento rimasto in capo alla Provincia (tutti gli altri sono stati “restituiti” alla Regione) è il ponte di Ostellato, la cui apertura è prevista per i primi mesi del 2020, mentre il completamento di tutto il cantiere (demolizione del ponte esistente) è prevista nell’estate 2020.

Particolare interesse ricopre il progetto “metropoli di paesaggio”, nato dal lavoro di gruppo tra AMI Ferrara (Agenzia della Mobilità), Dipartimento di Ingegneria dell’Università di Ferrara, Sipro Ferrara (Agenzia per lo sviluppo), Icoor (Consorzio interuniversitario) e la società cooperativa Cultura della città. Esso parte dal presupposto di utilizzare e valorizzare il paesaggio come infrastruttura.

Caratteristica prima di una metropoli di paesaggio è quella di avere una rete capillare di percorsi di terra e di acqua in grado, se messi a sistema, di garantire un vera e propria infrastruttura di mobilità sostenibile, un sistema intermodale per raggiungere in tempi brevi le estremità di una provincia e i suoi punti più nascosti.

L’utilizzo del paesaggio come infrastruttura, per gli abitanti - ancora prima che per i turisti - crea i presupposti per la rigenerazione di singole polarità dismesse all’interno dei tanti luoghi in via di costante spopolamento.

Nel caso della nostra provincia, Ferrara rappresenta il centro di tale metropoli, Comacchio l’estremità a est e Cento quella a ovest, mentre tutto quello che sta in mezzo è pronto ad acquisire significato e funzione, come sistema di quartieri all’interno di un’unica urbanità. Nella fattispecie, le ricadute sotto il profilo turistico rappresentano esternalità positiva di una strategia nata per la collettività che abita (e abiterà) i paesaggi e le rinnovate centralità.

Su queste basi, si è costituito un tavolo di lavoro, con l’interesse dei Comuni, di questa Amministrazione provinciale e di altri Enti, per la condivisione di informazioni e progetti da mettere a sistema.

RIPRISTINO E MIGLIORAMENTO SISMICO DEL CASTELLO E ALTRI EDIFICI PROVINCIALI

Nel Programma annuale 2016 erano previsti ulteriori importanti interventi finalizzati al ripristino e miglioramento sismico delle quattro ali del Castello. Lavori per i quali era previsto l'inizio lavori nel primo semestre del 2017, subordinatamente alla tempistica di approvazione della Regione e alla successiva gara di appalto, per un importo complessivo di circa 6,2 milioni di euro per opere edili e impiantistiche e 900.000 euro per il recupero delle superfici pittoriche.

Tale intervento comporterà la possibilità di trasferire dal Castello nella sede di Corso Isonzo 105 i dipendenti provinciali che ancora vi operano, per consentire l'effettuazione dei lavori che interesseranno le coperture e il secondo piano.

Inoltre, il Ministero dei Beni Culturali ha stanziato ulteriori fondi pari a 7 milioni di euro per il trasferimento della Pinacoteca in Castello.

Per tali interventi è stato concordato con i responsabili della Pinacoteca uno studio di fattibilità che prevede di destinare il secondo piano del Castello in parte alla Pinacoteca (ali sud, est e nord) e mantenere alla Provincia l'ala ovest.

Sono anche in corso gli importanti e complessi lavori al palazzo Giulio d'Este (Prefettura), per un importo di circa 2 milioni di euro.

Saranno inoltre appaltati nel corso del 2019, in attesa del parere della Struttura Commissariale regionale, interventi di ripristino sismico del ponte dei Santi (400.000 euro) e un intervento sulla ex Caserma Pastrengo (oltre 140.000 euro), sede di uffici provinciali.

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

La pianificazione territoriale é attività complessa, a carattere interdisciplinare che richiede la collaborazione di tecnici specialisti in vari settori che spaziano dal paesaggio, all'agricoltura, flora, fauna, foreste, cartografia, geologia, economia, statistica e molto altro.

La nuova legge regionale in materia di governo del territorio - LR 24/2017 - interviene sulla funzione "Urbanistica e Pianificazione Territoriale" mantenendo in capo alle Provincie le funzioni in materia e introducendo nuovi obblighi e adempimenti che richiedono una dotazione organica non più presente in gran parte delle Provincie.

A tal fine si è provveduto ad istituire il CUAV (Comitato Urbanistico di Area Vasta) nonché la STO (Struttura Tecnica Operativa), organismi deputati rispettivamente a valutare e istruire i nuovi strumenti urbanistici e pianificatori previsti dalla legge regionale.

In considerazione della obbligatorietà di dotare tali organismi di competenze professionali per lo svolgimento delle funzioni di governo del territorio, in campo pianificatorio, paesaggistico, ambientale, giuridico ed economico- finanziario, per sopperire alle carenze di organico sopra esplicitate, sono state attivate temporaneamente delle forme di collaborazione con altri Enti (Ag. Regionale , ARPAE).

Proseguiranno le attività di competenza previste dal regime transitorio della nuova legge urbanistica, gestite secondo vecchi schemi organizzativi e gestionali previsti dalle norme previgenti (piani e varianti a piani comunali LR 47/78 e LR 20/2000).

