



Reggio Emilia
città
delle persone

Comune di Reggio Emilia

**Documento unico
di programmazione**

2022-2024

INDICE

	Introduzione	pag. 5
1.	LA SEZIONE STRATEGICA (SeS)	pag. 7
1.1	Analisi delle condizioni esterne	pag. 9
1.1.1	<i>Il contesto demografico ed economico</i>	
1.1.2	<i>Gli obiettivi individuati dal Governo</i>	
1.2	Analisi delle condizioni interne	pag. 23
1.2.1	<i>Il governo delle partecipate e i servizi pubblici locali</i>	
1.2.2	<i>La disponibilità e la gestione delle risorse umane</i>	
1.3	Le linee di mandato e gli indirizzi strategici	pag. 32
1.3.1	<i>Gli indirizzi strategici</i>	
1.3.2	<i>Gli obiettivi di Agenda 2030</i>	

Introduzione

Il principio contabile della programmazione (allegato n.4/1 al D.lgs.118/2011) definisce la programmazione come il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento.

I documenti nei quali si formalizza il processo di programmazione devono essere predisposti in modo tale da consentire ai portatori di interesse non solo di conoscere i risultati che l'ente si propone di conseguire, ma anche di valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione.

Il **Documento Unico di Programmazione (DUP)** è uno degli strumenti principali della programmazione, e costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione (Bilancio, PEG, Piano delle Performance, Piano degli Indicatori, Rendiconto).

Questo elaborato, si compone della sola Sezione Strategica (SeS), che fornisce un quadro generale del contesto (condizioni esterne ed interne) ed è stata predisposta sulla base delle linee programmatiche di mandato 2019-2024 deliberate dal Consiglio comunale in data 9/07/2019.

Per quanto riguarda la Sezione Operativa (SeO), che ha carattere generale e contenuto programmatico, si rimanda alla successiva Nota di Aggiornamento DUP 2022-2024.

1. LA SEZIONE STRATEGICA (SeS)

1.1 - LA SEZIONE STRATEGICA: ANALISI DELLE CONDIZIONI ESTERNE

1.1.1 - Il contesto demografico ed economico

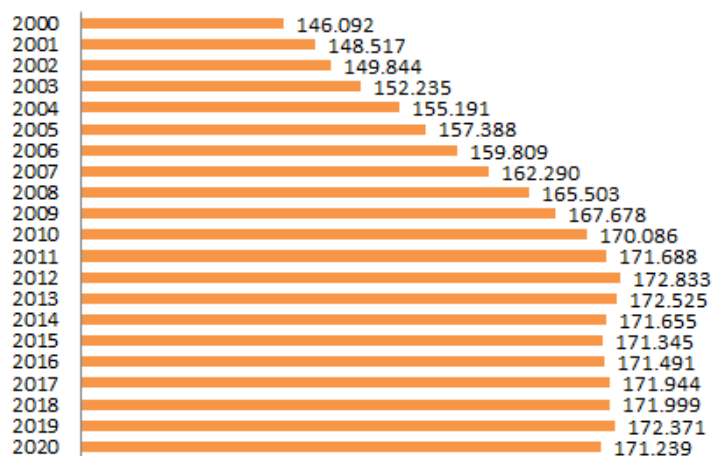
La popolazione residente

171.239 abitanti

231,56 km² superficie

739,50 ab./kmq

Andamento della popolazione residente dal 2000 al 2020



fino al 2012	Popolazione in continua crescita	↑
dal 2013 al 2015	Calo demografico	↓
dal 2016 al 2019	Ripresa demografica	↑
Dal 2019 al 2020	Calo demografico	↓

Andamento della popolazione dal 2000 al 2020

Anni	Popolazione	Variazione assoluta (anno precedente)	Variazione % (anno precedente)
2000	146.092	-	-
2001	148.517	2.425	1,7%
2002	149.844	1.327	0,9%
2003	152.235	2.391	1,6%
2004	155.191	2.956	1,9%
2005	157.388	2.197	1,4%
2006	159.809	2.421	1,5%
2007	162.290	2.481	1,6%
2008	165.503	3.213	2,0%
2009	167.678	2.175	1,3%
2010	170.086	2.408	1,4%
2011	171.688	1.602	0,9%
2012	172.833	1.145	0,7%
2013	172.525	-308	-0,2%
2014	171.655	-870	-0,5%
2015	171.345	-310	-0,2%
2016	171.491	146	0,1%
2017	171.944	453	0,3%
2018	171.999	55	0,0%
2019	172.371	372	0,2%
2020	171.239	- 1.132	-0,7%

La popolazione per sesso e classi di età

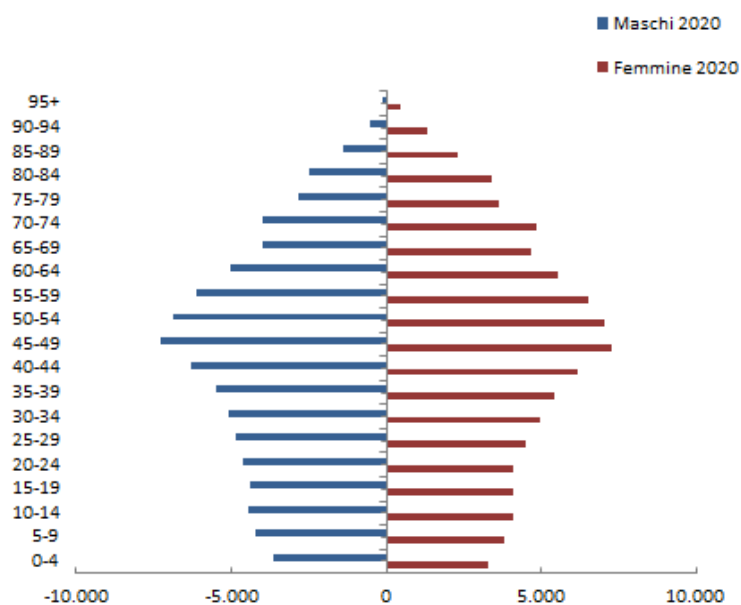
51,1% popolazione femminile

48,9% popolazione maschile

La popolazione per classi di età (2015 - 2020)

	2015	2020	
0 - 18	18,8%	17,8%	↓
19 - 34	17,2%	17,4%	↑
35 - 64	43,7%	43,8%	↑
65 e oltre	20,3%	21,0%	↑

La piramide della popolazione (2020)



La struttura della popolazione per classi di età (2000 - 2020)

Anni	Minori (0-18)	% sulla popolazione	Giovani (19-34)	% sulla popolazione	Adulti (35-64)	% sulla popolazione	Anziani (65 e +)	% sulla popolazione
2000	23.648	16,2%	34.285	23,5%	58.460	40,0%	29.699	20,3%
2001	24.533	16,5%	34.235	23,1%	59.947	40,4%	29.802	20,1%
2002	25.251	16,9%	33.726	22,5%	60.872	40,6%	29.995	20,0%
2003	25.989	17,1%	33.783	22,2%	62.253	40,9%	30.210	19,8%
2004	26.749	17,2%	33.896	21,8%	63.825	41,1%	30.721	19,8%
2005	27.802	17,7%	33.435	21,2%	65.111	41,4%	31.040	19,7%
2006	28.634	17,9%	33.060	20,7%	66.648	41,7%	31.467	19,7%
2007	29.578	18,2%	32.712	20,2%	68.333	42,1%	31.667	19,5%
2008	30.566	18,5%	32.747	19,8%	70.290	42,5%	31.900	19,3%
2009	31.239	18,6%	32.308	19,3%	72.021	43,0%	32.110	19,1%
2010	31.733	18,7%	32.351	19,0%	73.855	43,4%	32.147	18,9%
2011	32.219	18,8%	31.861	18,6%	74.772	43,6%	32.836	19,1%
2012	32.431	18,8%	31.395	18,2%	75.541	43,7%	33.466	19,4%
2013	32.542	18,9%	30.558	17,7%	75.424	43,7%	34.001	19,7%
2014	32.301	18,8%	29.803	17,4%	75.103	43,8%	34.448	20,1%
2015	32.181	18,8%	29.497	17,2%	74.903	43,7%	34.764	20,3%
2016	32.137	18,7%	29.362	17,1%	74.990	43,7%	35.002	20,4%
2017	31.877	18,5%	29.440	17,1%	75.343	43,8%	35.284	20,5%
2018	31.477	18,3%	29.618	17,2%	75.343	43,8%	35.561	20,7%
2019	31.058	18,0%	29.955	17,4%	75.412	43,7%	35.946	20,9%
2020	30.402	17,8%	29.780	17,4%	75.028	43,8%	36.029	21,0%

Principali indici demografici (2000 - 2020)

