



Reggio Emilia  
città  
delle persone

**Comune di Reggio Emilia**

**Documento unico  
di programmazione**

**2023-2025**

## INDICE

	<b>Introduzione</b>	pag. 3
<b>1.</b>	<b>LA SEZIONE STRATEGICA (SeS)</b>	
1.1	<b>Analisi delle condizioni esterne</b>	pag. 5
1.1.1	<i>Il contesto demografico ed economico</i>	
1.1.2	<i>Gli obiettivi individuati dal Governo</i>	
1.2	<b>Analisi delle condizioni interne</b>	pag. 17
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	<b>Le linee di mandato e gli indirizzi strategici</b>	pag. 27
1.3.1	<i>Gli indirizzi strategici</i>	
1.3.2	<i>Gli obiettivi di Agenda 2030</i>	
1.3.3	<i>Gli obiettivi e le azioni dell'Ente</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 2023-2025.



## **1. LA SEZIONE STRATEGICA (SeS)**

## 1.1 - LA SEZIONE STRATEGICA: ANALISI DELLE CONDIZIONI ESTERNE

### 1.1.1 - Il contesto demografico ed economico

#### La popolazione

Al 31.12.2021 gli abitanti del Comune di Reggio Emilia sono 170.283. Dopo il forte incremento demografico avvenuto dal 2000 al 2012, l'andamento della popolazione ha registrato un'inversione di tendenza: l'incremento della popolazione è stato molto più contenuto e negli ultimi due anni si assiste ad un calo demografico.

Anni	Popolazione	Variazione assoluta anno precedente	Variazione % anno precedente
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%
2021	<b>170.283</b>	<b>-956</b>	<b>-0,6%</b>

#### La struttura per età

Nel 2021 il 43,6% degli abitanti si colloca nella fascia tra i 35 e i 64 anni; le persone con più di 65 anni rappresentano il 21,3% della popolazione, i bambini e i ragazzi fino a 18 anni il 17,5%, i giovani tra i 19 e 34 anni il 17,6%.

Un'efficace sintesi dei mutamenti strutturali della popolazione è fornita dalla serie storica di alcuni tradizionali indicatori demografici. Dal 2015 al 2021 il tasso di natalità (numero dei nati sulla popolazione residente) è sceso da 9,4 a 7,6 ogni mille abitanti; nello stesso periodo il tasso di mortalità è passato da 9,7 a 10,8 ogni mille abitanti. L'indice di vecchiaia è 157,8 (ci sono 157 anziani ogni 100 giovani di età tra 0 e 14 anni), mentre l'indice di dipendenza strutturale è pari a 53,2.

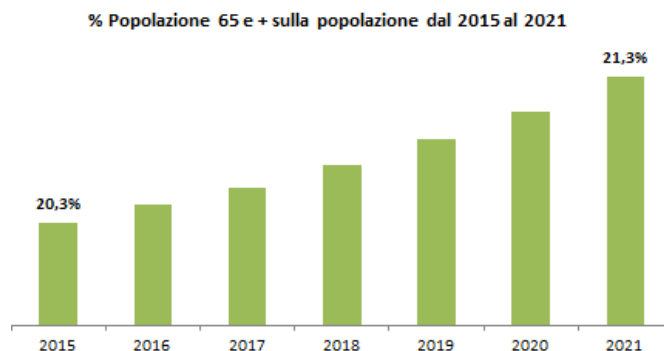
#### Principali indicatori demografici dal 2015 al 2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
% popolazione <18 anni	18,8%	18,7%	18,5%	18,3%	18,0%	17,8%	<b>17,5%</b>
% popolazione 19-34 anni	17,2%	17,1%	17,1%	17,2%	17,4%	17,4%	<b>17,6%</b>
% popolazione 35-64 anni	43,7%	43,7%	43,8%	43,8%	43,7%	43,8%	<b>43,6%</b>
% popolazione 65 e +	20,3%	20,4%	20,5%	20,7%	20,9%	21,0%	<b>21,3%</b>
Tasso di natalità	9,4	8,9	8,2	8,0	7,6	7,5	<b>7,6</b>
Tasso di mortalità	9,7	9,4	9,2	9,5	9,6	11,0	<b>10,8</b>
Indice di vecchiaia	135,4	137,2	140,8	144,2	148,4	152,8	<b>157,8</b>
Indice di dipendenza strutturale	54,5	54,5	54,1	53,9	53,6	53,3	<b>53,2</b>

- Nota indici demografici:
- Mortalità (tasso di): rapporto tra il numero dei decessi nell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente, moltiplicato per 1.000.
- Natalità (tasso di): rapporto tra il numero dei nati vivi dell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente, moltiplicato per 1.000.
- Vecchiaia (indice di): rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di età 0-14 anni, moltiplicato per 100.
- Dipendenza strutturale (indice di): rapporto tra popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.

## La popolazione anziana

Dal 2015 al 2021 si assiste ad un graduale invecchiamento della popolazione residente: la percentuale di persone di età pari o superiore ai 65 anni aumenta dal 20,3% al 21,3%.