Continuerà, non senza difficoltà per l'assenza di professionalità giuridiche specializzate, la trattazione di procedimenti speciali (e complessi), principalmente di natura negoziale, quali Accordi di programma, protocolli di Intesa e simili, allo stesso modo dovranno continuare ad essere seguite tutte le nuove attività in materia di paesaggio (DLgs 42/2004, LR 20/2000 e LR 24/2017) attivate dalla RER, ovvero previste dalla normativa in materia, garantendo la partecipazione attiva nell'ambito del Comitato Tecnico Scientifico per l'adeguamento del PTPR, della Commissione Regionale per il Paesaggio e nell'Osservatorio Regionale per il Paesaggio.

Alcuni Comuni e Unioni si stanno attivando per la predisposizione dei nuovi piani (PUG) richiedendo nuovi adempimenti a carico della Provincia. Se l'intento dell'attuale legislatore sarà quello di individuare nelle province i punti di riferimento territoriali con funzione di coordinamento e supporto ai comuni, sarà necessario mettere in campo specifiche e puntuali richieste in relazione all'adeguamento della dotazione organica e al trasferimento di coerenti flussi economici in entrata.

Programmazione territoriale della rete scolastica e dell'offerta d'istruzione

Sono attribuiti alla Provincia, in relazione alle scuole secondarie di secondo grado, compiti e funzioni concernenti l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole nonché la redazione dei piani di programmazione territoriale dell'offerta d'istruzione e di organizzazione della rete scolastica, La Provincia contribuisce ai compiti della Conferenza Provinciale di Coordinamento che assolve specificatamente alle funzioni di proposta per le tematiche inerenti la programmazione dell'offerta d'istruzione.

Con particolare riferimento agli istituti di istruzione secondaria di secondo grado e in considerazione delle aumentate opportunità offerte dal mercato globale del lavoro, si ha in animo di introdurre una ulteriore attività di orientamento specifico verso la promozione della cultura scientifica e tecnica e la ricerca, nonché l'incentivazione alla partecipazione degli studenti a progetti, programmi e opportunità di finanziamento regionali, nazionali, comunitari e internazionali a favore del progresso tecnologico e dell'innovazione.

CONCLUSIONI

Dal quadro delineato è evidente il complesso contesto in cui questa Amministrazione è chiamata ad operare. L'impegno profuso, da ognuno di noi, auspicando una leale e concreta collaborazione votata al benessere e al progresso della nostra comunità, da solo non basterà a garantire la qualità dei servizi resi nelle materie rimaste di competenza provinciale senza un cambiamento sostanziale della situazione.

Pur potendoci avvalere della grande competenza e professionalità del personale in servizio, la dotazione organica, è giusto ribadirlo, continua a rimanere sottodimensionata.

Allo stesso modo la disponibilità economica, in relazione ai crescenti bisogni, resta assolutamente inadeguata oltre che incerta e mancante di una pianificazione pluriennale. Ciò inficia il raggiungimento degli obiettivi di efficienza ed economicità dell'ente.

Si condividono le considerazioni che UPI ha espresso in sede nazionale anche nel corso dell'Assemblea nazionale dello scorso 21 novembre, fra le quali in particolare, nell'ambito di una revisione della Legge 56/2014:

- il ripristino di un'autonomia finanziaria;
- risorse necessarie alla piena copertura delle spese per le funzioni fondamentali;
- revisione dell'elenco delle funzioni fondamentali;
- consolidamento delle strutture professionali delle Province.

Si renderà pertanto prioritario per il prossimo biennio veicolare risorse umane, strumentali e finanziarie per adempiere alle funzioni fondamentali dell'ente, segnatamente sui capitoli sicurezza stradale ed edilizia scolastica.

A questo proposito, permanendo una situazione di squilibrio finanziario nella parte corrente del bilancio, determinata da quanto l'ente è tenuto a versare allo Stato ai sensi della Legge 190/2014 – che per l'anno 2019 per la Provincia di Ferrara è pari a 19.096.861,98 euro – la sottoscritta ha proceduto a presentare con PEC 39055 del 19 dicembre u.s. alla Procura della Repubblica, all'UTG – Prefettura di Ferrara e alla Corte dei Conti Emilia-Romagna – Sezione Controllo – un Esposto Cautelativo, in considerazione del fatto che:

- l'ente attualmente non è in grado di approvare un bilancio di previsione 2019-2021 e che la mancata previsione di un adeguato finanziamento delle Province costituisce una violazione dell'art. 119 della Costituzione e del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 della Costituzione);
- ciò comporta gravi danni non solo ai cittadini, che si vedono privati di un'adeguata manutenzione di strade e scuole, ma anche alla Provincia che potrebbe essere non in grado di far fronte alle funzioni fondamentali stabilite per legge;

- il protrarsi di tale situazione può porre in capo alla Provincia seri rischi in termini di responsabilità.

Perciò, tutto ciò considerato, oltre alla destinazione prioritaria delle risorse disponibili per tutelare quanto più possibile la sicurezza sulle reti viaria e scolastica di competenza, sarà altresì necessario destinare le prossime facoltà assunzionali - che si auspica siano rese disponibili in misura adeguata dal Legislatore, rispetto agli attuali limiti – per dotare la Provincia delle figure tecniche-professionali in misura adeguata, principalmente nei due ambiti strategici fondamentali appena ricordati.