



COMUNE DI FERRARA

Città Patrimonio dell'Umanità



IL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE 2023-2025



Indice

PREMESSA METODOLOGICA.....	7
STRUTTURA DEL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE	8
SEZIONE INTRODUTTIVA	10
1. CONDIZIONI ESTERNE	10
1.1 – LA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE, EUROPEO, NAZIONALE E REGIONALE	11
1.1.1 – LA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA INTERNAZIONALE	11
1.1.2 – LA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA NELL’UNIONE EUROPEA	14
1.1.3 – LA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA IN ITALIA.....	15
1.1.4 - LA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA IN EMILIA-ROMAGNA.....	19
1.2 - LA CITTA’ DI FERRARA NEL CONTESTO EMERGENZIALE ITALIANO.....	22
1.3 - LA POPOLAZIONE	32
1.3.1 – L’ANDAMENTO DEMOGRAFICO DEL NOSTRO COMUNE.....	32
1.3.2 - LE CARATTERISTICHE GENERALI DELLA POPOLAZIONE	34
1.3.3 - LA POPOLAZIONE E IL TERRITORIO	37
1.3.4 - LA POPOLAZIONE STRANIERA	38
1.4 - IL TERRITORIO	43
1.5 - IL CONTESTO ECONOMICO	50
1.5.1 - LE IMPRESE	50
1.5.2 - OCCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE	54
1.6 - I SERVIZI ALLA PERSONA	62
1.6.1 - I SERVIZI EDUCATIVI E SCOLASTICI	62
1.6.2 - LE NUOVE GENERAZIONI	65
1.6.3 - I SERVIZI SPORTIVI E LA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI	69
1.6.4 - LE ATTIVITA’ DI CARATTERE SOCIO SANITARIO	72
1.7 - LE ATTIVITA’ CULTURALI E TURISTICHE.....	77
1.7.1 - IL SISTEMA CULTURALE, I MUSEI COMUNALI E I LUOGHI DELLA CULTURA	77
1.7.2 - IL TURISMO	80
2. CONDIZIONI INTERNE.....	85
2.1 – LE RISORSE UMANE: RIORGANIZZAZIONE, GESTIONE E VALORIZZAZIONE DEL PERSONALE.....	86
2.1.1 - ANALISI DI CONTESTO	86

2.1.2 - LA RIORGANIZZAZIONE DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO	94
2.2 – IL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI DEL COMUNE.....	96
2.2.1 – GLI ORGANISMI PARTECIPATI.....	96
2.2.2 - IL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE.....	100
2.2.3 - I CONTRATTI DI SERVIZIO IN ESSERE	102
2.2.4 - IL “GRUPPO PUBBLICO COMUNE”	102
2.2.5 - IL BILANCIO CONSOLIDATO.....	104
2.2.6 – IL PERSONALE DELLE SOCIETA' E DEGLI ENTI INCLUSI NEL CONSOLIDATO 2021	105
3. SEZIONE STRATEGICA.....	106
3.1 – LE SFIDE DI MANDATO ED I PROGRAMMI STRATEGICI	106
3.1.1 - DESCRIZIONE METODOLOGICA.....	107
3.1.2 - LE SFIDE DI MANDATO ED I RELATIVI PROGRAMMI STRATEGICI	108
1 – LA CITTA DEL LAVORO	109
2 – LA CITTA SICURA.....	114
3 – LA CITTA VITALE	116
4 – LA CITTA' A MISURA DI FAMIGLIA	120
5 – LA CITTA' DELLE NUOVE GENERAZIONI.....	124
6 – LA CITTA' ATTRATTIVA.....	127
7 – LA CITTA' UNIVERSITARIA.....	133
8 – LA CITTA' IDENTITARIA	134
9 – LA CITTA' ATTIVA.....	139
10 – LA CITTA' VIVIBILE E SOSTENIBILE	141
11 – LA CITTA' SEMPLICE	147
12 – LA CITTA' FUTURA	150
3.1.3 – FOCUS “PNRR” e “ATUSS”	152
3.2 – GLI INDIRIZZI STRATEGICI IN MATERIA DI PREVENZIONE DI CORRUZIONE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA.....	164
3.3 – GLI INDIRIZZI STRATEGICI PER GLI ORGANISMI SOCIETARI E NON SOCIETARI PARTECIPATI E CONTROLLATI DAL COMUNE	166
3.3.1 - LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETA' PARTECIPATE.....	166
3.3.2 - LA DEFINIZIONE “NEGOZIATA E CONDIVISA” DEGLI OBIETTIVI GESTIONALI	167
3.3.3 - INDIRIZZI GENERALI IN MATERIA DI GESTIONE DEL PERSONALE DELLE SOCIETA' E DEGLI ENTI “IN CONTROLLO” DEL COMUNE.....	168
3.3.4 - LA SITUAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DEGLI ORGANISMI GESTIONALI ESTERNI “IN CONTROLLO” DEL COMUNE.....	168
3.4 - INDIRIZZI GENERALI PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 2023-2025	176