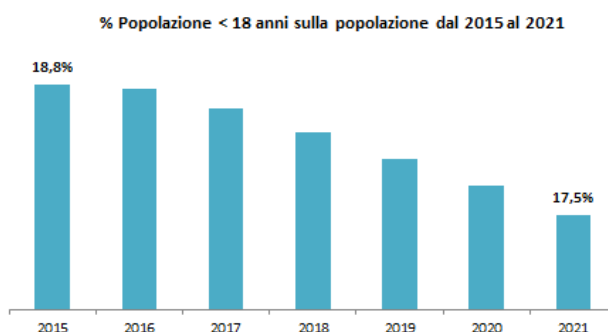


Dal 2020 al 2021 si registra un aumento della popolazione anziana anche se la fascia 70-74 anni registra un calo di 292 unità (-3,3%).

Classi di età	2020			2021			Variazione assoluta	Variazione %
	F	M	Totale	F	M	Totale		
65 - 69	4.659	3.978	8.637	4.710	4.098	8.808	171	2,0%
70 - 74	4.863	4.016	8.879	4.719	3.868	8.587	-292	-3,3%
75 - 79	3.613	2.843	6.456	3.731	2.961	6.692	236	3,7%
80 - 84	3.391	2.508	5.899	3.487	2.586	6.073	174	2,9%
85 - 89	2.308	1.379	3.687	2.290	1.395	3.685	-2	-0,1%
90 - 94	1.326	516	1.842	1.241	523	1.764	-78	-4,2%
95 e +	482	147	629	473	134	607	-22	-3,5%
<b>Totale</b>	<b>20.642</b>	<b>15.387</b>	<b>36.029</b>	<b>20.651</b>	<b>15.565</b>	<b>36.216</b>	<b>187</b>	<b>0,5%</b>

## La popolazione under 18

Dal 2015 al 2021 la percentuale di minori fino a 18 anni è scesa dal 18,8% al 17,5%. Il calo demografico ha interessato maggiormente la fascia di età prescolare (0-5 anni) e quella dai 6 ai 10 anni.



Dal 2020 al 2021 si registra una diminuzione della popolazione 0-18 anni in tutte le classi di età.

Classi di età	2020	%	2021	%	Variazione assoluta	Variazione %
0 - 5	8.546	28,1%	8.210	27,6%	-336	-3,9%
6-10	8.203	27,0%	7.931	26,7%	-272	-3,3%
11 - 13	5.150	16,9%	5.082	17,1%	-68	-1,3%
14 - 18	8.503	28,0%	8.498	28,6%	-5	-0,1%
<b>Totale</b>	<b>30.402</b>	<b>100,0%</b>	<b>29.721</b>	<b>100,0%</b>	<b>-681</b>	<b>-2,2%</b>

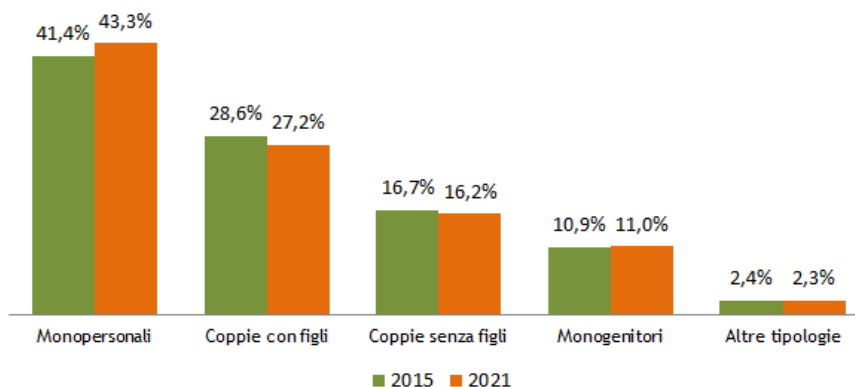
## Le famiglie

Nel 2021 le famiglie residenti sono 79.084; quelle composte da una sola persona rappresentano il 43,3%; le coppie con figli sono il 27,2% e quelle composte da un solo genitore con figli l'11,0%.

Il numero medio dei componenti è pari a 2,1 persone per famiglia.

Le famiglie con almeno 1 componente straniero rappresentano il 19,3% delle famiglie complessive.

Dal 2015 al 2021 aumentano le famiglie composte da una sola persona e diminuiscono le coppie con figli.



Famiglie e numero medio di componenti

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Popolazione residente	171.345	171.491	171.944	171.999	172.371	171.239	<b>170.283</b>
Popolazione residente in convivenze	1.201	1.143	1.043	1.140	1.107	1.037	<b>968</b>
Popolazione residente in famiglia	170.144	170.348	170.901	170.859	171.264	170.202	<b>169.315</b>
Numero delle famiglie	77.713	77.988	78.610	78.806	79.527	79.323	<b>79.084</b>
Numero medio di componenti	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	<b>2,1</b>

Numero componenti per tipologia familiare

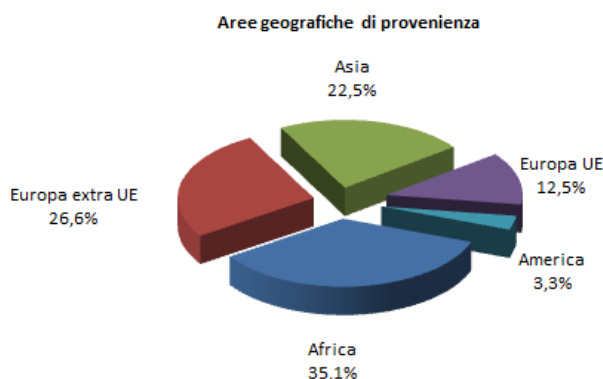
N. componenti	Monopersonali	Coppie con figli	Coppie senza figli	Monogenitori	Altre tipologie	Totale
1	34.243					34.243
2			12.152	5.279	1.349	18.780
3		9.232	496	2.382	352	12.462
4		8.751	123	694	96	9.664
5		2.404	34	225	29	2.692
6 e+		1.108	28	82	25	1.243
	<b>34.243</b>	<b>21.495</b>	<b>12.833</b>	<b>8.662</b>	<b>1.851</b>	<b>79.084</b>

## I cittadini stranieri

Al 31.12.2021 i cittadini stranieri sono 28.561 e rappresentano il 16,8% della popolazione. L'età media della popolazione straniera è di 35,4 anni, mentre quella della popolazione italiana è 44,2.