Anni	Indice di natalità (x 1.000 ab.)	Indice di vecchiaia	Indice di dipendenza strutturale	Indice di struttura della popolazione attiva
2000	10,6	155,9	50,1	89,6
2001	11,1	149,5	50,4	90,6
2002	11,1	145,5	51,0	92,2
2003	10,9	142,4	51,0	92,7
2004	11,4	140,6	51,2	94,2
2005	11,5	137,2	51,7	96,5
2006	10,9	135,7	52,0	98,8
2007	11,9	131,8	52,2	100,8
2008	11,7	128,6	52,1	102,9
2009	11,1	126,8	52,1	105,9
2010	11,2	124,7	51,7	108,7
2011	10,9	125,4	52,4	111,4
2012	10,1	127,0	52,9	115,5
2013	10,0	129,5	53,7	119,8
2014	9,5	133,0	54,2	124,1
2015	9,4	135,4	54,5	127,3
2016	8,9	137,2	54,5	130,6
2017	8,2	140,8	54,1	132,3
2018	8,0	144,2	53,9	133,6
2019	7,6	148,4	53,6	133,9
2020	7,5	152,8	53,9	135,0

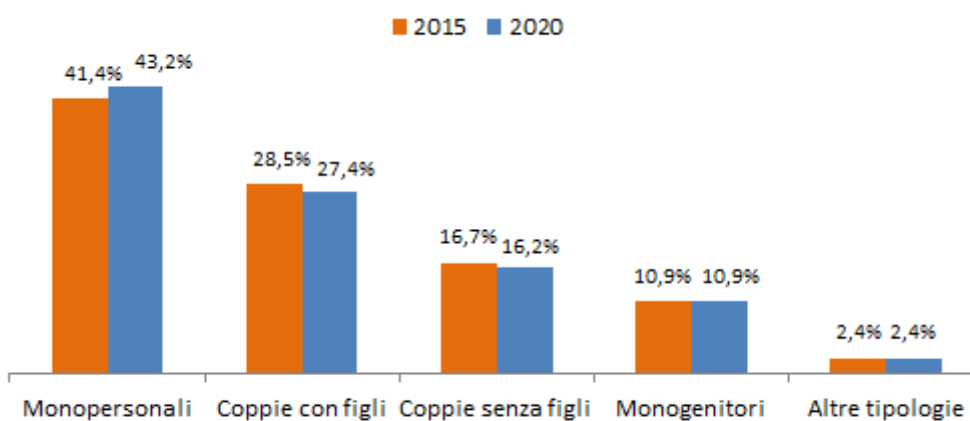
Le famiglie

79.323 famiglie

2,16 dimensione media

43,2% famiglie monopersonali

Principali tipologie dei nuclei familiari (2015-2020)



Famiglie per numero di componenti (2015 - 2020)

	2015	2020	
1 componente	43,1%	43,2%	↑
2 componenti	25,3%	23,7%	↓
3 componenti	17,0%	15,8%	↓
4 componenti	13,1%	12,2%	↓
5 e + componenti	5,6%	5,0%	↓

Principali tipologie delle famiglie (2000 - 2020)

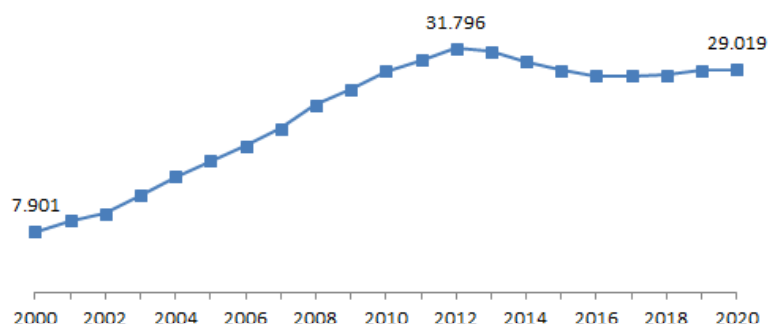
Anni	Famiglie	% Monopersonali	% Coppie con figli	% Coppie senza figli	% Monogenitori	% Altre tipologie
2000	62.990	33,5%	34,1%	20,3%	9,3%	2,7%
2001	64.703	34,5%	33,5%	20,0%	9,4%	2,7%
2002	65.604	35,0%	33,1%	19,8%	9,4%	2,7%
2003	67.244	36,0%	32,5%	19,3%	9,3%	2,8%
2004	69.278	37,3%	31,6%	19,0%	9,3%	2,8%
2005	70.542	37,9%	31,2%	18,7%	9,4%	2,8%
2006	72.040	38,7%	30,6%	18,5%	9,5%	2,7%
2007	73.326	39,3%	30,3%	18,2%	9,6%	2,7%
2008	74.702	39,6%	30,1%	18,1%	9,6%	2,6%
2009	75.738	40,1%	29,8%	17,7%	9,9%	2,6%
2010	77.371	41,2%	29,2%	17,1%	9,9%	2,5%
2011	78.142	41,5%	29,0%	16,9%	10,1%	2,5%
2012	79.110	40,8%	28,4%	16,8%	10,3%	2,4%
2013	78.747	41,9%	28,4%	16,6%	10,6%	2,4%
2014	78.088	41,6%	28,5%	16,7%	10,7%	2,4%
2015	77.713	41,4%	28,5%	16,7%	10,9%	2,4%
2016	77.988	41,7%	28,3%	16,6%	11,0%	2,4%
2017	78.610	42,2%	28,0%	16,5%	10,9%	2,4%
2018	78.806	42,4%	27,9%	16,5%	10,9%	2,4%
2019	79.527	42,9%	27,6%	16,3%	10,8%	2,4%
2020	79.323	43,2%	27,4%	16,2%	10,9%	2,4%

La presenza straniera

29.019 cittadini

16,9% sulla popolazione

Andamento della popolazione straniera dal 2000 al 2020



Distribuzione % della popolazione straniera per fasce di età (2015 - 2020)

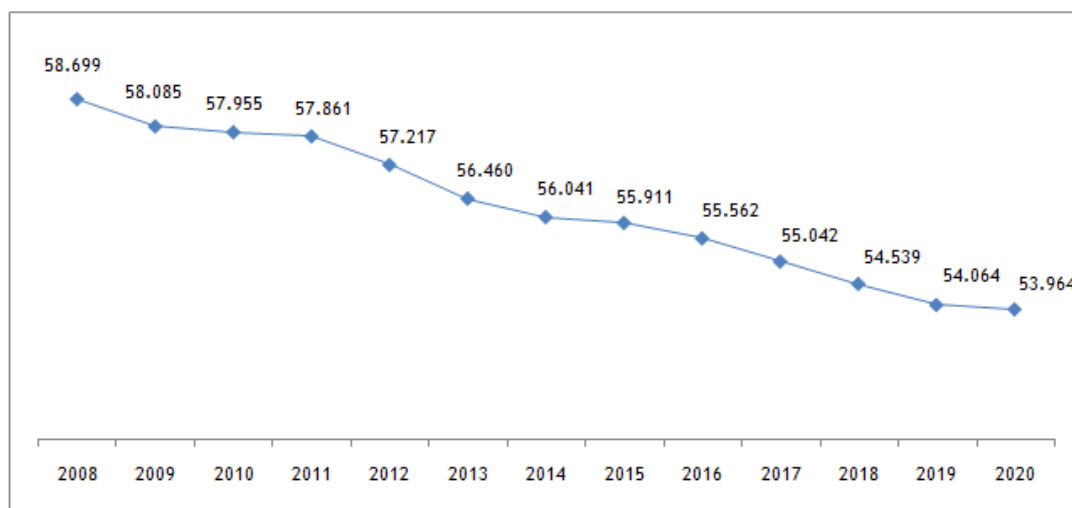
	2015	2020	
0 - 18	22,7%	21,7%	↓
19 - 34	28,9%	25,1%	↓
35 - 64	44,5%	47,2%	↑
65 e oltre	3,9%	6,0%	↑

Le imprese registrate dal 2008 al 2020

Anni	Numero imprese registrate	Variazione assoluta (anno precedente)	Variazione % (anno precedente)
2008	58.699	-129	-0,2%
2009	58.085	-614	-1,0%
2010	57.955	-130	-0,2%
2011	57.861	-94	-0,2%
2012	57.217	-644	-1,1%
2013	56.460	-757	-1,3%
2014	56.041	-419	-0,7%
2015	55.911	-130	-0,2%
2016	55.562	-349	-0,6%
2017	55.042	-520	-0,9%
2018	54.539	-503	-0,9%
2019	54.064	-475	-0,9%
2020	53.964	-100	-0,2%