4. SEZIONE OPERATIVA (Parte Prima)	178
4.1 - LE SFIDE DI MANDATO E IL RACCORDO CON LE RISORSE FINANZIARIE A DISPOSIZIONE.....	179
4.2 - I PROGETTI OPERATIVI	183
4.3 - SEZIONE OPERATIVA (Parte seconda) – Gli Allegati 2023-2025.....	277



3.3 – GLI INDIRIZZI STRATEGICI PER GLI ORGANISMI SOCIETARI E NON SOCIETARI PARTECIPATI E CONTROLLATI DAL COMUNE

3.3.1 - LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

Il D.Lgs. 175/2016 “Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica” (TUSP) contiene la disciplina della costituzione di società da parte di pubbliche amministrazioni, nonché dell’acquisto, del mantenimento e della gestione delle partecipazioni da parte di tali enti.

In particolare, gli articoli 20 e 24 del TUSP prevedono l’adozione di provvedimenti di razionalizzazione, mediante la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute, direttamente o indirettamente e l’individuazione di quelle che devono essere alienate o, più in generale, sottoposte eventualmente ad azioni di razionalizzazione e contenimento dei ovvero. In particolare:

- ✚ l’art. 24 prevede che, nella prima annualità dall’entrata in vigore del decreto, ciascuna amministrazione pubblica effettui la cd. “Revisione straordinaria delle partecipazioni”;
- ✚ l’art. 20 prevede invece, che le pubbliche amministrazioni effettuino annualmente, con provvedimento da adottare entro il 31 dicembre, *“un’analisi dell’assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.*

L’amministrazione intende sempre più applicare la normativa diretta alla razionalizzazione periodica inserendola in modo armonico ed integrato negli strumenti di programmazione strategico-gestionale esistenti, in particolare utilizzando il DUP quale vero cardine della programmazione anche del sistema delle partecipazioni comunali. In questo modo, in sede di approvazione del D.U.P. da parte del Consiglio Comunale, si definisce il piano relativo all’anno successivo, acquisendo sul punto il parere del Collegio dei Revisori.

A seguito dell’analisi dell’assetto complessivo delle società partecipate dal Comune di Ferrara, sono state individuate le seguenti **AZIONI DI RAZIONALIZZAZIONE DA ATTUARE NELL’ANNO 2023**, che saranno formalizzate nel provvedimento annuale di cui all’art. 20 del D.Lgs. 175/2016.

Tali azioni sono programmate in coerenza e in, in parte, in continuità con quelle già previste per le annualità precedenti.

Tabella 130 - Società partecipate: azioni di razionalizzazione da attuare nell’annualità 2023

SOCIETÀ	AZIONE PREVISTA	MOTIVAZIONE – MODALITÀ - TEMPISTICHE
HERA Spa	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Nel corso del 2023 l’Amministrazione, sulla base di analisi costi-benefici, e valutate le condizioni di mercato, potrà dare mandato al management di Holding Ferrara Servizi SpA per l’alienazione delle azioni “libere” in Hera SpA, senza indebolire il peso nella governance del Patto di Sindacato e di Voto (validità 01.07.2021-30.06.2024), al fine di avviare nuovi importanti investimenti finalizzati allo sviluppo della Città.
HOLDING FERRARA SERVIZI SPA	Razionalizzazione Fusione per incorporazione	Si prevede la conclusione del percorso di revisione del sistema di governance delle società partecipate avviato nell’anno 2022, volto alla creazione di una multiutility, che si è concretizzato nell’operazione di fusione per incorporazione inversa di Holding Ferrara Servizi in Ferrara Tua.



