

DOCUMENTO UNICO di PROGRAMMAZIONE

2018 - 2020

→ **Sezione Strategica**
Sezione Operativa



Comune
di Modena



SEZIONE STRATEGICA - INDICE

1. PREMESSA..... 5

APPROFONDIMENTO: Programmazione e pianificazione nel Comune di Modena. Strumenti di monitoraggio e rendicontazione..... 7

2. ANALISI STRATEGICA DEL CONTESTO ESTERNO 9

2.1. Quadro territoriale locale.....	11
2.1.1. Situazione e tendenze demografiche.....	11
2.1.1.1. <i>Situazione demografica</i>	11
2.1.1.2. <i>Previsioni demografiche</i>	14
2.1.2. Situazione e tendenze socio-economiche	18
2.1.2.1. <i>Famiglie e istruzione</i>	18
2.1.2.2. <i>Lavoro, imprese ed economia</i>	23
2.1.3. Situazione e tendenze del territorio	27
2.1.3.1. <i>Mobilità</i>	27
2.1.3.2. <i>Territorio e ambiente</i>	31
APPROFONDIMENTO: Ulteriori dati statistici	32
2.1.4. Domanda di servizi pubblici locali	32
APPROFONDIMENTO: il concetto di servizio pubblico locale	32
2.2. Quadro economico-finanziario generale.....	35
2.2.1. Il quadro di riferimento	35
2.2.1.1. <i>Dinamica del PIL e della finanza pubblica</i>	35
2.2.1.2. <i>Il patto europeo di stabilità e crescita (2017-2018)</i>	37
2.2.1.3 <i>La manovra di finanza pubblica 2017-2019 e riflessi sul 2020 nel DEF 2017</i>	37
Approfondimento: il patto di stabilità europeo (2011-2016).....	39
2.2.2 La finanza locale nel DEF 2017	40
Approfondimento: La legge di stabilità	41
2.2.3. Indirizzi di bilancio del Comune di Modena.....	41

3. ANALISI STRATEGICA DEL CONTESTO INTERNO E INDIRIZZI GENERALI 43

3.1. Tendenze e indirizzi generali relativi alle risorse e ai relativi impieghi.....	45
3.1.1 La situazione finanziaria del Comune di Modena negli ultimi 5 anni.....	45
APPROFONDIMENTO: guida alla lettura delle serie di dati comparate	46
3.1.2 Linee guida per la predisposizione del Bilancio 2017-2019.....	47
3.1.3 Linee guida per la predisposizione del Piano delle opere pubbliche 2017-2019	49
3.2. Organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali.....	51
3.3. Indirizzi generali agli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate	53
3.3.1 Organismi partecipati dal Comune di Modena	53
3.3.2 Principali dati economici degli organismi partecipati	56
3.3.3 Obiettivi generali per tutti gli organismi partecipati	57
APPROFONDIMENTO: Il sistema dei controlli del Comune di Modena sulle società partecipate.....	58
APPROFONDIMENTO: le recenti norme in materia di organismi partecipati	58
3.4. Tendenze relative alle risorse umane dell'Ente	61
APPROFONDIMENTO: il quadro normativo vigente in materia di spese di personale negli Enti locali.....	61
3.5. Coerenza e compatibilità del bilancio con le disposizioni del pareggio di bilancio.....	66
APPROFONDIMENTO: la legge di pareggio di bilancio e le modifiche intervenute.....	67
3.6. Indirizzi generali in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza	69

4. DECLINAZIONE DELLE LINEE STRATEGICHE DI MANDATO 71

Politica 1 “Sviluppo economico e territoriale”	73
Declinazione delle linee strategiche per programma	73
Programma 1.01 “Occupazione e lavoro”	73
Programma 1.02 “Promozione delle eccellenze e turismo”	73
Programma 1.03 “Smart city e innovazione urbana”	73
Programma 1.04 “Opportunità europee ed internazionali”	74
Programma 1.05 “Sicurezza del territorio”	74
Programma 1.06 “Manutenzione della città e lavori pubblici”	75
Programma 1.07 “Trasformazione e valorizzazione del patrimonio”	75
Programma 1.08 “Pianificazione e riqualificazione urbana”	75
Programma 1.09 “Politiche abitative”	76
Programma 1.10 “Ambiente”	76
Programma 1.11 “Mobilità sostenibile”	77
Politica 2 “Sicurezza e legalità”	78
Declinazione delle linee strategiche per programma	78
Programma 2.01 “Politiche per la legalità e le sicurezze”	78
Programma 2.02 “Presidio del territorio”	78
Politica 3 “Istruzione e cultura”	80
Declinazione delle linee strategiche per programma	80
Programma 3.01 “Innovazione nei servizi scolastici, autonomia e diritto allo studio”	80
Programma 3.02 “Educazione e politiche per l'infanzia”	80
Programma 3.03 “Cultura”	81
Politica 4 “Coesione sociale e diritti”	82
Declinazione delle linee strategiche per programma	82
Programma 4.01 “Sostegno alle famiglie”	82
Programma 4.02 “Innovazione nei servizi alla persona e per la salute”	82
Programma 4.03 “Giovani”	83
Programma 4.04 “Integrazione”	83
Programma 4.05 “Diritti civili e pari opportunità”	84
Programma 4.06 “Sport”	84
Politica 5 “Servizi e risorse”	86
Declinazione delle linee strategiche per programma	86
Programma 5.01 “Governance strategica dell'Ente e del territorio”	86
Programma 5.02 “Semplificazione per cittadini e imprese”	86
Programma 5.03 “Benessere organizzativo e formazione del personale”	87
Programma 5.05 “Autonomia finanziaria e riqualificazione della spesa”	87
Programma 5.06 “Innovazione nelle risorse tecnologiche”	87
Programma 5.07 “Innovazione nelle risorse umane”	88
Politica 6 “Partecipazione”	89
Declinazione delle linee strategiche per programma	89
Programma 6.01 “Organi istituzionali e integrità”	89
Programma 6.02 “Partecipazione dei cittadini e quartieri”	89

1. PREMESSA



L'approvazione del Documento Unico di Programmazione 2018-2020 entro il 31 luglio in Giunta comunale – ed in particolare di questa Sezione Strategica, con un orizzonte temporale pari al mandato amministrativo residuo – insieme alla successiva presentazione al Consiglio comunale è effettuata nel rispetto dei termini prescritti dal D.lgs. 118/2011 sul nuovo sistema di contabilità.

Il DUP, da un lato, fornisce una serie di informazioni fondamentali di contesto sulla città, sul territorio, sulla struttura e le risorse dell'Ente e sulle norme di riferimento per la formazione del bilancio e per la gestione della pubblica amministrazione; dall'altro, offre una visione d'insieme delle politiche e degli indirizzi strategici del Comune e del loro rapporto con le strategie nazionali ed europee, costituendo il presupposto di tutti i documenti di programmazione dell'Ente, ed offrendo al Consiglio comunale e alla città una visione unitaria per il governo dell'Ente locale.

APPROFONDIMENTO: Programmazione e pianificazione nel Comune di Modena. Strumenti di monitoraggio e rendicontazione

La programmazione è definita dal “principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio” allegato al D.Lgs. 118/2011 (che ha profondamente ridisegnato tale attività) 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.”*

Il sistema di programmazione e controllo del Comune di Modena trova le sue principali basi normative nel Testo Unico degli Enti Locali D.Lgs. 267/2000, nel D.Lgs. 150/2009, nel D.Lgs. 118/2011 e nel D.L. 174/2012. E' opportuno inoltre richiamare il quadro normativo in materia di anticorruzione e trasparenza, così come delineato dalla L. 190/2012 e dal D.Lgs. 33/2013, recentemente modificato. Con riferimento alle basi regolamentari interne all'Ente, occorre invece fare riferimento al Regolamento di Contabilità, al Regolamento di Organizzazione e al Regolamento sui Controlli interni.

Partendo dai diversi livelli del ciclo di pianificazione (programmazione strategica, programmazione operativa, pianificazione operativa) è possibile individuare tre documenti fondamentali che, a preventivo, definiscono la programmazione dell'Ente:

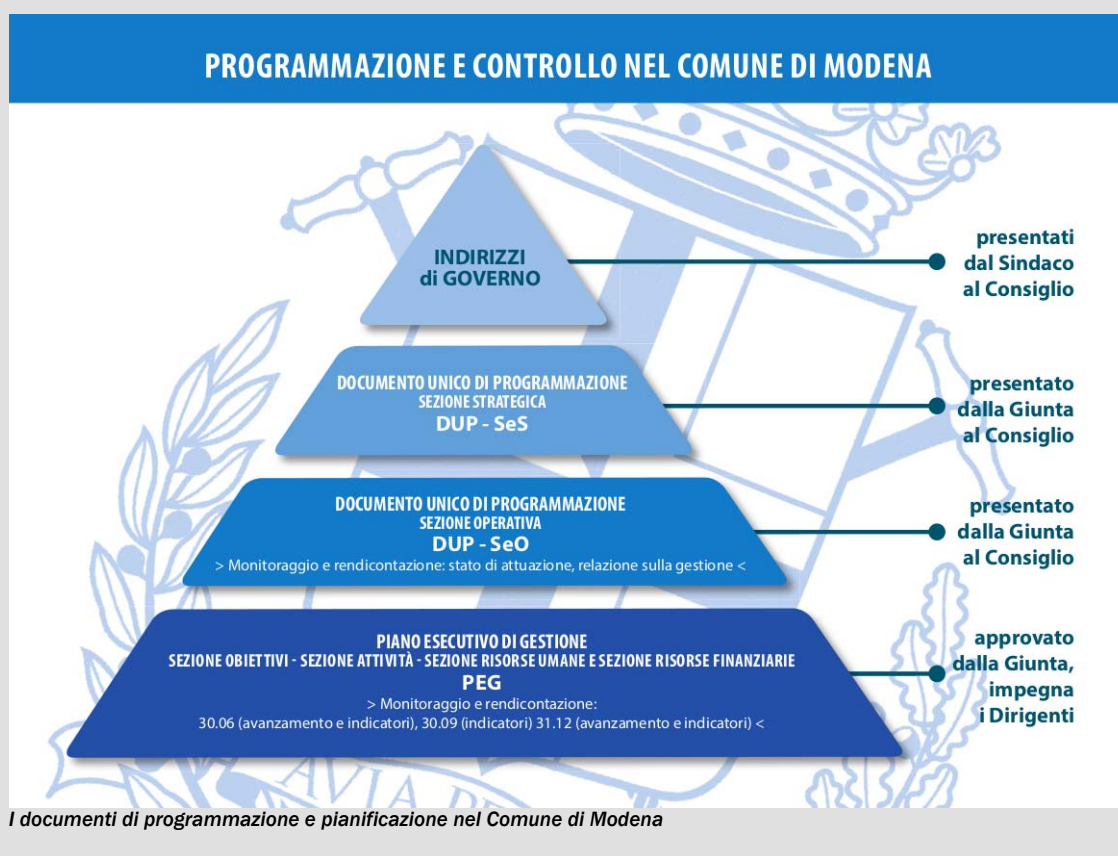
- a) programmazione strategica: **Indirizzi di governo**: documento proposto dal Sindaco e approvato dal Consiglio comunale ad inizio legislatura, e contenente le linee di mandato quinquennali;
- b) programmazione operativa: **Documento Unico di Programmazione (DUP)**, cardine della programmazione, proposto dalla Giunta al Consiglio Comunale che lo approva, contenente tra l'altro
 - a. nella **Sezione Strategica (SeS)**, approvata in base alle scadenze fissate dal legislatore per l'approvazione del DUP, gli indirizzi strategici, di durata pari al periodo residuo del mandato;
 - b. nella **Sezione Operativa (SeO)**, approvata contestualmente al bilancio di previsione con nota di aggiornamento del DUP, i programmi operativi, di durata triennale;
- c) pianificazione esecutiva: **Piano Esecutivo di Gestione**, approvato dalla Giunta nella prima seduta utile successiva all'approvazione del bilancio di previsione in Consiglio comunale (ed eventualmente soggetto a variazioni in corso d'anno), contenente
 - a. nella **Sezione Obiettivi** gli obiettivi esecutivi (strategici/innovativi), di durata da annuale a triennale;
 - b. nella **Sezione Attività**, le attività di gestione (ordinarie/consolidate), di durata annuale (già contenute nel Piano Dettagliato degli Obiettivi, PDO, ora integrato organicamente nel PEG);
 - c. nella **Sezione Risorse Umane**, le dotazioni di personale attribuite ai Settori;
 - d. nella **Sezione Risorse Finanziarie**, le dotazioni economico-finanziarie assegnate ai

Responsabili di PEG per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo e delle attività di gestione.

Con riferimento agli strumenti di monitoraggio e rendicontazione, Il sistema finora definito si completa a consuntivo con specifici momenti di controllo, raccordati con i sistemi di valutazione della *performance* individuale (Dirigenti, posizioni organizzative, dipendenti) ed organizzativa:

- Indirizzi di governo e DUP - SeS: **bilancio di mandato**, al termine del mandato amministrativo;
- DUP - SeO:
 - a. **Stato di attuazione dei programmi** infrannuale;
 - b. **Relazione sulla Gestione** annuale;
- Piano Esecutivo di Gestione:
 - a. Sezione Obiettivi: **Avanzamento al 30.06** (testo e indicatori), **30.09** (solo indicatori) e **al 31.12** (testo e indicatori);
 - b. Sezione Attività: **Avanzamento al 30.06** (testo e indicatori), **30.09** (solo indicatori) e **al 31.12** (testo e indicatori).

Per tutti i documenti sopra presentati, al termine del percorso istituzionale di validazione ed approvazione, è prevista la pubblicazione, sia sul sito internet istituzionale (sezione dedicata "Programmazione e controllo", oltre che in "Amministrazione Trasparente" > "Performance" e "Bilanci") che sulla rete intranet riservata ai dipendenti comunali, al fine di favorire la massima trasparenza e conoscibilità di obiettivi e risultati dell'Amministrazione.



2. ANALISI STRATEGICA DEL CONTESTO ESTERNO



2.1. Quadro territoriale locale

2.1.1. Situazione e tendenze demografiche

2.1.1.1. Situazione demografica

La popolazione modenese, che nel 2012 aveva superato le 186.000 unità, dopo il calo fisiologico del 2013 in seguito alle recisioni post censuarie, registra, per il secondo anno consecutivo, un calo dovuto alla contrazione delle immigrazioni: al 31/12/2016 si è assestata a 184.727 unità.

MOVIMENTO DELLA POPOLAZIONE MODENESE PER ANNO

ANNO	MOVIMENTO NATURALE			MOVIMENTO MIGRATORIO			residenti a fine anno	incremento globale
	nati vivi	morti	saldo naturale	immigrati	emigrati	saldo sociale		
2007	1734	1959	-225	6994	6912	82	179937	-143
2008	1690	1914	-224	7666	5583	2083	181807	1859
2009	1751	1896	-145	6821	5369	1452	183114	1307
2010	1716	1894	-178	7283	5561	1722	184663	1544
2011	1735	1913	-178	6135	4926	1209	185694	1031
2012	1671	1957	-286	6309	5677	632	186040	346
2013	1609	1913	-304	5831	7042	-1211	184525	-1515
2014	1578	1931	-353	5953	4977	976	185148	623
2015	1574	2021	-447	5268	4996	272	184973	-175
2016	1582	2035	-453	5540	5333	207	184727	-246

Le nascite, nell'ultimo triennio, si attestano sulle 1580 unità, in calo rispetto ai periodi precedenti e, a causa di una popolazione sempre più anziana, aumenta, anche se di poco, il numero dei morti, producendo un saldo naturale negativo che nel 2016, come nel 2015, non è stato compensato dall'esiguo saldo migratorio.

La propensione delle donne residenti a Modena a procreare, negli ultimi anni, in generale è sostanzialmente immutata. Le nascite stanno invece diminuendo: questo è dovuto alla diminuzione del numero di donne residenti in età feconda (tra i 15 ed i 49 anni) nonché alla diminuzione delle residenti di cittadinanza straniera, responsabili, negli ultimi anni, di oltre il 40% delle nascite.

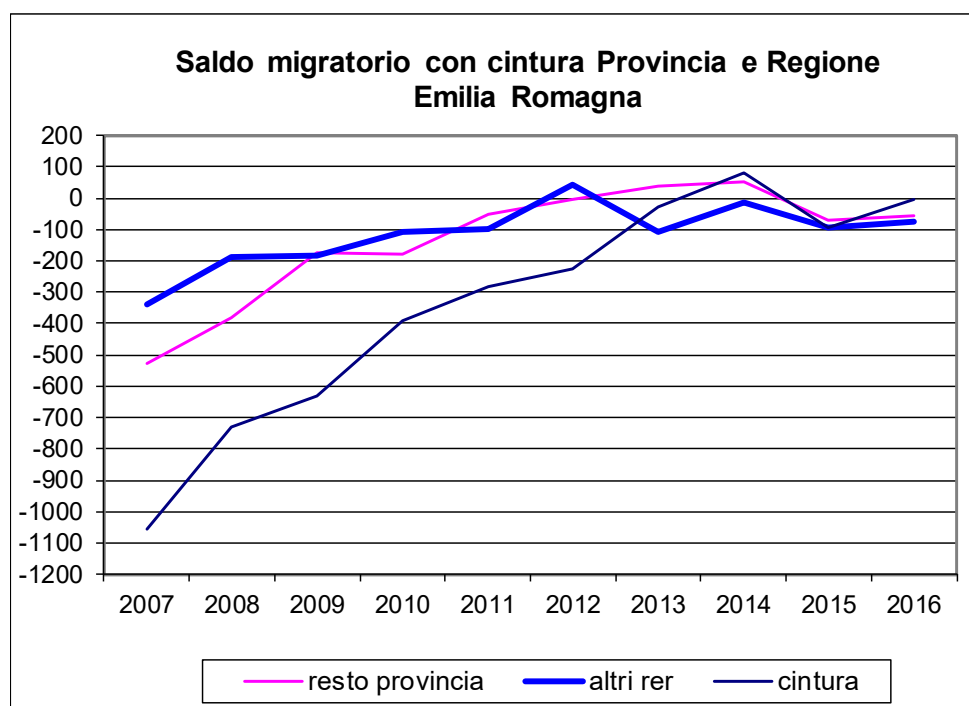
NATI RESIDENTI A MODENA DAL 2007 AL 2016 PER CITTADINANZA DEI GENITORI

CITTADINANZA GENITORI	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ENTRAMBI ITALIANI	70,7	68,6	65,6	63,8	62,9	59,6	62,2	59,7	58,2	56,1	51,5
SOLO UNO STRANIERO	6,1	6,6	6,3	8,1	7,8	8,2	7,5	8,7	11,9	9,8	16,4
ENTRAMBI STRANIERI	20,5	22,5	24,6	26,0	27,6	29,6	28,2	29,3	27,6	31,9	30,6
ITALIANA E SCONOSCIUTA	1,1	1,2	2,1	0,7	0,9	0,9	1,0	0,7	0,9	1,3	0,6
STRANIERA E SCONOSCIUTA	1,1	0,9	1,4	1,3	0,8	1,6	1,0	1,4	1,0	0,7	1,4
ENTRAMBI SCONOSCIUTI	0,5	0,3	0,2	0,1	-	0,2	0,1	0,3	0,4	0,1	0,1
TOTALE NATI	1.685	1.734	1.690	1.751	1.716	1.735	1.671	1.609	1.578	1.574	1.582

Le iscrizioni da altri comuni italiani nel corso del 2016 sono state 3.815, nella media di quelle registrate negli ultimi anni, mentre le iscrizioni dall'estero che, nel corso del 2016, avevano registrato il valore minimo degli ultimi 15 anni: 1058 unità, nel 2016 sono leggermente aumentate ma con valori nettamente inferiori a quelli registrati nei primi anni della crisi economica.

Per quanto riguarda le cancellazioni anagrafiche, nel 2016 si confermano i valori registrati nell'ultimo biennio, con una diminuzione di quelle per gli altri comuni, mentre aumentano, pur rimanendo su cifre modeste, le cancellazioni per l'estero con quote più che doppie rispetto a quelle registrate prima del 2011.

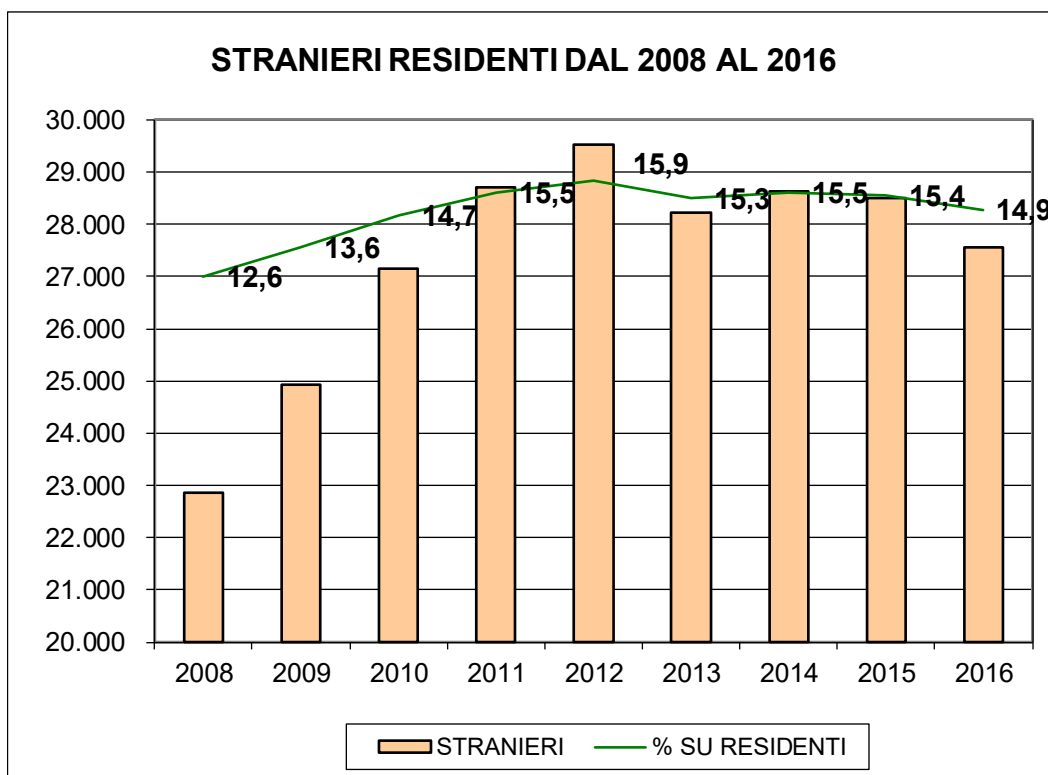
In particolare il saldo migratorio è positivo, pur essendo diminuito il saldo con l'estero, grazie all'aumento delle iscrizioni da altri comuni italiani e soprattutto per la forte contrazione delle emigrazioni verso i comuni della nostra provincia, in particolare quelli limitrofi.



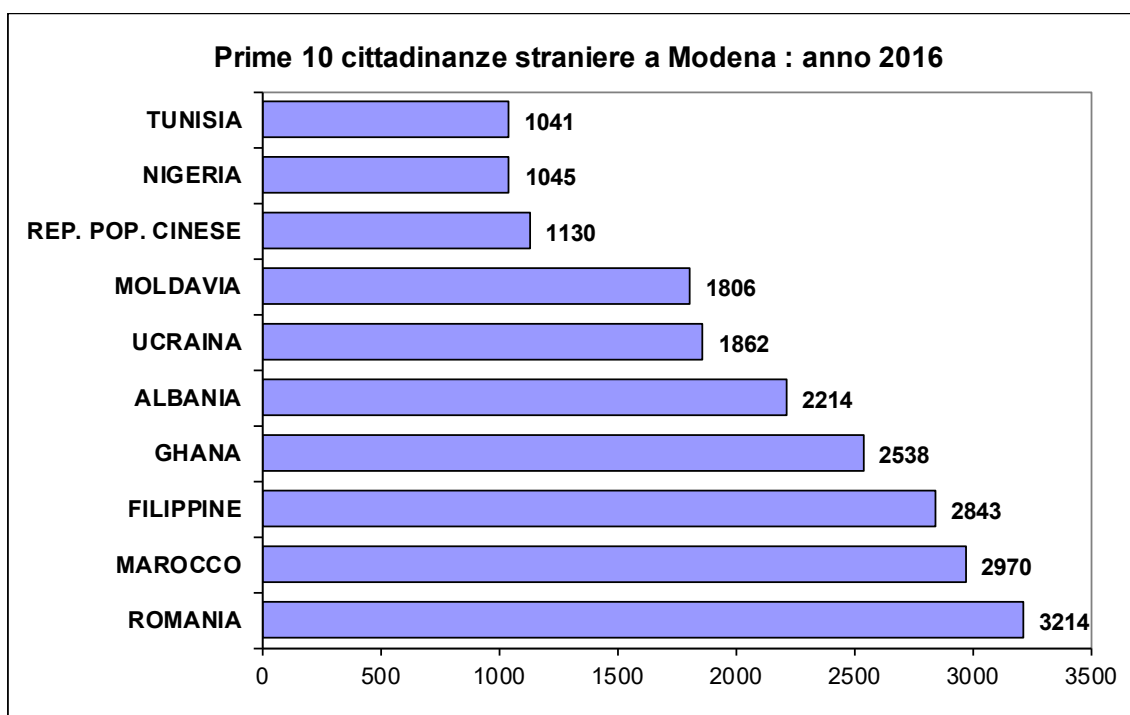
Nel 2016 solo il 38,5% degli immigrati ha cittadinanza straniera, nel 2016 tale proporzione era del 46,2% e nel 2011 del 53,5%. Si rileva inoltre che, mentre nel 2010 il 70% di questi proveniva direttamente dall'estero, nel 2016 tale proporzione scende al 46,8%.

I residenti di cittadinanza straniera, soprattutto per effetto delle cancellazioni per irreperibilità del 2013 che li hanno riguardati per il 90% dei casi, erano diminuiti rispetto agli anni precedenti. Dopo l'esiguo aumento registrato nel 2014, nel corso del 2015 e del 2016 sono nuovamente diminuiti: al 31/12/2016 risultano iscritti all'anagrafe del Comune di Modena 27.548 cittadini stranieri, pari al 14,9% dei residenti.

Il saldo migratorio dei cittadini stranieri, negli ultimi 3 anni è sempre stato positivo pur se sempre più esiguo: nel 2016 è stato pari a + 52 unità, contro le +659 del 2014: a questo saldo positivo si aggiunge quello naturale di circa 400 unità all'anno. Nonostante ciò i residenti di cittadinanza straniera, in questi ultimi due anni, si sono numericamente ridotti per effetto del considerevole aumento delle acquisizioni di cittadinanza italiana che, nel corso del 2016 sono state circa 1500: il 50% in più rispetto al 2015 ed oltre al doppio di quelle del 2014.



Le nazionalità presenti a Modena sono 133. Le 5 etnie straniere prevalenti sono, nell'ordine: rumena, marocchina, filippina, ghanese e albanese.



Ultimamente sono in aumento in modo considerevole i cittadini rumeni ed i cinesi mentre calano i nordafricani. Calano particolarmente i tunisini che, rispetto al

2011, sono diminuiti del 25% mentre nello stesso lasso di tempo i rumeni sono aumentati del 24% ed i cinesi del 46%.

