



COMUNE DI FERRARA
Città Patrimonio dell'Umanità



DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE

SeS 2024/2029

SeO 2025/2027



Indice

PREMESSA METODOLOGICA.....	7
STRUTTURA DEL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE	8
1. SEZIONE STRATEGICA	10
1.1 CONDIZIONI ESTERNE	11
1.1.1 – LA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE, EUROPEO, NAZIONALE E REGIONALE	11
1.1.1.1 – LA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA INTERNAZIONALE	11
1.1.1.2 – LA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA NELL’UNIONE EUROPEA.....	13
1.1.1.3 – LA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA IN ITALIA.....	15
1.1.1.4 – LA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA IN EMILIA-ROMAGNA.....	20
1.1.2 – LA CITTA’ DI FERRARA NEL CONTESTO ITALIANO E REGIONALE.....	23
1.1.3 – LA POPOLAZIONE	45
1.1.3.1 – L’ANDAMENTO DEMOGRAFICO.....	45
1.1.3.2 – LE CARATTERISTICHE GENERALI DELLA POPOLAZIONE	49
1.1.3.3 – LA POPOLAZIONE STRANIERA	51
1.1.4 – IL TERRITORIO	54
1.1.5 – IL CONTESTO ECONOMICO	61
1.1.5.1 – LE IMPRESE.....	61
1.1.5.2 – OCCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE.....	65
1.1.6 – I SERVIZI ALLA PERSONA.....	71
1.1.6.1 – I SERVIZI EDUCATIVI E SCOLASTICI.....	71
1.1.6.2 – LE NUOVE GENERAZIONI	73
1.1.6.3 – I SERVIZI SPORTIVI E LA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI	78
1.1.6.4 – LE ATTIVITA’ DI CARATTERE SOCIO-SANITARIO.....	82
1.1.7 – LE ATTIVITÀ CULTURALI E TURISTICHE	92
1.1.7.1 – IL SISTEMA CULTURALE, I MUSEI COMUNALI E I LUOGHI DELLA CULTURA	92
1.1.7.2 – IL TURISMO.....	96
1.2 CONDIZIONI INTERNE	101
1.2.1 – LE RISORSE UMANE: RIORGANIZZAZIONE, GESTIONE E VALORIZZAZIONE DEL PERSONALE.....	101
1.2.1.1 – ANALISI DI CONTESTO	101
1.2.1.2 – LA RIORGANIZZAZIONE DELL’ASSETTO ORGANIZZATIVO	112
1.2.2 – IL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI DEL COMUNE.....	114
1.2.2.1 – GLI ORGANISMI PARTECIPATI.....	114
1.2.2.2 – IL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE	118
1.2.2.3 – I CONTRATTI DI SERVIZIO IN ESSERE.....	120
1.2.2.4 – LA SITUAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DEGLI ORGANISMI GESTIONALI ESTERNI “IN CONTROLLO” DEL COMUNE.....	120
1.2.2.5 – IL “GRUPPO AMMINISTRAZIONE PUBBLICA”	125
1.2.2.6 – IL BILANCIO CONSOLIDATO	127
1.2.2.7 – IL PERSONALE DELLE SOCIETÀ E DEGLI ENTI INCLUSI NEL CONSOLIDATO 2023.....	128