Fonte: elaborazione su dati della Camera di Commercio

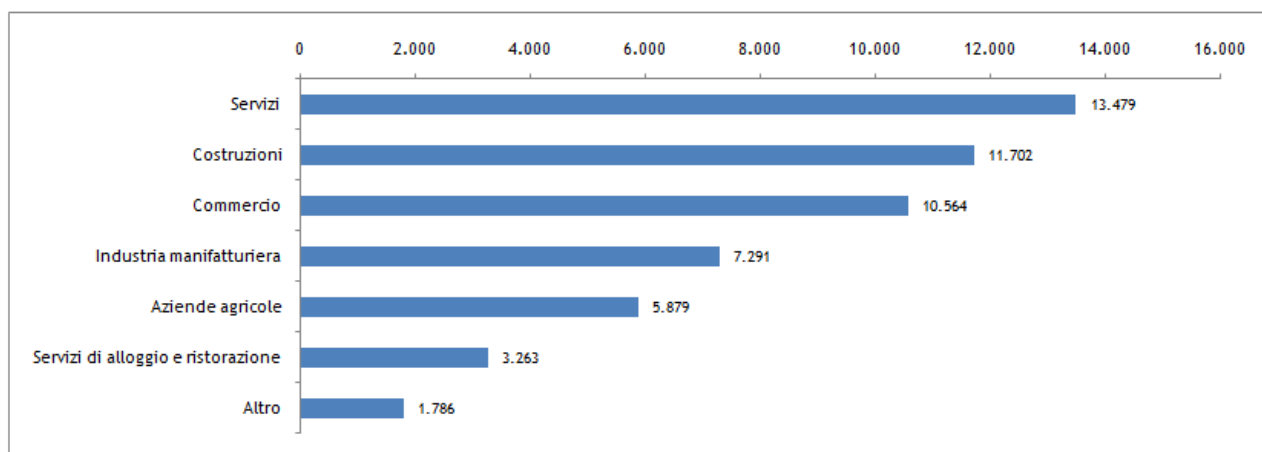
Imprese registrate dal 2008 al 2020



I principali settori di attività economica nel 2020

Attività economica delle imprese	2020	%
Servizi	13.479	25%
Costruzioni	11.702	21,7%
Commercio	10.564	19,6%
Industria manifatturiera	7.291	13,5%
Aziende agricole	5.879	10,9%
Servizi di alloggio e ristorazione	3.263	6%
Altro	1.786	3,3%
Totale	53.964	100%

Imprese per settore economico nel 2020



Serie storica tasso di occupazione (15-64 anni) - valori %

Anni	Italia			Emilia Romagna			Reggio Emilia		
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
2009	68,5	46,4	58,6	75,3	61,5	68,4	77,5	61,8	69,7
2010	67,5	46,1	56,8	74,7	60,0	67,3	75,8	56,7	66,3
2011	67,3	46,5	56,8	74,8	60,9	67,8	76,3	58,1	67,2
2012	68,3	47,1	56,6	73,7	61,4	67,5	75,1	59,3	67,2
2013	64,7	46,5	55,5	72,9	59,7	66,2	73,8	59,6	66,7
2014	64,7	46,8	55,7	73,5	59,1	66,3	73,4	58,2	65,8
2015	65,5	47,2	56,3	73,8	59,7	66,7	73,7	58,9	66,3
2016	66,5	48,1	57,2	74,7	62,2	68,4	74,8	61,6	68,2
2017	67,1	48,9	58,0	75,2	62,1	68,6	76,8	59,8	68,4
2018	67,6	49,5	58,6	76,6	62,7	69,7	77,4	61,2	69,3
2019	68,0	50,1	59,0	76,7	64,1	70,4	77,5	62,9	70,3
2020	67,2	49,0	58,1	75,5	62,0	68,8	74,3	61,6	68,0

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Serie storica tassi di disoccupazione (>15 anni) - valori %

Anni	Italia			Emilia Romagna			Reggio Emilia		
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
2009	6,7	9,2	7,7	4,1	5,5	4,7	4,5	5,4	4,9
2010	7,5	9,6	8,4	4,6	6,9	5,6	4,9	6,1	5,4
2011	7,5	9,5	8,4	4,4	6,3	5,2	4,2	5,8	4,9
2012	9,8	11,8	10,7	6,3	7,8	7,0	3,9	5,7	4,7
2013	11,5	13,1	12,1	7,3	9,6	8,4	5,1	6,8	5,9
2014	11,9	13,8	12,7	7,3	9,5	8,3	6,4	6,9	6,6
2015	11,3	12,7	11,9	6,6	9,1	7,7	5,8	4,8	5,4
2016	10,9	12,8	11,7	6,0	8,0	6,9	4,3	5,2	4,7
2017	10,3	12,4	11,2	5,3	8,0	6,5	4,2	5,8	4,9
2018	9,8	11,8	10,8	4,7	7,2	5,9	2,1	6,8	4,4
2019	9,1	11,1	10,0	4,6	6,6	5,5	2,6	5,8	4,0
2020	8,4	10,2	9,2	4,8	6,9	5,7	3,4	6,2	4,7

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

1.1.2 - Gli obiettivi individuati dal Governo

Il “DEF - Documento di Economia e Finanza 2020”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2020 e successivamente aggiornato con Nota di Aggiornamento deliberata il 5 ottobre 2020, è il principale strumento della programmazione economico-finanziaria, in quanto indica la strategia economica e di finanza pubblica nel medio termine.

L'epidemia causata dal Coronavirus ha cambiato in modo repentino e drammatico la vita degli italiani e le prospettive economiche del Paese. Per questo il crollo dell'attività economica che si è registrato soprattutto da marzo in poi è senza precedenti e non verrà pienamente recuperato nel breve termine. Va evidenziato tuttavia che dal mese di maggio gli indicatori economici hanno recuperato, grazie al graduale allentamento delle misure di prevenzione del contagio e ad una serie di poderosi interventi di politica economica a sostegno dell'occupazione, dei redditi e della liquidità di famiglie e imprese. Pur in ripresa, l'attività economica rimane nettamente al disotto dei livelli del 2019.

Una delle conseguenze economiche è la caduta del commercio internazionale: anche le esportazioni italiane continuano a risentire della crisi globale, nonostante da maggio abbiano registrato una decisa ripresa. Rimangono invece nettamente inferiori al normale le presenze di turisti stranieri.

Da luglio si sono registrati indici in ripresa nella produzione industriale e nel settore delle costruzioni. Inoltre a seguito delle misure di sostegno adottate, il numero di occupati è sceso in misura inferiore alla caduta dell'input di lavoro e ha recuperato a partire dal terzo trimestre.

La previsione di variazione del PIL reale per il 2020 è stata abbassata al -9 per cento, quando la previsione contenuta nel DEF di aprile era del -8 per cento. Il principale motivo della revisione al ribasso risiede nella contrazione più accentuata del PIL nel secondo trimestre, a sua volta spiegata da una durata del periodo di parziale chiusura delle attività produttive e da una diffusione dell'epidemia su scala globale superiori a quanto ipotizzato in aprile.

Gli obiettivi di indebitamento netto sono fissati al 7 per cento nel 2021, al 4,7 per cento nel 2022 e al 3 per cento nel 2023, tutte stime in riduzione rispetto al dato 2020.

Il debito pubblico nel 2019 si è attestato a 131,4 per cento. Nel 2020, la forte espansione di bilancio, l'inedita caduta del PIL nominale e l'impatto di alcune operazioni finanziarie fanno salire il rapporto debito/PIL al 154,5 per cento. Per gli anni successivi lo scenario prefigura una discesa del rapporto di quasi due punti percentuali nell'anno 2021 e ulteriori 2 punti percentuali nel 2022. E' prevista infine una ulteriore riduzione nel 2023, anno in cui tale rapporto scenderebbe al 148,6 per cento.

Nota di aggiornamento Documento di Economia e Finanza 2020
Quadro macroeconomico tendenziale sintetico e indicatori di finanza pubblica

Indicatori	2019	2020	2021	2022	2023
PIL (var. %)	0,3	-9	5,1	3,0	1,8
Indebitamento netto (% PIL)	-1,6	-10,8	-7	4,7	-3,0
Debito pubblico (netto sostegni) (% PIL)	131,4	154,5	152,3	150,3	148,6

Di fronte a questa difficile situazione, il Governo nel corso del 2020 ha varato una serie di misure per limitare le conseguenze economiche e sociali della chiusura delle attività produttive e del crollo della domanda interna e mondiale. L'approccio si è concentrato anzitutto sul rafforzamento del sistema sanitario e della protezione civile, nonché su sospensioni dei versamenti d'imposta e contributi nelle aree del Paese soggette a chiusure totali. Con il **Decreto Cura Italia**, si è poi messo in campo un primo intervento, che ha agito lungo quattro linee principali di intervento:

- potenziate le risorse a disposizione del sistema sanitario per garantire personale, strumenti e mezzi necessari per assistere le persone colpite dalla malattia e per la prevenzione, la mitigazione e il contenimento dell'epidemia;
- introdotte misure volte a proteggere i redditi e il lavoro, per evitare l'aumento delle disuguaglianze e della disoccupazione. Gli ammortizzatori sociali esistenti, quali la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, il Fondo di Integrazione Salariale e la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, sono stati allargati a tutte le imprese costrette a limitare o arrestare l'attività a causa del Coronavirus, riducendo in toto o in parte l'orario di lavoro dei dipendenti. Inoltre, il decreto sospende i licenziamenti per motivi economici per la durata del periodo di emergenza.