Anno	M	F	Totale	% sulla pop
2015	13.982	14.973	28.955	16,9%
2016	13.616	14.634	28.250	16,5%
2017	13.719	14.523	28.242	16,4%
2018	13.754	14.537	28.291	16,4%
2019	14.142	14.755	28.897	16,8%
2020	14.210	14.809	29.019	16,9%
<b>2021</b>	<b>13.957</b>	<b>14.604</b>	<b>28.561</b>	<b>16,8%</b>

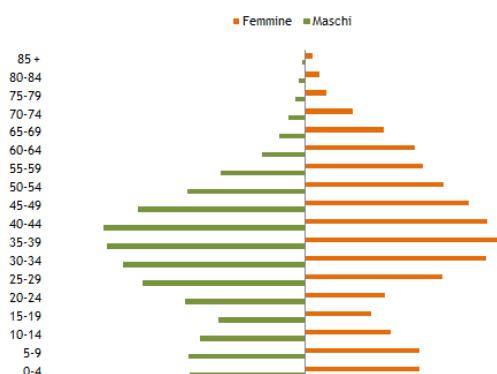
La distribuzione per area geografica vede provenire il 35,1% dei residenti stranieri dall'Africa, il 22,5% dall'Asia, il 26,6% dai Paesi extra europei, il 12,5% dai Paesi dell'Unione Europea e il 3,3% dall'America. La comunità straniera più numerosa è quella proveniente dall'Albania (11,0% sulla popolazione straniera complessiva), seguita dalla Cina (9,7%), dalla Romania (9,3%) e dal Marocco (8,5%).



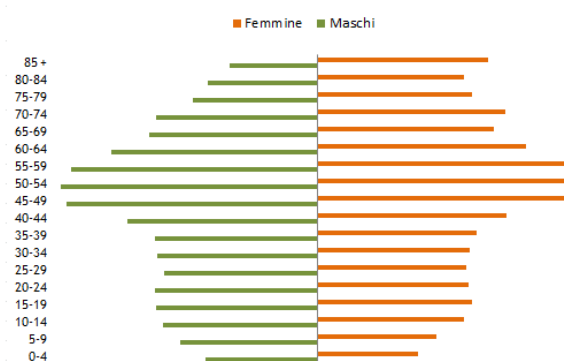
La popolazione straniera di età inferiore ai 18 anni rappresenta il 21,5%, quella tra 19 e 34 il 24,6%, quella dai 35 ai 64 rappresenta il 47,5%, quella dai 65 in poi il 6,4%.

	Italiani	%	Stranieri	%	Totale	%
Minori (0-18)	23.571	16,6%	6.150	21,5%	29.721	17,5%
Giovani (19-34)	23.002	16,2%	7.023	24,6%	30.025	17,6%
Adulti (35-64)	60.757	42,9%	13.564	47,5%	74.321	43,6%
Anziani (65 e +)	34.392	24,3%	1.824	6,4%	36.216	21,3%

Popolazione straniera per classi di età (2021)



Popolazione italiana per classi di età



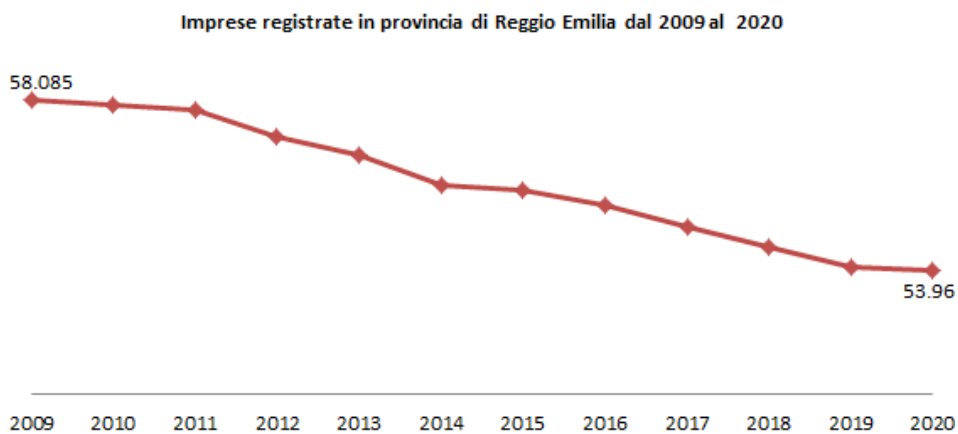
## Il contesto economico

### Le imprese

Le imprese registrate nella Provincia di Reggio Emilia dal 2009 al 2020 hanno registrato una costante diminuzione, passando da 58.085 a 53.964 (-7,1%). Nello stesso periodo il tasso di natalità delle imprese è sceso da 6,68 a 4,97.