1.2.2.8 – LA RICOGNIZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA NON A RETE.....	128
1.2.3 – INDIRIZZI GENERALI DI NATURA STRATEGICA	129
1.2.3.1 – INDIRIZZI STRATEGICI PER GLI ORGANISMI SOCIETARI E NON SOCIETARI PARTECIPATI E CONTROLLATI DAL COMUNE	129
1.2.3.2 – INDIRIZZI STRATEGICI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA.....	133
1.2.3.3 – INDIRIZZI GENERALI PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 2025-2027.....	135
1.2.4 – I PRINCIPALI PIANI E PROGETTI TRASVERSALI ADOTTATI DAL COMUNE.....	137
1.2.4.1 – I PROGETTI PNRR	137
1.2.4.2 – I PROGRAMMI DI FINANZIAMENTO EUROPEI A SOSTEGNO DEGLI INVESTIMENTI	152
1.2.4.3 – LA STRATEGIA TERRITORIALE INTEGRATA PER L’ATTUAZIONE DELLE AGENDE TRASFORMATIVE URBANE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE (ATUSS) – FONDI PR FESR, FSE+ 2021-2027	154
1.2.4.4 – LA STRATEGIA PER LA DIGITALIZZAZIONE DEL COMUNE.....	158
1.2.4.5 – IL PIANO URBANISTICO GENERALE (PUG)	161
1.2.4.6 – IL PIANO URBANO DI MOBILITÀ SOSTENIBILE (PUMS)	174
1.2.4.7 – IL PIANO DI AZIONE PER L’ENERGIA SOSTENIBILE E IL CLIMA (PAESC)	179
1.2.4.8 - IL NUOVO PIANO PERIFERIE RIMODULATO	186
1.2.4.9 – I PRINCIPALI INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE NELL’ANNO 2025	188
1.3 – LE SFIDE DI MANDATO E I PROGRAMMI STRATEGICI	190
1.3.1 – DESCRIZIONE METODOLOGICA.....	190
1.3.2 – LE SFIDE DI MANDATO ED I RELATIVI PROGRAMMI STRATEGICI	191
1 – LA CITTA’ LABORIOSA E ATTRATTIVA	192
2 – LA CITTA’ SICURA.....	199
3 – LA CITTA’ BELLA E VIVIBILE	202
4 – LA CITTA’ ATTENTA E SOLIDALE.....	205
5 – LA CITTA’ DEI GIOVANI	212
6 – LA CITTA’ VITALE E ACCOGLIENTE	214
7 – LA CITTA’ UNIVERSITARIA	218
8 – LA CITTA’ IDENTITARIA.....	219
9 – LA CITTA’ IN MOVIMENTO	221
10 – LA CITTA’ SOSTENIBILE.....	223
11 – LA CITTA’ SEMPLICE E DIGITALE	227
12 – LA CITTA’ UNICA E COESA.....	232
13 – LA CITTA’ FUTURA	233
2. SEZIONE OPERATIVA (SeO) 2025-2027	235
2.1 – PARTE PRIMA	236
2.1.1 – LE SFIDE DI MANDATO E IL RACCORDO CON LE RISORSE FINANZIARIE A DISPOSIZIONE.....	236
2.1.2 – I PROGETTI OPERATIVI (di Ente e di GAP).....	239
2.1.3 – RACCORDO MISSIONI E PROGRAMMI DI BILANCIO CON LE SFIDE E I PROGETTI OPERATIVI	322
2.2 – PARTE SECONDA	326
2.2.1 – GLI ALLEGATI	327

1.2.3 – INDIRIZZI GENERALI DI NATURA STRATEGICA

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

LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE

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

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

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

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

A seguito dell’analisi dell’assetto complessivo delle società partecipate dal Comune di Ferrara, sono state individuate le seguenti **AZIONI DI RAZIONALIZZAZIONE DA ATTUARE NELL’ANNO 2025**, che sono state formalizzate nel provvedimento annuale di cui all’art. 20 del D.lgs. 175/2016, approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 2024-125 del 16.12.2024.

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

Società partecipate: azioni di razionalizzazione da attuare nell’annualità 2025

SOCIETÀ	AZIONE PREVISTA	MOTIVAZIONE – MODALITÀ - TEMPISTICHE
FERRARA FIERE CONGRESSI SRL in liquidazione	Liquidazione della società	A seguito della messa in liquidazione della società, approvata dall’Assemblea straordinaria dei soci in data 08.02.2024, si conferma l’azione di razionalizzazione volta alla chiusura e scioglimento della società a cura del liquidatore nominato presumibilmente entro la fine dell’anno 2025.
ATC SPA in liquidazione	Liquidazione della società	Si conferma la razionalizzazione, in continuità con gli anni precedenti, in attesa della chiusura e scioglimento della società a cura del liquidatore, liquidazione avviata nell’anno 2014.
SIPRO SPA	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	In relazione al termine dell’attività della società fissato dallo Statuto, si provvederà ad approfondire e valutare, insieme agli altri enti soci, la forma giuridica gestionale della società più idonea al fine di perseguire le attività previste dall’oggetto sociale con maggiore efficienza ed efficacia.