Il saldo migratorio con questi 10 paesi di provenienza è positivo ma, per effetto delle acquisizioni di cittadinanza italiana si assiste ad un calo numerico dei residenti con queste cittadinanze, in particolare di quelli con cittadinanza marocchina che, da quest'anno, non sono più in prima posizione, superati da quella rumena che ha un saldo positivo tra migrazioni ed acquisizione di cittadinanza italiana.

La presenza di popolazione di origine straniera, più giovane di quella italiana, dal punto di vista demografico ha come effetto visibile un ringiovanimento della popolazione residente. L'età media dei residenti di cittadinanza italiana è di 47,2 anni, quella degli stranieri di 32,7. Nel 2015, a Modena, il numero medio di figli per le donne tra i 15 ed i 49 anni ("in età feconda") è 1,42: differenziando il calcolo per nazionalità, il numero scende a 1,18 per le italiane e sale a 2,04 per le straniere.

Si rileva che il 17,5% dei residenti di cittadinanza straniera è nato in Italia e, in particolare, la maggior parte di questi sono extracomunitari, quasi tutti minorenni, e nell'88% dei casi nati nel nostro Comune.

Gli stranieri minorenni sono 6.068, pari al 20,1% dei minorenni. Il 67,5% di questi è nato nel comune di Modena: solo il 23,2% è nato all'estero.

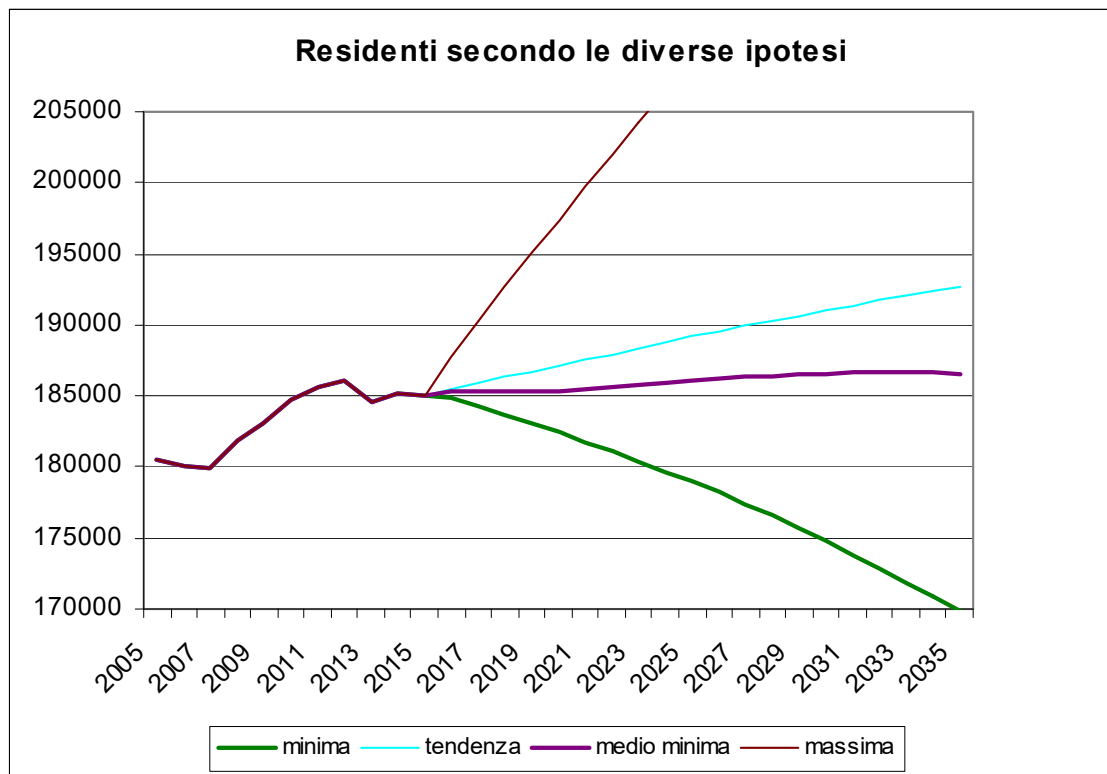
2.1.1.2. Previsioni demografiche

Sulla base dei movimenti migratori registrati nel Comune negli ultimi 10 anni, prendendo come base di partenza la popolazione residente al 1 gennaio 2016, sono stati approntati diversi scenari di proiezioni demografiche per il prossimo ventennio. La popolazione residente in questi ultimi anni si è mantenuta sulle 185.000 unità, le diverse ipotesi che contemplan i movimenti migratori la considerano in crescita.

L'ipotesi che prevede un flusso migratorio costante rispetto a quello massimo registrato nel 2008, cosa molto inverosimile vista anche la crisi economica ancora in atto, porterebbe a superare le 200.000 unità nel 2021 e le 220.000 nel 2030.

Altra ipotesi che considera nulli i movimenti migratori indicati come minimi, sempre inverosimile ma interessante dal punto delle tendenze naturali in atto (nascite e morti), mostra una costante diminuzione della popolazione residente.

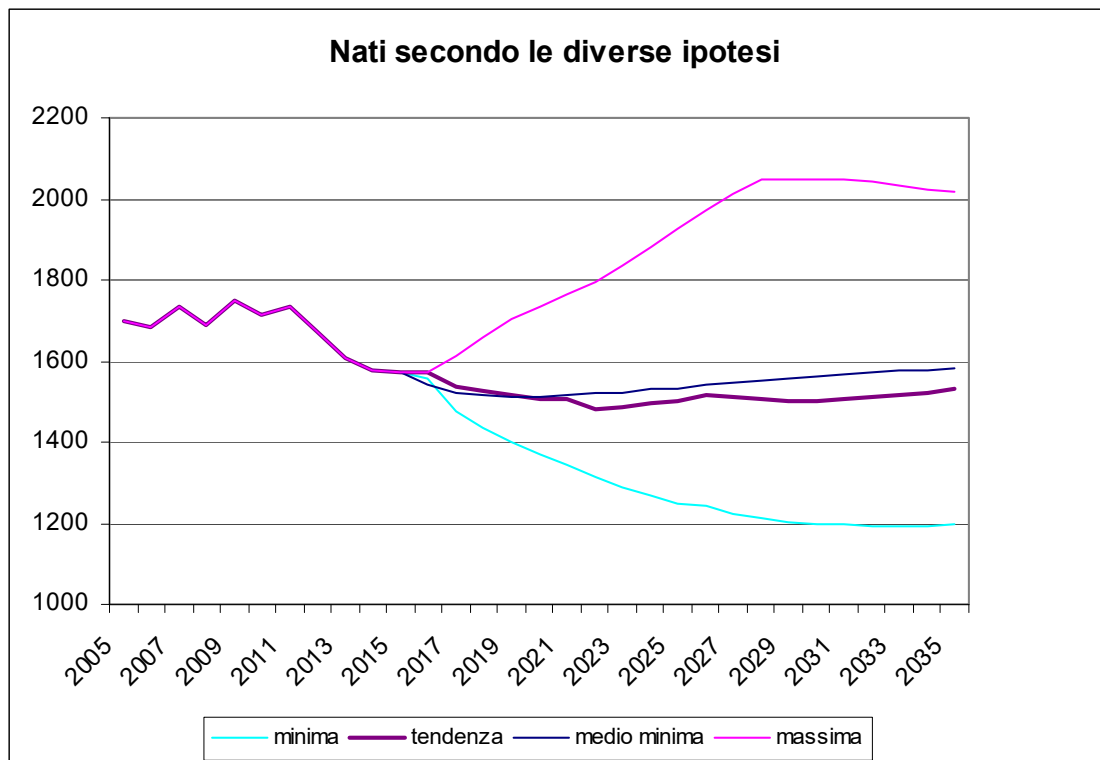
Altre due ipotesi più verosimili, indicate come centrali, sono le seguenti: la prima segue le tendenze registrate negli ultimi anni con un saldo migratorio in leggera ma costante crescita ed una fecondità inizialmente crescente e poi stabile, raggiungendo le 200.000 unità a fine periodo di proiezione; la seconda, più prudente rispetto alla precedente, rispecchia le conseguenze della crisi economica sulle dinamiche demografiche prevedendo un flusso migratorio pari alla media degli anni che, ultimamente, hanno registrato i minimi saldi migratori ed una fecondità uguale in modo costante a quella registrata negli ultimi 3 anni: ciò porta ad una lenta ma costante crescita della popolazione.



Le proiezioni demografiche mostrano, negli scenari centrali, un numero di nascite inizialmente ridotto, poi lievemente crescente.

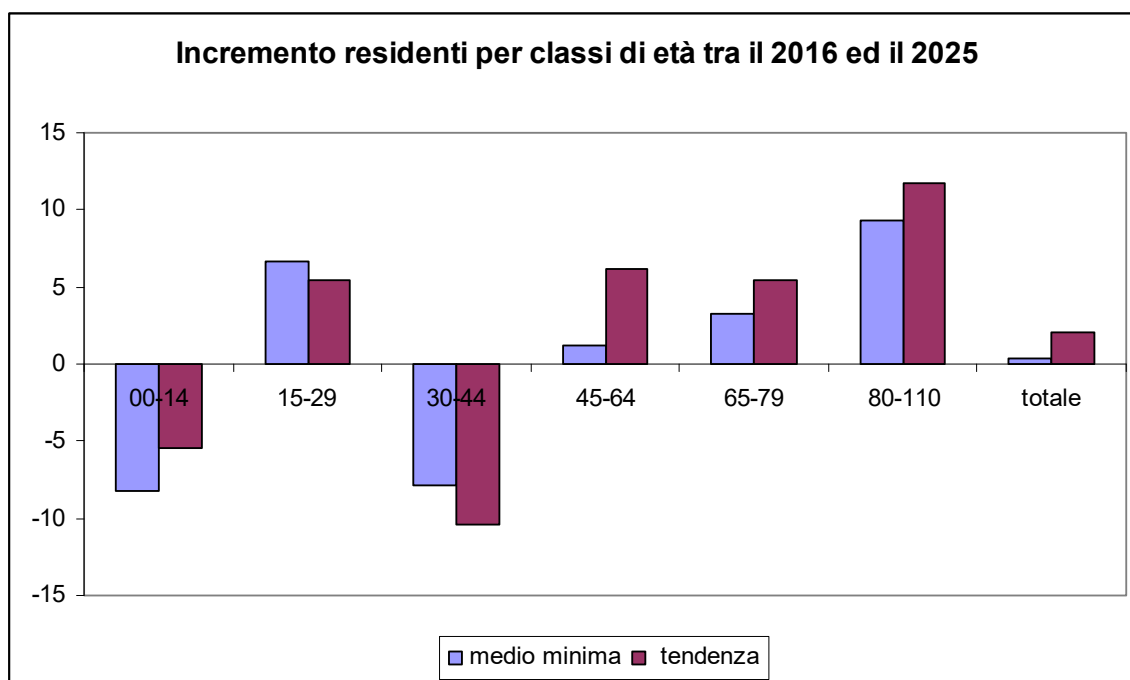
In assenza di migrazioni (ipotesi minima) il numero dei nati cala sensibilmente, nell'ipotesi massima, che prevede un flusso migratorio uguale in modo costante al massimo registrato nel 2008, cresce di molto.

Le ipotesi più plausibili sono le due centrali che presentano un numero di nascite inizialmente in calo e poi leggermente crescente superando di poco le 1600 unità e mantenendosi al di sotto dei numeri registrati nel decennio scorso.



Nelle varie ipotesi la natalità (numero di nati per ogni 1000 residenti) non cresce. Nell'ipotesi massima, che mostra un aumento vertiginoso della popolazione residente, la natalità cresce di poco per poi ritornare ai livelli dei primi anni 2000; nelle due ipotesi centrali inizialmente cala per poi assestarsi verso l'8%. Da ciò ne deriva che, ad una crescita della popolazione – sia essa molto, mediamente o poco sostenuta – non corrisponde una crescita della natalità. Questo avviene per due motivi: il calo della popolazione femminile in età feconda, e la crescita della popolazione anziana.

Analizzando l'ipotesi forse meno ottimistica ma più rispondente a quanto sta accadendo in questi ultimi tempi, quella con movimenti migratori pari alla media dei 5 anni che negli ultimi tempi hanno registrato i saldi migratori minori e fecondità pari alla media degli ultimi 3 anni, si prospettano le diverse dinamiche di crescita sulle varie classi di età della popolazione residente: in particolare si prevede un calo delle nascite per i prossimi anni con una progressiva ripresa che le riporterà, in un lungo periodo, verso i livelli attuali, con riflesso sulla popolazione in età scolare e prescolare. In questo scenario la popolazione cresce lentamente tornando ad oltrepassare le 186.000 unità nel 2025.



Con riferimento alle singole classi di età si enunciano le variazioni nel decennio 2016-2025 per le due ipotesi centrali:

- per effetto del calo delle nascite, calano i residenti minori di 15 anni mentre aumentano quelli della classe successiva, 15-29 anni, per effetto sia delle immigrazioni che in riflesso all'aumento delle nascite verificatosi nei primi 10 anni del millennio;
- per effetto del forte calo delle nascite verificatosi dalla fine degli anni '70 sino alla fine degli anni '80, mitigato dall'afflusso di immigrati di queste classi di età, calano i residenti tra i 30 ed i 44 anni. La classe di età 45-64 anni registra, nello stesso periodo, un leggero incremento.
- crescono anche i residenti con più di 64 anni. La classe di età che registra la maggiore crescita nel decennio 2015-2024 è quella degli ultraottantenni, con un incremento di circa il 12%, nella proiezione secondo le tendenze in atto nell'ultimo decennio, il doppio rispetto all'altra classe di età in crescita che è quella dei residenti tra i 15 ed i 29 anni.

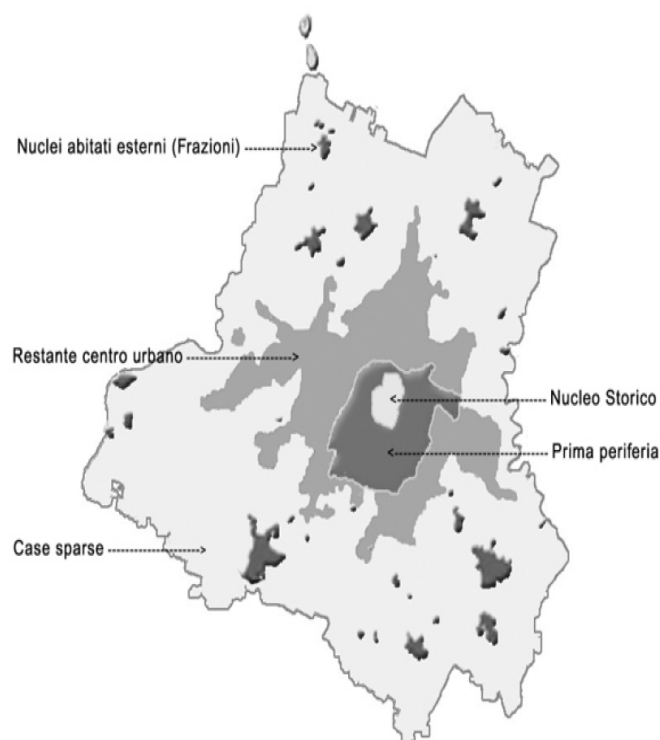
2.1.2. Situazione e tendenze socio-economiche

2.1.2.1. Famiglie e istruzione

Le famiglie sono 84.034 con un numero medio di componenti pari a 2,2. Il capofamiglia ha un'età media di 57 anni.

Il 39,2% delle famiglie è composto da una sola persona, nel nucleo Storico tale proporzione è del 57%.

RIPARTIZIONE DEL COMUNE PER ZONE CONCENTRICHE



CARATTERISTICHE DELLE FAMIGLIE RESIDENTI – DATI PER ZONE CONCENTRICHE AL 31.12.15

ZONA	NUM. FAMIGLIE	NUM. COMP. FAMIGLIE	NUM. MEDIO COMP.	% FAM. CON UN SOLO COMP.	% FAM. CON 6 COMP. E +	% FAM. CON BAMBINI DI ETÀ' < 6 ANNI	% FAM CON COMP. ETÀ' > 64 ANNI
NUCLEO STORICO	5.887	10.736	1,8	56,8	1,1	8,7	23,2
PRIMA PERIFERIA	33.398	70.175	2,1	42,9	1,4	9,6	37,1
RESTANTE CENTRO URB.	35.866	81.228	2,3	34,8	1,7	9,2	40,0
NUCLEI ABITATI ESTERNI	5.792	13.742	2,4	31,0	1,6	9,3	38,4
CASE SPARSE	2.823	7.326	2,6	29,0	4,3	11,6	35,8
TOTALE	83.766	183.207	2,2	39,1	1,6	9,4	37,4

RIPARTIZIONE DEL COMUNE PER QUARTIERI



INDICI STRUTTURALI DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE – DATI PER QUARTIERI AL 31.12.16

QUARTIERE	Totale resid.	Eta' media	Indice Vecch.	Indice mascol.	Popol. In eta' lavor.	Indice strutt. Popol. Attiva	Indice ricambio popol. Attiva	% Stranieri
1 - CENTRO STORICO	23378	43,34	144,18	92,92	66,36	121,2	131,41	25,15
2 - CROCETTA, S.LAZZARO, MO EST	48276	44,37	155,95	92,81	62,82	136,67	137,69	16,62
3 - B.PASTORE, S.AGNESE,	60495	46,03	194,22	89,31	61,44	144	142,97	11,88
4 - S.FAUSTINO, MADONNINA, 4VILLE	52578	45,63	185,69	91,72	61,76	146,61	126,13	12,28
TOTALE	184727	45,14	174,79	91,36	62,51	139,45	135,21	14,91

Il 17,9% dei residenti a Modena vive in nuclei familiari composti da una sola persona (è rilevante il fatto che il 26,4% di questi “single” coabita con altre famiglie). Il 65,8% dei residenti vive in nuclei composti al massimo da 3 componenti; solo il 12,7% in nuclei di 5 componenti e più.

Il 12,8% dei modenesi ha più di 74 anni: il 37% di questi ultimi vive da solo, il 42% con altri anziani, il 3% in strutture ed il restante 18% vive con persone di varie età.

RESIDENTI DI 75 ANNI E + PER TIPOLOGIA DEL NUCLEO E CLASSI DI ETA' AL 31.12.16

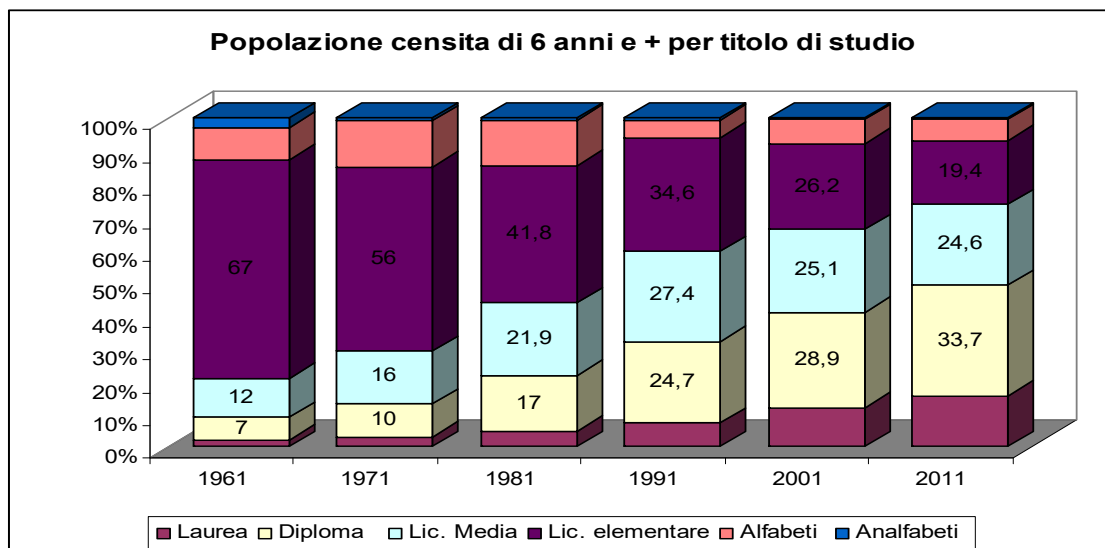
CLASSI DI ETA'	Anziano solo	Anziano con anziano	Anziano con altre età	IN CONVIVENZA	TOTALE
75-79	2.409	4.613	1.943	110	9.075
80-84	2.527	3.058	1.339	143	7.067
85-89	2.088	1.570	726	171	4.555
90 e +	1.624	764	323	215	2.926
TOTALE	8.648	10.005	4.331	639	23.623

Il livello di istruzione è rilevato nelle indagini ufficiali, censimenti o altri strumenti per la popolazione di 6 anni e più.

Al censimento 1991 i laureati residenti a Modena erano 11.686 (pari al 6,91%), ed il titolo di studio maggiormente rappresentato era la licenza elementare (33,34%). Al censimento 2001 si registra un aumento di laureati: 17.281 laureati (pari al 10,4%) ed una diminuzione di residenti con la sola licenza elementare: 43.570 pari al 26,16%. Dai risultati dell'ultimo censimento (ottobre 2011) risultano laureati ben 26.091 residenti di 6 anni e più, con una percentuale del 15,4%, mentre scende al 19,4% la percentuale dei residenti forniti di sola licenza elementare. Questo è dovuto all'aumento della scolarità oltre l'obbligo scolastico: nel 1991 il 71% dei ragazzi tra i 15 ed i 19 anni ed il 36% tra i 20 ed i 24 si dichiarava studente, ora sono approssimativamente il 90% ed il 43%. La proporzione dei licenziati dalla scuola media ed elementare cala di conseguenza ed anche il loro numero assoluto (questo per motivi anagrafici).

Il grafico sottostante mostra il graduale aumento nel tempo di laureati e diplomati, con conseguente riduzione dei residenti forniti della sola licenza elementare, e negli ultimi due censimenti, anche dei forniti di sola licenza media inferiore.

GRADO DI ISTRUZIONE NEL COMUNE DI MODENA AI CENSIMENTI DAL 1961 AL 2011



Le nascite, a Modena, stanno subendo in questi ultimi anni una lieve flessione, come già si è detto, con una conseguente riduzione del numero di posti nido.

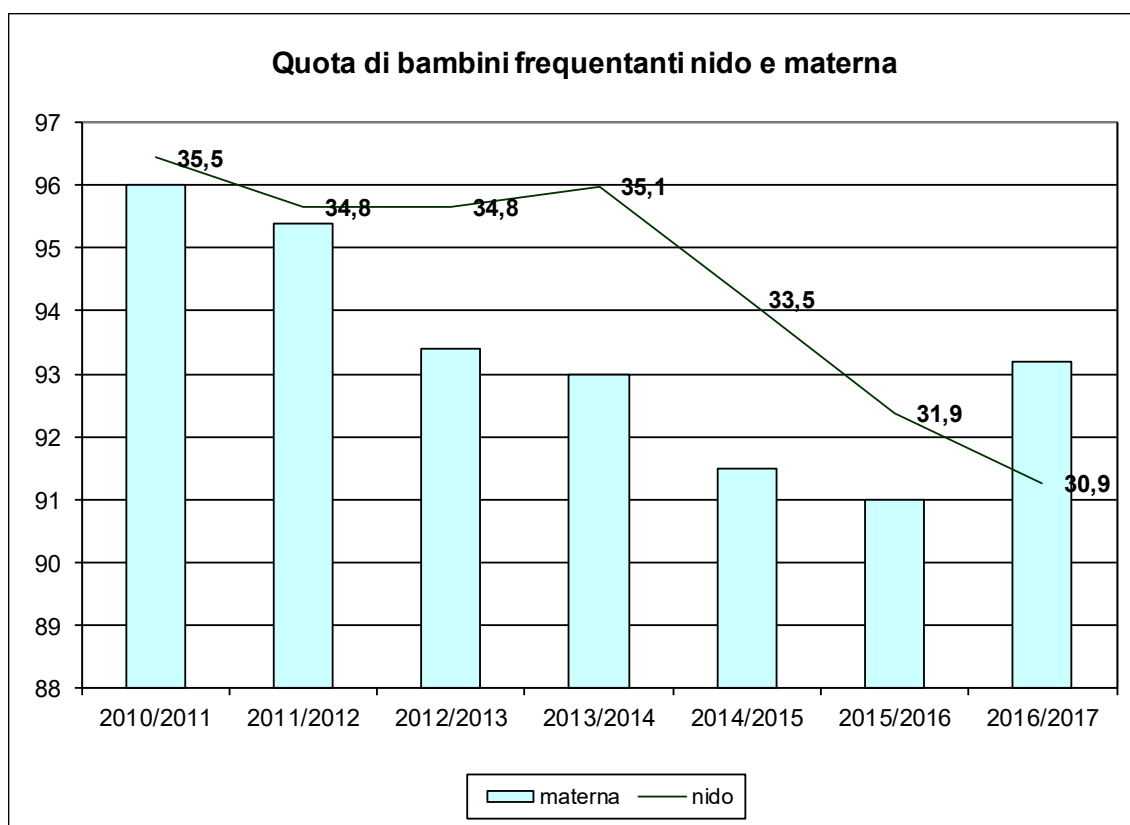
NIDO D'INFANZIA E SCUOLA D' INFANZIA NEL COMUNE DI MODENA - ANNI 2010 - 2016

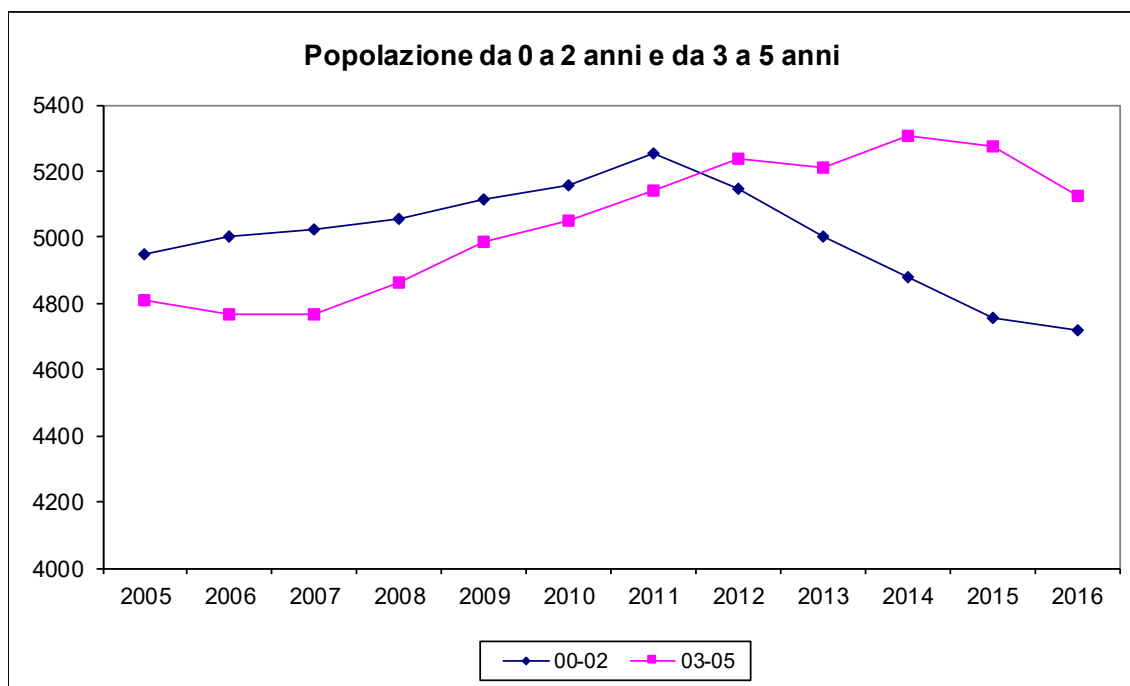
ANNO SCOLASTICO	NIDO D'INFANZIA		SCUOLA DI INFANZIA	
	n. sezioni	n. alunni	n. sezioni	n. alunni
2010/2011	112	1.831	196	4.847
2011/2012	112	1.831	197	4.902
2012/2013	111	1.789	197	4.891
2013/2014	112	1.754	198	4.846
2014/2015	103	1.636	200	4.855
2015/2016	101	1.518	198	4.802
2016/2017	100	1.460	197	4.773

Circa il 31% dei bambini nella fascia di età da 0 a 2 anni frequenta il nido.