FERRARA FIERE CONGRESSI SRL	Liquidazione della società	A seguito del percorso avviato nel corso 2022, che ha visto la costituzione della nuova società Ferrara Expo Srl, tenuto conto, inoltre, dei contratti e delle convezioni con enti terzi in essere, si prevede di proseguire nelle attività di gestione volte alla riduzione dell'indebitamento pregresso e al recupero dei crediti, la cui conclusione è prevista al termine dell'anno 2023. Successivamente si procederà a formalizzare la "liquidazione della società".
AMSEF SRL	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Nel corso del 2023, a conclusione dell'operazione di fusione per incorporazione inversa di Holding Ferrara Servizi in Ferrara Tua, si prevede la cessione di una quota di maggioranza della società direttamente in capo al Comune di Ferrara.
ATC SPA in liquidazione	Liquidazione della società	Si conferma la razionalizzazione, in continuità con gli anni precedenti, in attesa della chiusura e scioglimento della società a cura del liquidatore, avviata nell'anno 2014.

3.3.2 - LA DEFINIZIONE "NEGOZIATA E CONDIVISA" DEGLI OBIETTIVI GESTIONALI

La normativa vigente in tema di organismi partecipati pone l'obbligo, in capo alle amministrazioni pubbliche, di individuare indirizzi gestionali per i propri organismi partecipati, con particolare riferimento alle società in controllo pubblico e agli enti sovvenzionati o sottoposti a vigilanza.

Nel rispetto di quanto previsto all'art. 42 del D.Lgs. 267/2000 (T.U.E.L.), il Comune individua gli indirizzi da attribuire alle aziende pubbliche e agli enti sovvenzionati o sottoposti a vigilanza.

Tale disciplina è altresì rafforzata dall'art. 19 del D.Lgs. 175/2016 (T.U.S.P), che pone l'obbligo per le proprie società "a controllo pubblico", di fissare obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, comprese quelle del personale.

Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, si individuano i seguenti indirizzi che assurgono a livello di obiettivi gestionali specifici:

Tabella 131 - Organismi partecipati: indirizzi attribuiti dal Comune alle aziende pubbliche e agli enti sovvenzionati o sottoposti a vigilanza

PER TUTTI GLI ORGANISMI PARTECIPATI DIRETTAMENTE O INDIRETTAMENTE

(ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 175/2016 e dell'art. 2359 c.c.):

- 1 **ORGANISMO DI VIGILANZA:** la comunicazione formale, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) dell'amministrazione comunale, dell'avvenuta nomina, rinnovo, decadenza, rinuncia, sostituzione e revoca dell'Organismo di Vigilanza, designato ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. 08.06.2001, n. 231, il cui compito è di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del modello di organizzazione e gestione adottato al fine di prevenire eventuali reati
2. **STRUMENTI DI PREVENZIONE E CONTROLLO DELLA CORRUZIONE:** adozione secondo le disposizioni e le linee guida delineati dall'ANAC (Determinazione n. 1134/2017 e sm.i) e dal Comune di Ferrara

PER TUTTE LE SOCIETA' E GLI ENTI IN "CONTROLLO"

(ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 175/2016 e dell'art. 2359 c.c.):

- 1 **SOSTENIBILITA' ECONOMICA:** compatibilmente con l'evolversi dell'emergenza sanitaria COVID e della crisi economica derivante dal conflitto russo-ucraino, mantenimento, nel medio periodo e a invarianza degli attuali rapporti e degli equilibri di bilancio, sia economico che finanziario, senza che vi sia la necessità di interventi finanziari integrativi da parte del Comune, assicurando costante il flusso degli utili assegnati al Comune
2. **TRASPARENZA:** l'implementazione costante delle informazioni sui propri siti internet (attività, contratti, Carta dei servizi, obblighi di cui al D.Lgs. 33/2013 e s.m.i., ecc.), in un'ottica di massima trasparenza e di efficientamento dell'accessibilità ai servizi erogati a favore dell'utenza/clienti