- sostegno alla liquidità delle imprese, messa a rischio dal crollo della domanda conseguente al blocco dell'attività economica. Sono state anche salvaguardate le famiglie, che hanno visto ridursi i propri redditi e le possibilità di lavoro. L'obiettivo prioritario del Governo è di evitare che le difficoltà dell'economia reale si acuiscono a causa di una carenza di liquidità e dell'interruzione dell'erogazione del credito. In primo luogo, si è disposto lo slittamento delle scadenze fiscali relative a oneri tributari e contributivi. In secondo luogo, si mantengono le linee di credito delle banche per rispondere prontamente all'eccezionalità e urgenza di liquidità soprattutto delle piccole e medie imprese (PMI).
- aiuti settoriali per i comparti più danneggiati, quali quello turistico-alberghiero, dei trasporti, ristorazione e bar, cultura (cinema, teatri), sport e istruzione.

Si è tuttavia avvertita l'esigenza di rafforzare ulteriormente l'erogazione di credito all'economia e ciò ha portato alla definizione, a inizio aprile 2020, del **Decreto Liquidità** che ha previsto:

- un ulteriore rinvio di adempimenti fiscali da parte di lavoratori e imprese;
- il potenziamento delle garanzie concesse attraverso la società SACE Simest del gruppo Cassa Depositi e Prestiti sui prestiti delle imprese colpite dall'emergenza, a condizione che i finanziamenti siano destinati alle attività produttive localizzate in Italia;
- una maggiore celerità dei pagamenti della PA verso i propri fornitori.

Le misure a sostegno del lavoro contenute nel **Decreto Rilancio** (DL 34/2020) hanno riguardato principalmente: la proroga degli ammortizzatori sociali e delle indennità spettanti ad alcune categorie di lavoratori, introdotti a seguito della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa in conseguenza dell'emergenza epidemiologica; l'incremento di specifiche misure a sostegno della genitorialità; la semplificazione del contratto a termine; l'estensione del divieto di licenziamento collettivo e individuale per giustificato motivo oggettivo; la promozione del lavoro agile.

Il DL n. 76 del 16 luglio 2020 (**c.d. Decreto Semplificazioni**), così come convertito dalla L. n. 120 dell'11 settembre 2020, riporta misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.

Scopo della normativa è lo snellimento e l'ulteriore digitalizzazione della burocrazia, andando così ad incidere su tematiche strategiche come edilizia, appalti, procedimenti amministrativi, responsabilità dei funzionari, green economy.

Il Decreto infatti si occupa di tutte le procedure di affidamento di lavori, servizi, forniture e servizi tecnici per l'ingegneria e l'architettura la cui determina di indizione o determina a contrarre sia adottata entro il 31 luglio 2021. E' stata confermata la proroga al 31 dicembre 2021 delle sospensioni normative, è consentito quindi l'appalto integrato fino al 2021. Rimane però in vigore al 31 dicembre 2020 la sospensione della normativa relativa al subappalto. Per le procedure sotto soglia, non sono più richieste le garanzie provvisorie, salvo che per ragioni particolari in ordine alla specificità dell'appalto e comunque con importi dimezzati; per le procedure sopra soglia sono previsti termini massimi per aggiudicare pari a 6 mesi dalla determina di indizione.

Tra le novità introdotte dal Decreto si rileva che i tempi di chiusura delle pratiche e di erogazione dei servizi da parte degli enti dovranno essere pubblicati e le Pubbliche Amministrazioni che non rispondono entro il termine stabilito saranno interdette dalla possibilità di intervenire in modo tardivo.

Sono state inoltre previste agevolazioni per tutte le procedure volte alla realizzazione e installazione di reti in fibra e impianti di comunicazione. Sono state infine semplificate le norme per la realizzazione di punti e stazioni di ricarica di veicoli elettrici.

Nel corso dell'anno sono inoltre stati numerosi i **Dpcm** volti a fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus Covid-19, con misure per tutelare la salute pubblica e porre divieti e limitazioni per arginare i contagi.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il **c.d. Decreto Ristori** (DL 137/2020) che introduce ulteriori misure urgenti per la tutela della salute e per il sostegno ai lavoratori e ai settori produttivi, nonché in materia di giustizia e sicurezza connesse all'emergenza sanitaria. Le principali misure hanno infatti riguardato: contributi a fondo perduto, proroga della cassa integrazione, credito d'imposta sugli affitti e cancellazione della seconda rata IMU, indennità per i lavoratori stagionali, sport e spettacolo, reddito di emergenza. Sono seguiti ulteriori decreti ristori (bis, ter, ecc.) volti a continuare a sostenere lavoratori, imprese, famiglie e professionisti.

Con il DM 3 novembre 2020 e successive modifiche sono stati approvati i **Modelli per la certificazione delle minori entrate e delle maggiori spese legate all'emergenza sanitaria** (di cui all'art.106 del Decreto Rilancio) che possono essere ristorati agli enti locali dal cosiddetto "Fondone". Occorre

giustificare al Ministero le risorse assegnate per finanziare le esigenze connesse all'emergenza epidemologica, nel rispetto delle regole per la loro gestione dettate dal modello predisposto dal MEF che deve essere trasmesso entro il 31 maggio 2021 (come previsto dalla Legge di bilancio 2021). Nel caso di mancato rispetto della scadenza fissata sono previste sanzioni a carico dell'ente in termini di riduzione dei trasferimenti statali. Inizialmente erano stati previsti ristori solo per le minori entrate, poi la mole dei ristori è stata allargata a sostegno delle maggiori spese connesse al Covid (al netto delle minori spese da Covid), anche per funzioni non fondamentali, comprese le spese di investimento, limitatamente agli acquisti di beni materiali, purché funzionali ad interventi necessari per affrontare la crisi epidemologica, e con la possibilità di utilizzare nel 2021 le risorse assegnate e non utilizzate, attraverso gli strumenti finanziari dell'avanzo vincolato e del fondo pluriennale vincolato.

La **Legge di Bilancio 2021**, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 2020, conferma i principali fronti di azione del Governo, con particolare attenzione a sanità, sostegno a imprese, famiglie e mondo del lavoro. Prevede importanti riforme e un programma di investimenti di oltre 50 miliardi in 15 anni (ai quali si aggiungeranno le risorse del Recovery Plan).

Tra le altre manovre, vengono stanziati risorse per realizzare la riforma fiscale e viene messo a regime il taglio del cuneo fiscale per i lavoratori. A luglio partirà l'assegno unico per i figli e dal 2022 la riforma dell'Irpef. Viene rifinanziato il reddito di cittadinanza e rafforzato il Fondo indigenti.

Per quanto riguarda il lavoro, chi assumerà giovani sotto i 35 anni avrà i contributi integralmente pagati dallo Stato, così come per l'assunzione delle donne, senza limiti di età. Un nuovo ammortizzatore sociale, l'Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale e Operativa (ISCRO), allargherà le tutele a favore delle Partite Iva iscritte alla gestione separata.

In materia di imprese, viene ulteriormente prorogata la moratoria sui prestiti, rifinanziato il Fondo Centrale di Garanzia PMI, con estensione della copertura al 90% ed al 100% fino a giugno 2021, e rafforzato l'intervento di Sace attraverso 'Garanzia Italia', estesa anche alle medie imprese fino a 499 dipendenti.

Il superbonus al 110% viene esteso fino al 30 giugno 2022 e prorogato al 31 dicembre 2022 per i lavori già intrapresi, e interesserà anche gli interventi per l'abbattimento delle barriere architettoniche.

Sul fronte degli investimenti, nell'ottica della coesione territoriale, viene disposta una prima assegnazione aggiuntiva di risorse al Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027, per ulteriori complessivi 50 miliardi per il periodo 2021-2030. Vengono inoltre definiti i criteri e le procedure di programmazione, di gestione finanziaria e di monitoraggio delle risorse 2021-2027, in analogia con il precedente periodo di programmazione.

1.2 - LA SEZIONE STRATEGICA: ANALISI DELLE CONDIZIONI INTERNE

1.2.1 - Il governo delle partecipate e i servizi pubblici locali

Gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono, ai sensi dell'art. 112 del D.lgs.267/2000 alla **gestione dei servizi pubblici** aventi per oggetto “la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.

La normativa sui servizi pubblici in questi ultimi anni ha subito una continua evoluzione:

- l'art. 34 del DL 179/2012 commi 20-25 ha previsto che l'affidamento dei servizi a rilevanza economica sia basato su di una relazione dell'Ente affidante, prodromica all'affidamento, indicante le ragioni della forma prescelta e pubblicata sul sito internet;
- l'art. 13 comma 25 bis del DL 145/2013 prevede che gli enti affidanti trasmettano le relazioni all'Osservatorio per i servizi pubblici locali istituito presso il Ministero dello Sviluppo economico;
- l'art. 3 bis del DL 138/2011 ha riservato esclusivamente agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali omogenei per i servizi a rete, compreso settore dei rifiuti urbani, l'organizzazione del servizio e la scelta della forma di gestione;
- la Legge 190/2014 “Legge di stabilità 2015” è intervenuta sulle gestioni dei servizi pubblici locali a rete, in particolare modificandone l'assetto organizzativo, cercando di improntare il funzionamento dei servizi pubblici a criteri di gestione industriale, promuovendo economie di scala e l'efficienza.