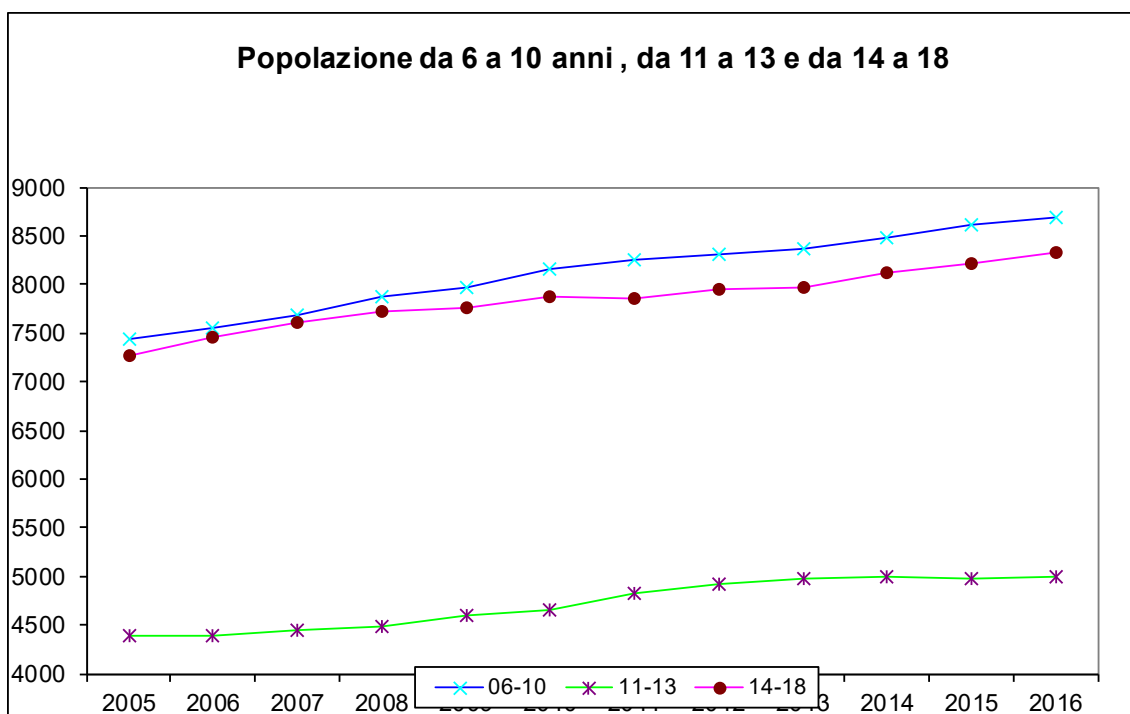
Il numero di bambini in età prescolare (3-5 anni), che negli ultimi tre anni era cresciuto è iniziato a calare per effetto della contrazione del numero dei nati che stanno caratterizzando questi ultimi anni. Buona parte di questi frequenta una scuola materna.

Il grafico sottostante rileva un lieve calo della quota di bambini frequentanti il nido, ed una ripresa nel 2016 della quota dei frequentanti la materna che risale al 93% dopo il calo degli ultimi anni.





La popolazione in età da scuola primaria e secondaria negli ultimi anni è costantemente aumentata in relazione all'aumento delle nascite che ha caratterizzato gli anni '90 ed il primo decennio del terzo millennio. Visto l'andamento delle nascite, sarà destinata ad aumentare ancora nei prossimi anni per poi decrescere. Il fenomeno si rileverà prima nella scuola primaria e progressivamente in quella secondaria di primo grado e di secondo grado.



SCUOLA PRIMARIA E SECONDARIA NEL COMUNE DI MODENA - ANNI 2010 - 2016

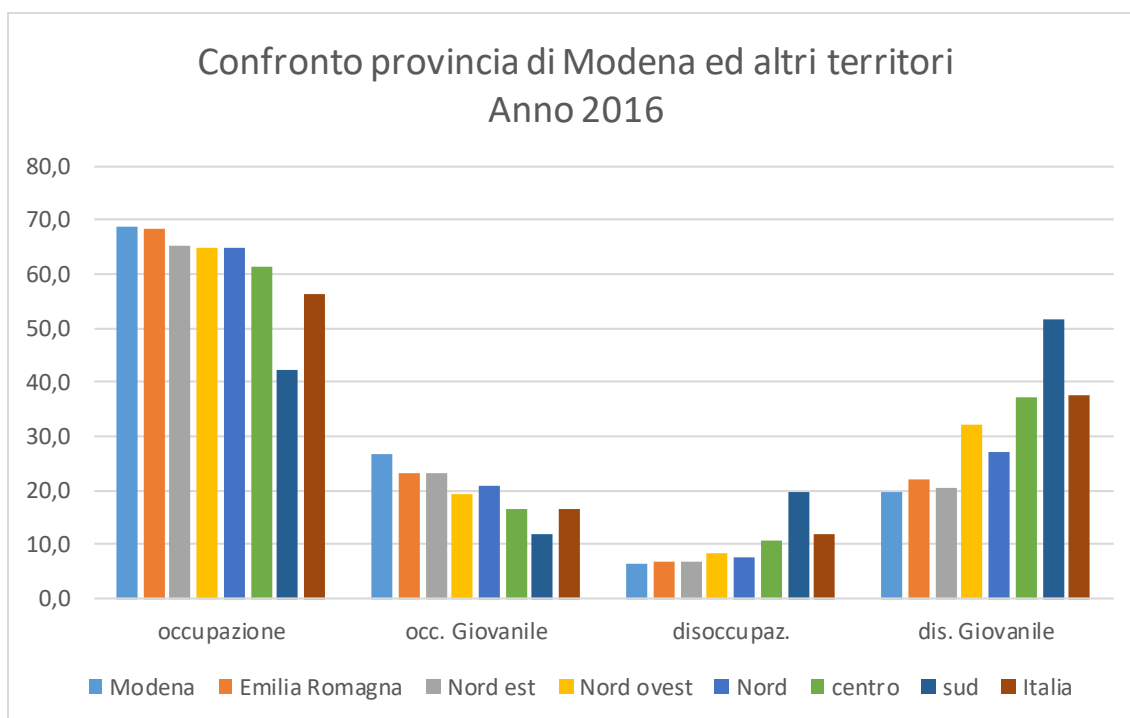
ANNO SCOLASTICO	SCUOLA PRIMARIA		SCUOLA MEDIA INFERIORE		SCUOLA MEDIA SUPERIORE	
	n. classi	n. alunni	n. classi	n. alunni	n. classi	n. alunni
2010/2011	369	8.311	209	4.889	593	13.595
2011/2012	363	8.320	210	5.074	606	13.851
2012/2013	362	8.407	211	5.176	613	14.053
2013/2014	367	8.482	213	5.218	597	13.785
2014/2015	366	8.592	214	5.160	580	13.752
2015/2016	365	8.650	214	5.175	632	14.653
2016/2017	373	8.743	215	5.168	640	14.838

2.1.2.2. Lavoro, imprese ed economia

I dati del I trimestre 2017, confrontati con quelli del I trimestre dell'anno precedente mostrano, a livello nazionale, il medesimo tasso di disoccupazione: cala al centro e al nord, e specialmente al nord est ove è diminuito circa del 9%. Nella regione Emilia-Romagna la diminuzione del tasso di disoccupazione è stata del 21,5%.

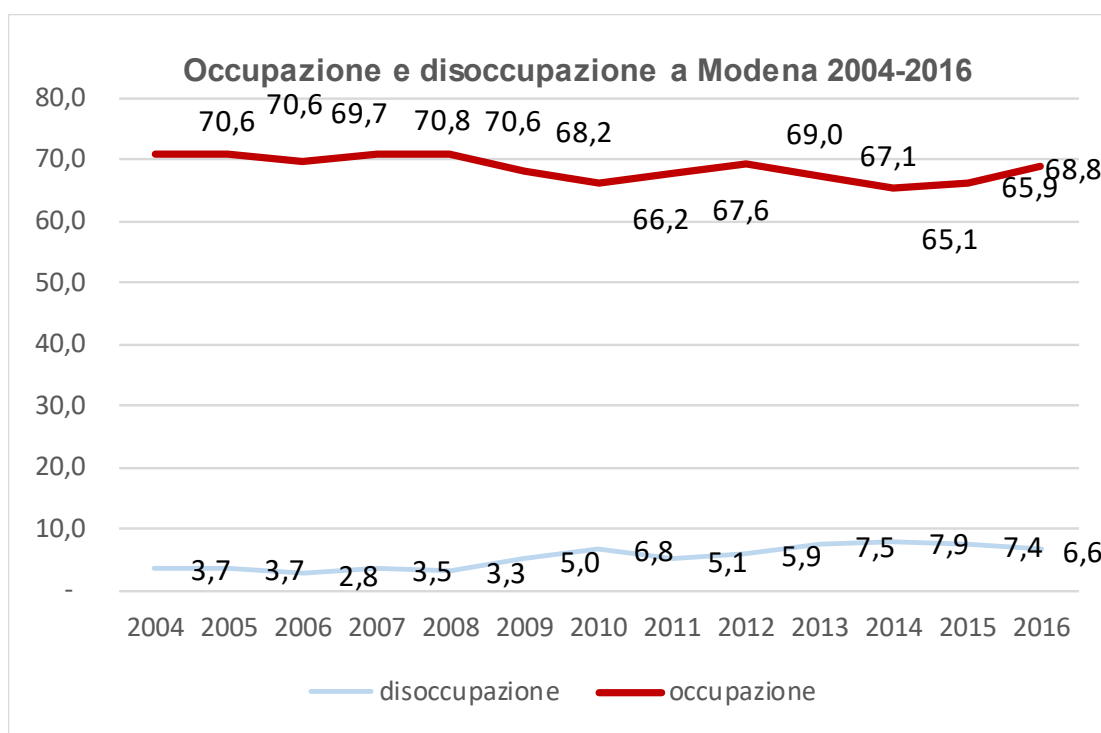
Nello stesso periodo aumenta, anche se di poco, il tasso di occupazione su tutto il territorio nazionale

Negli ultimi anni si è assistito ad un progressivo calo dell'occupazione e ad un aumento della disoccupazione, soprattutto giovanile, sino a raggiungere nel 2016 i valori sotto riportati. A differenza dell'anno precedente, su quasi tutte le maggiori ripartizioni del territorio nazionale, ad eccezione del sud Italia e anche nella nostra provincia, per i giovani tra i 15 ed i 24 anni sono stati registrati tassi di occupazione superiori a quelli di disoccupazione:

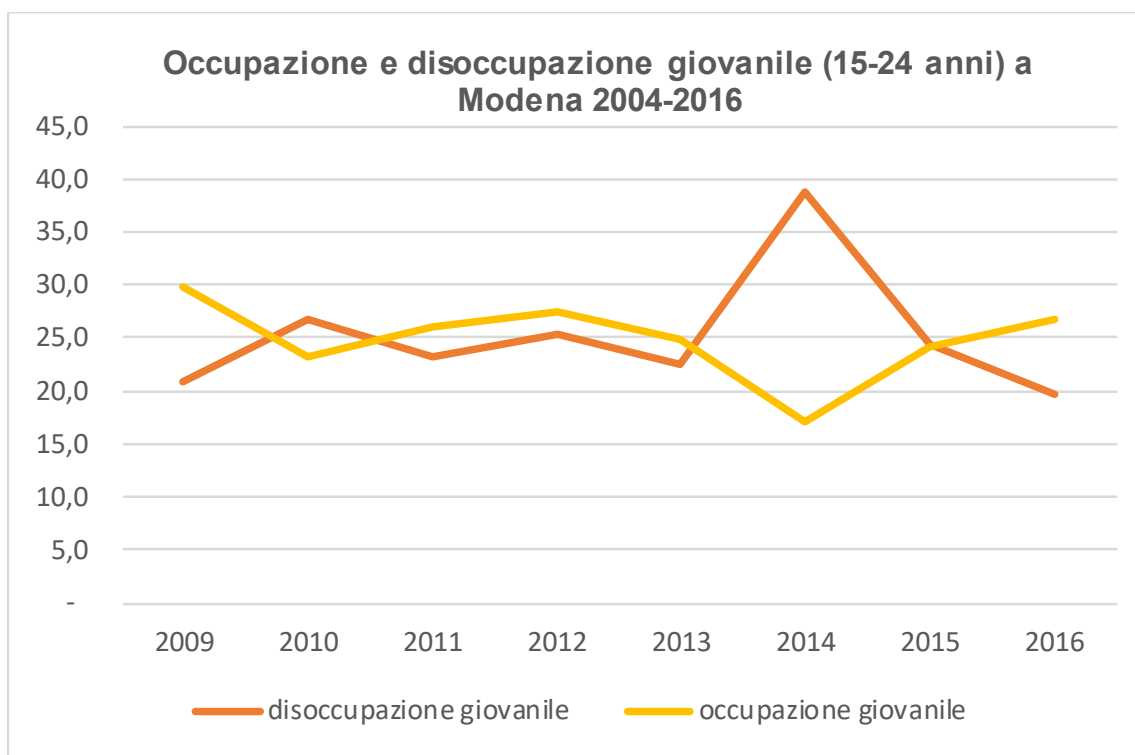


La situazione della nostra Provincia è migliore rispetto alle regioni del centro sud e al contesto nazionale.

I seguenti grafici mostrano, nella provincia di Modena, dopo anni di calo dell'occupazione ed aumento della disoccupazione, un segnale di ripresa, già iniziata nel 2015 dopo i valori di minima occupazione e massima disoccupazione registrati nel corso del 2015: il tasso di occupazione torna a salire, anche se di poco (dal 65,1 del 2014 al 68,8 del 2016) ed il tasso di disoccupazione, in crescita dal 2011, nel 2016 cala ancora passando dai 7,9 disoccupati ogni 100 appartenenti alle forze di lavoro registrati nel 2014 ai 6,6 del 2016.



Il dato relativo alla fascia di età giovanile (15 – 24 anni) mostra a Modena, per il 2016, un tasso di occupazione superiore a quello di disoccupazione come evidenziato dal grafico seguente.



Con riferimento alle imprese, dati registrati da Movimprese negli ultimi anni mostrano, per la nostra provincia, un tendenziale calo delle iscrizioni di nuove imprese ed una non conseguente diminuzione delle cancellazioni. Questo porta ad un progressivo calo del numero totale di imprese attive, passate dalle 68.132 del 2009 alle 66.068 del 2016, con un saldo negativo pari a - 2064 unità.

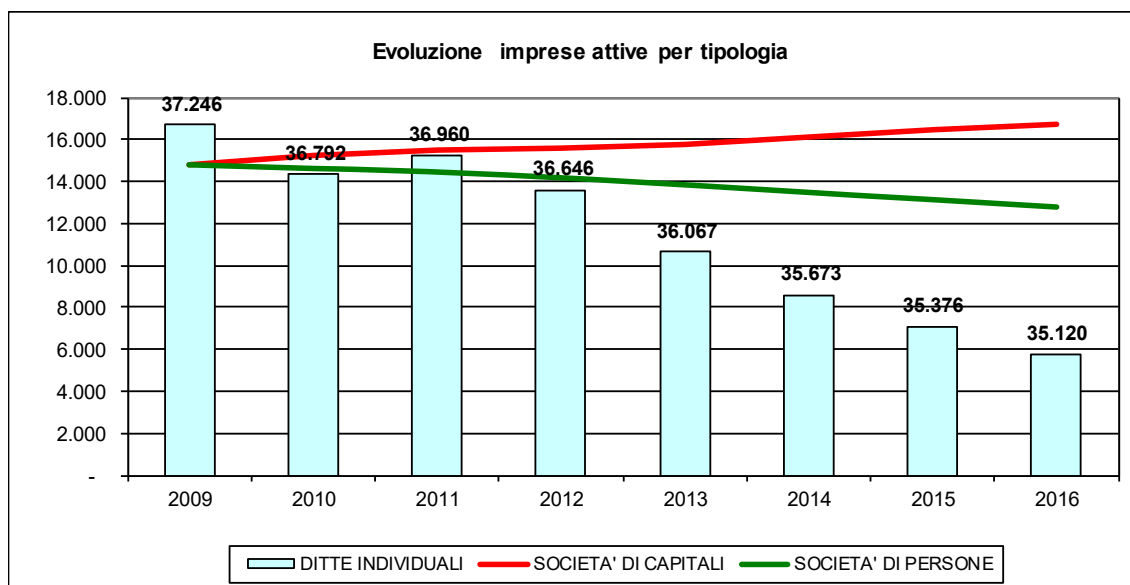
PRINCIPALI INDICATORI PROVINCIALI DEMOGRAFIA IMPRESE - ANNI 2009 - 2016

IMPRESE	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTALE IMPRESE REGISTRATE	74.900	74.878	75.504	75.399	75.158	74.543	74.644	74.557
TOTALE IMPRESE ATTIVE	68.132	67.876	68.296	67.788	67.190	66.576	66.348	66.068
TOTALE IMPRESE ISCRITTE	4.920	5.189	4.914	4.707	4.961	4.395	4.510	4.277
TOTALE IMPRESE CESSATE	5.714	5.256	4.329	4.862	5.209	4.878	4.295	4.315

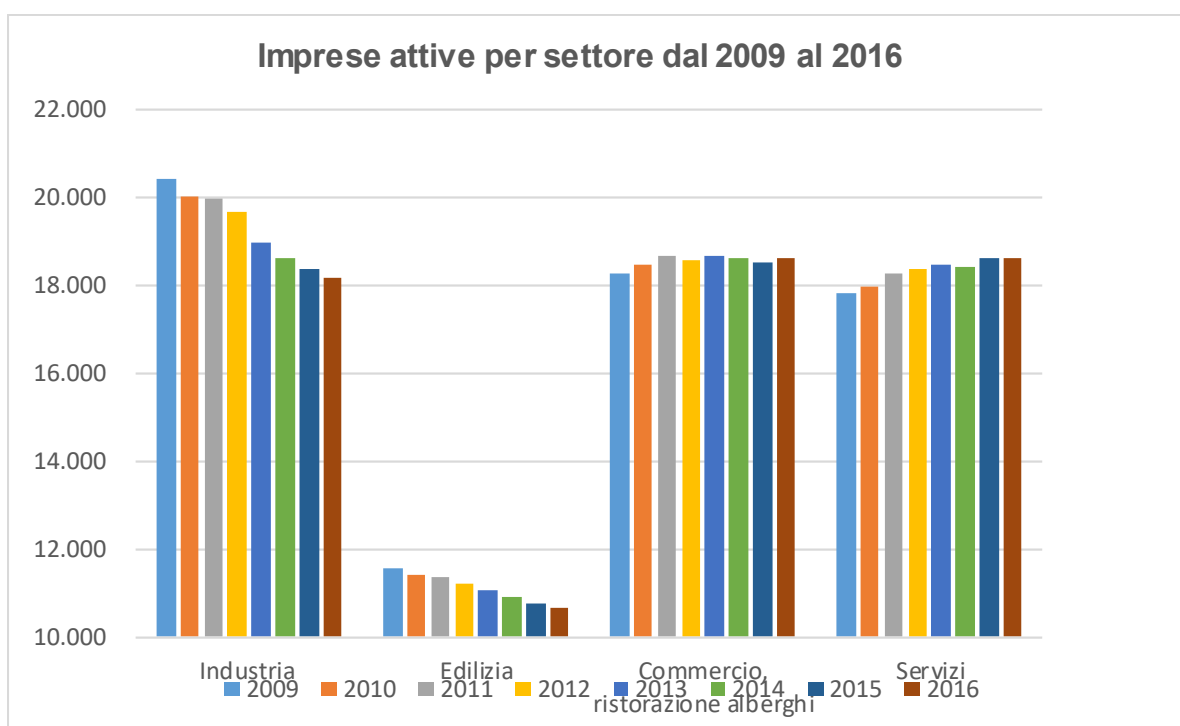
Indicatori	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tasso di natalità	6,6	6,9	6,5	6,2	6,6	5,9	6	5,7
tasso di mortalità	7,6	7	5,7	6,4	6,9	6,5	5,8	5,8
tasso di sviluppo	-1	-0,1	0,8	-0,2	-0,3	-0,6	0,2	-0,1

Il tasso di natalità delle imprese, nel 2016 conferma il calo raggiungendo, con le 5,7 nuove iscrizioni ogni 100 imprese registrate, il valore minimo degli ultimi anni. Il tasso di mortalità (rapporto tra cessazioni ed il totale delle imprese registrate) invece nel 2016 ha confermato il calo registrato nel 2015 con un valore pari al 5,8%. Il tasso di sviluppo nel 2016 è negativo con un valore pari a -0,1 mentre nel 2015 il saldo tra imprese iscritte e cessate era risultato positivo.

Diminuiscono anche le imprese attive per la Camera di Commercio. In particolare si registra un calo nelle società di persone, come meglio specificato nel grafico, a fronte di una crescita nelle società di capitali.



Diminuiscono ogni anno le imprese attive dell'industria, in particolare quelle del manifatturiero, calano le costruzioni, restano invariate le imprese commerciali, mentre aumentano, anche se di poco, quelle legate alle attività dei servizi di alloggio e ristorazione. Nei servizi diminuiscono le attività dei trasporti.



Meno di un terzo (63%) delle imprese che hanno iniziato la propria attività nel 2012 sono ancora attive nel 2015.

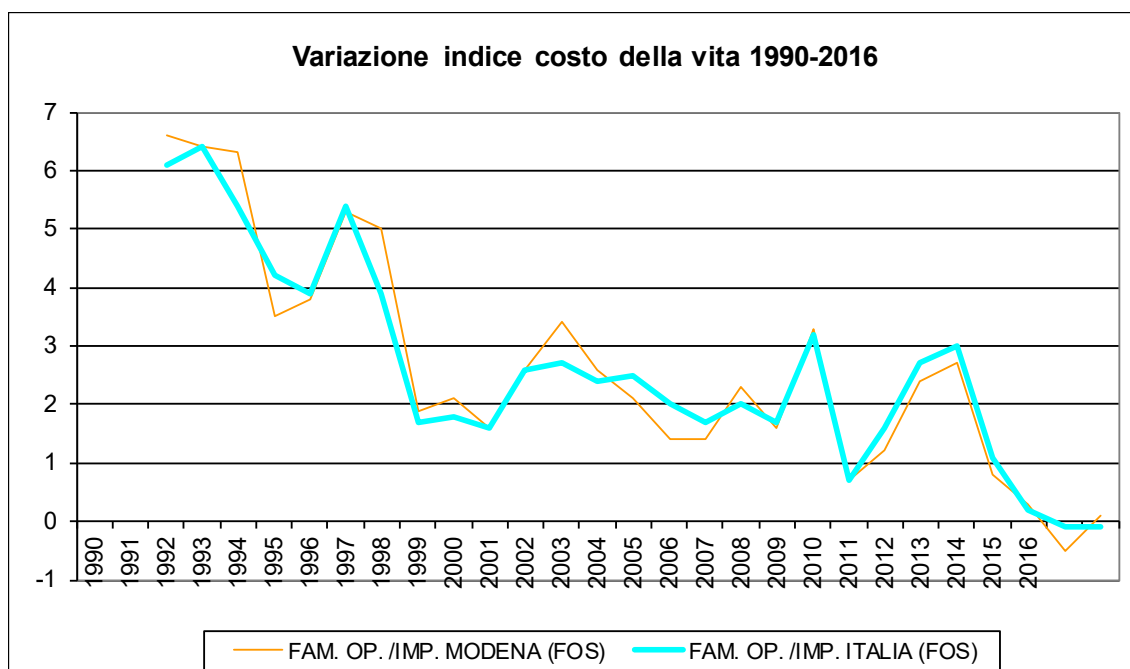
Questo tasso si differenzia notevolmente da un settore all'altro. Le imprese che hanno subito le maggiori contrazioni sono le imprese edili (61,4% di sopravvissute dopo 3 anni dall'inizio attività), e quelle dei servizi di alloggio e ristorazione

(64,42%) mentre hanno resistito di più le imprese agricole, con un 85,7% di sopravvissute e quelle del comparto trasporti e spedizioni.

I dati di fine 2016 mostrano un incremento positivo delle esportazioni con l'estero: con un aumento del 2,2% rispetto all'anno precedente.

Gli incrementi maggiori si sono registrati nell'industria dei trattori (+7,3%) e nel ceramico (+7,9%). Il biomedicale, che nel 2015 aveva avuto un aumento di +29,5% rispetto al 2014, nel 2016 registra un calo del -4,3% rispetto all'anno precedente.

Per quanto riguarda l'inflazione, i dati del 2016 evidenziano sia a Modena che a livello nazionale una dinamica dei prezzi in forte contrazione che riflette principalmente gli effetti della prolungata flessione dei costi delle materie prime, combinata con una persistente debolezza della domanda dei consumi da parte delle famiglie. La progressiva diminuzione dell'inflazione è arrivata alla cosiddetta crescita zero: assenza di fluttuazione dei prezzi.



Questo vale per quasi tutte le divisioni di spesa, vista inoltre la presenza di variazioni negative per alcune divisioni in determinati mesi.

In particolare si hanno medie annuali negative per quanto riguarda gli alimentari, l'abitazione, i trasporti e la comunicazione: in queste ultime 3 divisioni la variazione negativa riguarda sia Modena che l'Italia.