Anni	Numero imprese registrate	Variazione assoluta (anno precedente)	Variazione % (anno precedente)
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



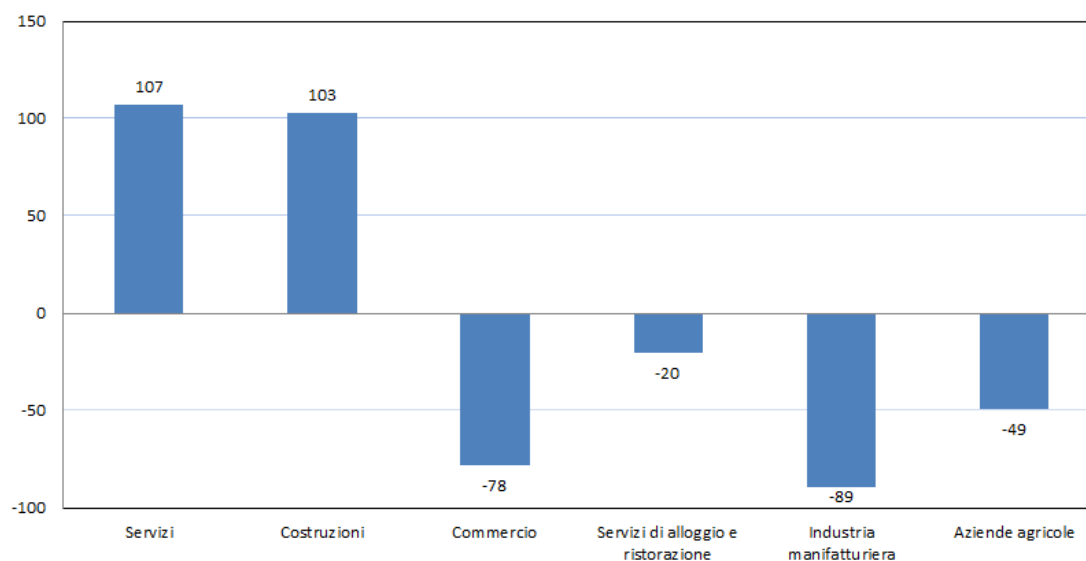
## I principali settori di attività economica

I principali settori economici sono le costruzioni (21,7%), il commercio (19,6%) e le attività manifatturiere (13,5%). I soli settori in cui si registra una variazione positiva (rispetto al 2019) sono quelli dei servizi e delle costruzioni.

Nel 2020 i soli settori in cui si registra una variazione positiva (rispetto al 2019) sono quelli dei servizi e delle costruzioni; i settori più colpiti risultano le industrie e le aziende agricole.

Attività economica delle imprese	2019		2020	
	N.	%	N.	%
Costruzioni	11.599	21,5%	11.702	21,7%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	10.642	19,7%	10.564	19,6%
Attività manifatturiere	7.358	13,6%	7.269	13,5%
Agricoltura, Silvicoltura, pesca	5.928	11,0%	5.879	10,9%
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	3.283	6,1%	3.263	6,0%
Attività immobiliari	3.282	6,1%	3.285	6,1%
Altre attività di servizi	2.068	3,8%	2.060	3,8%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	1.986	3,7%	2.000	3,7%
Imprese non classificate	1.724	3,2%	1.643	3,0%
Trasporto e magazzinaggio	1.397	2,6%	1.394	2,6%
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	1.428	2,6%	1.472	2,7%
Servizi di informazione e comunicazione	1.059	2,0%	1.082	2,0%
Attività finanziarie e assicurative	933	1,7%	934	1,7%
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	691	1,3%	710	1,3%
Sanità e assistenza sociale	314	0,6%	319	0,6%
Istruzione	213	0,4%	222	0,4%
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	69	0,1%	75	0,1%
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti	67	0,1%	68	0,1%
Estrazione di minerali da cave e miniere	22	0,0%	22	0,0%
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	1	0,0%	1	0,0%
Totale	54.064	100,0%	53.964	100,0%

**Variazione del numero di imprese tra il 2019 e il 2020 per settore economico**

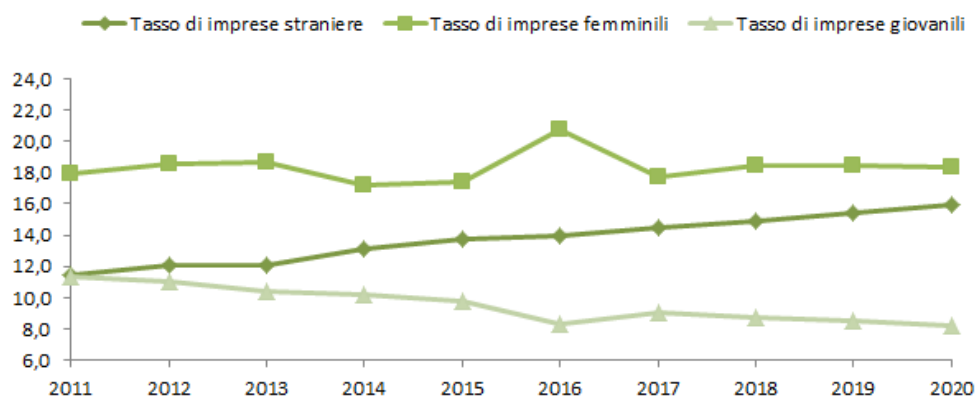


## Le imprese giovanili, femminili e straniere

Le imprese femminili sono il 18,3% del totale delle imprese presenti sul territorio provinciale. Le imprese giovanili sono arrivate a quota 4.411, pari a 8,2% del totale; quelle straniere sono state 8.580 (15,9%).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tasso di imprese straniere	13,7	14	14,5	14,9	15,4	15,9
Tasso di imprese femminili	17,4	20,7	17,7	18,4	18,5	18,3
Tasso di imprese giovanili	9,8	8,3	9,0	8,7	8,5	8,2