La Legge-delega n.124 del 7/8/2015 (Legge Madia) all'art. 19 ha previsto l'adozione da parte del Governo, entro 12 mesi dall'entrata in vigore, di un Decreto legislativo avente i seguenti contenuti:

- individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali;
- soppressione dei regimi di esclusiva non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e determinazione della disciplina generale per la regolazione e organizzazione dei “Sieg” in ambito locale, con particolare riferimento alle Società del “Servizio idrico”;
- definizione dei criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei “servizi pubblici locali di rilevanza economica”;
- individuazione delle modalità di gestione o di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei principi dell'ordinamento europeo;
- definizione dei regimi tariffari che tengano conto degli incrementi di produttività e correlati meccanismi di premialità;
- previsione di adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale degli utenti, disciplinando forme di consultazione dei cittadini;
- armonizzazione e coordinamento della disciplina generale con le discipline di Settore, anche per la disciplina giuridica dei rapporti di lavoro;
- distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi e allocazione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le Autorità indipendenti, con la revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni;
- previsione di termini e modalità per l'adeguamento degli attuali regimi alla nuova disciplina e definizione del regime sanzionatorio;
- definizione di strumenti per la trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio e per la rilevazione dei dati economici e industriali, degli obblighi di servizio pubblico e degli standard di qualità.

In data 25/11/2016 è stata depositata la sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 che ha giudicato incostituzionali alcune norme della Legge delega n. 124/2015. In tale sentenza la Corte Costituzionale afferma che le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute nella decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative.

Il **Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica**, ovvero il D.lgs.175/2016 è rimasto efficace e prescrittivo, in quanto già in vigore dal 23 settembre 2016. Nella Gazzetta Ufficiale del 26/6/2017 è stato pubblicato il D.lgs.100 del 16/6/2017 che ne integra e modifica il Testo.

Il TU sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, il cui schema definitivo di decreto attuativo era stato approvato nel CDM del 24 novembre 2016, è stato ritirato dal Governo all'indomani della pronuncia di illegittimità costituzionale ed è dunque decaduto e non ancora ripresentato.

Il Consiglio di Stato ha evidenziato l'importanza di intervenire tempestivamente anche per i settori per i quali la delega è scaduta (riforma dei servizi pubblici locali), anche attraverso l'adozione di una nuova legge delega conforme ai vincoli procedurali sanciti dalla sentenza della Corte Costituzionale.

In tema di affidamento dei servizi il riferimento è la disciplina europea, in particolare quella contenuta nelle Direttive sugli appalti e le concessioni, recepita nel nuovo Codice degli appalti e nel TUSP.

Le modalità di affidamento sono:

- affidamento a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica;
- costituzione di società mista con scelta del socio mediante gara a doppio oggetto;
- affidamento in house providing.

In quest'ultimo caso si tratta di affidamento ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i seguenti requisiti:

- totale partecipazione pubblica delle quote societarie;
- "controllo analogo", cioè un controllo da parte dell'ente affidante nei confronti della società affidataria analogo a quello effettuato al proprio interno;
- realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività a vantaggio dell'ente o degli enti che la controllano.

Il Codice degli appalti, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, disciplina tutti i presupposti per gli affidamenti in house (art. 5). Il Codice degli appalti prevede che, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità in house, avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti devono effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto in house, avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione (art. 192). Inoltre è disposta l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house. L'iscrizione in tale elenco deve avvenire secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC e consente di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti. Le linee guida adottate dall'Autorità prevedono, con riferimento ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, che gli enti di governo devono richiedere l'iscrizione nell'elenco, indicando nella domanda di iscrizione gli enti locali partecipanti. L'art. 34, c. 20, del d.l. n. 179/2012 prevede che "per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste". Per rendere più efficiente la gestione dei servizi e favorire l'aggregazione dei gestori, il legislatore ha introdotto una disciplina in materia di organizzazione dei servizi a rete di rilevanza economica, attribuendo alle regioni di individuare ambiti e bacini territoriali adeguati che sfruttino le economie di scala e istituire enti di governo degli ambiti. Gli enti locali hanno l'obbligo di partecipare agli enti di governo degli ambiti (art. 3 bis DL 138/2011 e art. 1 co 609 l. 190/2014). La scelta della modalità di affidamento del servizio è rimessa all'ente d'ambito al quale partecipano obbligatoriamente gli enti locali sulla base della relazione di cui all'art.34 c.20-25 d.l. 179/2012 che deve dare conto del rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione, l'adeguata informazione della collettività di riferimento. L'ambito di applicazione della disciplina in materia di organizzazione dei SPL e in generale delle disposizioni in materia di SPL a rete a rilevanza economica comprende anche i rifiuti urbani e i settori sottoposti alla regolazione ad opera di un'autorità indipendente, salvo deroghe espresse.

La governance delle società partecipate e i sistemi dei controlli delle società partecipate: le disposizioni normative introdotte a fine 2012 con il d.l. 174/2012 prevedono che l'Ente locale definisca, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società partecipate, stabilisca preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata ed effettui il monitoraggio periodico sulla gestione attraverso un idoneo sistema informativo. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica. L'ente locale deve organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Il Comune di Reggio Emilia ha approvato il Regolamento generale sui controlli interni dell'Ente che si articola in sei tipologie di controllo:

- controllo strategico;
- controllo di gestione;
- controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- controllo degli equilibri finanziari;
- controllo degli organismi gestionali partecipati non quotati;
- controllo di qualità.

Per ogni forma di controllo sono individuati strumenti e metodologie per garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo degli organismi gestionali partecipati non quotati riguarda la verifica dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza. Sulla base delle risultanze del monitoraggio, inoltre, vengono analizzati gli scostamenti rispetto agli obiettivi. Il Comune di Reggio Emilia, al fine di coordinare meglio il Gruppo Comune e per disciplinare i rapporti con le società e gli organismi partecipati di cui si avvale per perseguire le proprie finalità istituzionali, ha approvato il "Modello di governance" con atto di Giunta Comunale del 28/11/2012. Il "Modello di governance" nasce dall'esigenza di realizzare un dinamico sistema di informazioni attraverso regole precise e per fornire indirizzi agli organismi partecipati. In esso sono definiti i processi che consentono al Comune di Reggio Emilia di fornire indirizzi alle partecipate, tenuto conto della natura giuridica e competenza specifica di ognuna di esse e supportare, attraverso adeguati strumenti di controllo e di analisi, la definizione di strategie e obiettivi di efficienza al fine di creare economie di scala e razionalizzazione dei costi. Mediante l'impostazione di un sistema periodico di flussi informativi viene monitorato periodicamente l'andamento gestionale/economico degli organismi partecipati consentendo di intervenire tempestivamente sulla gestione. Non sono compresi nel Modello di governance le società/enti nei quali il Comune di Reggio Emilia detiene una percentuale di partecipazione non rilevante.

L'intensità del presidio di governance, che si caratterizza con diverse modalità di controllo, varia a seconda delle diverse tipologie societarie individuate in base ai nuovi principi contabili.

Le tipologie di controllo sono:

- Controllo societario (clausole statutarie, eventuali patti parasociali, nomina amministratori);
- Controllo economico/finanziario (monitoraggio piani industriali, bilanci di previsione e consuntivo, report periodici di controllo) e controllo analitico dei dati (es: spese personale, costi generali);
- Controllo di efficienza/efficacia per la verifica del raggiungimento degli obiettivi (verifica contratti di servizio, delle carte dei servizi, indagini di customer);
- Controllo analogo: attività di vigilanza e controllo analogo a quella svolta istituzionalmente dall'ente riguardo all'attività dei propri servizi. Con la locuzione "controllo analogo" si fa riferimento ad un rapporto che determina, da parte dell'Amministrazione controllante, un potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo.

Il Modello Di Governance potrà essere aggiornato ed implementato al fine di migliorare il controllo sugli organismi partecipati e rendere più snelli i flussi informativi tra organismo partecipato ed ente controllante.

Posizioni Debitorie e Creditorie con enti partecipati: dal 2016 la normativa ha esteso la verifica debiti e crediti anche agli enti strumentali. L'articolo 11 del d.lgs.118/2011, comma 6, lettera j) specifica che è necessario allegare al rendiconto consuntivo del Comune, nella relazione sulla gestione, la nota relativa a: "gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie". In data 01.04.2021 è stata sottoscritta dai revisori la nota informativa relativa all'esercizio 2020 allegata al consuntivo del Comune.

Bilancio Consolidato: rappresenta la situazione patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'Ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate. In particolare il bilancio consolidato consente di:

- ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie di un gruppo di enti e società che fanno capo ad un'amministrazione pubblica, incluso il risultato economico;
- attribuire alla amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo comprensivo di enti e società;
- intraprendere un percorso di coinvolgimento degli organismi partecipati e permettere il potenziamento dei flussi informativi tra l'Ente e le sue partecipate per una maggiore definizione e conciliazione delle operazioni contabili.

Al fine di consentire la predisposizione del bilancio consolidato, gli enti capogruppo predispongono due distinti elenchi concernenti:

- gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, in applicazione dei principi contabili, evidenziando gli enti, le aziende e le società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese;
- gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato.