2.1.3. Situazione e tendenze del territorio

2.1.3.1. Mobilità

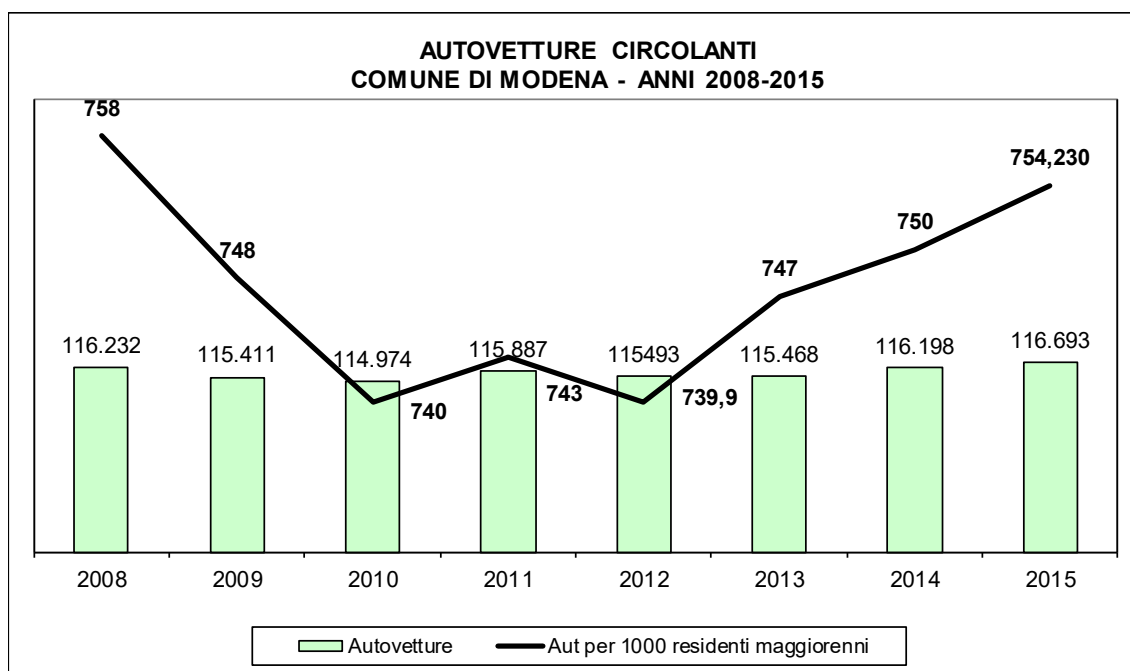
Dai risultati dell'ultimo censimento della popolazione risulta che, giornalmente, 53.485 lavoratori residenti a Modena si spostano all'interno della città per recarsi al lavoro. Il flusso in uscita di lavoratori è di 14.793 unità mentre entrano 26.911

lavoratori dai comuni della provincia, cui si aggiunge una piccola quota di lavoratori provenienti da altre province. Il 72% di questi lavoratori si sposta in auto. Al flusso di lavoratori si aggiungono i 27.740 studenti modenesi che si spostano giornalmente all'interno del territorio comunale. Il flusso di studenti in uscita dal comune è modesto (1.498 unità), mentre giungono dagli altri comuni della nostra provincia 10.364 studenti in massima parte universitari o frequentanti le scuole medie superiori.

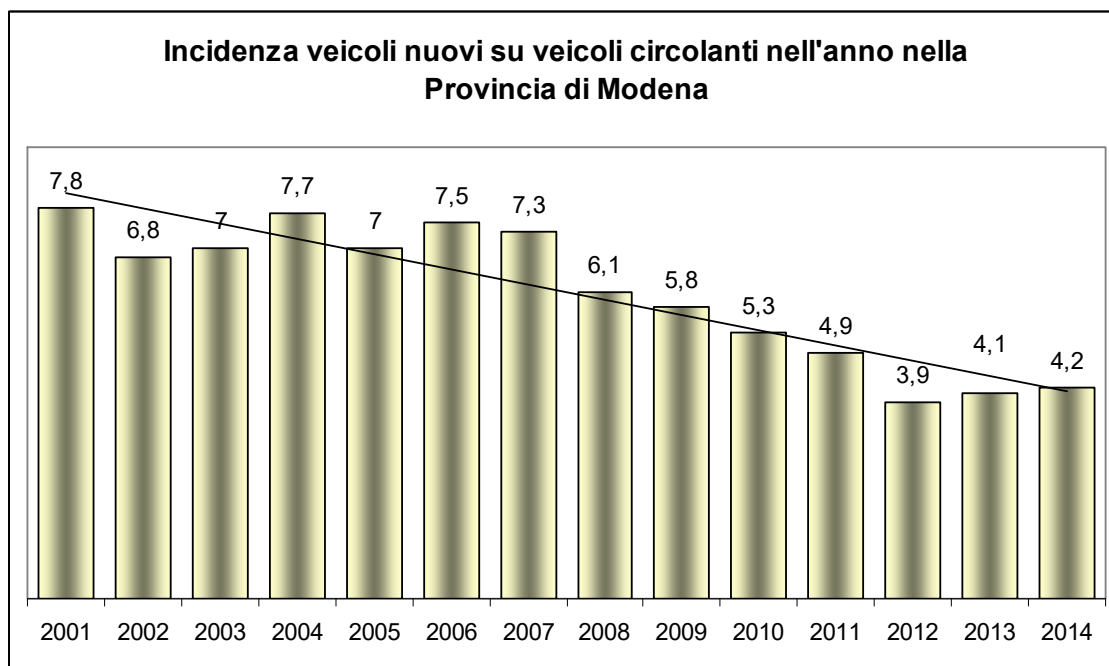
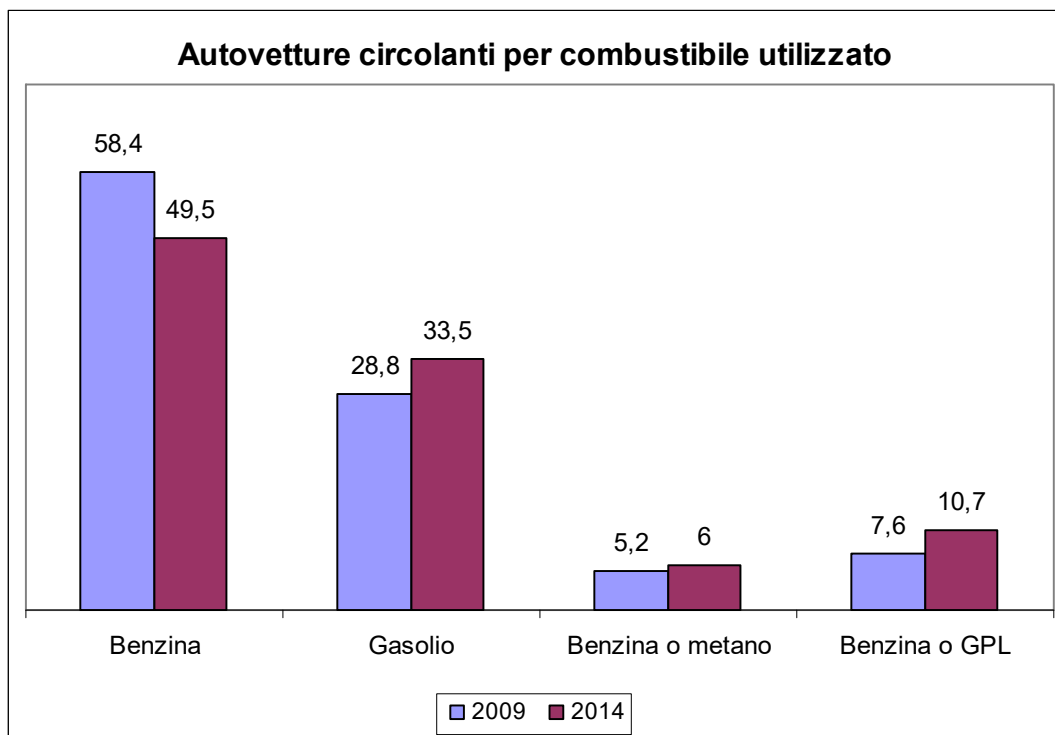
Questa grande massa di popolazione che si muove giornalmente nel territorio comunale, circa 135.000 individui tra chi si sposta per ragioni di studio e chi lo fa per lavoro (esclusi quindi tutti coloro che si spostano per altri motivi), contribuisce ad incrementare il traffico cittadino.

Nel confronto con le città italiane con oltre 250.000 abitanti, Modena con le sue 631 autovetture circolanti ogni 100 residenti si colloca nelle prime posizioni, preceduta solo da Catania. Nel confronto territoriale, Modena supera la media nazionale (61,4 autovetture ogni 100 abitanti) e quella regionale (62,3), mentre è di poco inferiore a quella della propria provincia ove nel 2015 circolavano 64,3 autovetture ogni 100 residenti.

Il numero di autovetture circolanti negli ultimi anni a Modena si mantiene attorno alle 116000 unità, circa 750 autovetture ogni 1000 residenti maggiorenni.

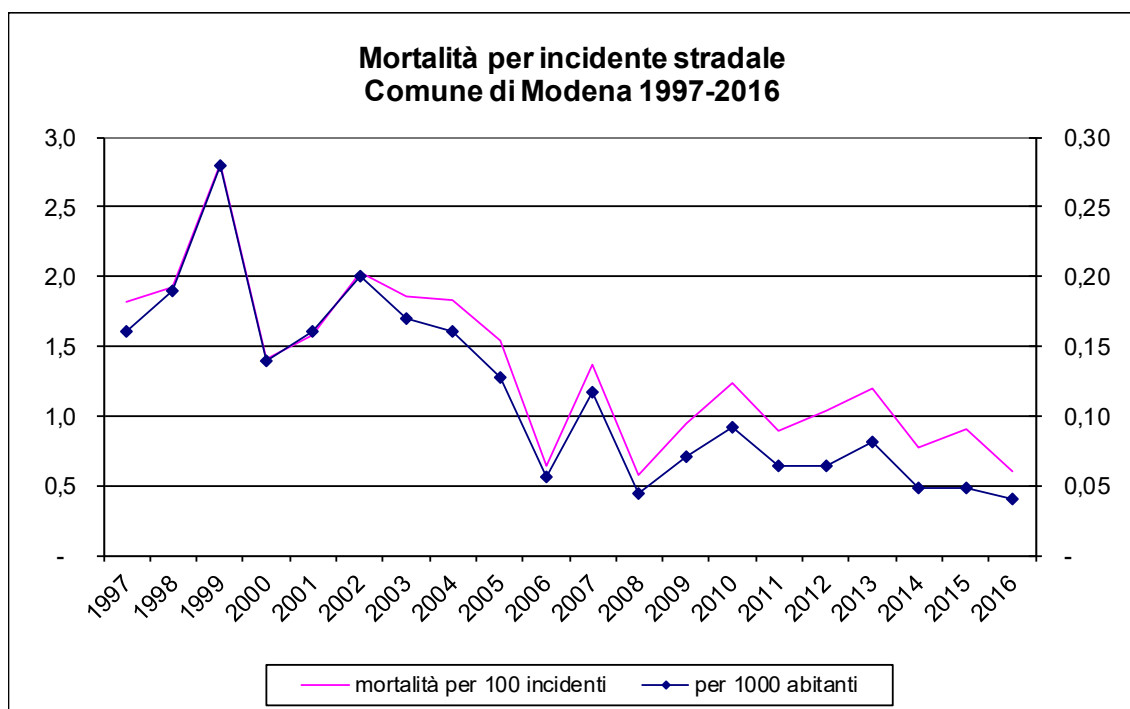
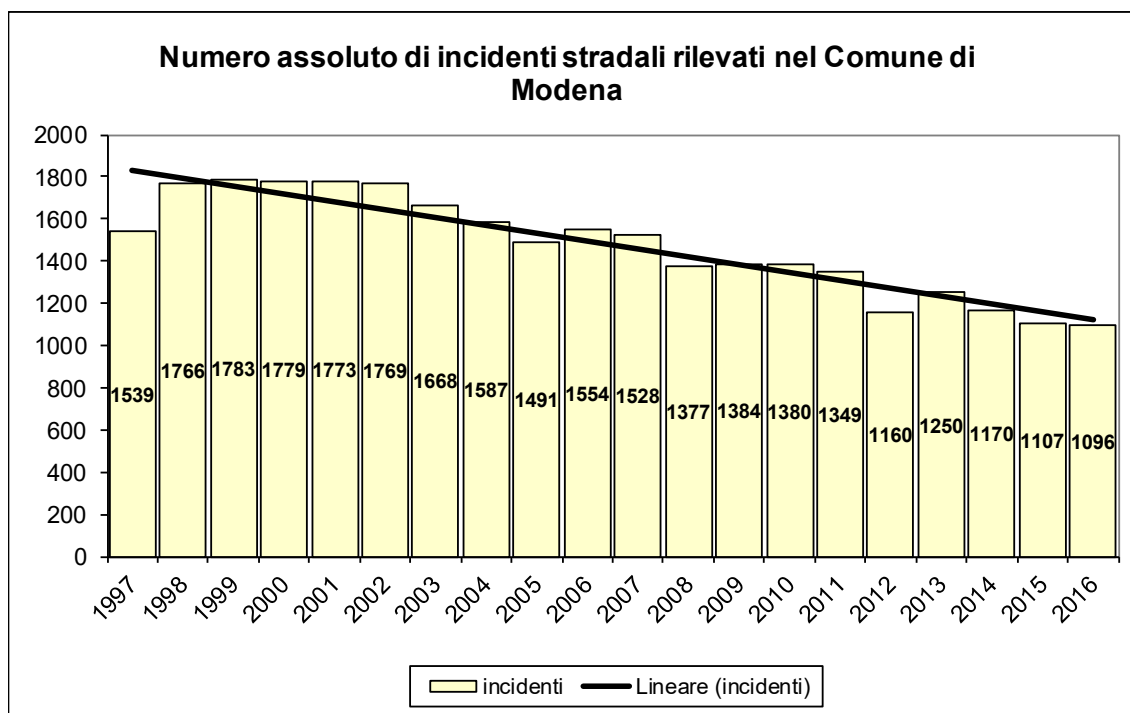


Nel 2009 il 58,4% delle autovetture era a benzina, nel 2014 è calato il numero delle autovetture con tale tipo di carburante, aumentando di poco quello delle vetture con motore diesel. È aumentato inoltre il numero delle autovetture che utilizzano metano e GPL: nel 2014 queste ultime rappresentano il 16,7% delle autovetture circolanti.



La crisi economica in atto si è riflessa sul parco veicolare con un calo annuale, come nel resto del paese, del numero di autovetture nuove di fabbrica: mentre nel periodo pre-crisi le autovetture immatricolate nell'anno rappresentavano oltre il 7% delle vetture circolanti, negli ultimi anni tale quota si è ridotta circa alla metà. Nel 2014 solo il 4,2% delle autovetture circolanti è stato immatricolato durante l'anno.

Calano gli incidenti con conseguenze alle persone: solo 1.096 nel 2016: il numero in assoluto più basso di incidenti registrato negli ultimi 60 anni., sempre in quest'ultimo anno si sono verificate sul territorio del comune di Modena 7 morti per incidenti stradali, di cui 1 sul tratto dell'autostrada del sole. Il valore minimo registrato dal dopoguerra.



Complice di tale calo degli incidenti e, soprattutto, della loro minore lesività, è il miglioramento delle infrastrutture stradali.

Aumenta quasi annualmente il numero delle rotatorie: nel 2015 sono 68; migliora l'illuminazione stradale che nel 2015 ha raggiunto i 32.023 punti luce e cresce anche il numero delle piste ciclabili.

RETE STRADALE, TRASPORTO PUBBLICO, AREE PEDONALI E CICLABILI – COMUNE DI MODENA – ANNI 2010-2015

INDICATORI	2010	2011	2012	2013	2014	2015
LUNGHEZZA TOTALE RETE STRADALE NEL COMUNE (km)	870	870	874	874	874	874
NUMERO ROTATORIE ESISTENTI	60	63	62 (*)	67	68	69
NUMERO PUNTI LUCE	30.839	31.161	31.623	31.759	31.882	32.023
NUMERO INCIDENTI ANNUI	1.380	1.349	1.160	1.250	1.170	1.107
LUNGHEZZA RETE TRASPORTO PUBBLICO URBANO (km)	194	184	184	198	198	200
TERRITORIO SOGGETTO AD AREE PEDONALI IN (m ²)	35.367	35.367	35.367	35.367	35.367	37.062
PISTE CICLABILI ESISTENTI (km)	168	212	212	213	214	216

Nel 2016 un pedone, un motociclista ed un conducente di automobile hanno perso la vita sulle strade urbane: corrispondono a poco meno della metà dei morti per incidente stradale rilevati.

2.1.3.2. Territorio e ambiente

Il Comune di Modena ha una superficie di circa 18.363 ettari, maggiore rispetto a quella del vicino Comune di Bologna.

La superficie urbanizzata rappresenta il 23% dell'intero territorio comunale e la densità abitativa è di 1007 residenti per chilometro quadrato.

AREE URBANIZZATE, VERDI E NATURALI - COMUNE DI MODENA - ANNI 2011-2015

INDICATORI	2011	2012	2013	2014	2015
POPOLAZIONE RESIDENTE	185.694	186.040	184.525	185.148	184.973
SUPERFICIE TOTALE (in m ²)	183.632.000	183.632.000	183.632.000	183.632.000	183.632.000
DENSITA' ABITATIVA (Abitanti/Km ²)	1.011	1.013	1.005	1.008	1.007
SUPERFICIE URBANIZZATA (in m ²)	41.147.650	41.147.650	41.246.013	41.941.513	41.941.513
SUPERFICIE URBANIZZATA IN % SU TOTALE COMUNE	22,4	22,4	22,5	22,8	22,8
VERDE TOTALE (m ²)	9.266.150	9.354.540	9.363.866	9.439.347	9.717.314
VERDE TOTALE PER ABITANTE (m ² /abitante)	49,9	50,3	50,8	50,8	52,5
RAPPORTO % VERDE PUBBLICO/SUPERF. URBANIZZATA	22,5	22,7	22,7	22,5	23,2
SUPERFICIE COMUNE ADIBITA AD AREE NATURALI IN %	18,8	18,8	18,8	18,8	18,8
SUPERFICIE PERCORSI NATURA (in m ²)	88.325	88.325	88.325	88.325	88.325
LUNGHEZZA PERCORSI NATURA (in Km)	29	29	29	29	29

La densità abitativa varia a seconda delle zone: nel centro storico è di 7.941 abitanti per chilometro quadrato, mentre nella prima periferia è meno elevata: 7.015 abitanti per chilometro quadrato. Ciò è legato ai diversi tipi di strutture di residenza: nella prima periferia la presenza di palazzine residenziali incide sul numero di residenti. Nella restante parte del Comune, dove sono presenti comparti edilizi realizzati in massima parte a partire dagli anni '70 con ampi spazi tra le costruzioni, tale densità scende a 2604: in queste zone vive il 44,3% della popolazione modenese.

Nella zona extra urbana tale densità scende a 56 abitanti per chilometro quadrato.

Sono state comunque adottate misure per le limitazioni del traffico di una durata compresa tra le 8 e le 10 ore al giorno, a seconda dei diversi provvedimenti, che

hanno interessato soprattutto i veicoli più inquinanti per evitare il superamento dei valori soglia.

APPROFONDIMENTO: Ulteriori dati statistici

Per la raccolta completa dei dati statistici relativi al Comune di Modena, è possibile consultare il sito internet del Servizio Statistica, all'indirizzo www.comune.modena.it/serviziostatistica, in costante aggiornamento.

2.1.4. Domanda di servizi pubblici locali

La valutazione della domanda di servizi pubblici locali, è effettuata in considerazione dei risultati e delle prospettive future di sviluppo socio-economico.

APPROFONDIMENTO: Il concetto di servizio pubblico locale

Per approfondire il concetto di servizio pubblico locale, occorre partire da quello di funzione fondamentale. A questo proposito, la Costituzione della Repubblica Italiana, all'art. 117, c. 2, lett. p), definisce tra le funzioni attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato quella di individuare le "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". A questo si aggiunge l'art. 118 che, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, dispone: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni".

Gli art. 14, c. 27, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, e 3, 13 e 112 c. 1, D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, anche in recepimento dei principi costituzionali, dispongono in merito alla definizione delle funzioni fondamentali dei comuni con una puntuale elencazione, oltre a un'attribuzione agli stessi della "gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali."

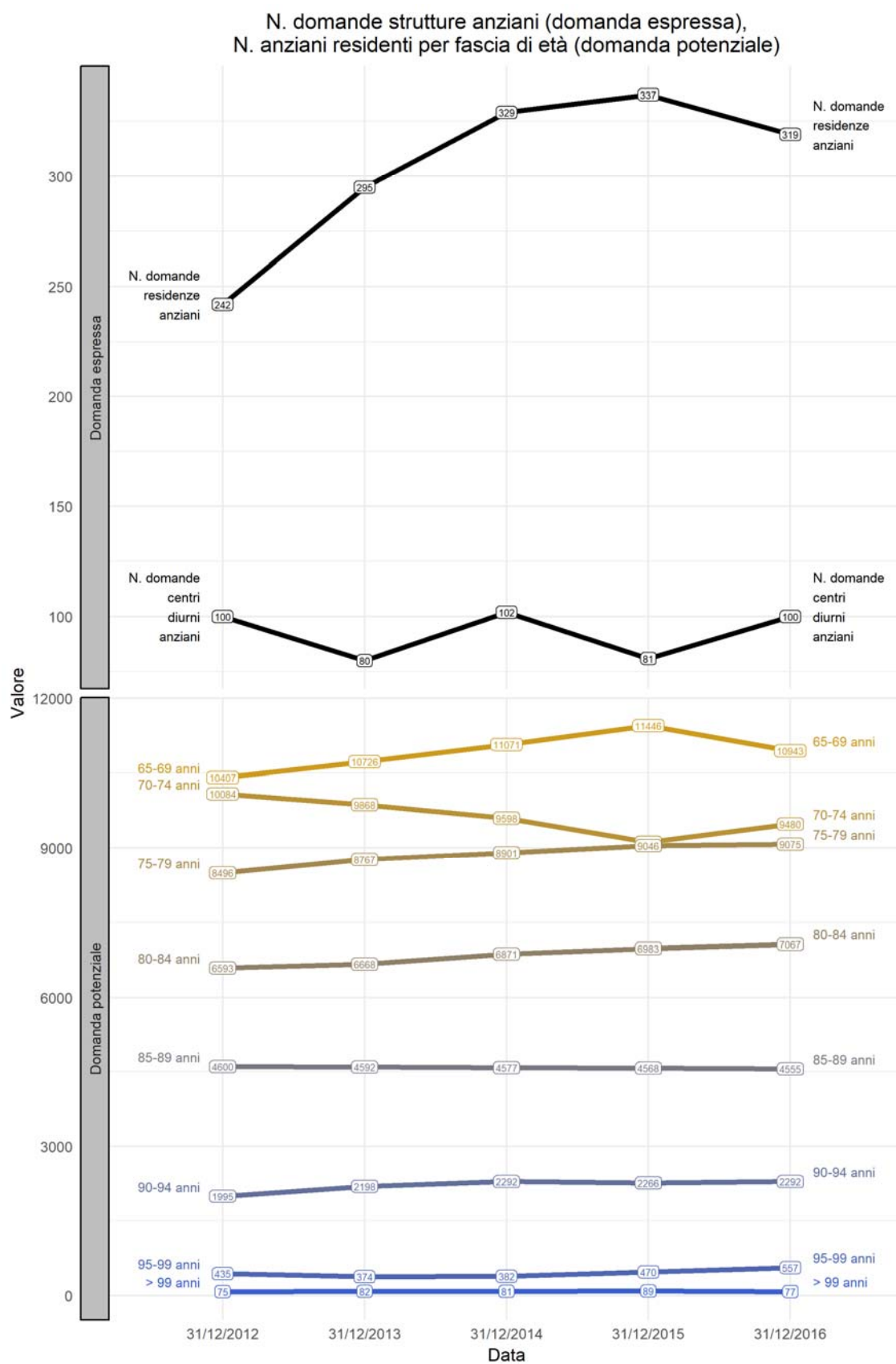
Così circoscritta l'area d'intervento degli enti locali, è infine possibile fare riferimento alla legge 7 agosto 2015, n. 124, e al relativo decreto delegato in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175) per ricavare una nozione di servizio pubblico nei seguenti termini: "attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale", ivi inclusi i servizi pubblici erogati o suscettibili di essere erogati dietro il pagamento di un corrispettivo economico su un mercato.

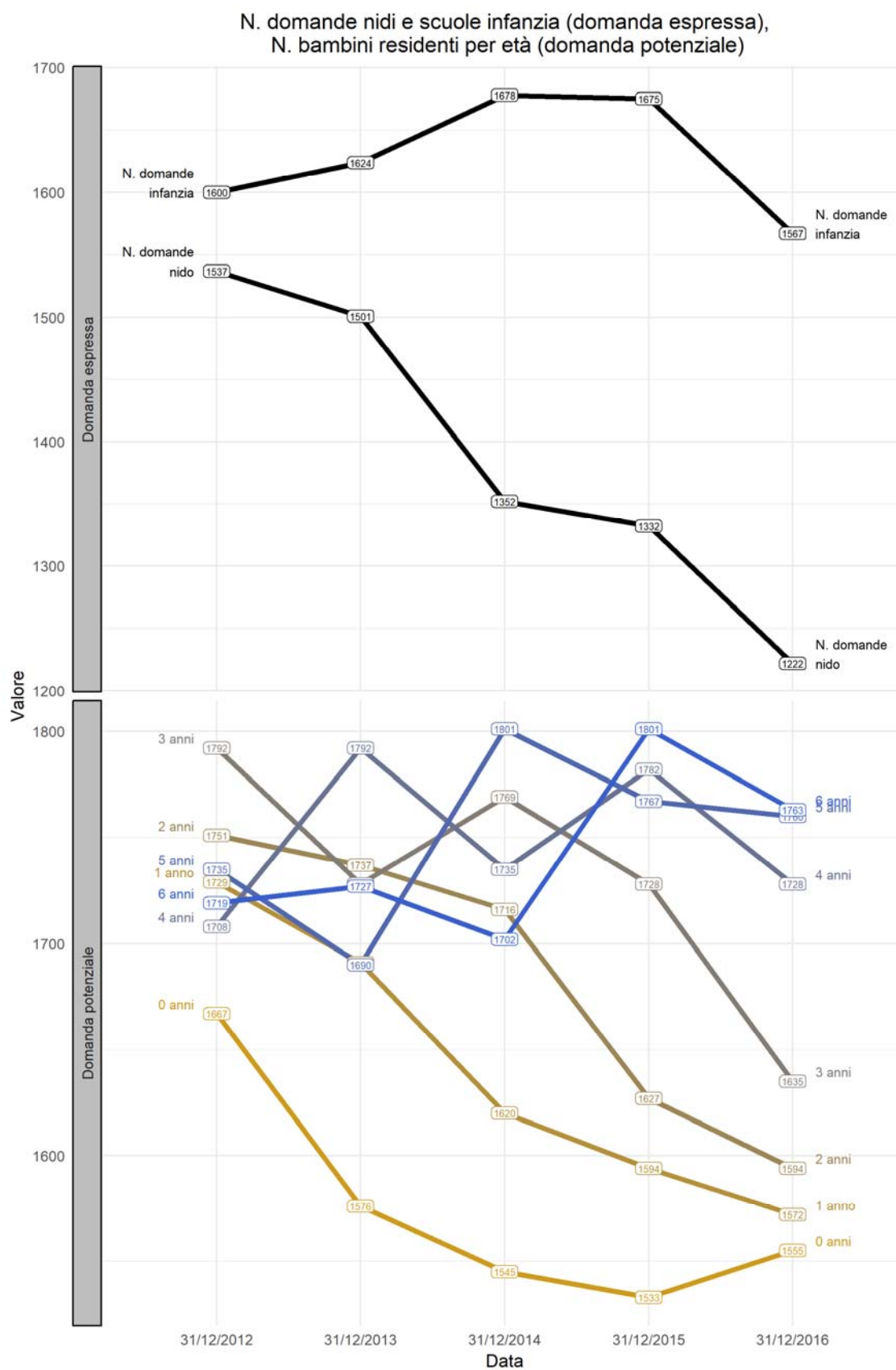
Poiché l'accento posto dal legislatore nelle disposizioni normative relative al DUP (all. 4/1 D.Lgs. 118/2011) è relativo in particolare ai risultati e alle prospettive future di sviluppo socio-economico, in questa analisi si considereranno servizi pubblici locali particolarmente significativi afferenti a questa dimensione.