Fonte: elaborazione su dati della Camera di Commercio



## Il tasso di occupazione e di disoccupazione (dato nazionale, regionale e provinciale)

Nel 2020 si registra per Reggio Emilia un tasso di occupazione del 68,0% e un tasso di disoccupazione del 4,7%, registrando valori maggiormente positivi rispetto alla media nazionale (58,1% e 9,2%) anche se persiste una marcata differenza tra il tasso di occupazione femminile (61,6%) e quello maschile (74,3%).

Tasso di occupazione	2019	2020	Saldo
Reggio Emilia	70,3	68,0	-2,3
Emilia-Romagna	70,4	68,8	-1,6
Italia	59,0	58,1	-0,9

Tasso di disoccupazione	2019	2020	Saldo
Reggio Emilia	4,0	4,7	0,7
Emilia-Romagna	5,5	5,7	0,2
Italia	10,0	9,2	-0,8

Tasso di occupazione	M 2020	F 2020	Differenza tasso di occupa- zione
Reggio Emilia	74,3	61,6	-12,7
Emilia-Romagna	75,5	62,9	-12,6
Italia	67,2	49,9	-17,3

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

## Il posizionamento di Reggio Emilia nella classifica di ItaliaOggi - anno 2021

Nella Classifica di ItaliaOggi relativa alla **Qualità della vita 2021**, Reggio Emilia si colloca al **16° posto**, guadagnando 22 posizioni rispetto al 2020.

Nel 2021 il posizionamento di Reggio Emilia raggiunge ottimi risultati negli ambiti “Ambiente” (1° posto) e “reddito e ricchezza” (20° posto). Gli ambiti più critici risultano “sicurezza sociale” (99° posto) e “sistema salute” (94° posto).

Il posizionamento di Reggio Emilia nelle nove aree tematiche								
Ambiente 1°	Reddito e ricchezza 20°	Affari e lavoro 22°	Istruzione e formazione 32°	Popolazione 32°	Tempo libero 44°	Reati e sicurezza 67°	Sistema salute 94°	Sicurezza sociale 99°

### Reggio Emilia e la Classifica “Qualità della vita” dal 2012 al 2021

Anno	Ambiti									
	Rating generale	Sicurezza sociale	Affari e lavoro	Popolazione	Ambiente	Reati e sicurezza	Reddito e ricchezza	Tempo libero e turismo	Istruzione e formazione	Sistema salute
2012	6	85	16	7	4	62	4	36	37	87
2013	12	74	14	9	46	46	28	45	24	96
2014	6	57	17	21	11	59	8	45	21	94
2015	18	76	21	36	21	50	10	41	19	96
2016	16	83	17	21	21	56	31	41	20	96
2017	15	44	6	30	21	49	10	45	20	95
2018	11	30	15	27	65	44	3	45	20	95
2019*	25	9*	12	35	36	40*	42	44	51*	99
2020	38	95	7	25	13	62	10*	44	44	94
2021	16	99	22	32	1	67	20	44	32	94

(\*) Dal 2019 sono stati leggermente rivisti alcuni ambiti dell'indagine rispetto agli anni precedenti: l'ambito disagio sociale è diventato “sicurezza sociale”; l'ambito criminalità è diventato “reati e sicurezza” e l'ambito servizi finanziari e scolastici è diventato “Istruzione e formazione”. Nel 2020 è stato inoltre sostituito l'ambito tenore di vita, diventando “reddito e ricchezza”.

## 1.1.2 - Gli obiettivi individuati dal Governo

Il “DEF - Documento di Economia e Finanza 2022”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 aprile 2022, è il principale strumento della programmazione economico-finanziaria, in quanto indica la strategia economica e di finanza pubblica nel medio termine.

Il Documento tiene conto del peggioramento del quadro economico determinato da diversi fattori, in particolare l’invasione dell’Ucraina da parte della Russia, l’aumento dei prezzi dell’energia, degli alimentari e delle materie prime, l’andamento dei tassi d’interesse e la minor crescita dei mercati di esportazione dell’Italia. Tali fattori sono oggi tutti meno favorevoli di quanto fossero in occasione della pubblicazione della Nota di aggiornamento al DEF 2021.

In tale scenario, la previsione tendenziale di crescita del prodotto interno lordo (PIL) per il 2022 scende dal 4,7% programmatico della NADEF al 2,9%, quella per il 2023 dal 2,8% al 2,3%, mentre per il 2024 si ha solo una lieve riduzione, dall’1,9% all’1,8%. La previsione per il 2025 viene posta all’1,5%, presupponendo l’attuazione del programma di investimenti e riforme previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Guardando alle altre principali variabili macroeconomiche, la previsione tendenziale prefigura un’ulteriore crescita dell’occupazione nel triennio 2023-2025 e una discesa del tasso di disoccupazione all’8 per cento nel 2025 pur in presenza di una ripresa del tasso di partecipazione al lavoro. Il surplus di partite correnti della bilancia dei pagamenti si riallargherebbe dal 2023 in poi grazie alla prevista discesa dei prezzi energetici e ad una crescita delle esportazioni di merci in linea con quella dei principali mercati di sbocco, nonché alla ripresa del turismo straniero in Italia.