Gli enti e le società del gruppo compresi nell'elenco di cui al primo punto possono non essere inseriti nell'elenco di cui al secondo punto nei casi di:

- Irrilevanza, quando il bilancio di un componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo. Con riferimento all'esercizio 2018 e successivi sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei parametri totale dell'attivo, patrimonio netto, totale dei ricavi caratteristici, una incidenza inferiore al 3% rispetto alla relativa posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo. Inoltre la valutazione di irrilevanza deve essere formulata sia con riferimento al singolo ente o società, sia all'insieme degli enti e delle società ritenuti scarsamente significativi, in quanto la considerazione di più situazioni modeste potrebbe rilevarsi di interesse ai fini del consolidamento. Pertanto, ai fini dell'esclusione per irrilevanza, a decorrere dall'esercizio 2018, la sommatoria delle percentuali dei bilanci singolarmente considerati irrilevanti deve presentare, per ciascuno dei parametri sopra indicati, un'incidenza inferiore al 10% rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo. Se tali sommatorie presentano un valore pari o superiore al 10%, la capogruppo individua i bilanci degli enti singolarmente irrilevanti da inserire nel bilancio consolidato, fino a ricondurre la sommatoria delle percentuali dei bilanci esclusi per irrilevanza ad una incidenza inferiore al 10%;
- Impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate. I casi di esclusione del consolidamento sono estremamente limitati e riguardano eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali).

Entro il 30 Settembre 2021, salvo proroghe legate all'emergenza Covid19 come successo nel 2020, verrà approvato il bilancio consolidato relativo all'esercizio 2020.

Normativa in materia di trasparenza ed anticorruzione:

Il 23/6/2016 è entrato in vigore il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Il decreto apporta alcune significative modifiche al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con l'obiettivo di ridefinire l'ambito di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza, di razionalizzare e precisare gli obblighi di pubblicazione, di individuare i soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza. Sono state previste:

- modalità semplificate di attuazione degli obblighi di pubblicazione per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti;
- l'esclusione dall'ambito soggettivo di applicazione le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio inferiore a 500.000€;
- la possibilità di sostituire la pubblicazione delle banche dati con un collegamento ipertestuale;
- l'introduzione di una nuova forma di accesso civico ai dati e ai documenti pubblici, equivalente a quella che nei sistemi anglosassoni è definita Freedom of information act (Foia). Questa nuova forma di accesso prevede che chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, può accedere a tutti i dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto di alcuni limiti tassativamente indicati dalla legge.

Il decreto legislativo interviene, inoltre, anche sulla legge 6 novembre 2012, n. 190 sia precisando i contenuti e i procedimenti di adozione del Piano nazionale anticorruzione e dei piani triennali per la prevenzione della corruzione, sia ridefinendo i ruoli, i poteri e le responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi.

In base all'ambito applicativo attuale, ridisegnato all'art. 2 bis, sono assoggettati alla normativa:

- le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1c.2 del D.lgs.165/2001;
- gli enti pubblici economici e gli ordini professionali;
- le società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, emanato in attuazione dell'art. 18 della legge n. 124/2015, escluse quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati;
- le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;
- le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni;
- le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni

e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici o nei quali sono riconosciuti alle pubbliche amministrazioni poteri di nomina di componenti degli organi di governo.

Su questi soggetti gravano gli obblighi di pubblicazione e nei confronti di essi può esser fatto valere il nuovo diritto di informazione. Per i soggetti di cui ai punti 5. e 6. le disposizioni si applicano limitatamente alle attività di pubblico interesse.

Con delibera n. 1134 del 8/11/2017 sono approvate le “Linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici” che recepiscono le modifiche apportate dal D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 alla normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza e sostituiscono le disposizioni della precedente determinazione di Anac n. 8 del 2015. Anche il D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, riguardante le società a partecipazione pubblica, prevede all’art. 22 che le società a controllo pubblico assicurino il massimo livello di trasparenza sull’uso delle risorse e sui risultati ottenuti.

Con le delibere 1309-1310 del 28/12/2016 e successivamente con le delibere 241 del 8/3/2017, 382 del 12/4/2017, 586 del 26/6/2019, 859 del 25/9/2019 Anac ha redatto un quadro esplicativo riguardante alcuni aspetti della normativa, quali ad esempio il diritto di accesso, gli obblighi di pubblicazione dei titolari di incarichi politici, di governo, dirigenziali ecc.

La legge di bilancio 2020 ha modificato il D.lgs. 33/2013: l’articolo 1, comma 145, della legge di bilancio 2020, ha modificato l’art. 19 del D.lgs. 33/2013 prevedendo che si debbano pubblicare, oltre al bando di concorso e i criteri di valutazione della commissione valutatrice, anche le tracce delle prove e le graduatorie finali, aggiornate con l’eventuale scorrimento degli idonei non vincitori avvenute nel tempo. La medesima legge di Bilancio modifica il decreto sulla trasparenza introducendo ulteriori sanzioni in caso di violazione degli obblighi di pubblicazione inerenti i dati degli organismi partecipati dalla P.A. La sanzione si applica anche agli amministratori societari che non comunicano alle P.A. socie il proprio incarico e il relativo compenso entro 30 gg dal conferimento dell’incarico o dal recepimento dell’indennità di risultato (art. 47, comma 2).

Nel Piano Anticorruzione del Comune è prevista apposita sezione dedicata agli Enti derivati nella quale sono state indicate misure di controllo per il contrasto del rischio corruttivo. E’ stata definita l’attività di verifica e sollecitazione di applicazione della normativa di settore, in considerazione delle Linee guida Anac in materia (delibera 1137 del 8/11/2017). Si è proceduto a classificare gli Enti derivati del Comune applicando per ogni tipologia specifiche misure di contrasto del rischio corruttivo e a delineare le aree di pubblico interesse. Sono state previste azioni di vigilanza sullo stato di attuazione delle norme di cui al D.lgs.175/2016 e altre disposizioni che coinvolgono l’attività degli organismi partecipati, gli enti sono monitorati anche tenendo conto della loro eventuale trasformazione nel tempo. L’Amministrazione comunale in base alla normativa vigente e alle indicazioni dell’Autorità promuove, sollecita gli organismi tutti all’applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza con intensità diversa a seconda della loro tipologia, anche attraverso il monitoraggio delle schede del piano anticorruzione del comune.

In tema di legalità, inoltre, l’entrata in vigore del D.lgs.159/2011 e s.m.i., prevede che le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici, enti e aziende vigilati dallo Stato o da altri Enti pubblici, le società o le imprese comunque controllate dallo stato o da altro ente pubblico ecc., acquisiscano d’ufficio tramite le Prefetture, la documentazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture. Conseguentemente si pone l’obiettivo alle società partecipate del rispetto delle norme regionali e statali in materia di legalità e la richiesta a sottoscrivere i protocolli antimafia con Regione e Prefettura ove possibile.

Qualità per le società/enti che gestiscono servizi pubblici: il Monitoraggio della qualità diventa obiettivo prioritario per gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi, pertanto entro il 31/12/2021 è prevista:

- la rimodulazione della Carta dei servizi se esistente e monitoraggio della stessa;
- la rilevazione della qualità dei servizi.

La Carta dei Servizi: si tratta di un documento che contiene gli impegni programmatici che l’Ente assume relativamente alle performance/risultati rispetto ai servizi offerti.

La Carta dei Servizi rappresenta una sorta di “patto” tra l’Ente ed i cittadini al fine di:

- migliorare la qualità delle prestazioni;
- tutelare i diritti dei cittadini (risposte adeguate al diritto di informazione, trasparenza, qualità e partecipazione);
- valutare la qualità dei servizi (standard e soddisfazione dell’utente);
- assicurare la partecipazione (istituzioni, cittadini, associazioni privato sociale).

Gli standard di qualità e i relativi indicatori sono il punto centrale più innovativo e più impegnativo della Carta dei servizi, in cui gli standard sono obiettivi dichiarati dall'ente e costituiscono forme di garanzia all'utente, un impegno da rispettare nei confronti dei cittadini sul tema del servizio. Di fondamentale importanza risultano anche i fattori di qualità ed i relativi indicatori: il fattore di qualità rappresenta una caratteristica del servizio collegata ai bisogni e alle aspettative degli utenti, mentre l'indicatore è un elemento che fornisce informazioni sintetiche in merito ad uno specifico fenomeno, ritenuto indicativo di efficienza.

La rilevazione della qualità dei servizi: le indagini e somministrazione di questionari agli utenti permettono di giungere alla definizione del livello di soddisfazione dei servizi resi, con l'obiettivo di migliorare, ove necessario, la qualità dei servizi erogati alla cittadinanza, rilevando quindi il grado di soddisfazione dell'utenza relativamente ai servizi offerti (analisi di customer satisfaction).

Nei rispettivi siti istituzionali sono pubblicate le Carte dei servizi.