Nell'ambito del percorso di adeguamento e miglioramento continuo degli strumenti di programmazione e controllo, per questo DUP 2018-2020 si è determinato di riportare, in via sperimentale, l'analisi della domanda con riferimento ad alcuni servizi orientati allo sviluppo sociale (strutture anziani, asili nido e scuole dell'infanzia), per gli ultimi 5 anni.

Per i servizi individuati è presentata la domanda, secondo due modalità:

- Domanda espressa, in termini di richieste pervenute dagli utenti;
- Domanda potenziale, in termini di scenario locale (andamento dati socio-anagrafici).





2.2. Quadro economico-finanziario generale

2.2.1. Il quadro di riferimento

La fonte di riferimento per le valutazioni economiche e finanziarie generali è il “Documento di Economia e Finanza 2017”, approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2017.

Il documento DEF 2017 rimarca e riconferma quindi il principale obiettivo pluriennale del governo nei termini del rilancio della crescita e della occupazione nel rispetto della sostenibilità delle finanze pubbliche, da realizzarsi mediante una costante azione di rilancio degli investimenti pubblici, la sostituzione delle previste clausole di salvaguardia in termini di aumento aliquote IVA e accise con maggiori entrate e minori spese da definirsi in occasione della legge di bilancio 2018, la riduzione del carico fiscale e il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale e competitivo, nonché la prosecuzione nell'attuazione del programma di riforme strutturali nel paese.

A tal fine, il governo ritiene che il terzo anno consecutivo di ripresa sia a dimostrazione dei buoni risultati raggiunti nelle azioni indicate e programmate: l'andamento di crescita del Pil reale quindi è stato del +0,1% nel 2014, +0,8% nel 2015 e +0,9% nel 2016, con una previsione 2017 del +1,1% e con una prosecuzione della crescita anche per il 2018, 2019 e 2020.

Nel 2016 inoltre il rapporto debito/PIL si è stabilizzato; per il 2017 si prevede una discesa dal 132,6 al 132,5 per cento; per il 2020 si prevede un valore pari al 125,7 per cento. L'inversione della dinamica del debito è un obiettivo strategico del Governo. Dopo aver raggiunto nel 2016 l'obiettivo prefissato di riduzione dell'indebitamento netto al -2,4 per cento del PIL, nel 2017 il disavanzo scenderà ulteriormente al -2,1 per cento. Negli anni successivi si prevede una ulteriore riduzione del dell'indebitamento netto fino al pareggio di bilancio nel 2020.

I dati principali del DEF – scenario programmatico

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIL reale (% di variazione)	0,8	0,9	1,1	1,0	1,0	1,1
Indebitamento netto (% sul PIL)	-2,7	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0
Debito (sul PIL)	132,1	132,6	132,5	131,0	128,2	125,7
Tasso di occupazione (% variazione FL)	—	1,3	0,6	0,8	0,8	0,8
Tasso di disoccupazione	11,9	11,7	11,5	11,1	10,5	10,0

2.2.1.1. Dinamica del PIL e della finanza pubblica

Dopo due periodi ravvicinati di recessione, negli anni 2008/2009 e 2012/2013, già nel corso del 2014 si è invertito il ciclo ed è iniziata una ripresa nel triennio 2014-2016, che si prevede duratura, pur se ancora contenuta e non sufficiente a riportare il valore reale del PIL ai livelli pre-crisi.

Il quadro programmatico del DEF stima la crescita del PIL reale secondo le seguenti percentuali: +1,1 nel 2017, +1,0 nel 2018, +1,0 nel 2019, +1,1 nel 2020.

Il tasso di disoccupazione, pur rimanendo alto, è calcolato in lieve discesa, dall'11,9% del 2015, all'11,5 del 2017, fino al 10,0% del 2020.

L'andamento positivo dei consumi privati è stato rafforzato da crescita degli investimenti sospinti dai mezzi di trasporto nonché dalla metà 2016 anche dal comparto costruzioni.

Anche l'export ha segnalato un andamento migliore rispetto alle aspettative, anche grazie all'incremento del commercio mondiale e alla svalutazione dell'euro. I dati sul mercato del lavoro sono valutati positivamente, ritenendo il governo che le misure introdotte (Job Act e decontribuzione) abbiano prodotto risultati positivi.

Il Governo si attende comunque riflessi positivi negli anni a venire dalle riforme in atto, in particolare per l'assetto del sistema bancario e cooperativo, per la giustizia, la pubblica amministrazione e le azioni di contrasto della povertà.

Alla base di tali risultati stanno, per quanto attiene ai fattori esterni, il mantenimento di un basso prezzo del petrolio e le misure eccezionalmente espansive di politica monetaria adottate dalla Banca Centrale Europea anche fino a tutto il 2017.

I fattori di rischio per l'Eurozona sono collegati ad un'ineguale distribuzione della crescita e dell'occupazione che la espone periodicamente a shock, con seri rischi per la sostenibilità del progetto europeo nonché all'impatto sul costo del credito e sulla crescita di nuove politiche monetarie restrittive della BCE.

L'afflusso di migranti e richiedenti asilo e la crescita in quasi tutti gli Stati membri del consenso verso proposte populiste e l'euroscetticismo, rivelano i punti di debolezza del progetto europeo, a fronte dei quali è comunque crescente la consapevolezza della necessità di dover fornire risposte comuni.

Il Governo italiano ritiene quindi importante pianificare e attuare politiche di integrazione dei mercati nazionali, instaurando una cooperazione mirata con i paesi di origine e transito dei flussi migratori e relativi piani di investimento che agiscano alla radice delle cause di fondo del fenomeno.

Per quanto riguarda l'economia locale si può assumere lo scenario elaborato da Prometeia. Il PIL della regione Emilia-Romagna è previsto in aumento dallo 0,9% nel 2015, all' 1,3% nel 2016, mantenendo un valore analogo di crescita anche nel 2017 e 2018. Il tasso di disoccupazione scenderebbe dal 7,7% e al 6,9% del 2015 e 2016 al 7,1% e 6,8% nei due anni seguenti.

Gli investimenti fissi lordi registrano un + 2,6% e +3,6% nel 2015 e 2016 e dovrebbero crescere del 3,1% nel 2017 e del 3,1% nel 2018, mentre consumi delle famiglie dal 1,8% e 1,6% del 2015 e 2016 crescerebbero dello 0,8% nel 2017 e dell'1,1% nel 2018.

	2015	2016	2017	2018
PIL	0,9%	1,3%	1,3%	1,3%
Investimenti fissi lordi	2,6%	3,6%	3,1%	2,1%
Consumi famiglie	1,8%	1,6%	0,8%	1,1%
Tasso disoccupazione	7,7%	6,9%	7,1%	6,8%

Scenario Emilia-Romagna. Fonte Prometeia

2.2.1.2. Il patto europeo di stabilità e crescita (2017-2018)

La nota di aggiornamento al DEF 2016 e la legge di bilancio 2017 hanno proposto e previsto di utilizzare tutti i margini di flessibilità possibili a fronte di circostanze eccezionali nell'applicazione del patto di stabilità europeo e cioè una deviazione dall'obiettivo strutturale per le riforme, per gli investimenti e per la situazione migranti.

A seguito dell'invio alla Commissione in data 17 ottobre della nota di aggiornamento al DEF 2016 e del Documento Programmatico di Bilancio, la Commissione, il 17 novembre 2016, ha avanzato una richiesta di chiarimenti al Governo italiano circa la revisione degli obiettivi di bilancio.

Il ministro Padoan nella risposta ha evidenziato la necessità che vi sia un rientro graduale nei parametri di deficit concordati con un impatto sul PIL di non oltre lo 0,4% del PIL

La Commissione il 17 novembre 2016 ha rinviato poi il giudizio sulla conformità alle regole del patto alla primavera 2017, accettando sostanzialmente per lo 0,3% del PIL la richiesta di flessibilità italiana.

Nel febbraio 2017 la Commissione, nella sede del rapporto sui fattori rilevanti, ha richiesto all'Italia di introdurre un pacchetto di misure correttive pari almeno allo 0,2% del PIL, che il governo si è impegnato a presentare dopo l'uscita del DEF 2018, approvando quindi il DL 50/2017, convertito nella legge n. 96/2017.

La chiusura da parte della Commissione Europea della valutazione del bilancio 2017 è quindi avvenuta con l'approvazione della manovra aggiuntiva richiesta dalla Commissione pari allo 0,2% del PIL.

Relativamente al 2018 4 paesi tra cui l'Italia, insieme a Francia, Portogallo e Spagna, hanno richiesto una modifica alla matrice di calcolo su cui calcolare l'aggiustamento per i paesi con deficit inferiore al 3%, i cui effetti per l'Italia sarebbero di ridurre l'aggiustamento di bilancio dallo 0,6% del PIL allo 0,3%,

Avendo peraltro ricevuto da altri 9 paesi la richiesta di applicazione rigorosa delle norme di risanamento, la Commissione ha per il momento rinviato la decisione, al fine di trovare un equilibrio tra sostenibilità delle finanze pubbliche e crescita dell'economia.

2.2.1.3 La manovra di finanza pubblica 2017-2019 e riflessi sul 2020 nel DEF 2017

La manovra 2017, elaborata e approvata antecedentemente al DL 50/2017, delinea il quadro degli interventi previsti dalla normativa vigente in modo da valutare il quadro finanziario di partenza comprensivo degli interventi di riduzione vigente della pressione fiscale, di rilancio investimenti, di rafforzamento del welfare, di potenziamento del capitale umano.

Una quota di risorse importante è stata destinata alla sterilizzazione dell'aumento IVA, per 15,3 mld nel 2017 e 0,2 mld nel 2018.

Inoltre la manovra comporta la previsione nel 2017, 2018, 2019 e 2020 della proroga detrazioni e agevolazioni fiscali IVA interventi di ristrutturazione edilizia e riqualificazione energetica.

Infine a vantaggio delle imprese individuali e società di persone in regime di contabilità ordinaria è stato previsto il nuovo regime opzionale dell'IRI in luogo dell'ordinaria aliquota IRPEF.

Altra azione riguarda la proroga della maggiorazione degli ammortamenti per acquisto nuovi beni di investimento.

A favore dei lavoratori è stata prevista la detassazione dei premio di produttività, sempre fino al 2020.

È stato previsto l'istituto dell'anticipo pensionistico (APE).

In favore delle famiglie sono stati principalmente previsti l'assegno per i nuovi nati, il pagamento di rette e il fondo a contrasto della povertà.

Con riferimento all'emergenza rifugiati sono previste risorse sia per l'accoglienza profughi che per il dialogo con i paesi africani di importanza per le rotte migratorie.

Sono state previste risorse per ciascun anno per il finanziamento del nuovo fabbisogno sanitario nazionale.

Per il settore istruzione e ricerca sono state stanziare risorse per ampliamento organico docente, per incremento fondo finanziamento ordinario università e degli enti di ricerca.

Per il rilancio investimenti pubblici è stato previsto un fondo investimenti per diverse iniziative di settore e per la ricostruzione post terremoto.

Un fondo apposito riguarda gli enti territoriali, ed infine il rifinanziamento delle missioni internazionali.

Complessivamente il quadro finanziario 2018-2020, tenendo conto della normativa in essere alla data di approvazione del DEF 2017, prevede maggiori impieghi di risorse per 32,2 mld nel 2018, 30,4 mld. nel 2019 e 31,2 mld. nel 2020, con maggiore disponibilità di risorse per 25,6 mld nel 2018, 27,6 mld. nel 2019 e 31,2 mld nel 2020.

L'indebitamento netto si ridurrebbe da 12 mld. nel 2017 a 6,6 nel 2018, 2,8 nel 2019 e 0,0 nel 2020.

Il quadro complessivo della manovra 2018 sarà naturalmente definito in occasione della nota di aggiornamento al DEF 2017 di ottobre, in cui saranno riepilogati anche gli effetti del DL 50/2017 nonché l'articolazione analitica delle misure della legge di bilancio 2018.

Approfondimento: il patto di stabilità europeo (2011-2016)

L'8 novembre 2011 il Consiglio della UE ha approvato in via definitiva le sei proposte legislative per la riforma della governance economica europea (six pack).

Le nuove regole stabiliscono in particolare:

- l'obbligo per gli Stati membri di convergere verso l'obiettivo del pareggio di bilancio con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5% del PIL;
- l'obbligo per i paesi il cui debito supera il 60% del PIL di adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente, nella misura di almeno 1/20 della eccedenza rispetto alla soglia del 60%, calcolata nel corso degli ultimi tre anni.

Successivamente il Consiglio ha approvato altre due misure (two pack) di vigilanza rafforzata sugli Stati membri che rischiano di contagiare l'eurozona o ricevono aiuti finanziari. La Commissione Europea ha il potere di chiedere la revisione dei progetti di bilancio, può avanzare raccomandazioni e infine proporre al Consiglio un parere negativo, con conseguente applicazione di sanzioni allo Stato inadempiente.

A fronte delle perduranti difficoltà del ciclo economico e dell'iniziativa politica di vari Stati membri, fra cui l'Italia, il 13 gennaio 2015 la Commissione UE ha approvato la comunicazione sulla applicazione flessibile del patto di Stabilità e Crescita.

La clausola degli investimenti esclude i contributi degli Stati al "Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici" e consente di tenere conto positivamente dei cofinanziamenti nazionali ai fondi strutturali europei se l'economia è in recessione e il deficit non supera il 3% del PIL. La clausola di modulazione dell'aggiustamento dei conti pubblici prevede che le correzioni fiscali siano maggiori con l'economia in espansione e minori con l'economia in crisi. La clausola delle riforme strutturali ammette la possibilità di deviare dal percorso di pareggio strutturale dei bilanci in via temporanea e per un massimo dello 0,5% del PIL a fronte del rispetto del tetto del 3% di deficit e dell'attuazione certa di riforme strutturali.

Il 17 novembre 2015 la Commissione europea ha reso pubblica la propria opinione sui bilanci programmatici 2016 di tutti gli Stati membri dell'Unione.

Per quanto riguarda l'Italia, le previsioni autunnali della Commissione sono sostanzialmente analoghe a quelle del Governo, pubblicate con la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia Finanza lo scorso 18 settembre.

La Commissione conferma quindi che l'economia italiana si è rimessa in moto nel 2015 e che la crescita si rafforzerà nel 2016. Grazie alla ripresa e alla ritrovata crescita, la dinamica del debito si inverte rispetto al trend recente e nel 2016 - per la prima volta dal 2007 - il rapporto debito/PIL diminuisce.

Nel programma di stabilità dell'Italia, pubblicato con il DEF 2015 di aprile e aggiornato con la Nota di settembre 2015, il Governo ha programmato una deviazione temporanea dal percorso di conseguimento dell'obiettivo di medio termine, al fine di promuovere la crescita e l'occupazione. La deviazione programmata è conforme ai margini di flessibilità consentiti dal Patto di Stabilità e Crescita, come specificati dalla Commissione nella Comunicazione sulla flessibilità del 13 gennaio 2015 per incoraggiare riforme strutturali e investimenti.

Tuttavia la procedura della Commissione prevede che l'adozione delle clausole di flessibilità possa essere decisa soltanto nel contesto del cosiddetto Semestre europeo e quindi nella primavera 2016. L'opinione sul bilancio programmatico viene quindi espressa senza tener conto della flessibilità possibile e in questo quadro la Commissione reputa che il bilancio programmatico dell'Italia presenti un rischio di non conformità alle regole del Patto di Stabilità e Crescita.

Il Governo italiano aveva già chiesto l'impiego della clausola di flessibilità per le riforme nella scorsa primavera 2015 con la presentazione del programma di stabilità 2016-2018 e la Commissione ha riconosciuto legittimo il margine di flessibilità richiesto per 0,4 punti percentuali di PIL. Nel bilancio programmatico è stato chiesto un ulteriore margine in virtù delle riforme di 0,1 punti percentuali e per effettuare investimenti per 0,3 punti percentuali; è stato anche chiesto di riconoscere un margine di 0,2 punti percentuali relativi alle spese che saranno sostenute per fronteggiare la crisi dell'immigrazione.

La Commissione ha ritenuto che alla luce delle proprie previsioni la richiesta di flessibilità per gli investimenti risulterebbe attualmente coerente con i criteri che la regolano, mentre la richiesta di flessibilità per le riforme verrà valutata alla luce dei progressi fatti nell'implementazione dell'agenda del Governo. Per quanto concerne la crisi dei migranti, la Commissione ha preso l'impegno di valutare nel prossimo anno le spese sostenute per affrontarne gli effetti.

2.2.2 La finanza locale nel DEF 2017

Il Def 2017, nella versione precedente la manovrina di cui al DL 50/2017 e la richiesta decisione alla Commissione Europea di attenuare la misura di riequilibrio del bilancio, prefigura anche per il 2018 la sterilizzazione delle clausole di salvaguardia, completando sotto il profilo della finanza pubblica una manovra in parte diversa in relazione alla decisione della Commissione Europea medesima.

Essa comunque verrà evidentemente completata nei prossimi mesi e garantirà il raggiungimento di un indebitamento netto pari all'1,2 per cento del PIL nel 2018 attraverso un mix di interventi di revisione della spesa pubblica, ivi incluse le spese fiscali, e di strumenti che accrescano la fedeltà fiscale e riducano i margini di evasione e di elusione. Ciò, ferma restando la prosecuzione, compatibilmente con gli equilibri di bilancio, del processo di riduzione del carico fiscale che grava sui redditi delle famiglie e delle imprese.

Nel triennio 2017 - 2019 si amplieranno in particolare le misure riguardanti la spending review.

Si continuerà inoltre lo sforzo organizzativo e normativo volto ad aumentare il gettito fiscale a parità di aliquote attraverso il contrasto all'evasione e il miglioramento della fedeltà fiscale.

Alla data odierna non sono proposti specifici scenari relativi alla fiscalità e alla finanza locale, restando fermo quanto è vigente nella legge di stabilità 2017, consistendo sostanzialmente nel blocco della potestà impositiva ad esclusione del tributo TARI.

Le maggiori criticità riguardano in particolare i seguenti punti:

- 1) Adeguamento e revisione annuale nel riconoscimento dei ristori compensativi delle soppressioni e agevolazioni concesse in materia di tributi immobiliari locali, a causa delle modifiche intervenute annualmente nell'utilizzo del patrimonio abitativo, in particolare tra abitazione principale, comodati ai figli e locazioni secondo i patti concordati;
- 2) modifica delle regole del pareggio di bilancio al fine di riconoscere nel calcolo l'avanzo di amministrazione vincolato conseguente al rendiconto dell'ultimo esercizio concluso;
- 3) attenuare il vincolo della possibilità assunzionale e della nuova spesa di personale conseguente anche in relazione al basso grado di indebitamento degli enti locali, quale parametro principale di virtuosità dell'ente.

Approfondimento: La legge di stabilità

Si richiamavano alcuni dati delle manovre di risanamento del bilancio pubblico nel corso degli ultimi anni e che hanno pesantemente inciso sull'attività degli enti: dal 2008 ad oggi, i Comuni hanno contribuito al contenimento della spesa e del debito per 18 miliardi di euro, pur coprendo appena il 7,6% della spesa pubblica globale e il 2,5% del debito pubblico consolidato; dal 2010 ad oggi la spesa dei Comuni è diminuita, mentre quella dello Stato è aumentata, confermando una discutibile ripresa del centralismo. Dal 2011 sono stati emanati in materia di enti locali oltre 60 provvedimenti, con grave danno della trasparenza e della efficienza della pubblica amministrazione. Il patto di stabilità interno ha provocato il crollo degli investimenti locali, che si sono più che dimezzati.

Sotto questi profili dalla legge di stabilità 2016 e successivamente con la legge di bilancio 2017 si è avviata una significativa inversione di tendenza: non sono previsti ulteriori tagli alle finanze comunali; si riconosce un ristoro per le mancate entrate derivanti dall'abolizione dell'IMU/TASI (prime case, macchinari imbullonati, terreni agricoli), anche se per noi non è risultato completo per la perdita di gettito per le abitazioni locate con affitti concordati o comodati a parenti di primo grado; dal 2017 inoltre, dopo il superamento nel 2016 del patto di stabilità interno, si è applicato il pareggio di bilancio di cui alla legge 243/2012, con una migliore valorizzazione, pur se legata ancora alla legge annuale di bilancio, del fondo pluriennale vincolato parte entrata.

La svolta resta tuttavia incompleta, poiché mancano la semplificazione normativa e un assetto definitivo dei tributi propri. Per il 2016 e 2017 infatti, con i trasferimenti a copertura dell'abolizione delle imposte sull'abitazione principale si riduce l'autonomia finanziaria degli enti e il riordino è di nuovo rinviato. È fatto divieto di deliberare aumenti di tributi e addizionali rispetto alle aliquote deliberate nel 2015, il che risponde certamente ad un'esigenza di coordinamento macroeconomico della manovra, ma limita le responsabilità dei Comuni. La nuova regola sostitutiva del patto di stabilità per il 2017 ancora non consente di applicare gli avanzi di amministrazione per finanziare investimenti salvo la disponibilità equivalente di spazi di pareggio. Almeno per il triennio 2017-2019 infine è opportuno tenere presente che le entrate proprie dei Comuni sono scarsamente elastiche al reddito e che dunque gli effetti della prevista e auspicata ripresa economica non avrebbero riflessi risolutivi sul bilancio di parte corrente.

2.2.3. Indirizzi di bilancio del Comune di Modena

Nell'attesa delle scelte di finanza pubblica statale per il 2018, si riportano le scelte strategiche assunte dal Comune di Modena con il bilancio di previsione 2017.

Il blocco degli aumenti tributari e delle addizionali nel 2017, che si prefigura anche per il 2018, non pone problemi politici all'amministrazione, che ha adeguato strutturalmente le entrate nel 2015 e non intende ricorrere ulteriormente alla leva fiscale.

La richiesta revisione delle regole del pareggio di bilancio, rappresenta una condizione indispensabile per il rilancio della politica degli investimenti per l'edilizia scolastica, la smart city e la cura della città.

La politica di bilancio pertanto confermerà in via generale, tenuto tuttavia conto di quanto la legge di bilancio 2018 definirà per gli enti locali, le seguenti linee:

- 1) non si prevedono incrementi tributari legati al quadro della fiscalità locale e dell'addizionale IRPEF, fatta salva la conciliazione costi-ricavi necessaria per la TARI, con il vincolo di coprire i mancati pagamenti e l'obiettivo di contenere i costi del gestore;
- 2) proseguirà la verifica delle politiche tariffarie con l'applicazione della nuova ISEE, con lo scopo di aumentarne il livello di equità;
- 3) le politiche della spesa saranno ulteriormente orientate alla difesa e qualificazione dei servizi, nonché alla loro espansione laddove verranno prodotti miglioramenti dell'efficienza e riorganizzazioni capaci di recuperare risorse. Nel complesso, rispetto alle previsioni del bilancio

- assestato per il 2017, si stima di dover proseguire nella manovra di riduzione della spesa per poter finanziare gli aumenti contrattuali del comparto e per un miglioramento dei fabbisogni standard necessari per migliori trasferimenti dallo stato;
- 4) proseguirà la politica degli investimenti, supportati in particolare dai contributi statali per la realizzazione di importanti investimenti nella città. Una moderata ripresa dell'attività edilizia e i provvedimenti dello "sblocca Modena" dovrebbero consentire un miglioramento delle entrate in conto capitale, ma sarà opportuno lavorare anche sul versante della trasformazione di spesa corrente in spesa per investimenti per la cura della città. Si valuterà inoltre con attenzione e prudenza, l'eventuale ricorso al credito per interventi di grande rilevanza strategica.

3. ANALISI STRATEGICA DEL CONTESTO INTERNO E INDIRIZZI GENERALI



3.1. Tendenze e indirizzi generali relativi alle risorse e ai relativi impieghi

3.1.1 La situazione finanziaria del Comune di Modena negli ultimi 5 anni

Il quadro finanziario 2012-2017 di impatto delle politiche comunitarie e nazionali sul Comune di Modena di controllo dell'indebitamento annuale e di rientro dal deficit ha determinato una consistente manovra di tagli agli enti locali e ai Comuni, a cui il Comune di Modena ha principalmente fatto fronte con una consistente riduzione della spesa corrente locale, agendo sulla leva delle entrate da imposizione fiscale negli stretti limiti resi necessari dalla modifica statale delle risorse disponibili, come di seguito sinteticamente evidenziato.

Elaborazioni su dati ufficiali di bilancio a consuntivo o preventivo assestato	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Spesa corrente	209	195	187	185	183	184
Spesa per il personale (macroaggregato 1)	66	63	62	60	59	59
Entrate tributarie	125	114	114	107	108	107
Entrate extratributarie	57	57	58	57	58	57
Investimenti	18	9	18	35	20	50
Saldo obiettivo iniziale patto di stabilità	22	23	22	14	-	-
Pareggio di bilancio					+0	+0
Stock del debito	31	20	10	8	7	5

Conti consuntivi 2012-2016 e Assestato 2017 - Dati resi omogenei al fine del confronto come da riquadro in calce. Spesa corrente, spesa per il personale, entrate tributarie e extratributarie e spesa per Investimenti -Valori correnti in milioni di euro (arrotondati).