3. **CONTENIMENTO ONERI DEL PERSONALE:** mantenendo inalterato o migliorando il valore aggiunto per addetto e l'incidenza percentuale del costo del personale sul fatturato
4. **NEGOZIAZIONE PER L’AFFIDAMENTO DI EVENTUALI SERVIZI AGGIUNTIVI** da parte del Comune recuperando ulteriore efficienza dalla gestione corrente
5. **FACOLTA DI RISOLUZIONE CONSENSUALE** del rapporto di lavoro con i dipendenti che abbiano maturato i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici, ove ammessa dalla normativa di legge e di contrattazione collettiva specificatamente applicazione al loro personale e nel rispetto delle procedure ivi previste.
6. **VALUTAZIONE DI FORME DI COLLABORAZIONE** con le società controllate in diversi ambiti di intervento (informatico/tecnologico, adempimenti per la trasparenza e l’anticorruzione, contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture ecc) al fine di integrare e valorizzare le tecnologie, le metodologie e le competenze professionali
7. **FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI AFFIDATI:** studio ed approfondimento, condiviso, degli aspetti organizzativi e tecnici in relazione ai contratti di servizio con scadenza nel mandato sindacale 2020-2024
8. **DEFINIZIONE DI PROGRAMMI PREVISIONALI PLURIENNALI**, che consentano proiezioni a medio termine dell'attività e sui bilanci delle società controllate in ordine a: piani degli investimenti, flussi di cassa, risultati economici, dati relativi al personale, debiti e patrimoni netti.
9. **ATTIVAZIONE DI PROCEDURE COMPARATIVE** pubbliche in merito a reclutamento, selezioni, concorsi, incarichi professionali, collaborazioni, ecc., al fine di favorire la più ampia partecipazione e, al contempo, garantire maggiori livelli di trasparenza e imparzialità
10. **QUALITA’ DEI SERVIZI EROGATI:** introdurre (ove non presente) e rafforzare un sistema di rilevazione e monitoraggio della qualità dei servizi erogati ai cittadini, al fine di integrare il più ampio sistema dei controlli dell’Amministrazione Comunale in tema di qualità

3.3.3 - INDIRIZZI GENERALI IN MATERIA DI GESTIONE DEL PERSONALE DELLE SOCIETA’ E DEGLI ENTI “IN CONTROLLO” DEL COMUNE

Le società controllate devono stabilire criteri e modalità di reclutamento del personale nel pieno rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità.

Il Comune verificherà il rispetto delle procedure e delle modalità adottate in tema di reclutamento del personale.

Le politiche assunzionali delle società controllate dall’amministrazione comunale dovranno essere ispirate dal principio di contenimento dei costi del personale con il divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipologia in presenza di squilibri gestionali e di risultati d’esercizio negativi.

Le società controllate garantiscono all’amministrazione una costante informazione sull’andamento della spesa del personale in servizio, evidenziando l’obiettivo del contenimento degli oneri retributivi e della graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese d’esercizio, in coerenza con quanto previsto dall’art. 19 del TUSP.

L’amministrazione comunale potrà definire con separati e successivi atti di indirizzo, da applicarsi alle singole società e organismi rientranti nel perimetro di controllo del gruppo, ulteriori politiche di contenimento delle spese di personale, avuto riguardo a possibili interventi di carattere strategico.

3.3.4 - LA SITUAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DEGLI ORGANISMI GESTIONALI ESTERNI “IN CONTROLLO” DEL COMUNE

Le **società “in controllo”**, di cui si riportano alcuni sintetici dati ed indicatori di bilancio, non presentano situazioni di criticità aziendale che possano comprometterne l’attività futura. I dati evidenziati nei fascicoli di bilancio approvati per l’esercizio 2021 evidenziano una situazione in equilibrio e in utile economico, pur nella difficoltà e negli imprevisti registrati a seguito dell’emergenza pandemica Covid.

La gestione e la situazione patrimoniale degli altri organismi gestionali esterni, non in controllo, delinea un risultato positivo e una solidità patrimoniale.