Partendo dai positivi risultati di finanza pubblica conseguiti nel 2021, la previsione dell’indebitamento netto a legislazione vigente per il 2022 è rivista al ribasso rispetto allo scenario programmatico della NADEF, dal 5,6% al 5,1% del PIL. L’indebitamento netto tendenziale della PA è previsto ridursi dal 5,1% del PIL nel 2022 al 3,7% nel 2023 e quindi al 3,2% nel 2024 e al 2,7% nel 2025.

Sul rapporto debito/PIL le previsioni tendenziali del DEF 2022 sono di una diminuzione al 143,8% nel 2022 fino ad arrivare al 138,6% nel 2025.

Nota di aggiornamento Documento di Economia e Finanza 2022  
Quadro macroeconomico tendenziale sintetico e indicatori di finanza pubblica

Indicatori	2021	2022	2023	2024	2025
PIL (var. %)	6,6	2,9	2,3	1,8	1,5
Indebitamento netto (% PIL)	-7,2	-5,1	-3,7	-3,2	-2,7
Debito pubblico (netto sostegni) (% PIL)	147,6	143,8	142,1	140,5	138,6

Il Governo sta operando per una risposta più ampia e strutturale alla crisi energetica, sia con azioni a livello nazionale che con l’attiva partecipazione alla formulazione delle politiche europee. A questo impegno per diversificare le fonti di approvvigionamento di gas si accompagnano sforzi crescenti per ridurre rapidamente la dipendenza dalle fonti fossili di energia attraverso l’impulso all’installazione di capacità produttiva di elettricità da fonti rinnovabili.

L’obiettivo principale nella risposta all’attuale crisi energetica è di accelerare la transizione ecologica assicurando al contempo le forniture di gas, che costituiscono il ponte verso un’economia decarbonizzata e sostenibile, e migliorando i meccanismi di funzionamento e la trasparenza dei mercati dell’energia.

La **manovra di finanza pubblica 2022** è orientata a sostenere la ripresa economica nella fase di uscita dall’emergenza pandemica e prevede interventi con un orizzonte di medio e lungo termine che integrano le risorse previste con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), tramite il potenziamento degli investimenti pubblici e privati. A queste misure si aggiungono quelle per la riduzione della pressione fiscale per le famiglie e le imprese, quelle per la tutela dell’occupazione, per il sociale e per il finanziamento della sanità, dell’istruzione, dell’università e della ricerca.

Tra gli interventi previsti a riduzione della pressione fiscale, è disposta la revisione dell'IRPEF tramite la rimodulazione delle aliquote e dei corrispondenti scaglioni e la riorganizzazione della disciplina sulle detrazioni per reddito da lavoro dipendente e assimilati, da lavoro autonomo e da pensioni. A decorrere dal 2022 è abrogata l'IRAP per le persone fisiche che esercitano attività commerciali, arti e professioni. Per il solo anno 2022 si stabilisce a beneficio dei lavoratori dipendenti, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, l'esonero a determinate condizioni di 0,8% sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore. È differita inoltre al 1° gennaio 2023 la decorrenza delle imposte sul consumo dei manufatti in plastica ad uso singolo (cd. plastic tax) e sul consumo delle bevande edulcorate confezionate (cd. sugar tax).

A sostegno delle imprese viene incrementato il fondo di garanzia per le PMI e sono previste nuove risorse per gli operatori del settore agricolo. Sono finanziati gli interventi per il sostegno alla transizione industriale del sistema produttivo nazionale alle politiche europee in materia di lotta ai cambiamenti climatici ed è rafforzato il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane.

In materia di lavoro si è proceduto al riordino della normativa sugli ammortizzatori sociali prevedendo l'ampliamento delle tutele di integrazione salariale e incrementi nelle prestazioni sia di integrazione salariale sia di tutela dalla disoccupazione.

In relazione alle politiche sociali e familiari è stata prevista la messa a regime dal 1° marzo 2022 dell'assegno unico e universale, è stato aumentato il finanziamento per il reddito di cittadinanza, stabilizzato il congedo di paternità a 10 giorni e sono stati rifinanziati il fondo di garanzia per la prima casa e la card diciottenni.

A beneficio degli Enti territoriali si dispone la riduzione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano; l'assegnazione di risorse per il risanamento dei Comuni che presentano deficit strutturali imputabili a caratteristiche socio-economiche o di quelli con meno di 5.000 abitanti che si trovino in difficoltà economiche; l'attribuzione di contributi ai Comuni sedi di Città metropolitane con disavanzo procapite superiore a 700 euro. È consentita, inoltre, la rinegoziazione dei termini finanziari delle anticipazioni di liquidità concesse nel corso degli anni alle Regioni e agli Enti locali per il pagamento dei debiti commerciali.

Nel settore del pubblico impiego sono previste risorse per l'attuazione dei nuovi ordinamenti professionali stabiliti dalla contrattazione 2019-2021, per i trattamenti accessori del personale e per la formazione dei dipendenti della pubblica amministrazione.

A favore dell'università e della ricerca sono previsti: l'incremento del fondo di finanziamento ordinario delle Università, di quello per il finanziamento ordinario degli enti di ricerca, il rifinanziamento del fondo italiano per la scienza e l'istituzione del fondo per le scienze applicate, destinato a promuovere la competitività del sistema produttivo nazionale, attraverso la valorizzazione della ricerca industriale e dello sviluppo.