Dati ufficiali di bilancio consuntivo e assestato	Cons. 2012	Cons. 2013	Cons. 2014	Cons. 2015	Cons. 2016	Assestato 2017
Spesa corrente	206,490	235,744	229,901	220,119	217,620	245,256
Spesa per il personale (macroaggregato 1)	61,584	63,571	62,270	59,531	65,209	64,659
Entrate tributarie	125,198	128,595	150,002	144,099	145,721	145,655
Entrate extratributarie	57,115	57,531	57,865	56,990	57,951	58,108
Nuovi investimenti	18,13	9,487	17,981	35	17,2	94,0
Saldo obiettivo iniziale patto stabilità	21,872	22,644	21,985	14,403	-	-
Pareggio di bilancio	-	-	-	-	0	0
Stock del debito	30,708	20,089	9,839	7,994	6,507	4.912

Dati da Conti consuntivi 2011-2015 e da Assestato 2017 - Spesa corrente, spesa per il personale, entrate tributarie e extratributarie e spesa per Investimenti in milioni correnti

APPROFONDIMENTO: guida alla lettura delle serie di dati comparate

Al fine di mantenere la possibilità di un confronto comparativo tra la serie dei dati di spesa dei consuntivi 2012-2016 e all'assestato 2017, a causa dell'entrata in vigore dal consuntivo 2012 del bilancio armonizzato nonché alla diversa sequenza di bilancio del 2016, nella fase dell'assestamento, nella prima tabella sopra indicata sono state fatte le seguenti operazioni di rettifica ai dati ufficiali di bilancio riportati nella seconda tabella:

a) spesa corrente e di personale anno 2012:

a1) incremento della spesa corrente e di personale per 4,7 milioni, causa applicazione della regola contabile del principio della competenza finanziaria potenziata di non impegnare i fondi accessori del personale (e quindi da considerare come economia vincolata) fino alla sottoscrizione dell'accordo decentrato.

a2) detrazione spesa corrente per 2,1 milioni causa estinzione anticipata mutui per l'importo indicato finanziata da entrate correnti come da DL n. 95/2012

b) spesa corrente anno 2013:

b1) detrazione della spesa corrente per raccolta rifiuti e riscossione Tares, spesa non presente nella serie storica 2009-2012, per 33,5 milioni.

b2) detrazione spesa corrente per 7,0 milioni causa estinzione anticipata mutui per l'importo indicato finanziata da avanzo di amministrazione 2012 applicato al 2013.

c) spesa corrente anno 2014:

c1) detrazione della spesa corrente per raccolta rifiuti e riscossione Tari, spesa non presente nella serie storica 2009-2012, per 34,7 milioni.

c2) detrazione spesa corrente per 7,5 milioni causa estinzione anticipata mutui per l'importo indicato finanziata da avanzo di amministrazione 2013 applicato al 2014.

d) spesa corrente anno 2015:

d1) detrazione della spesa corrente per raccolta rifiuti e riscossione Tari, spesa non presente nella serie storica 2009-2012, per 34,6 milioni.

e) spesa corrente e di personale anno 2016:

e1) detrazione della spesa corrente per raccolta rifiuti e riscossione Tari, spesa non presente nella serie storica 2009-2012, per 35,0 milioni

f) spesa corrente e di personale anno 2017:

f1) detrazione della spesa corrente di 7,9 milioni di cui 5,1 milioni causa necessaria previsione di

non impegno nel 2016 dei fondi accessori incentivanti del personale 2016 e altre spese di personale corrente (quindi da considerare come economia vincolata fino alla sottoscrizione dell'accordo decentrato) e di cui 2,2 milioni per ulteriore detrazione spesa corrente di avanzo presunto vincolato 2016 applicato nel bilancio previsionale

f2) detrazione della spesa corrente di 6,2 milioni causa non impegnabilità dei Fondi crediti dubbia esigibilità (quindi a consuntivo da considerare come economia vincolata).

f3) detrazione della spesa corrente per raccolta rifiuti e riscossione Tari per 35 milioni spesa non presente nella serie storica 2010-2012.

f4) detrazione 11,3 mil. spesa corrente causa reimputazioni impegni di spesa nelle operazioni di chiusura del consuntivo 2016;

g) entrate tributarie anno 2013:

g1) detrazione entrate accertate da Tares per €. 33,5 milioni, in quanto tributo non presente nella serie storica 2009-2012.

g2) si deve considerare al fine della omogeneità del dato la soppressione IMU abitazione principale per 19,344 milioni sostituita da un contributo dello stato si opera una rettifica, pur se anche nel periodo 2009-2011 era parimenti stata soppressa l'ICI sull'abitazione principale, al solo fine di evidenziare il forte calo di risorse tributarie "equivalenti" nel periodo 2012-2013.

h) entrate tributarie anno 2014:

h1) detrazione entrate accertate da Tari per €. 35,9 milioni, in quanto tributo non presente nella serie storica 2010-2012

i) entrate tributarie anno 2015

i1) detrazione entrate accertate per tari per 37,1 milioni, in quanto tributo non presente nella serie storica 2010-2012

l) entrate tributarie anno 2016

l1) detrazione entrate accertate per tari per 37,5 milioni, in quanto tributo non presente nella serie storica 2010-2012

m) entrate tributarie anno 2017

m1) detrazione entrate da accertare per tari per 37,6 milioni, in quanto tributo non presente nella serie storica 2010-2012

La prima tabella di cui sopra, resa omogenea per un confronto della serie storica, evidenzia che tra il 2012 e il 2016 la spesa corrente del Comune di Modena ha subito una contrazione circa 26 milioni di euro, pari al 12,4% in valori correnti e certamente superiore in valori reali. La spesa per il personale è scesa di circa 7 milioni, ovvero del 10,6%. Le entrate tributarie hanno coperto in parte, ma non integralmente, il taglio dei trasferimenti. Da notare il fatto che tra il 2012 e il 2016 le entrate tributarie, al netto della tares o tari, pur ricomprendendo nella serie standardizzata il contributo compensativo per la soppressione nel 2013 dell'IMU sull'abitazione principale, sono state ridotte per 17 milioni di euro, evidenziando tra il 2012 e il 2013 in particolare il taglio di oltre 10 milioni subito dal Comune di Modena per effetto del primo decreto della spending review.

3.1.2 Linee guida per la predisposizione del Bilancio 2017-2019

Al momento, sulla base del DEF 2017 approvato dal Consiglio Dei Ministri ad aprile 2016, si prefigurano i seguenti impatti sul bilancio del Comune 2018-2019-2020 rispetto al pluriennale 2017-2018 del bilancio 2015-2017:

- a) per le entrate correnti, si prefigura il mantenimento del volume di risorse complessivamente previsto nel pluriennale assestato 2016 e 2017 e prospetticamente da assumersi anche per il 2018, pur a fronte di cambiamenti in materia di finanza locale, con la riconferma nel 2018-

2020 del fondo Tasi di importo analogo al 2017, ovvero mediante previsione di intensificazione di azioni di recupero dell'evasione dei tributi locali e fatto salvo l'impatto dei fabbisogni standard come descritti al punto seguente;

- b) per la spesa corrente, l'azione di spending review annunciata nella nota di aggiornamento al DEF, è tale comunque da richiedere la prosecuzione nelle azioni di riduzione della spesa corrente intraprese sino ad ora negli scorsi anni, anche alla luce delle previste assegnazioni del fondo di solidarietà comunale in misura crescente in relazione ai fabbisogni standard (dal 30% del 2016, al 40% nel 2017, al 55% nel 2018, al 70% nel 2019, all'85% nel 2020 e al 100% nel 2021); si evidenzia comunque la previsione nel triennio per il Comune di Modena la limitazione al turn over del personale al 25% della spesa dell'anno precedente, salvo accesso al beneficio dal 2018 conseguente all'elevamento al 75% nel caso siano lasciati spazi inutilizzati in misura non superiore all'1% delle entrate finali accertate, nonché abbiano un rapporto dipendenti/popolazione inferiore al dato medio nazionale per classe demografica;
- c) per le entrate proprie in conto capitale, lo scenario è fortemente condizionato dalla possibilità di effettiva ripresa dello sviluppo e dell'attività edilizia, con riferimento quindi alle alienazioni immobiliari previste nel bilancio per le annualità 2018 e 2019 e agli oneri di concessione edilizia connessi; prudenzialmente in questa fase si mantengono invariate le previsioni formulate;
- d) per le spese in conto capitale, dati i vincoli sulle fonti di finanziamento evidenziate, la successiva principale grandezza rilevante è data dall'impatto e dall'evoluzione del pareggio di bilancio nel 2018 e anni seguenti: in altri termini il mantenimento delle attuali regole vigenti, comporterebbero l'adozione di una politica di investimento per il triennio 2018-2020 comunque contenuta a seguito del vincolo del rispetto del saldo obiettivo.

Questi aspetti macro richiedono ovviamente di poter essere declinati alla luce della nuova legge di bilancio 2018, così come risulterà a seguito della sua approvazione da parte del Parlamento entro l'anno.

Riportiamo comunque nel seguito le principali grandezze finanziarie di riferimento, relative all'asestato 2017, 2018 e 2019, ultimo anno del bilancio vigente da assumersi anche come scenario tendenziale a normativa invariata ante legge di bilancio 2018 e al momento da ritenersi estesa anche per il 2020.

Entrate Assestate 2017-2019

	2017	2018	2019
Avanzo e fondi	47,457	5,633	3,504
Entrate tributarie correnti	145,655	145,968	146,069
Trasferimenti correnti	23,707	19,414	18,833
Entrate extratributarie	58,108	57,376	57,180
Entrate in conto capitale	122,475	31,325	32,201
Entrate da riduzione attività finanziarie	0,0	0,0	0,0
Entrate da accensione prestiti	0	0	0
Entrate da anticipazioni di tesoreria	0	0	0
Entrate per conto terzi e partite di giro	76,318	76,318	76,318
totale	473,721	336,033	334,105

Spese assestate 2016-2018

	2017	2018	2019
Spese correnti	243,652	221,749	221,616
Spese in conto capitale	152,148	36,696	35,646
Spese incremento attività finanziarie	0,0	0,0	0
Rimborso prestiti	1,604	1,270	0,525
Chiusura anticipazioni di tesoreria	0	0	0
Uscite per conto terzi e partite di giro	76,318	76,318	76,318
totale	473,721	336,033	334,105

Lo scenario programmatico, che potrà essere compiutamente delineato solo dopo l'approvazione della legge di bilancio 2018 evidenzia comunque - conseguentemente con quanto espresso in precedenza - un livello di entrate correnti con grandezze finanziarie comparabili a quelle previste dal bilancio triennale in corso.

Anche il livello della spesa corrente manterrà tendenzialmente valori comparabili a quelli previsti dal bilancio triennale in corso, evidenziando comunque una manovra di riduzione della spesa o di maggiori entrate destinate prioritariamente al potenziamento di servizi esistenti a seguito di una maggiore domanda e al completamento del percorso della armonizzazione in merito ai fondi crediti dubbia esigibilità e a fondi rischi minori entrate.

3.1.3 Linee guida per la predisposizione del Piano delle opere pubbliche 2017-2019

Si riporta nel seguito del paragrafo lo schema del programma triennale delle opere pubbliche 2017-2019, quest'ultimo anno proiettato anche al 2020.

Tipologia risorse	Disponibilità Finanziaria 2018	Disponibilità Finanziaria 2019
Entrate aventi destinazione vincolata per legge	2,325	0
Entrate acquisite mediante contrazione di mutuo	0	0
Entrate acquisite mediante apporti di capitali privati	1,000	0,500
Trasferimento di immobili art. 53 commi 6-7 del d.Lgs. 163/2006	1,500	1,000
Stanziamanti di bilancio	12,725	25,475
Altro (compresa la cessione di immobili)	0	0
Totali	17,550	26,975

3.2. Organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali

L'articolo 112 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 267/2000) stabilisce che gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Nel corso degli ultimi 15 anni si sono susseguiti numerosi interventi legislativi sulla materia dei servizi pubblici locali. Tuttavia, anche a seguito delle pronunce della Corte costituzionale, non esiste attualmente una disciplina organica a livello nazionale per la regolazione di tali servizi, in particolare per quelli di rilevanza economica: il quadro normativo applicabile è dunque quello risultante dall'insieme delle direttive europee, di alcune norme nazionali e regionali, nonché delle norme settoriali in vigore per alcuni servizi pubblici (distribuzione di gas naturale, distribuzione di energia elettrica, gestione delle farmacie comunali).

L'iter del nuovo decreto legislativo destinato a regolamentare i servizi pubblici locali ha subito una battuta d'arresto. A seguito della sentenza della Corte costituzionale n.251/2016 che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcuni punti della legge delega n.124/2015 (Riforma Madia) il governo ha deciso di ritirare il decreto attuativo sui servizi pubblici locali (vedi riquadro infra).

Di seguito l'elenco dei più importanti servizi pubblici locali a rilevanza economica gestiti da società controllate o partecipate dal Comune di Modena.

Servizio di trasporto pubblico locale	
Gestore	SETA S.p.A.
Principali caratteristiche del servizio	Servizio di trasporto pubblico autofiloviario urbano (15 linee), servizio di trasporto pubblico automobilistico extraurbano (50 linee), servizi a chiamata "Prontobus" e "Taxibus"
Modalità di affidamento	Affidamento da parte di AMO S.p.A. (Agenzia per la mobilità) mediante gara
Scadenza contratto di servizio	31/12/2014. Dal 1° gennaio 2015 il servizio viene espletato alle condizioni previste dal Contratto scaduto: tale modalità di gestione continuerà fino all'espletamento della gara da parte di AMO.

Servizio Farmacie comunali	
Gestore	Farmacie Comunali di Modena S.p.A.
Principali caratteristiche del servizio	Gestione delle 13 farmacie comunali: distribuzione e vendita di farmaci, parafarmaci, prodotti omeopatici e preparati galenici, misurazione della pressione arteriosa, prenotazione visite specialistiche e analisi,

	informazione sull'uso dei farmaci, educazione alla salute e a sani stili di vita
Modalità di affidamento	Affidamento mediante gara
Scadenza contratto di servizio	31/12/2061

Servizio idrico integrato	
Gestore	Hera S.p.A.
Principali caratteristiche del servizio	Captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua ad usi civili; servizio di fognatura e di depurazione delle acque reflue.
Modalità di affidamento	Affidamento da parte di AT04-Mo (a cui dall'1/1/2012 è subentrata ATERSIR -Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti) in base all'art. 113, comma 15bis, del D.Lgs 267/2000
Scadenza contratto di servizio	19/12/2024

Servizio gestione rifiuti urbani	
Gestore	Hera S.p.A.
Principali caratteristiche del servizio	Attività di spazzamento e pulizia del territorio, raccolta differenziata ed indifferenziata, trasporto, stoccaggio, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati agli urbani
Modalità di affidamento	Affidamento da parte di AT04-Mo (a cui dall'1/1/2012 è subentrata ATERSIR -Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti) in base all'art. 113, comma 15bis, del D.Lgs 267/2000.
Scadenza contratto di servizio	19/11/2011. La gestione da parte di Hera S.p.A. continuerà fino all'espletamento della gara da parte di ATERSIR.

Servizio di distribuzione del gas naturale	
Gestore	Hera S.p.A.
Principali caratteristiche del servizio	Distribuzione del gas naturale
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a Meta S.p.A. (oggi Hera S.p.A.) al momento della sua costituzione.
Scadenza contratto di servizio	Le attuali gestioni proseguono fino all'espletamento delle gare, da effettuarsi in ciascun Ambito Territoriale. Per l'Ambito Territoriale di cui il Comune di Modena è stazione appaltante il bando dovrà essere pubblicato entro aprile 2018.

3.3. Indirizzi generali agli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate

3.3.1 Organismi partecipati dal Comune di Modena

Società partecipate

RAGIONE SOCIALE	ATTIVITA' SVOLTE	POLITICHE DI ENTE A CUI L'ORGANISMO CONTRIBUISCE
CAMBIAMO S.p.A.	Società di trasformazione urbana per la riqualificazione urbanistica e sociale di un comparto cittadino	<ul style="list-style-type: none"> - Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale - Politica 2 – Sicurezza e legalità
FORMODENA Soc.cons.a r.l.	Attività di formazione professionale	<ul style="list-style-type: none"> - Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale - Politica 5 – Servizi e risorse
AMO S.p.A.	Regolazione e monitoraggio del servizio di trasporto pubblico locale nella provincia di Modena	<ul style="list-style-type: none"> - Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale
FARMACIE COMUNALI DI MODENA S.p.A.	Gestione farmacie comunali	<ul style="list-style-type: none"> - Politica 4 – Coesione sociale e diritti
MODENAFIERE S.r.l.	Gestione del quartiere fieristico di Modena	<ul style="list-style-type: none"> - Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale
SETA S.p.A.	Gestione del servizio di trasporto pubblico locale nei tre bacini provinciali di Modena, Reggio Emilia e Piacenza	<ul style="list-style-type: none"> - Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale
PROMO Soc. cons. a r.l.	Promozione dello sviluppo locale e marketing territoriale	<ul style="list-style-type: none"> - Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale
HERA S.p.A.	Gestione dei servizi legati al ciclo dell'acqua (potabilizzazione, depurazione, fognatura), all'utilizzo delle risorse energetiche (distribuzione e vendita di metano ed energia, risparmio energetico, teleriscaldamento e soluzioni innovative) e alla gestione dei servizi ambientali (raccolta e smaltimento rifiuti, igiene urbana, termo valorizzazione,	<ul style="list-style-type: none"> - Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale

RAGIONE SOCIALE	ATTIVITA' SVOLTE	POLITICHE DI ENTE A CUI L'ORGANISMO CONTRIBUISCE
	compostaggio); manutenzione del verde pubblico, illuminazione pubblica e impianti semaforici	
ERVET S.p.A.	Agenzia di sviluppo territoriale per la promozione di un'economia sostenibile	- Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale
BANCA ETICA Soc. coop. per azioni a r.l.	Istituto di credito con finalità etiche	- Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale
LEPIDA S.p.A.	Realizzazione e la gestione della rete regionale a banda larga delle pubbliche amministrazioni e fornitura dei relativi servizi di connettività.	- Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale - Politica 5 – Servizi e risorse

Enti pubblici vigilati

RAGIONE SOCIALE	ATTIVITA' SVOLTE	POLITICHE DI ENTE A CUI L'ORGANISMO CONTRIBUISCE
ASP PATRONATO PEI FIGLI DEL POPOLO E FONDAZIONE S. PAOLO E S. GEMINIANO	Organizzazione ed erogazione di servizi residenziali e semiresidenziali rivolti ai minori	- Politica 4 – Coesione sociale e diritti
ASP CHARITAS: SERVIZI ASSISTENZIALI PER DISABILI	Centro residenziale e semi-residenziale per l'assistenza alle persone con disabilità psico fisiche gravi	- Politica 4 – Coesione sociale e diritti

Enti di diritto privato controllati

RAGIONE SOCIALE	ATTIVITA' SVOLTE	POLITICHE DI ENTE A CUI L'ORGANISMO CONTRIBUISCE
FONDAZIONE CRESCI@MO	Gestione dei servizi scolastici ed educativi rivolti alla fascia di età 0/6 anni	- Politica 3 – Istruzione e cultura
FONDAZIONE TEATRO COMUNALE DI MODENA	Gestione e amministrazione del Teatro Comunale di Modena	- Politica 3 – Istruzione e cultura

Altri organismi partecipati

RAGIONE SOCIALE	ATTIVITA' SVOLTE	POLITICHE DI ENTE A CUI L'ORGANISMO CONTRIBUISCE
CONSORZIO ATTIVITÀ	Attuazione dei piani per gli	- Politica 1 – Sviluppo

RAGIONE SOCIALE	ATTIVITA' SVOLTE	POLITICHE DI ENTE A CUI L'ORGANISMO CONTRIBUISCE
PRODUTTIVE - AREE E SERVIZI	insediamenti produttivi (PIP) in collaborazione con altri enti	economico e territoriale
CONSORZIO PER IL FESTIVALFILOSOFIA	Organizzazione dell'evento "Festival della Filosofia"	- Politica 3 – Istruzione e cultura
FONDAZIONE MARIO DEL MONTE	Studi, ricerche e formazione su territorio, ambiente, città, economia sociale e politiche pubbliche	- Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale
FONDAZIONE CASA DI ENZO FERRARI MUSEO	Valorizzazione e promozione della storia e dell'opera di Enzo Ferrari	- Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale
FONDAZIONE SCUOLA INTERREGIONALE DI POLIZIA LOCALE	Attività di formazione per la polizia locale	- Politica 2 – Sicurezza e legalità
FONDAZIONE DEMOCENTER-SIPE	Promozione dell'innovazione e della diffusione tecnologica per le piccole-medie imprese	- Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale
FONDAZIONE VITA INDIPENDENTE	Tutela della disabilità	- Politica 4 – Coesione sociale e diritti
EMILIA ROMAGNA TEATRO FONDAZIONE	Promozione e diffusione del teatro d'arte attraverso la produzione di spettacoli e la programmazione di stagioni teatrali e rassegne. La fondazione programma le stagioni teatrali del Teatro Storchi e del Teatro delle Passioni.	- Politica 3 – Istruzione e cultura
FONDAZIONE EMILIANO-ROMAGNOLA PER LE VITTIME DEI REATI	Assistenza alle vittime dei reati	- Politica 2 – Sicurezza e legalità
FONDAZIONE ITS MAKER	Gestione e organizzazione di corsi biennali post diploma per il conseguimento del diploma di Tecnico Superiore.	- Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale - Politica 3 – Istruzione e cultura
FONDAZIONE VILLA EMMA - RAGAZZI EBREI SALVATI	Ricerca storica, formazione, progettazione didattica e promozione di iniziative culturali per la difesa della dignità, dei diritti e della giustizia	- Politica 3 – Istruzione e cultura
FONDAZIONE FOTOGRAFIA	Organizzazione di mostre e formazione, Master di Alta Formazione sull'immagine contemporanea. Servizi di restauro, catalogazione e conservazione di opere fotografiche, storiche e	- Politica 3 – Istruzione e cultura

RAGIONE SOCIALE	ATTIVITA' SVOLTE	POLITICHE DI ENTE A CUI L'ORGANISMO CONTRIBUISCE
	contemporanee	
FONDAZIONE ARTURO TOSCANINI	Promozione e realizzazione di iniziative culturali nel campo dell'arte musicale	- Politica 3 – Istruzione e cultura
FONDAZIONE MARCO BIAGI	Studio, ricerca scientifica e formazione	- Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale
FONDAZIONE ERMANNIO GORRIERI PER GLI STUDI SOCIALI	Promozione delle idee e dell'opera di Ermanno Gorrieri	- Politica 1 – Sviluppo economico e territoriale
ISTITUTO SUPERIORE DI STUDI MUSICALI "O. VECCHI - A. TONELLI"	Alta formazione musicale e relativa produzione musicale, ricerca scientifica in ambito musicale	- Politica 3 – Istruzione e cultura

3.3.2 Principali dati economici degli organismi partecipati

RAGIONE SOCIALE	QUOTA O QUALIFICA DEL COMUNE DI MODENA	RISULTATO DI ESERCIZIO 2016	RISULTATO DI ESERCIZIO 2015	RISULTATO DI ESERCIZIO 2014
CAMBIAMO S.p.A.	63,224%	-50.650	172.872	8.340
FORMODENA Soc.cons.a r.l.	57,000%	3.459	-93.949	52.018
AMO S.p.A.	45,000%	55.061	66.104	91.746
FARMACIE COMUNALI DI MODENA S.p.A.	33,400%	1.125.581	1.174.403	1.180.672
MODENAFIERE S.r.l.	14,610%	3.432	-380.120	-250.074
SETA S.p.A.	11,050%	385.707	5.328.615	546.240
PROMO Soc. cons. a r.l.	9,500%	-518.665	-107.974	-48.449
HERA S.p.A. (dati bilancio consolidato)	6,519%	220.400.000	194.000.000	182.407.000
ERVET S.p.A.	0,120%	33.199	105.877	59.940
BANCA ETICA Soc. coop. per azioni a r.l. (dati bilancio consolidato)	0,068%	6.082.000	3.702.000	4.788.000
LEPIDA S.p.A.	0,0015%	457.200	184.920	339.909
ASP PATRONATO PEI FIGLI DEL POPOLO E FONDAZIONE S. PAOLO E S. GEMINIANO	85,000%	-218.627	-243.267	-242.131
ASP CHARITAS: SERVIZI ASSISTENZIALI PER DISABILI	42,860%	5.459	14.660	-5.811
FONDAZIONE CRESCI@MO	Fondatore	-2.666	-1.001	151.461
FONDAZIONE TEATRO COMUNALE DI MODENA	Fondatore	318.562	325.572	169.834
CONSORZIO ATTIVITA' PRODUTTIVE - AREE E SERVIZI	43,350%	318.823	59.942	-93.996

RAGIONE SOCIALE	QUOTA O QUALIFICA DEL COMUNE DI MODENA	RISULTATO DI ESERCIZIO 2016	RISULTATO DI ESERCIZIO 2015	RISULTATO DI ESERCIZIO 2014
CONSORZIO PER IL FESTIVALFILOSOFIA	14,290%	3.760	3.968	3.220
FONDAZIONE MARIO DEL MONTE	Fondatore	2.560	-781	-9.122
FONDAZIONE CASA DI ENZO FERRARI MUSEO	Fondatore	17.867	101.213	6.103
FONDAZIONE SCUOLA INTERREGIONALE DI POLIZIA LOCALE	Fondatore	55.765	7.128	36.588
FONDAZIONE DEMOCENTER-SIPE	Fondatore	32.031	30.161	7.345
FONDAZIONE VITA INDIPENDENTE	Fondatore	-1.742	7.699	-2.359
EMILIA ROMAGNA TEATRO FONDAZIONE	Fondatore	-282.705	-63.875	-160.152
FONDAZIONE EMILIANO-ROMAGNOLA PER LE VITTIME DEI REATI	Fondatore	9.950	-178.936	-31.419
FONDAZIONE ITS Maker	Fondatore	1.342	2.468	-273
FONDAZIONE VILLA EMMA - RAGAZZI EBREI SALVATI	Fondatore	-14.291	25.998	-164
FONDAZIONE FOTOGRAFIA	Fondatore	9.902	12.401	8.542
FONDAZIONE ARTURO TOSCANINI	Fondatore Aderente	24.518	118.887	73.382
FONDAZIONE MARCO BIAGI	Partecipante istituzionale	15.523	866	37.378
FONDAZIONE ERMANNO GORRIERI PER GLI STUDI SOCIALI	Patrocinante	15.554	-15.608	-7.326
ISTITUTO SUPERIORE DI STUDI MUSICALI "O. VECCHI - A. TONELLI"	66,67%	-287.519	-9.066	307.765

3.3.3 Obiettivi generali per tutti gli organismi partecipati

Per tutti gli organismi partecipati dal Comune di Modena valgono i seguenti obiettivi generali:

- Mantenimento dell'equilibrio economico, in modo tale da non determinare effetti pregiudizievoli per gli equilibri finanziari del Comune.
- Assolvimento degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, con le modalità specifiche previste dalla normativa per ciascuna tipologia di organismo.
- Per le società soggette a controllo ai sensi del regolamento dei controlli interni e per la fondazione Cresci@mo trasmissione di tutte le informazioni necessarie per l'esercizio del controllo.

- Applicazione delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 175/2016 Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica.

APPROFONDIMENTO: Il sistema dei controlli del Comune di Modena sulle società partecipate

Il regolamento dei controlli interni del Comune di Modena, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 10 del 4 febbraio 2013, contiene al titolo VII le modalità di controllo delle società partecipate, finalizzato a verificare l'efficacia, l'efficienza, l'economicità e la qualità delle attività da esse svolte, nonché a valutare i possibili effetti che la loro situazione economico-finanziaria può determinare sugli equilibri finanziari del Comune di Modena.

Il controllo sulle società partecipate si realizza mediante l'organizzazione di un sistema informativo che rileva e verifica gli obiettivi delle società, la loro situazione contabile, gestionale e organizzativa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi e il rispetto delle specifiche norme di legge sulle società a partecipazione pubblica.

Sono soggette al controllo le società nelle quali la partecipazione del Comune di Modena è almeno pari al 10%, con esclusione delle società quotate e di quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, secondo quanto stabilito dall'art. 147-quater del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Per le società nelle quali la partecipazione del Comune di Modena è inferiore al 10% il controllo è circoscritto alla verifica dell'andamento economico-finanziario, al fine di valutarne gli eventuali effetti sugli equilibri finanziari del Comune. Con deliberazione della Giunta comunale n. 566 del 18.11.2014, è stata approvata l'estensione a titolo sperimentale del sistema dei controlli anche alla Fondazione Cresci@mo.

Il regolamento prevede che alla Relazione previsionale e programmatica (oggi "Documento Unico di Programmazione") sia allegata una specifica relazione contenente, per ciascuna delle società soggette a controllo, gli obiettivi dell'esercizio corredati dai relativi dati quantitativi e qualitativi e dal budget. La relazione, predisposta sulla base delle informazioni trasmesse dalle società con l'ausilio dei rappresentanti dell'Ente nei rispettivi organi di amministrazione, evidenzia la congruenza di tali obiettivi con le linee programmatiche dell'Amministrazione comunale. Successivamente, almeno una volta l'anno entro il 30 settembre, viene effettuato il monitoraggio sull'andamento delle società, attraverso l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi e al budget e l'individuazione delle eventuali azioni correttive anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente. Infine, al termine dell'esercizio, le risultanze del controllo vengono evidenziate in un'apposita relazione predisposta dalla Giunta comunale sulla base delle informazioni trasmesse dalle società con l'ausilio dei rappresentanti dell'Ente nei rispettivi organi di amministrazione.