Normativa in materia di personale delle società partecipate: il decreto 175/2016 conferma che il rapporto di lavoro dei dipendenti delle società in controllo pubblico è regolato dalle norme del Capo I, Titolo II, Libro V del Codice Civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, incluse quelle relative agli ammortizzatori sociali, e dai contratti collettivi. Il decreto conferma altresì le previsioni già contenute nell'art. 18 del DL 112/2008, con alcune significative modifiche. In particolare, le procedure ad evidenza pubblica per la selezione del personale delle società pubbliche dovranno garantire il rispetto, oltre ai principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, anche di quelli previsti all'art. 35 comma 3 del D.lgs.165/2001, fra cui, quelli di economicità, celerità di espletamento delle procedure, rispetto delle pari opportunità fra lavoratrici e lavoratori, decentramento delle procedure di selezione, così come era già previsto fino ad oggi per le società di gestione di servizi pubblici locali a rilevanza economica (art. 18 comma 1 del DL 112/2008).

Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento e di personale: il decreto legislativo n. 175/2016 recante "Testo Unico in materia di società partecipate dalla pubblica amministrazione" detta disposizioni in materia di contenimento delle spese delle società controllate. Ai sensi dell'articolo 19, commi 5 e seguenti, le pubbliche amministrazioni fissano obiettivi specifici annuali e pluriennali sulle spese di funzionamento, ivi comprese quelle del personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale, tenendo conto di limiti e divieti alle assunzioni. Le società a controllo pubblico dovranno recepire tali obiettivi tramite propri provvedimenti. I provvedimenti andranno pubblicati sul sito della società e delle P.A. socie. In caso di incompleta/mancata pubblicazione si applica il comma 4 art. 22 (divieto di erogazione somme) del D.lgs.33/2013 e le sanzioni di cui agli art. 46 e 47 c.2 del D.lgs.33/2013. Per quanto riguarda le aziende speciali e le istituzioni è ancora in vigore il principio contenuto nell'articolo 18, comma 2 bis del decreto legge 112/2008 e succ. modifiche e integrazioni. Il comma 2-bis prevede che le aziende speciali e le istituzioni si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali e le istituzioni adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati.

Accantonamento a copertura delle perdite: l'articolo 1 comma da 550 a 552 della legge di stabilità 2014 e l'articolo 21 del D.lgs.175/2016 stabiliscono che per le aziende speciali, le istituzioni e le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni che presentano un risultato d'esercizio o saldo finanziario negativo, l'ente partecipante deve accantonare una quota pari al risultato negativo non ripianato, in proporzione alla quota di partecipazione. Gli enti suddetti (e le fondazioni) dovranno attuare un controllo rigoroso dei costi e ricavi al fine di perseguire un equilibrio economico. In sede di programmazione sono state accantonate le somme necessarie al rispetto della disposizione normativa.

Razionalizzazione periodica delle partecipazioni: ai sensi del T.U.S.P. articolo 20, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti richiesti dalla normativa, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche

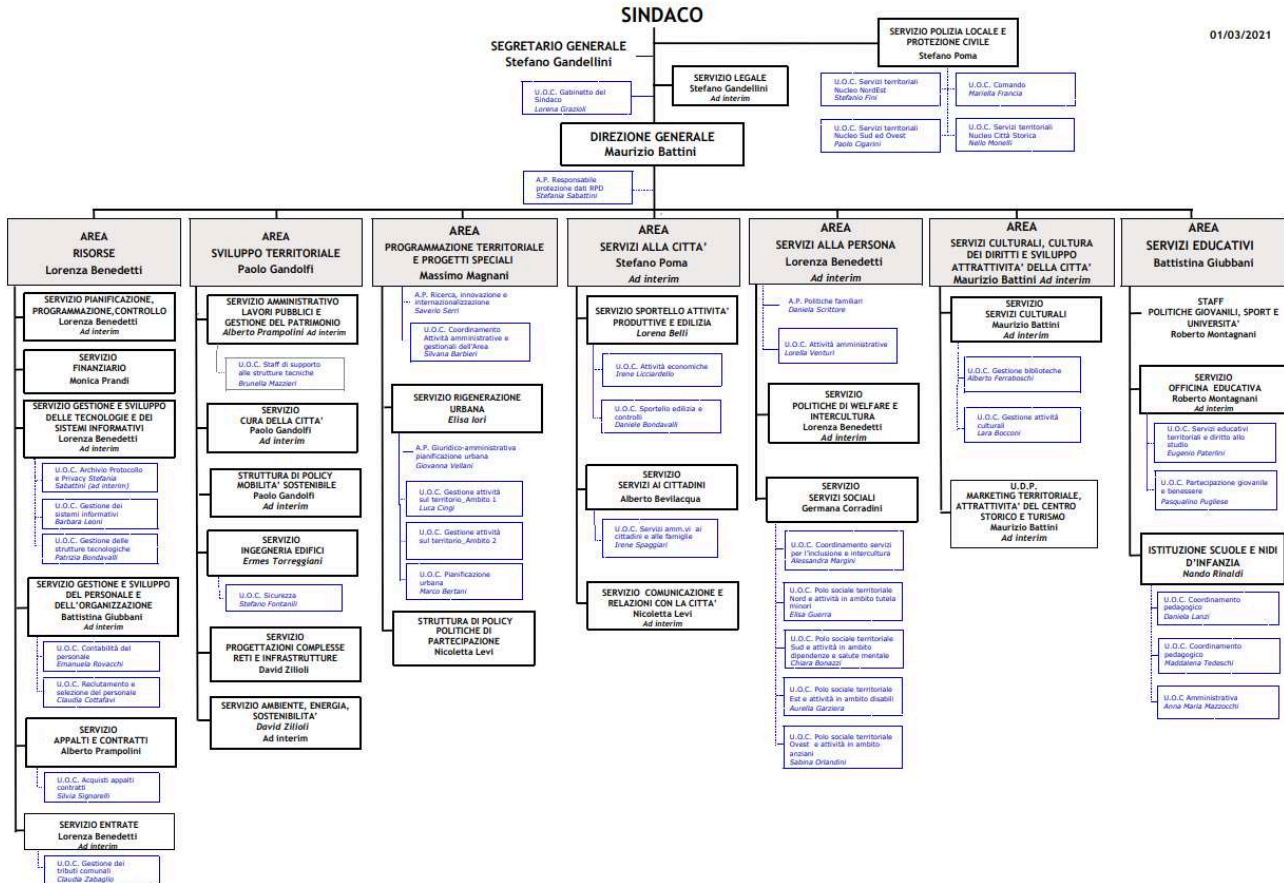
mediante messa in liquidazione o cessione. Il provvedimento deve essere adottato entro il 31 dicembre di ogni anno. Entro il 31/12 di ogni anno dovrà essere redatto e approvato in Consiglio Comunale il nuovo piano di razionalizzazione. Le azioni deliberate negli scorsi esercizi sono state le seguenti e vengono mantenute anche per l'esercizio 2021:

- conferma della cessione quote azionarie delle società Piacenza Infrastrutture spa, rinviando all'esercizio 2021 l'apertura dei tavoli di confronto coi soggetti interessati per addivenire alla cessione della società. A tal fine il Comune intende avvalersi della norma di cui al comma 5-bis dell'articolo 24 del D.Lgs. 175/2016, così come introdotto dall'articolo 1, comma 723 della L. 145/2018, poiché la società ha prodotto un risultato medio in utile nel triennio 2013-2015. L'alienazione della partecipazione verrà effettuata mediante negoziazione diretta ai sensi dell'articolo 10, comma 2 del T.U.S.P. in quanto sussistono i presupposti per procedere ad una trattativa diretta con altri soggetti pubblici come stabilito dall'articolo 10 dello Statuto il quale prevede che le azioni della società siano trasferibili esclusivamente a soggetti pubblici;
- si è dato atto che la società Reggio Emilia Fiere srl è in liquidazione dal 27/04/2015 e la procedura è ancora in corso, trattandosi di procedura giudiziale e non volontaria, ed è oggetto di monitoraggio;
- si è dato atto che la società Reggio Emilia Innovazione srl è stata posta in liquidazione con assemblea straordinaria del 13/07/2017, la procedura è tutt'ora in corso ed è oggetto di monitoraggio.

Adesione al sistema PagoPA: Le Pubbliche Amministrazioni sono tenute per legge ad aderire al sistema di pagamento pagoPA in base a quanto stabilito dal Codice dell'Amministrazione Digitale D.lgs. 82/2005). L'obbligo di adesione al sistema pagoPA è esteso anche ai gestori di pubblici servizi e alle società a controllo pubblico. Si tratta di un sistema per rendere più semplici, sicuri e trasparenti tutti i pagamenti verso la Pubblica Amministrazione. Il piano digitale prevede azioni trasversali che, per risultare efficaci, devono necessariamente interessare non solo l'intero Ente, ma anche le altre organizzazioni con cui l'Ente interagisce e condivide processi. Nel corso del 2021 il Comune ha ricoperto un ruolo attivo nel coinvolgimento degli stakeholder locali attraverso la messa a disposizione di momenti formativi e di condivisione di procedure volti a favorire quanto più possibile il processo di adeguamento al sistema PagoPa a tutti gli organismi e società partecipate soggetti alla norma.