AMSEF SRL	Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	Attraverso un'analisi di benchmarking e di confronto comparativo dei modelli organizzativi per la gestione dei servizi di onoranze funebri, si procederà ad individuare possibili soluzioni che migliorino l'efficienza e l'efficacia della gestione anche con riferimento agli investimenti effettuati e da effettuare, mantenendo la forte caratterizzazione sociale e di calmierazione delle tariffe nonché la accessibilità al servizio per tutta la collettività
-----------	---	---

LA DEFINIZIONE “NEGOZIATA E CONDIVISA” DEGLI OBIETTIVI GESTIONALI

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

L'assegnazione degli obiettivi agli organismi partecipati si pone nell'ambito dei controlli ex ante sulle partecipate effettuati dall'Amministrazione. A tale fase segue quella del controllo contestuale (che si attua, tra l'altro, attraverso interventi di monitoraggio sulle relazioni periodiche ed è volto a individuare eventuali azioni correttive da attuare in caso di scostamenti) e del controllo ex post, mediante il quale si dà atto dei risultati raggiunti e del grado di raggiungimento degli obiettivi da parte delle società partecipate. La verifica sul raggiungimento degli obiettivi assegnati consente di rafforzare il ruolo di guida, indirizzo e controllo dell'Ente sulle società e organismi partecipati nonché, al tempo stesso, di orientare l'assegnazione degli obiettivi per gli esercizi successivi. Nel rispetto di quanto previsto all'art. 42 del D.lgs. 267/2000 (T.U.E.L.), il Comune individua gli indirizzi da attribuire alle aziende pubbliche e agli enti sovvenzionati o sottoposti a vigilanza.

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

Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, si individuano i seguenti indirizzi generali e specifici, nonché obiettivi gestionali a carattere generale e/o specifico:

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

PER TUTTE LE SOCIETÀ E GLI ENTI IN “CONTROLLO”

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

OBIETTIVI INERENTI IL RISPETTO DELLE NORME DI LEGGE

- 1 OBBLIGHI DI TRASPARENZA:** Assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza di cui al D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i., in base all'ambito soggettivo di applicazione. Implementazione costante e tempestiva delle informazioni sui propri siti internet (attività, contratti, Carta dei servizi, in un'ottica di massima trasparenza e di efficientamento dell'accessibilità ai servizi erogati a favore dell'utenza/clienti).
- 2 OBBLIGHI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE:** adozione degli strumenti necessari, secondo le disposizioni e le linee guida delineati dall'ANAC Determinazione n. 1134/2017 e s.m.i) e dal Comune di Ferrara (L. 190/2012 e s.m.i), in particolare l'aggiornamento annuale del PTPCT, in base all'ambito soggettivo di applicazione
- 3 ORGANISMO DI VIGILANZA:** la comunicazione formale, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) dell'amministrazione comunale, dell'avvenuta nomina, rinnovo, decadenza, rinuncia, sostituzione e revoca dell'Organismo di Vigilanza, designato ai sensi dell'art. 6 del D.lgs. 08.06.2001, n. 231, il cui compito è di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del modello di organizzazione e gestione adottato al fine di prevenire eventuali reati (“MOG 231/01).