APPROFONDIMENTO: le recenti norme in materia di organismi partecipati

Come in materia di servizi pubblici locali, sono state approvate nell'ultimo decennio diverse norme riguardanti gli organismi a partecipazione pubblica locale, con particolare attenzione rivolta alle società. Si tratta essenzialmente di norme volte a limitare la facoltà per gli enti di costituire organismi o di parteciparvi, a contenere il numero e i compensi degli amministratori, ad ampliare il livello di trasparenza della loro organizzazione e gestione nonché, in generale, ad attrarre progressivamente tali organismi verso la disciplina vincolistica in materia di finanze pubbliche, da un lato, ribadendo la loro natura privatistica (per quanto non espressamente derogato da tali normative), dall'altro.

Il quadro normativo ha sofferto di una marcata frammentarietà: la numerosità degli interventi legislativi, l'assenza di un quadro organico e stabile e le conseguenti diffuse incertezze interpretative hanno spesso determinato oggettive difficoltà nel perseguire le finalità dichiarate dal legislatore.

Di seguito le più rilevanti e recenti norme in materia di organismi partecipati.

1) Accantonamento per perdite delle aziende, istituzioni e società partecipate

L'art. 21 del D.Lgs. 19.8.2016, n. 175, prevede che le pubbliche amministrazioni locali, a decorrere

dall'esercizio 2015, effettuino uno specifico accantonamento a fronte delle perdite dalle proprie società partecipate; un tale obbligo era già stato stabilito dalla legge 27.12.2013 n. 147 (Legge di stabilità 2014), che rimane tuttora applicabile (sempre a decorrere dall'esercizio 2015) alle aziende e alle istituzioni. Nello specifico, l'accantonamento si effettua qualora detti organismi presentino un risultato di esercizio (o saldo finanziario) negativo. In tal caso le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonano nell'anno successivo, in apposito fondo vincolato, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Tale accantonamento potrà poi essere reso disponibile qualora la perdita sia ripianata o la partecipazione dismessa o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione.

La norma specifica le modalità di calcolo per il periodo transitorio:

a) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016. Qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b);

b) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.

A seguito delle modifiche apportate al menzionato art. 21, D.Lgs. 175/2016 a opera del D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100, le pubbliche amministrazioni locali possono ripianare le perdite subite dalle società partecipate mediante le somme accantonate secondo il meccanismo appena descritto, sempre nei limiti della loro quota di partecipazione e dei limiti previsti dalla disciplina UE in materia di aiuti di stato, nonché degli ulteriori limiti di cui all'art. 14 del D.Lgs. 175/2016 (ovvero, impossibilità di ripianare perdite in assenza di un piano di risanamento qualora la società versi in stato di crisi o nel caso in cui la società abbia registrato perdite per tre esercizi consecutivi).

2) Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali

La legge 7-8-2015 n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" prevede agli articoli 16 e seguenti che il Governo è delegato ad adottare entro dodici mesi, fra gli altri, decreti legislativi di semplificazione dei seguenti settori:

- 1) partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche;
- 2) servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Il 10 agosto il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il decreto legislativo contenente il testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSP). Tale decreto (recante n. 175 del 2016) è in vigore dal 23 settembre 2016 e disciplina la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta. Tale testo unico, recentemente emendato dal D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100, reca pertanto (accanto a specifiche definizioni volte a circoscriverne l'ambito applicativo) disposizioni in deroga alla normativa in materia di società contenuta nel codice civile, che continua dunque a trovare applicazione, assieme alle norme generali di diritto privato, per tutto quanto non espressamente disciplinato dal testo unico.

Il decreto delegato in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, approvato in via definitiva nella seduta del Consiglio dei Ministri del 24 novembre 2016, non è invece stato promulgato (e non è dunque entrato in vigore) onde prevenirne la possibile caducazione in conseguenza di quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con sentenza del 25 novembre 2016, n. 251, mediante la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale (per lesione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni) di varie norme di delegazione che autorizzavano l'emanazione del decreto. Come indicato dal Consiglio di Stato nel parere n. 83 del 17 gennaio 2017, a fronte della menzionata pronuncia di illegittimità costituzionale e della mancata promulgazione di detto testo unico, il riordino della disciplina sui servizi pubblici locali di interesse economico generale dovrebbe a questo punto passare attraverso l'adozione di una nuova legge delega conforme ai vincoli procedurali sanciti dalla Corte costituzionale, o una legge ordinaria (il cui disegno ben potrebbe riprodurre, quantomeno in parte, il contenuto del decreto delegato non promulgato).

3) Revisione straordinaria delle partecipazioni societarie

Al precipuo fine dell'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, della tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, a norma dell'art. 24, D.Lgs. 175/2016, ciascuna amministrazione pubblica deve effettuare entro il 23 marzo 2017 (termine recentemente prorogato al 30 settembre 2017 dal D.Lgs. 100/2017) con provvedimento motivato una ricognizione di tutte le partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute alla data di entrata in vigore del TUSP.

Nel medesimo provvedimento debbono essere individuate le partecipazioni eventualmente detenute in società:

i. che perseguono finalità diverse da quelle cui sono istituzionalmente preposte le amministrazioni socie o svolgono attività non ammesse dal D.Lgs. 175/2016 (fra tutte, si ricorda che è consentita la produzione di servizi di interesse generale, anche di rilevanza economica);

ii. per le quali non è verificata la convenienza economica o la sostenibilità finanziaria, ovvero che non siano compatibili con l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, nonché quelle per le quali è previsto un intervento finanziario incompatibile con la disciplina dei trattati europei, in particolare in materia di aiuti di stato;

ii. che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

iii. che svolgano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;

iv. che abbiano conseguito nel triennio precedente un fatturato medio non superiore a un milione di euro;

v. che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, ove si tratti di società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale;

vi. nei cui confronti si ravvisi la necessità di contenimento dei costi di funzionamento o di aggregazione con altre società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4 TUSP.

Le eventuali partecipazioni come sopra individuate debbono quindi essere alienate entro un anno dall'adozione del provvedimento di ricognizione, ovvero devono essere oggetto delle misure di razionalizzazione previste dall'art. 20, D.Lgs. 175/2016 (cessione, fusione o liquidazione).

Il provvedimento così adottato (entro i termini perentori sopra indicati, pena la sospensione dall'esercizio dei diritti sociali) deve dunque essere trasmesso alla Corte dei Conti e al Ministero dell'Economia e delle Finanze e costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi dell'art. 1, comma 612, L. 190/2014 (che ha introdotto, nel corso del 2015, l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di dismettere le proprie partecipazioni o di razionalizzare le società partecipate al ricorrere di presupposti che in larga parte coincidono con quelli ora richiamati dall'art. 24, D.Lgs. 175/2016).

Con deliberazione n. 31 del 6.4.2017 (pubblicata sul sito istituzionale del Comune), il Consiglio comunale di Modena ha approvato la revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute dal Comune, così fornendo altresì il prescritto aggiornamento al piano operativo di razionalizzazione e alla correlativa relazione sui risultati conseguiti che il Comune ha adottato (ai sensi della L. 190/2014) entro le rispettive scadenze previste per legge.

3.4. Tendenze relative alle risorse umane dell'Ente

Il numero di dipendenti in servizio registra una costante riduzione negli anni, confermata anche nell'anno 2016, dovuta principalmente all'applicazione delle disposizioni normative in materia di limiti alla spesa di personale e limiti alla possibilità di coprire il turn over.

	PERSONALE PRESENTE AL 31/12					
CATEGORIA	ANNI					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A	75	74	73	69	62	60
B1	164	160	157	149	139	139
B3	189	182	180	178	165	159
C	1031	982	955	927	876	861
D1	245	240	239	237	233	230
D3	135	136	134	132	130	125
Dirigenti	24	23	21	21	16	17
Dirigenti a TD	13	13	13	14	14	15
Giornalista	1	1	1	0	0	0
Direttore Generale	1	1	1	1	1	1
Segretario Generale	1	1	1	1	1	1
TOTALE	1879	1813	1775	1729	1637	1608

La diminuzione di personale dal 2011 al 2016 ha interessato 271 unità distribuite su tutte le categorie giuridiche compresi i dirigenti, intesi come sommatoria di quelli a tempo indeterminato e a tempo determinato.

APPROFONDIMENTO: il quadro normativo vigente in materia di spese di personale negli Enti locali

E' fuori dubbio che i dipendenti di un'Azienda ne costituiscono il patrimonio più importante. Tuttavia, negli ultimi anni, per quanto riguarda la gestione delle risorse umane degli Enti Locali, ha prevalso una logica incentrata nella definizione di vincoli di spesa sempre più rigidi, improntata a definire un quadro orientato prevalentemente a stabilire uno stretto contenimento dei limiti assunzionali. Tutto ciò, limita pesantemente la possibilità di sviluppare un'autonoma politica del personale da parte degli Enti, anche con riferimento alla politica retributiva.

Le disposizioni che nel tempo si sono succedute e quelle attualmente vigenti riguardano sia il contenimento della spesa di personale che le limitazioni alle possibilità di assunzioni di personale.

Il contenimento della spesa di personale

La norma di riferimento è l'art. 1, comma 557 e successivi della Legge 27.12.2006, n. 296.

Nella sua attuale formulazione, la disposizione stabilisce che gli Enti sottoposti al patto di stabilità interno, come il Comune di Modena, assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico – amministrative;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

L'art. 16 del D.L. n. 113/2016 ha abrogato la lettera a) del predetto comma che prescriveva la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti; la Corte dei Conti – Sezione Autonomie, con sentenza n. 27/2015, aveva ritenuto cogente l'applicazione della disposizione stessa.

Ai fini dell'applicazione del citato art. 1 comma 557 costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del D. Lgs. n. 267/2000, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati senza estinzione del rapporto di lavoro, in strutture o organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'Ente.

Fino all'anno 2014, la riduzione della spesa di personale, così definita, doveva avvenire con riferimento all'anno precedente.

Con l'art. 3, comma 5-bis del D.L. n. 90/2014 convertito nella Legge n. 114/2014 è stato stabilito che ai fini dell'applicazione del citato comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli Enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della disposizione.

In concreto, per gli Enti già coinvolti nel 2014 nel processo di armonizzazione dei Bilanci, come il Comune di Modena, sulla base delle indicazioni fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato – sito Arconet Armonizzazione contabile enti territoriali – è possibile considerare il valore medio del triennio 2011, 2012 e 2013, in quanto, a seguito del passaggio al principio della competenza finanziaria potenziata, l'importo degli impegni del 2012 potrebbe non costituire una base corretta.

Di tale possibilità, si è avvalso il Comune di Modena.

Ai fini del contenimento delle spese in materia di pubblico impiego, con l'art. 9, comma 28, della legge 122/2010, è stato introdotto il limite del 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le tipologie di cui agli articoli 7 e 36 del D.Lgs. 165/2001, e cioè: assunzioni di personale a tempo determinato, contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di formazione-lavoro ed altri rapporti formativi, somministrazione di lavoro e lavoro accessorio.

Tale limite non si applica, sempre in base alle disposizioni della Legge 122/2010, ai Comuni sottoposti al patto di stabilità interno che hanno garantito la costante riduzione della spesa di personale, fermo restando che la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, fattispecie in cui rientra il Comune di Modena.

Limiti alle assunzioni di personale

Il quadro normativo sulle limitazioni alle assunzioni di personale è complesso e si articola in tre filoni distinti differenziati a seconda del profilo ricercato:

- possibilità di effettuare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato del personale delle scuole d'infanzia e asilo nido, senza alcuna limitazione legato al turn over fatta eccezione per la disponibilità di organico e di spesa sostenuta per assicurare gli stessi servizi svolti nell'anno educativo e scolastico 2015/2016 (riferimento comma 228 bis dell'art 1 legge 208/2015);
- possibilità di assumere a tempo indeterminato operatori di polizia municipale nel limite dell'80% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente con analogo profilo (art 7 comma 2 bis della legge 48/2017);
- per gli anni 2016, 2017 e 2018, possibilità di spendere per nuove assunzioni relative al personale non dirigenziale, diverso da quello di cui ai due precedenti punti non più del 25% dei risparmi derivanti dalle cessazioni del medesimo personale dell'anno precedente (legge 208/2015 come integrata dalla legge 96/2017 per la sua applicazione al Comune di Modena).

Il variare del quadro normativo di riferimento ha portato a ridefinire le tendenze occupazionali concentrando l'attenzione sul mondo della scuola per garantire la continuità e assicurare la qualità dei servizi almeno per l'anno scolastico 2017-2018, continuare a perseguire le politiche della sicurezza della città per tutto il mandato, garantendo la copertura totale del turn over dell'area della vigilanza

anche oltre al limite previsto dalla norme utilizzando le capacità assunzionali degli altri profili.

La limitazione alle capacità assunzionali sugli altri profili ha indotto l'Ente a ripensare alla gestione di alcuni servizi, orientandosi verso ruoli di controllo e coordinamento delle funzioni al fine di garantire il governo della struttura. Conseguentemente, il fabbisogno di personale che per il triennio 2016 – 2018 era stato ridotto, come da deliberazione della Giunta Comunale n. 320 del 30.6.2016, ha subito una ulteriore contrazione nel 2017. Con deliberazione della Giunta Comunale n. 279 del 23.5.2017 il numero dei posti in dotazione è stato diminuito da 1.858 a 1826 posti, per l'introduzione di modalità diverse di gestione di alcuni servizi dell'Ente quali attività di rilevazione prezzi e gestione delle autorizzazioni ZTL e invalidi e servizio di assistenza domiciliare.

Le tabelle seguenti dimostrano il rispetto dei vincoli.

Spesa di personale (*)	CONSUNTIVO 2011	CONSUNTIVO 2011	CONSUNTIVO 2013	ASSESTATO 2017 (**)
	73.243.732,55	73.243.732,55	66.077.534,41	61.260.050,72
Media triennio 2011/2013			70.854.999,84	
Differenza				- 9.594.949,11

(*) Gli importi sono costruiti sulla base di quanto stabilito nelle Linee Guida della Corte dei Conti.

(**) importi aggiornati alla 3° variazione di bilancio – luglio 2017.

La diminuzione del personale a tempo indeterminato dal 2011 al 2016 è stata accompagnata da un calo costante del personale assunto a tempo determinato mediato dalla necessità, per garantire alcuni servizi e rispettare prerogative contrattuali (conservazione del posto) del personale cessato, di mantenere in essere rapporti di lavoro a tempo determinato. Il calo costante si conferma invece rispetto al personale assunto con co.co.co, fattispecie che è destinata ad esaurire nel corso del 2017 e per gli anni a seguire a causa di nuove disposizioni normative.

Il calo del personale docente frutto di scelte normativamente forzate degli anni precedenti, la scelta dell'adozione di un piano straordinario di assunzione sul mondo della scuola e l'esternalizzazione del servizio di assistenza domiciliare ha portato un calo del personale assunto contratto di somministrazione, tendenza che dovrebbe consolidarsi nel tempo.

TIPOLOGIA CONTRATTUALE	ANNI					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personale a tempo determinato	97	59	49	39	48	69
Personale con contratto di lavoro interinale	63	58	49	58	54	54
Personale con contratto CO.CO.CO	29	18	13	13	8	1

N.B. Il personale è indicato in anni/persona

RISPETTO LIMITE DI SPESA IN MATERIA DI LAVORO FLESSIBILE

Il rispetto dei vincoli di spesa in materia di lavoro flessibile è dimostrato dalla tabella seguente che mette a confronto, per ciascuna tipologia di contratto flessibile, la spesa del 2009 con quella del 2016.

Il limite di spesa è riferito al complesso della spesa per lavoro flessibile sostenuta nel 2009, non alla singola tipologia.

TIPOLOGIA CONTRATTUALE	CONSUNTIVO 2009	ANNO 2017 FABBISOGNO (*)
Somministrazione di lavoro	2.073.700	1.932.737
Contratti di Collaborazione Coordinata e Continuativa	1.175.746	0
Rapporti di lavoro a tempo determinato e rapporti formativi	3.411.271	2.022.787
TOTALE	6.660.717	3.955.524

() importi aggiornati alla 3° variazione di bilancio – luglio 2017.*

Nella spesa di personale sono anche compresi gli stanziamenti delle risorse da destinare al salario accessorio dei dipendenti e dei dirigenti.

Nell'ambito dell'armonizzazione dei Bilanci, la spesa per il salario accessorio è interamente stanziata nell'esercizio di competenza e, in attesa della sottoscrizione del contratto integrativo, tali risorse confluiscono nella quota vincolata di avanzo di amministrazione.

Anche con riferimento specifico al salario accessorio per il personale dipendente e dirigente esistono dei vincoli di spesa (art. 1, comma 236 della Legge n. 208 del 28/12/2015).

Per l'anno 2016, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, anche dirigente, non possono superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e sono, comunque, automaticamente ridotte in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

In sede di costituzione dei Fondi relativi al trattamento accessorio dei dipendenti e dei dirigenti, mediante apposita determinazione, viene attestato e dimostrato il rispetto del suddetto vincolo.

Di seguito le tabelle con gli importi dei fondi degli ultimi cinque anni.

FONDI CERTIFICATI DIPENDENTI

2012	2013	2014	2015	2016
8.173.794,13	7.793.640,04	7.788.987,27	7.886.354,65	7.789.121,78

FONDI CERTIFICATI DIRIGENTI

2012	2013	2014	2015	2016
1.412.072,11	1.319.135,23	1.340.447,42	1.235.345,69	1.152.283,47

3.5. Coerenza e compatibilità del bilancio con le disposizioni del pareggio di bilancio

La legge di stabilità 2017, nel superare le disposizioni vigenti relativamente al saldo finale di competenza potenziato introdotto in via sperimentale con la legge di stabilità 2016, ha previsto per il triennio 2017-2019 l'introduzione del nuovo indicatore del pareggio di bilancio nei termini di cui alla legge 243/2012 come modificata dalla legge 164/2016 e poi a regime come previsto dalla legge di riforma del pareggio di bilancio dal 2020 in poi.

L'elemento nuovo del nuovo indicatore è rappresentato dall'inclusione nel triennio considerato dei fondi pluriennali vincolati in entrata nella misura stabilita dalla legge di bilancio, cioè per i Comuni fino a 700 milioni, di cui 300 milioni per edilizia scolastica, con utilizzo integralmente dal 2020 dei fondi pluriennali vincolati.

Il nuovo vincolo di finanza pubblica ha introdotto dall'anno 2017 il computo oltre che dei primi 5 titoli di entrata e dei primi 3 titoli della spesa, anche dei fondi pluriennali vincolati in entrata e spesa al netto delle poste finanziate da indebitamento, nei limiti e con le procedure di riconoscimento di seguito evidenziate.

Si tratta in particolare di una procedura specifica di richiesta di spazi di pareggio da formulare analiticamente per singolo investimento approvato o in programma per cui sia necessario richiedere spazi per applicazione dell'avanzo di amministrazione vincolato per investimenti o per nuovo indebitamento, ma con progetto esecutivo approvato o in programma, da avanzare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio di missione per edilizia scolastica e al MEF per i restanti investimenti, nel 2017 entro rispettivamente il 20 febbraio con risposta prevista entro il 5 marzo e il 15 marzo.

Ciò determina la necessità in sede di previsione di bilancio di formulare una proposta di spazi da richiedere da verificare e integrare eventualmente in sede di variazione di bilancio e conseguente adeguamento del prospetto di pareggio allegato al bilancio medesimo.

In ogni caso, sulla base del bilancio assestato 2018-2019, si riporta il quadro dimostrativo del rispetto del saldo di competenza finale relativamente al bilancio previsionale 2016-2018, annualità 2018 e 2019, proiettato anche al 2020, come definito nella legge di stabilità 2016.

Il saldo positivo indica lo spazio disponibile per applicazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio consuntivo precedente.

ANNO 2018 – pareggio di bilancio

A) Fondo pluriennale vincolato di entrata	5,633
B) Tit. 1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	145,968
C) Tit. 2 Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi di finanza pubblica	17,414
D) Tit. 3 Entrate extratributarie	57,376
E) Tit. 4 Entrate in conto capitale	31,325
G) Spazi Finanziari acquisiti	-

H) Tit 1 spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica	214,027
I) Tit. 2 Spese in conto capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica	36,696
M) Spazi finanziari ceduti	-
M1) Spazi finanziari acquisiti nel 2015 e 2016 e da restituire nel 2017 e 18-	1,540
N) Equilibrio di bilancio	0,045

ANNO 2019 – – pareggio di bilancio

F) Fondo pluriennale vincolato di entrata	3,504
G) Tit. 1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	146,069
H) Tit. 2 Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi di finanza pubblica	16,833
I) Tit. 3 Entrate extratributarie	57,180
J) Tit. 4 Entrate in conto capitale	32,201
J) Spazi Finanziari acquisiti	-
K) Tit 1 spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica	212,579
L) Tit. 2 Spese in conto capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica	35,646
M) Spazi finanziari ceduti	-
M1) Spazi finanziari acquisiti nel 2015 e 2016 e da restituire nel 2017 e 18-	-
N) Equilibrio di bilancio	7,562

APPROFONDIMENTO: la legge di pareggio di bilancio e le modifiche intervenute

L'originaria legge 243/12 è stata successivamente modificata dalla legge 164/2016 ed in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2017, al fine di semplificare e uniformare gli obblighi inizialmente previsti a carico di Regioni e amministrazioni locali, di raggiungere gli equilibri correnti e finali di cassa e competenza sia in fase previsionale sia in sede di rendiconto.

Il primo equilibrio da rispettare, sarebbe stato l'equilibrio di parte corrente, che si raggiunge quando il saldo fra entrate e spese correnti sia maggiore o uguale a zero. In altre parole, il bilancio rispetta questo equilibrio se le entrate dei primi tre titoli sono non inferiori alle spese del primo e quarto titolo, in cui è allocato il rimborso della quota capitale dei prestiti nello schema di bilancio armonizzato.

L'equilibrio corrente, sia in termini di competenza che di cassa, avrebbe dovuto essere rispettato sia in fase previsionale (per cui il controllo deve essere effettuato sugli stanziamenti) sia in sede di rendiconto della gestione (in cui rilevano invece accertamenti e impegni).

Oltre all'equilibrio corrente, gli enti sarebbero poi stati tenuti al raggiungimento di un saldo non negativo, sempre in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali.

Concorrevano a formare le entrate finali, oltre alle correnti, anche i proventi in conto capitale e le entrate per riduzione di attività finanziarie. La spesa finale comprendeva invece le uscite correnti, quelle in conto capitale e gli oneri per incremento di attività finanziarie.

Qualora si fosse riscontrato uno squilibrio in sede di rendiconto, esso avrebbe dovuto coperto entro il triennio successivo, mentre i saldi positivi potevano essere destinati all'estinzione del debito o al finanziamento delle spese di investimento.

L'indebitamento non concorreva e al raggiungimento dell'equilibrio finale.

In base all'articolo 10 della legge 243/2012, nessun comune ed ente locale avrebbe potuto ricorrere all'indebitamento in misura superiore all'importo della spesa per rimborso prestiti risultante dal proprio bilancio di previsione, disposizione questa che inspiegabilmente penalizza gli enti virtuosi con basso indebitamento come il nostro.

Le operazioni di indebitamento avrebbero dovuto inoltre essere effettuate sulla base di intese da concludere in ambito regionale.

Le Regioni sarebbero state garanti dell'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali del proprio territorio. A questo fine gli enti avrebbero dovuto comunicare annualmente il saldo di cassa finale che prevedono di conseguire, e gli investimenti da realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

Lo squilibrio della gestione di cassa finale a livello regionale avrebbe determinato l'obbligo, sia per la regione sia per gli enti inadempienti, di rientro nell'anno successivo.

Il ricorso all'indebitamento, infine, sarebbe stato consentito solo per il finanziamento di spese di investimento e contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile del bene che si acquista o realizza.

Ora la modifica legislativa richiamata (L. 164/2016) di modifica alla 243, ha inteso innanzitutto porre un rimedio ai punti critici evidenziati, in particolare:

- 1) la mancata corrispondenza della originaria legge 243/2012 con la nuova contabilità, corrispondente alla mancata previsione negli equilibri anzidetti della voce dei fondi pluriennali vincolati in parte entrata nei termini della competenza, a finanziamento della spesa reimputata dagli anni pregressi ed esigibile nell'anno di riferimento;
- 2) la semplificazione dei vincoli del pareggio di bilancio, limitando al saldo di competenza finale previsionale e a consuntivo l'indicatore da monitorare, considerando anche il fondo pluriennale vincolato in parte entrata e spesa sulla base della legge ordinaria;
- 3) il superamento del vincolo di ricorso al debito solo nei limiti dei rimborsi di prestiti scritti nel preventivo, con il meccanismo delle intese regionali, ma solo con l'obiettivo di garantire che le spese per i rimborsi del debito non mettano a repentaglio il pareggio fra entrate e spese finali a livello territoriale.

Sono restati comunque aperti, anche con l'approvazione della legge richiamata, alcuni rilevanti problemi quali, in particolare, l'incertezza sulla programmazione pluriennale dovuta all'inclusione o meno dei fondi pluriennali vincolati nel calcolo del saldo finale di competenza nei limiti stabiliti fino al 2019 dalla legge annuale di bilancio e la mancata inclusione in parte entrata dell'avanzo di amministrazione vincolato, la cui applicazione determina in questa formulazione della norma un peggioramento del pareggio di bilancio nel caso di utilizzo nel bilancio annuale.

3.6. Indirizzi generali in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza

In ossequio a quanto disposto nella L. 190/2012 - art. 1 comma 8, così come modificato dal D.lgs n. 97/2016, art. 41 lett. g, costituisce obiettivo strategico dell'Amministrazione la riduzione del livello di rischio di corruzione all'interno della struttura organizzativa dell'ente, e nell'ambito dell'attività da questo posta in essere.

In particolare la strategia per la riduzione dei livelli di rischio di corruzione segue le seguenti linee programmatiche:

- approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018/2020 entro il termine di legge tenendo conto delle indicazioni dell'ANAC;
- prosecuzione dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa come strumento di prevenzione dell'illegalità. Il sistema dei controlli interni e, soprattutto, il controllo successivo di regolarità amministrativa, è funzionale a garantire la legalità dell'agire amministrativo contestualmente ad ulteriori strumenti di prevenzione dell'illegalità. Tra questi la realizzazione di interventi formativi dedicati in materia di appalti pubblici e di trasparenza;
- prosecuzione dell'integrazione tra Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e ciclo della performance inserendo all'interno del PEG obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza;
- prosecuzione delle azioni a sostegno della trasparenza, anche con riferimento all'istituto dell'accesso civico.



4. DECLINAZIONE DELLE LINEE STRATEGICHE DI MANDATO



Politica 1 “Sviluppo economico e territoriale”



Declinazione delle linee strategiche per programma

Programma 1.01 “Occupazione e lavoro”

- Promuovere la conoscenza del mercato del lavoro presso le giovani generazioni migliorando la comunicazione, l'informazione e la cultura del lavoro, dell'impresa, della formazione continua.
- Consolidare le positive relazioni con le organizzazioni imprenditoriali, le associazioni professionali e di categoria, le organizzazioni sindacali per sviluppare azioni comuni per lo sviluppo locale.
- Agire da facilitatori delle relazioni nelle eventuali situazioni di crisi aziendale.