In ambito sanitario viene incrementato il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale e sono previste risorse per l'acquisto di vaccini anti Sars-cov2 e di farmaci per la cura dei pazienti affetti da Covid-19 e di farmaci innovativi.

## 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 suddette 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 definito un organico sistema di programmazione e controllo in grado di supportare le politiche dell'Ente. Il "Modello di governance", approvato dalla Giunta Comunale in data 28/11/2012, nasce dall'esigenza di realizzare un dinamico sistema di informazioni attraverso regole precise e per fornire indirizzi agli organismi partecipati, tenuto conto della loro natura giuridica e competenza specifica. 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 analoga 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 estende 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". Nel corso dell'esercizio 2023 verrà sottoscritta dai revisori la nota informativa relativa all'esercizio 2022 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. Dall'esercizio 2018 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, 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 2023 verrà approvato il bilancio consolidato relativo all'esercizio 2022.

**Normativa in materia di legalità, trasparenza ed anticorruzione:** con l'entrata in vigore del D.lgs.159/2011 e s.m.i., 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., acquisiscono 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.

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, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, 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 dell'8/11/2017 sono approvate le "Nuove 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, di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e sostituiscono le disposizioni di cui alla determinazione 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.

Ad ultimo 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 le P.A. 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 1134 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.

**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 31/12/2022 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.

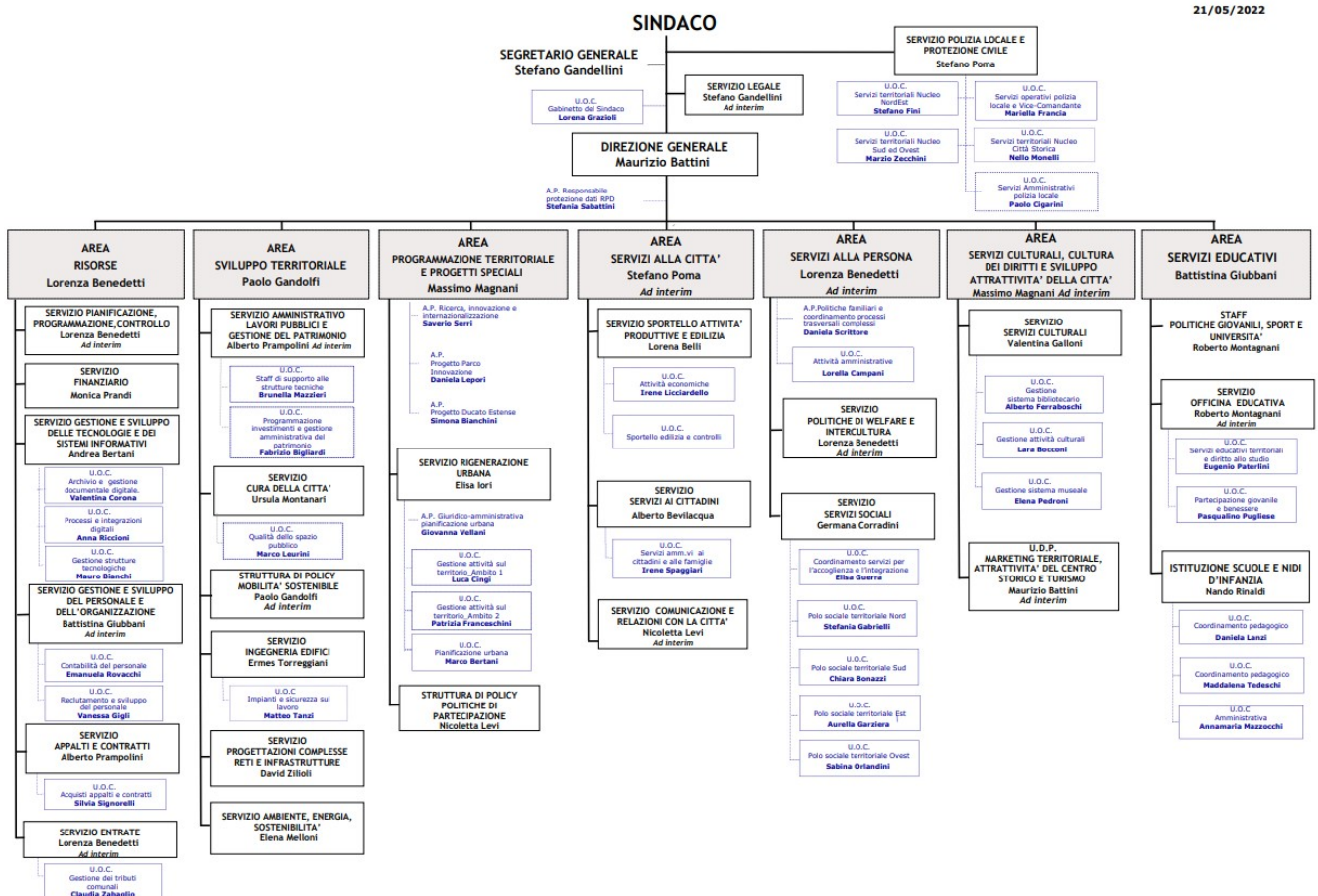
**Razionalizzazione periodica delle partecipazioni:** ai sensi del T.U.S.P. articolo 20, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano 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 per l'esercizio 2022 sono state le seguenti:

- conferma della cessione quote azionarie delle società Piacenza Infrastrutture spa, rinviando all'esercizio 2022 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-Ter dell'articolo 24 del D.Lgs. 175/2016, così come introdotto dall'articolo 16, comma 3bis del D.L. 73/2021, poiché la società ha prodotto un risultato medio in utile nel triennio 2017-2019. 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 scrl è stata posta in liquidazione con assemblea straordinaria del 13/07/2017, la procedura è tutt'ora in corso ed è oggetto di monitoraggio;
- prosecuzione dell'iter legato al derivato di Agac Infrastrutture.