OBIETTIVI GESTIONALI E DI PERFORMANCE

Economicità ed equilibrio della gestione – Costi di funzionamento

4. **SOSTENIBILITA' ECONOMICA:** compatibilmente con l'evolversi delle condizioni esterne ed esogene, mantenimento, nel medio periodo e a invarianza degli attuali rapporti, degli equilibri di bilancio, sia economico che finanziario, senza che vi sia la necessità di interventi finanziari integrativi da parte del Comune, assicurando costante il flusso degli utili assegnati al Comune (ad eccezione delle Fondazioni, che non distribuiscono utili).
5. **DEFINIZIONE DI PROGRAMMI PREVISIONALI PLURIENNALI,** che consentano proiezioni a medio termine dell'attività e sui bilanci delle società/enti controllate in ordine a: piani degli investimenti, flussi di cassa, risultati economici, dati relativi al personale, debiti e patrimoni netti.
6. **CONTENIMENTO DELLE SPESE DI FUNZIONAMENTO E DEGLI ONERI DEL PERSONALE** (art. 19, comma 5 del TUSP), in particolare delle spese per la prestazione dei servizi (servizi e spese generali), compatibilmente con le attività svolte ed affidate dal Comune di Ferrara e delle variabili esogene di mercato

Servizi affidati – Efficacia ed efficienza

7. **FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI AFFIDATI:** studio ed approfondimento, condiviso, degli aspetti organizzativi e tecnici in relazione ai contratti di servizio con scadenza nel mandato sindacale 2024-2029. Studio delle forme di gestione più appropriate, anche tramite rinnovi "in house" qualora sostenute da relazioni di convenienza economica, rispetto del mercato e di garanzia qualità erogata nei servizi affidati.
8. **NEGOZIAZIONE PER L'AFFIDAMENTO DI EVENTUALI SERVIZI AGGIUNTIVI** da parte del Comune recuperando ulteriore efficienza dalla gestione corrente.
9. **QUALITA' DEI SERVIZI EROGATI:** introdurre (ove non presente) e/o rafforzare un sistema di rilevazione e monitoraggio della qualità dei servizi erogati ai cittadini, al fine di integrare il più ampio sistema dei controlli dell'Amministrazione Comunale in tema di qualità.

Gestione - Organizzazione

10. **APPROVAZIONE DEI BUDGET E DEI BILANCI CONSUNTIVI** nei tempi di legge e trasmissione al Comune di Ferrara
11. **RENDICONTAZIONE PUNTUALE AL COMUNE DI FERRARA:** report semestrali di monitoraggio obiettivi, richieste documentazioni contabili, relazioni previste dai contratti di servizio in essere – Rispetto dei tempi
12. **OBIETTIVI DUP – Sezione Strategica ed Operativa:** collaborazione alla realizzazione degli obiettivi specifici indicati nel presente DUP, in base all'attività caratteristica svolta e in stretta relazione con gli organi istituzionali di vertice
13. **FACOLTA DI RISOLUZIONE CONSENSUALE** del rapporto di lavoro con i dipendenti che abbiano maturato i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici, ove ammessa dalla normativa di legge e di contrattazione collettiva specificatamente applicazione al loro personale e nel rispetto delle procedure ivi previste.
14. **VALUTAZIONE DI FORME DI COLLABORAZIONE** con le società controllate in diversi ambiti di intervento (informatico/tecnologico, adempimenti per la trasparenza e l'anticorruzione, contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture ecc.) al fine di integrare e valorizzare le tecnologie, le metodologie e le competenze professionali.
15. **ATTIVAZIONE DI PROCEDURE COMPARATIVE** pubbliche in merito a reclutamento, selezioni, concorsi, incarichi professionali, collaborazioni, ecc., al fine di favorire la più ampia partecipazione e, al contempo, garantire maggiori livelli di trasparenza e imparzialità.



INDIRIZZI GENERALI IN MATERIA DI GESTIONE DEL PERSONALE DELLE SOCIETÀ' E DEGLI ENTI "IN CONTROLLO" DEL COMUNE

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

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

Le politiche assunzionali delle società controllate dall'amministrazione comunale dovranno essere ispirate dal principio di contenimento dei costi del personale con il divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipologia in presenza di squilibri gestionali e di risultati d'esercizio negativi. In ogni caso, il costo del personale dovrà essere coerente con la politica gestionale – anche prospettica – da realizzare, tenuto conto dello sviluppo dell'attività, dell'andamento dei ricavi, delle politiche di efficientamento perseguite e degli investimenti programmati.

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

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