1.2.2 - La disponibilità e la gestione delle risorse umane

Si riporta la struttura organizzativa aggiornata al 1° marzo 2021.



Le politiche pubbliche nazionali di contenimento della spesa del pubblico impiego, attuate nel corso degli anni, hanno determinato una costante tendenza alla diminuzione dei dipendenti in servizio a tempo indeterminato, producendo nel tempo un impoverimento delle dotazioni organiche. Ciò rende estremamente difficoltoso l'allineamento, con la stessa velocità e sullo "stesso binario di marcia", dei processi di rinnovamento e di investimento richiesti e programmati dalle Amministrazioni (che per essere efficaci richiederebbero tempi estremamente veloci di realizzazione), con la effettiva possibilità di dotarsi delle necessarie risorse umane, sia aggiuntive, in termini di nuove professionalità e di competenze, sia in termini di sostituzione dei dipendenti cessati.

Le strategie **assuntive** per il prossimo triennio, saranno indirizzate:

- a mantenere costante il livello di erogazione diretta dei servizi alla persona (asili nido, scuole comunali, polizia municipale, servizi sociali);
- a dare stabilità al livello di copertura delle dotazioni organiche e di professionalità specialistiche, anche attraverso la stabilizzazione di personale precario e percorsi di verticalizzazione interni;
- a proseguire nelle politiche di reclutamento, di mobilità interna e di formazione di personale prevalentemente volte all'introduzione o all'implementazione di professionalità considerate strategiche per l'amministrazione non presenti, o presenti in maniera molto limitata all'interno della dotazione organica;
- al riordino dell'assetto gestionale della dirigenza in termini di reclutamento, formazione e sistema di valorizzazione;
- ai piani di sviluppo formativo per specialità professionali.

I progetti di sviluppo organizzativo saranno orientati a supportare le diverse funzioni dell'ente per migliorare l'organizzazione del lavoro ed il percorso di digitalizzazione delle attività amministrative.

Personale a tempo indeterminato o assunto ai sensi del D.lgs.267/2000 per categorie professionali

Categoria	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A	48	46	44	42	42	41	37	36	36	27	25	24
B1	165	163	157	154	146	143	138	136	133	157	166	154
B3	113	116	111	105	109	108	103	104	99	95	86	76
C	742	783	768	755	755	757	724	742	711	701	678	662
D1	318	319	309	313	314	310	295	296	304	317	342	334
D3	74	67	64	61	60	60	63	66	66	62	50	45
Dirigenti	16	14	14	13	13	12	10	9	8	8	6	4
Dirigenti T.D.	18	22	21	20	20	19	14	14	12	13	12	14
Direttore Generale	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Segretario Generale	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1
Totale	1.496	1.532	1.490	1.465	1.460	1.451	1.385	1.403	1.370	1.381	1.366	1.315

Personale a tempo indeterminato o assunto ai sensi del D.lgs.267/2000 per fasce d'età

Anno	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 e oltre
2009	57	315	580	515	29
2010	64	336	570	533	29
2011	42	304	550	566	28
2012	28	280	513	589	55
2013	22	258	491	604	85
2014	19	228	466	633	105
2015	11	189	468	607	110
2016	8	163	464	595	173
2017	3	149	440	584	194
2018	2	141	439	596	203
2019	9	142	426	575	214
2020	7	131	416	583	178

Personale a tempo determinato

Tipologia contrattuale	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personale a tempo determinato (valore indicato in anni/persona)	158	140	91	115	111	113	132	153	166	165	178	176

1.3 - LE LINEE DI MANDATO

1.3.1 - Gli indirizzi strategici

Le linee di mandato dell'Ente sono state approvate con deliberazione del Consiglio Comunale n. 64 del 9/07/2019 e rispondono ai diversi obiettivi che l'Amministrazione intende raggiungere nell'arco temporale 2019-2024.

Le linee di mandato sono state declinate nei seguenti indirizzi strategici.



1. Città del capitale sociale

L'indirizzo delinea azioni, priorità e interventi per il rafforzamento di un **sistema integrato di servizi** a sostegno delle persone e delle famiglie.

L'indirizzo racchiude le politiche per una **città senza barriere, partecipata, inclusiva**, dove i cittadini possono sentirsi protagonisti e collaborare alla tutela del bene comune. In questo indirizzo rientrano anche le politiche per la **sicurezza urbana** rivolte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza tra i cittadini favorendo azioni per migliorare la vivibilità dei quartieri e per contrastare l'illegalità.



2. Città dell'educazione e della conoscenza

In questo indirizzo rientrano le attività e i progetti per garantire un'ampia offerta di **servizi educativi e scolastici**. Si intende dare risalto alle giovani generazioni promuovendo **la cultura e la creatività** valorizzando i **luoghi e gli spazi della città** per rafforzare relazioni e per favorire scambi di esperienze. Si intende promuovere la cultura dello **sport** e rafforzare le iniziative per la promozione delle **diversità culturali** e delle **pari opportunità**.



3. Città della transizione ecologica

L'indirizzo comprende le politiche per la **sostenibilità ambientale** e per la **mobilità**. Questo ambito comprende molteplici attività e progetti mirati a contrastare l'inquinamento atmosferico, a potenziare la dotazione di verde urbano, a migliorare la sicurezza stradale, a incentivare la mobilità ciclabile e a potenziare la manutenzione delle aree pubbliche.

L'indirizzo comprende le politiche di **rigenerazione urbana** che mirano a migliorare la città con interventi di riqualificazione in centro storico e nei vari quartieri.



4. Città dell'attrattività e dell'internazionalizzazione

L'indirizzo comprende le politiche per promuovere gli elementi distintivi della città e il suo territorio a livello europeo e internazionale. Rientrano in questo indirizzo le politiche di **promozione turistica**, le iniziative di valorizzazione del centro storico e alcuni interventi e di progetti turistico-culturali. La capacità di creare e mantenere **relazioni internazionali** con altri paesi può generare nuove traiettorie e sinergie con il mondo produttivo, rendendo la città più pronta al confronto con nuovi mercati e più aperta al cambiamento e all'innovazione.



5. Città dell'economia, del lavoro e dell'innovazione

L'indirizzo comprende le politiche a sostegno del **lavoro** e delle **imprese**. Diffondere informazioni tecnologiche, implementare le dotazioni infrastrutturali (logistiche, tecniche e tecnologiche), attivare servizi a supporto delle imprese (laboratori, azioni di marketing, prodotti finanziari, ecc.) può contribuire a rafforzare il tessuto economico della città. Anche lo sviluppo delle **competenze distintive** del sistema economico locale può attrarre talenti e imprese. Infine per rendere la città "smart" si punta sulla diffusione delle competenze e delle **tecnologie digitali**.



























6. Innovazione in Comune

In questo indirizzo rientrano le politiche per migliorare l'**efficienza** della macchina amministrativa sia al suo interno, sia verso i cittadini e le imprese. Si intende implementare l'uso di strumenti e **tecnologie informatiche**; si intende migliorare l'organizzazione del personale, rafforzare la comunicazione con la città, valorizzare le risorse, razionalizzare le spese, contrastare l'evasione fiscale e garantire il rispetto della **legalità e della trasparenza**.

1.3.2 - Gli obiettivi di Agenda 2030

Nel 2015 i Paesi delle Nazioni Unite hanno approvato l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, i cui elementi essenziali sono i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) articolati in 169 traguardi o sotto-obiettivi (targets) da raggiungere entro il 2030.

Il Comune di Reggio Emilia ha ritenuto opportuno associare i Goal di Agenda 2030 ai singoli obiettivi degli indirizzi strategici¹. Inoltre nella sezione operativa alcuni sotto-obiettivi dei Goal di Agenda 2030 sono stati inseriti a supporto degli indicatori per rappresentare meglio il legame tra politiche locali e globali.

 1. Città del capitale sociale	Sanità e welfare	
	Città senza barriere	
	Città collaborativa	
	Protezione e sicurezza	
 2. Città dell'educazione e della conoscenza	Scuola e educazione	
	Giovani, creatività e Università	
	Cultura, saperi e idee	
	Sport	
	Diritti delle persone	
 3. Città della transizione ecologica	Città verde e resiliente	
	Agricoltura sostenibile	
	Cura della città pubblica	
	Mobilità	
	Uso del territorio e trasformazione urbana	
 4. Città dell'attrattività e dell'internazionalizzazione	Promozione territoriale	
	Internazionalizzazione	
 5. Città dell'economia, del lavoro e dell'innovazione	Lavoro, economia, talenti e imprese	
	Smart city/Trasformazione digitale	
 6. Innovazione in Comune	Tecnologie per l'innovazione	-
	Funzionamento dell'Ente	-
	Valorizzazione e razionalizzazione delle risorse	-
	Organismi Partecipati	-
	Anticorruzione e trasparenza	-

¹ E' stato escluso l'indirizzo strategico 6 "Innovazione in Comune" e gli obiettivi ad esso collegati, in quanto relativo all'organizzazione interna dell'Ente.