## 1.2.2 - La disponibilità e la gestione delle risorse umane

Si riporta la struttura organizzativa aggiornata al 21 maggio 2022.



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	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A	44	42	42	41	37	36	36	27	25	24	24
B1	157	154	146	143	138	136	133	157	166	154	150
B3	111	105	109	108	103	104	99	95	86	76	64
C	768	755	755	757	724	742	711	701	678	662	702
D1	309	313	314	310	295	296	304	317	342	334	339
D3	64	61	60	60	63	66	66	62	50	45	44
Dirigenti	14	13	13	12	10	9	8	8	6	4	5
Dirigenti T.D.	21	20	20	19	14	14	12	13	12	14	14
Direttore Generale	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Segretario Generale	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1
Totale	1.490	1.465	1.460	1.451	1.385	1.403	1.370	1.381	1.366	1.315	1.344

*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
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
2021	29	133	384	572	226

*Personale a tempo determinato*

Tipologia contrattuale	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personale a tempo determinato (valore indicato in anni/persona)	91	115	111	113	132	153	166	165	178	193



## 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 strategici<sup>1</sup>. 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	

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

### 1.3.3 - Gli obiettivi e le azioni dell'Ente

Si riporta la struttura del Documento Unico di Programmazione 2023-2025, articolato in indirizzi strategici, obiettivi e azioni.

Indirizzi Strategici	Obiettivi Strategici	Azioni
	1 - Sanità e welfare	1.1 Integrazione sociale e sociosanitaria
		1.2 Inclusione attiva e misure di contrasto alla povertà e marginalità
		1.3 Politiche familiari
		1.4 Housing sociale
	2 - Città senza barriere	2.1 Servizi e strutture senza ostacoli
	3 - Città collaborativa	3.1 Il quartiere come luogo della governance collaborativa
		3.2 L'ecosistema urbano della co-governance
	4 - Protezione e sicurezza	4.1 Partecipazione e controllo di vicinato
		4.2 Sicurezza, legalità presidio del territorio
	5 - Scuola e educazione	5.1 Sistema integrato dei servizi 0-6
		5.2 Servizi per l'educazione 6-18
		5.3 Interventi e azioni a supporto del sistema educativo scolastico
6 - Giovani, creatività e Università	6.1 Nuove opportunità per le giovani generazioni	
	6.2 Creatività giovanile	
7 - Cultura, saperi e idee	7.1 Cultura come bene comune e accessibile	
	7.2 Luoghi di contaminazione culturale: biblioteche, musei, cinema, teatri	
8 - Sport	8.1 Cultura della pratica sportiva	
	8.2 Riqualificazione impianti sportivi	
9 - Diritti delle persone	9.1 Pari opportunità	
	9.2 Promozione delle diversità culturali	
		

 <p>3 Città della transizione ecologica</p>	10 - Città verde e resiliente	10.1	Tutela e sostenibilità ambientale
		10.2	Cura e potenziamento del verde
	11 - Agricoltura sostenibile	11.1	Aree agricole e produzione sostenibile
		11.2	Food Policy Council
	12 - Cura della città pubblica	12.1	Aree pubbliche fruibili e sicure (manutenzione strade, piste ciclabili, ecc.)
		12.2	Riqualificazione ed efficientamento patrimonio edilizio pubblico
	13 - Mobilità	13.1	Piani e progetti per la mobilità sostenibile
		13.2	Interventi e infrastrutture per la mobilità
	14 - Uso del territorio e trasformazione urbana	14.1	Sfida alla sostenibilità e beni comuni
		14.2	Rigenerazione e progetti urbani
	15 - Promozione territoriale	15.1	Centro Storico: luogo attrattivo e dinamico
		15.2	Marketing territoriale e Turismo
16 - Internazionalizzazione	16.1	Relazioni e progetti internazionali	
	16.2	Diritti umani e Agenda 2030	
17 - Lavoro, economia, talenti e imprese	17.1	Infrastrutture per lo sviluppo del sistema economico	
	17.2	Politiche per lo sviluppo del sistema economico	
18 - Smart city/Trasformazione digitale	18.1	Infrastrutture digitali	
	18.2	Competenze e servizi digitali	



---

19 - Tecnologie per l'innovazione	19.1	Tecnologie per l'organizzazione e la semplificazione
	19.2	Tutela dei dati personali
20 - Funzionamento dell'Ente	20.1	Organizzazione del personale
	20.2	Comunicazione istituzionale e "City Science Office"
	20.3	Politiche istituzionali
21 - Valorizzazione e razionalizzazione delle risorse	21.1	Patrimonio immobiliare
	21.2	Razionalizzazione delle risorse
	21.3	Sponsorizzazioni, fundraising e accesso ai finanziamenti
	21.4	Recupero delle entrate e lotta all'evasione
22 - Organismi Partecipati	22.1	Governance con l'Ente e il territorio
23 - Anticorruzione e trasparenza	23.1	Trasparenza e controlli nell'Ente

---