Programma 1.02 “Promozione delle eccellenze e turismo”

- Potenziare l'identità turistica di Modena, in relazione alla rete territoriale, favorendo collaborazioni inter-istituzionali e partnership con soggetti pubblici e privati.
- Migliorare la percezione dei punti di forza del territorio, perseguendo il benessere e la soddisfazione dei turisti, e generando benefici sociali, economici, ambientali e culturali.
- Potenziare la rete dei luoghi dell'innovazione favorendo la strutturazione di un ecosistema dell'innovazione territoriale inclusivo, a partire da giovani, donne e popolazione fragile.
- Supportare lo sviluppo e la riqualificazione del tessuto economico e produttivo modenese con azioni volte alla rigenerazione e all'innovazione.

Programma 1.03 “Smart city e innovazione urbana”

- Sviluppare la strategia per la digitalizzazione e l'innovazione di processo dell'ente secondo il Piano Triennale AGID per l'Informatica nella PA.
- Proseguire l'implementazione dei servizi on-line, con particolare attenzione alla sicurezza informatica e alla comunicazione.

- Aumentare il livello di cultura digitale di tutte le fasce della popolazione mediante interventi formativi, eventi, e l'associazionismo.
- Completare ed implementare la programmazione strategica in materia di smart city, anche grazie ad attività di benchmarking e confronti con la comunità di innovatori locali.
- Proseguire nello sviluppo di investimenti infrastrutturali e nel supporto alla ricerca innovativa basata sulla cultura del dato, mediante partnership con soggetti pubblici e privati.

Programma 1.04 "Opportunità europee ed internazionali"

- Partecipare attivamente alla programmazione regionale dei Fondi strutturali europei 2014-2020, con particolare attenzione alla gestione dei contributi e alla loro rendicontazione. Partecipare alla Rete regionale per la comunicazione dei Fondi strutturali.
- Ricercare nuove opportunità di finanziamento a valere sui Fondi a gestione diretta della Commissione europea, gestire e rendicontare gli interventi finanziati.
- Sviluppare ulteriormente le attività di cittadinanza europea su scala provinciale e le partnership in tema di politiche europee.
- Sviluppare le relazioni internazionali, il networking con le reti europee e rivitalizzare i gemellaggi.
- Sostenere e realizzare attività afferenti alle tematiche della pace, della solidarietà internazionale e dei diritti. Proseguire la collaborazione con la Fondazione Cassa di Risparmio in materia di sostegno alla cooperazione internazionale delle associazioni e ong del territorio modenese.

Programma 1.05 "Sicurezza del territorio"

- Monitorare gli interventi di sicurezza idraulica previsti dagli enti preposti sul territorio comunale.
- Realizzare gli interventi di manutenzione sulla rete dei canali di competenza del Comune di Modena.
- Sviluppare il progetto europeo "Grow Green" con la realizzazione di un'azione pilota di gestione del rischio idraulico nella città di Modena, adottando una strategia Nature Based Solution (NBS).
- Aggiornare e potenziare le competenze, i piani e l'operatività comunale in materia di Protezione Civile, con particolare riferimento al nuovo sistema di allertamento regionale.

Programma 1.06 “Manutenzione della città e lavori pubblici”

- Monitorare, mantenere e migliorare l'efficienza e sicurezza del patrimonio edilizio, del sistema viario e del verde urbano comunale.
- Programmare, progettare e realizzare nuove opere o interventi di manutenzione straordinaria rivolti al patrimonio edilizio, principalmente scolastico, a strade, infrastrutture e verde urbano.
- Continuare il ripristino e il consolidamento del patrimonio edilizio storico comunale danneggiato dagli eventi sismici del maggio 2012.
- Progettare e attuare interventi di riqualificazione urbana, nuove connessioni stradali, rotatorie e percorsi ciclo pedonali.
- Predisporre e realizzare azioni mirate alla prevenzione dei rischi negli ambienti di lavoro e di servizio agli utenti, continuare l'attività di formazione dei lavoratori dell'Ente e di sorveglianza sanitaria dei dipendenti

Programma 1.07 “Trasformazione e valorizzazione del patrimonio”

- Mantenere la condizione di sana e corretta gestione del patrimonio immobiliare.
- Conservare buoni livelli di cespiti patrimoniali del Comune in quanto beni della collettività.
- Sviluppare programmi di valorizzazione del patrimonio comunale, di concerto con i Settori coinvolti, e piani di dismissione immobiliare.
- Ridefinire i criteri regolamentari per la concessione in uso dei beni immobili a soggetti terzi.

Programma 1.08 “Pianificazione e riqualificazione urbana”

- Proseguire la riscrittura degli strumenti di governo del territorio (PSC/RUE), mediante forme di partecipazione, orientando le prospettive di sviluppo, anche di "area vasta" e nel contesto europeo, e favorendo processi di rigenerazione, nuove forme e qualità dell'abitare, e la città pubblica.
- Definire misure di contenimento del consumo di nuovo suolo migliorando l'integrazione tra città e campagna, tutelando le risorse naturalistiche ed ambientali e valorizzando il patrimonio storico culturale, con un progetto organico di paesaggio.
-

- Avviare progettualità preliminari ad ipotesi e scenari di sviluppo dei principali progetti urbani, orientando l'attività degli uffici tecnici ad un ruolo di regia, promozione e gestione.
- Proseguire la gestione e manutenzione dello strumento vigente per dare risposta alle richieste di trasformazione poste dalla città..
- Attivare progetti di aggiornamento e revisione delle procedure, collaborando al contrasto e recupero dell'evasione fiscale, e proseguendo la semplificazione intersettoriale dei procedimenti.

Programma 1.09 "Politiche abitative"

- Migliorare ed efficientare la gestione del patrimonio abitativo ERP del Comune intervenendo su regolamenti di accesso e mobilità, monitoraggio dell'utilizzo del patrimonio, edilizia sociale e convenzionata.
- Aumentare il patrimonio abitativo residenziale pubblico di proprietà comunale attraverso bandi di acquisto di edifici o parti autonome, evitando l'acquisizione di alloggi sparsi.
- Avviare progetti di riqualificazione e rigenerazione del patrimonio esistente attraverso l'approvazione dei piano annuali/pluriennali per adeguare il patrimonio alle nuove politiche energetiche e ambientali.
- Implementare progetti di housing sociale (R-NORD, ecc.); proseguire, aggiornare e completare i progetti in corso (Via Nonantolana, completamento Piano PEEP, ecc.).

Programma 1.10 "Ambiente"

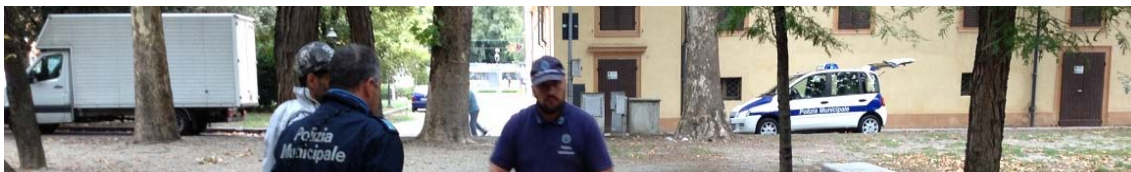
- Completare il piano Modena Ambiente 2019 di potenziamento della raccolta differenziata, con ampliamenti e modifiche nella seconda parte della consiliatura, coordinandosi con Atersir per le gare di bacino ed i cambiamenti normativi regionali e nazionali.
- Proseguire e migliorare, con attenzione a tempi e investimenti, i percorsi dei contratti di servizio per la gestione calore ed energia degli immobili pubblici, per l'illuminazione pubblica, e per la gara delle reti gas in cui l'Ente funge da stazione appaltante.
- Applicare sul territorio il nuovo PAIR 2020 regionale per la qualità dell'aria, promuovendo mobilità sostenibile, progetti di mitigazione e adattamento climatico, con la prospettiva internazionale del Patto dei Sindaci 2020 e del secondo step 2030.
- Promuovere sostenibilità ambientale, ecologia e sani stili di vita attraverso le attività dirette del Comune, la collaborazione con la società civile e

l'associazionismo e il coordinamento con le reti nazionali ed internazionali di enti locali.

Programma 1.11 "Mobilità sostenibile"

- Sviluppare e potenziare il Trasporto pubblico locale in termini di qualità dell'offerta di trasporto e riqualificando le infrastrutture, anche attraverso la ridefinizione dei ruoli dell'agenzia AMO e della società pubblica di gestione SETA.
- Avviare il processo di realizzazione nelle aree del compendio della stazione RFI del grande hub intermodale del trasporto passeggeri provinciale, con il trasferimento della stazione autobus e la realizzazione del grande passante ciclopedonale N/S.
- Potenziare la rete ciclabile urbana ed extraurbana e delle connessioni anche attraverso l'ampliamento delle zone a velocità calmierata per le auto, contemporaneamente all'aumento delle infrastrutture per la sosta sicura dei mezzi.
- Completare la rete viaria principale prevista dagli strumenti urbanistici realizzando la tangenziale complanare all'autostrada A1 e la "bretella" di collegamento tangenziale-nuova autostrada Campogalliano/Sassuolo, per ridurre gli attraversamenti della città.
- Revisionare in modo diffuso la viabilità urbana per incrementare i livelli di sicurezza, risolvere i nodi critici che originano congestione, rimodulare le sezioni a favore della mobilità ciclabile e pedonale.

Politica 2 “Sicurezza e legalità”



Declinazione delle linee strategiche per programma

Programma 2.01 “Politiche per la legalità e le sicurezze”

- Potenziare il coordinamento intersettoriale e interistituzionale delle politiche di sicurezza urbana e stradale anche in attuazione del nuovo Patto per Modena Sicura, coinvolgendo gli attori sociali ed economici del territorio.
- Migliorare la vivibilità e la sicurezza degli spazi pubblici con progetti che integrino interventi di manutenzione, recupero strutturale, accompagnamento sociale, di carattere regolamentare e/o di ordinanza per rafforzare il governo del territorio.
- Innovare e potenziare il sistema di videosorveglianza cittadino, a supporto delle attività di controllo delle forze di polizia, estendendolo alle aree più periferiche della città.
- Prevenire i reati maggiormente diffusi, supportare le vittime con percorsi di sostegno, prevenire i comportamenti a rischio e devianti con percorsi di educazione alla legalità e alla responsabilità.
- Consolidare i percorsi di prevenzione e contrasto all'illegalità diffusa, alle infiltrazioni del crimine organizzato e di stampo mafioso nell'economia legale, all'evasione/elusione fiscale, rafforzare una rete provinciale per l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Programma 2.02 “Presidio del territorio”

- Potenziare il controllo stradale del territorio, definendo forme di educazione stradale rivolte alla fascia adolescenziali, e potenziando la sicurezza urbana compreso commercio, edilizia ed ambiente, presidiando delle aree critiche.
- Recuperare i luoghi di degrado ed abbandono potenziando il contrasto allo spaccio di stupefacenti, allo sfruttamento della prostituzione, all'accattonaggio molesto, al bivacco, all'abusivismo commerciale e alle occupazioni abusive.

- Consolidare le attività di polizia di comunità/prossimità e di controllo di vicinato, intensificando nelle frazioni i servizi svolti con l'Ufficio Mobile e migliorando le modalità di risposta alle segnalazioni dei cittadini.
- Confermare e sperimentare nuove tipologie di servizi: nel periodo estivo il servizio ciclomontato; l'attività con unità cinofila; nuove forme comunicative con il cittadino e forme di collaborazione su area vasta.
- Confermare la videosorveglianza come strumento di controllo del territorio, rafforzando la collaborazione con le altre Forze di Polizia, ed intensificando i rapporti con il volontariato per la sorveglianza del territorio.

Politica 3 “Istruzione e cultura”



Declinazione delle linee strategiche per programma

Programma 3.01 “Innovazione nei servizi scolastici, autonomia e diritto allo studio”

- Completare la formalizzazione delle relazioni fra Comune di Modena e Istituzioni scolastiche autonome.
- Consolidare la rete delle Autonomie Scolastiche e delle scuole secondarie di secondo grado per adeguare didattica e proposta formativa.
- Sostenere l'equità sociale attraverso un sistema di tariffe dei servizi educativi che favorisca le famiglie più fragili.
- Migliorare le azioni di controllo e verifica, ed i flussi informativi scolastici.
- Continuare la sperimentazione nei servizi 0-2 per l'uso flessibile degli stessi.

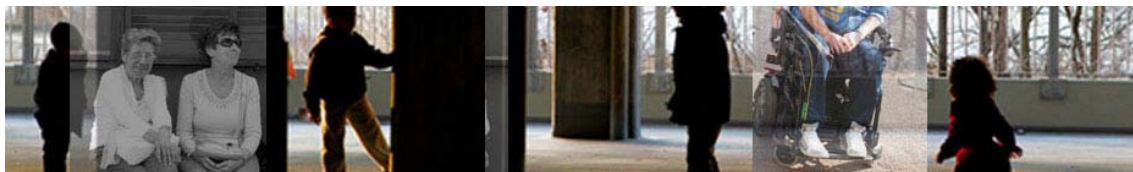
Programma 3.02 “Educazione e politiche per l'infanzia”

- Sostenere le attività di inserimento precoce in tutte le situazioni di disagio.
- Migliorare il sistema integrato 0/6 in funzione delle mutate condizioni socio-economiche, culturali e territoriali delle famiglie.
- Consolidare competenze di cittadinanza, linguistiche, logico matematiche, artistico motorie e tecnico pratiche mediante sperimentazioni di tecnologie e metodologie.
- Diffondere la cultura dei Patti di Corresponsabilità approvati dai consigli di tutte le Istituzioni Scolastiche.
- Rafforzare le reti territoriali scolastiche e non per superare il problema dell'insuccesso scolastico, prevenendo dispersione scolastica e disagio giovanile.

Programma 3.03 "Cultura"

- Contribuire alla definizione dei contenuti culturali del Polo S. Agostino, partecipando ai gruppi di lavoro a cui è assegnato il compito di definire il progetto complessivo e la sua valenza culturale, entro un disegno strategico allargato alla piazza, al Palazzo dei Musei e all'ex ospedale Estense.
- Programmare le tappe del percorso già avviato di collaborazione tra Modena e Matera, degli scambi culturali da realizzare nel 2018 e dei contenuti "di eccellenza" che connoteranno nel 2019 la presenza di Modena a Matera "capitale europea della cultura".
- Sostenere l'avvio della programmazione della Fondazione Modena Arti Visive, in seguito alla nomina e all'insediamento del nuovo Direttore.
- Concorrere alla definizione dei contenuti culturali, delle attività di ricerca e di realizzazione di prodotti innovativi a servizio alle istituzioni culturali cittadine e dello spettacolo dal vivo, nell'area EX AMCM in trasformazione e in relazione con ERT nella sua nuova funzione di Teatro Nazionale.
- Coordinare una programmazione concertata tra soggetti associativi e istituzionali cittadini per realizzare progetti culturali partecipati e condivisi nelle aree periferiche del territorio comunale, e con uno specifico coinvolgimento dei giovani.

Politica 4 “Coesione sociale e diritti”



Declinazione delle linee strategiche per programma

Programma 4.01 “Sostegno alle famiglie”

- Sperimentare e monitorare i Regolamenti: per l'accesso e la compartecipazione ai servizi per la non autosufficienza; per l'accesso ai contributi economici di sostegno al reddito; per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.
- Implementare e gestire i progetti a sostegno delle famiglie in condizioni di povertà: Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nazionale; Reddito di Solidarietà (RES) regionale.
- Sperimentare e valutare il programma locale per favorire l'inserimento lavorativo delle fasce deboli.
- Sviluppare iniziative di housing sociale per famiglie di anziani e disabili in solitudine e persone con patologie psichiatriche, in un'ottica di reciprocità e sussidiarietà tra bisogni, in integrazione con: budget di salute, affido etero familiare, progetto autonomia, utenti e familiari esperti.
- Sperimentare il progetto di sostegno alla domiciliarità per le famiglie che ricorrono a assistenti familiari private.

Programma 4.02 “Innovazione nei servizi alla persona e per la salute”

- Iniziare la programmazione del Piano di Zona per il Benessere e la salute triennale (2018 – 2020) sulla base delle indicazioni regionali, con modalità partecipate nella definizione di bisogni, obiettivi prioritari e dei modelli di verifica dei risultati.
- Implementare il progetto “Case della Salute” con sperimentazione di percorsi di analisi, presa in carico e valutazione integrati, orientato al sostegno domiciliare delle situazioni di cronicità e alla promozione della salute dei bambini e degli adolescenti.
- Concludere le azioni di riorganizzazione, per ampliare i servizi garantendo la sostenibilità del sistema, con attenzione alle condizioni lavorative del

personale e ai progetti orientati alla domiciliarità, sperimentando modelli innovativi che valorizzino i care giver familiari e le famiglie con persone in condizioni di non autosufficienza e/o disabilità.

- Garantire la continuità dei servizi attraverso la definizione delle gare, contratti, convenzioni e protocolli necessari per l'erogazione dei servizi sociali, socio-sanitari e socio-educativi.
- Sviluppare azioni innovative di contrasto all'impoverimento quali: sostenibilità della casa in locazione; inserimento lavorativo per le fasce deboli; attività di utilità sociale.

Programma 4.03 "Giovani"

- Sostenere e incentivare competenze e talenti giovanili, attraverso percorsi formativi, occasioni di confronto, attività performative, a partire dall'esperienza di 71MusicHub di via Morandi, in un'ottica di professionalizzazione artistico-culturale.
- Valorizzare la creatività giovanile come momento aggregativo, sociale, di prevenzione delle devianze e come momento di incontro e scambio relazionale, al fine di migliorare il dialogo "tra pari" e intergenerazionale.
- Proseguire il lavoro di confronto con tutti gli enti coinvolti a livello provinciale sul Servizio Civile volontario attraverso l'opera del Copresc, anche in vista dei cambiamenti a seguito della riforma.
- Portare avanti le attività di prevenzione, contrasto e informazione sui comportamenti giovanili a rischio (sostanze stupefacenti, abuso di alcool, ludopatie, internet, bullismo).
- Proseguire il percorso "Modena città del gioco" dalle sperimentazioni già messe in campo con l'uso del gioco come strategia didattica, approfondendo il confronto con le realtà operanti sul tema del gioco intelligente.

Programma 4.04 "Integrazione"

- Implementare e diffondere azioni di contrasto alla discriminazione con attenzione al coinvolgimento del sistema educativo e della comunità con l'obiettivo di strutturare competenze nei diversi gruppi sociali, nelle scuole, nei condomini, nei quartieri in grado di proseguire autonomamente senza la presenza di esperti.
- Implementare e diffondere azioni per la soluzione dei conflitti sociali con attenzione al coinvolgimento del sistema educativo e della comunità con l'obiettivo di strutturare competenze nei diversi gruppi sociali, nelle scuole, nei condomini, nei quartieri in grado di proseguire autonomamente senza la presenza di esperti.

- Garantire la continuità dei servizi attraverso la predisposizione di gare, convenzioni e contratti finalizzati all'integrazione e all'inclusione sociale
- Sviluppare e approvare interventi e attività orientate all'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati con la presentazione sulla base delle indicazioni nazionali del progetto SPRAR 2017-2019, con particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati.
- Sviluppare la collaborazione con la Prefettura e la Questura in materia di immigrazione coordinando le attività di competenza anche con un ruolo di orientamento provinciale della rete degli sportelli.

Programma 4.05 "Diritti civili e pari opportunità"

- Sviluppare politiche e azioni di promozione culturale per le pari opportunità e pari dignità delle persone, con particolare attenzione al mondo dell'istruzione e delle forme aggregative strutturate e non.
- Ampliare e migliorare la collaborazione progettuale con le associazioni femminili e lgbtq presenti nel territorio, garantendo continuità e qualità dei servizi, delle attività e delle iniziative rivolte alla popolazione.
- Recuperare la storia delle donne del nostro territorio leggendole in un'ottica di modernità e sviluppo al fine di favorire una cultura condivisa e una progettazione per il futuro della nostra città.
- Definire nuovi punti di osservazione e intervento per prevenire e contrastare le forme di emarginazione sociale e di genere con particolare attenzione alla comunicazione sulle piattaforme sociali e sulle reti telematiche in genere

Programma 4.06 "Sport"

- Rafforzare le politiche di sostegno della pratica sportiva tramite il sostegno alle attività di base con rilevanza sociale, alla scuola, alle famiglie e alle realtà che promuovono inclusione delle categorie più fragili.
- Favorire e proseguire la manutenzione e la riqualificazione degli impianti sportivi comunali e delle polisportive, cercando nuove sinergie con altri enti pubblici (es. Università) per migliorare l'utilizzo del patrimonio sportivo.
- Coordinare nuove strategie sugli spazi e sugli impianti sportivi già presenti in città per intercettare nuove istanze sportive e valorizzare il patrimonio esistente.
- Valutare nuove strategie per la gestione dell'impiantistica sportiva e delle polisportive anche attraverso un percorso di verifica e confronto con tutti gli

stakeholder coinvolti in merito alla sostenibilità della gestione sportiva negli impianti comunali.

- **Applicare la nuova normativa sportiva della Regione Emilia-Romagna sul territorio comunale sfruttando al massimo le nuove opportunità di finanziamento ad essa indirettamente correlate.**

Politica 5 “Servizi e risorse”



Declinazione delle linee strategiche per programma

Programma 5.01 “Governance strategica dell’Ente e del territorio”

- Coordinare le azioni di innovazione gestionale nei servizi, anche con riferimento all'area vasta.
- Coordinare e presidiare accordi di programma complessi, anche mediante fondi statali ed europei.
- Governare l'Ente attraverso il potenziamento del controllo strategico ed operativo.
- Attuare, supportare e monitorare con efficacia la riorganizzazione dell'Ente.
- Potenziare le azioni per il monitoraggio continuo della soddisfazione degli utenti.

Programma 5.02 “Semplificazione per cittadini e imprese”

- Sviluppare una strategia multicanale di riqualificazione e comunicazione di informazioni, processi e servizi per cittadini e imprese.
- Agevolare la fruizione delle informazioni e dei servizi migliorando l'usabilità e l'accessibilità dei servizi on-line e diminuendo il ricorso da parte del pubblico agli sportelli al cittadino.
- Proseguire nell'implementazione delle tecnologie ICT, nella revisione e innovazione dei processi e nell'adeguamento e semplificazione regolamentare.
- Attivare e coordinare azioni di innovazione nelle politiche anagrafiche, in particolare per i servizi digitali.
- Valorizzare la rete dei cimiteri modenesi, monumentali e minori, in quanto luoghi della memoria, proseguendo strategie di innovazione gestionale

Programma 5.03 “Benessere organizzativo e formazione del personale”

- Rafforzare le competenze dei dirigenti e del personale del Comune di Modena attraverso percorsi di formazione anche innovativi e sperimentali.
- Monitorare e rilevare lo stato di benessere organizzativo dell'ente e proseguire con analisi ed interventi settoriali, in un'ottica di valorizzazione, motivazione, partecipazione delle risorse umane.
- Valorizzare le professionalità del personale attraverso la messa in campo di percorsi valutativi basati sul merito e sui risultati, da definire anche alla luce delle recenti riforme normative in materia

Programma 5.05 “Autonomia finanziaria e riqualificazione della spesa”

- Definire politiche attive nella gestione dei tributi locali, nei limiti consentiti dalle norme e dall'equilibrio di bilancio, che garantiscano in maniera più ampia possibile la progressività e l'equità dell'imposizione.
- Potenziare e affinare le azioni per il recupero dell'evasione e dell'elusione fiscale in materia dei tributi locali, anche attraverso la predisposizione mirata dei programmi gestionali all'uopo predisposti.
- Rispettare le regole nazionali e comunitarie del pareggio di bilancio e del saldo finale di competenza potenziata, sostenendo le politiche di investimento per la promozione dello sviluppo economico della città.
- Proseguire con revisione e razionalizzazione della spesa corrente, garantendo i servizi della città alle persone e alle famiglie e in coerenza con le strategie di innovazione di processo e di re-design dei servizi.
- Elaborare strumenti utili alla lettura politico-strategica dell'attività dell'Ente parallelamente ai fenomeni economico-finanziari, con il completamento del sistema di Controllo di Gestione in riferimento agli indirizzi di mandato.

Programma 5.06 “Innovazione nelle risorse tecnologiche”

- Consolidare il processo di rinnovamento tecnologico dei sistemi ICT dell'Ente, con particolare attenzione alla sicurezza delle reti e delle informazioni.
- Sviluppare un modello d'interoperabilità dei sistemi informativi comunali e delle relative banche dati, favorendo i processi per una maggiore efficienza e semplificazione.

- Ampliare la Metropolitan Area Network (MAN) in fibra ottica, in particolare nelle aree del forese, e collaborare con altri soggetti per diffondere la banda ultra-larga a cittadini ed imprese.
- Proseguire nel miglioramento degli ambiti di comunicazione interna per l'accesso ai servizi a favore dei dipendenti.
- Sviluppare progetti di informatizzazione in sinergia con altre amministrazioni, secondo il modello di sviluppo degli ecosistemi del Piano Triennale AGID per l'Informatica nella PA.

Programma 5.07 "Innovazione nelle risorse umane"

- Ridisegnare gli aspetti organizzativi e regolamentari relativi alla gestione delle risorse umane, alla luce delle novità normative, in attuazione della riforma della PA.
- Mettere in campo ogni azione necessaria per dare esecuzione, in una logica evolutiva, ai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro per dipendenti e dirigenti del Comparto Regioni e Autonomie Locali.
- Ridefinire le modalità operative a seguito dell'introduzione di nuove disposizioni normative a livello comunitario e nazionale in materia di Privacy.

Politica 6 “Partecipazione”



Declinazione delle linee strategiche per programma

Programma 6.01 “Organi istituzionali e integrità”

- Garantire la trasparenza nella gestione della cosa pubblica tramite il web, attraverso l'aggiornamento costante delle informazioni riguardanti gli organi di indirizzo politico.
- Garantire la costante pubblicità nel sito web del Comune degli atti amministrativi: deliberazioni, determinazioni ed altri provvedimenti rilevanti, quali quelli relativi a gare e contratti pubblici.
- Sostenere e promuovere, anche mediante direttive, le procedure di aggiudicazione col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, mantenendo comunque la possibilità nei limiti di legge o per urgenza di procedere mediante altri criteri.
- Rivedere le procedure amministrative, al fine di semplificare la macchina comunale, di migliorare il rapporto con i cittadini e di ridurre i costi dei servizi.
- Mantenere i canali di comunicazione e di trasparenza con i cittadini, garantendo livelli di spesa nei limiti minimi necessari per lo svolgimento delle attività istituzionali e di promozione e rappresentanza politico-amministrativa della città.

Programma 6.02 “Partecipazione dei cittadini e quartieri”

- Sviluppare l'azione propositiva e progettuale dei nuovi quartieri per ampliare le attività di partecipazione e volontariato dei cittadini.
- Rendere i nuovi consigli di quartiere, l'interlocutore più diretto e vicino ai cittadini per l'amministrazione, garantendo la continuità dei processi informativi ed iniziative di confronto e condivisione con la Giunta comunale.
- Rendere i quartieri punto di riferimento naturale per le associazioni e le organizzazioni di volontariato, promozione sociale e senza scopo di lucro impegnandosi reciprocamente a migliorare i progetti e le attività culturali, sociali e aggregative dei territori.