



Comune di Modena  
Direzione Generale  
Settore Politiche  
Finanziarie

# LE POLITICHE DI BILANCIO DEL COMUNE DI MODENA 2009-2011



*Presentiamo ai modenesi un vero e proprio bilancio di resistenza, non solo per l'Amministrazione comunale, ma per tutto il Sistema Modena. Un bilancio che punta a sostenere le famiglie e l'economia; un bilancio asciutto sul fronte della spesa interna e ancora robusto, invece, nella parte rivolta all'esterno, agli investimenti che andranno a superare i 90 milioni, ed ai servizi che complessivamente andranno ben oltre il 50% della spesa generale, quindi oltre 107 milioni di euro per le famiglie, per le persone in difficoltà e per il sistema economico locale. Altri 35 milioni di euro andranno per l'ambiente, il territorio, la mobilità, la vita e sicurezza urbane e la casa.*

*Un bilancio che non prevede aumenti delle tariffe comunali. Quindi, a fronte di un'inflazione reale ben superiore al 3%, significa che molte famiglie modenesi, quasi tutte in realtà, non dovranno spendere dai 40 agli 80 euro in più al mese per la retta dell'asilo nido, per i pasti delle scuole materne, per le strutture protette degli anziani e per tutti gli altri servizi alla persona di competenza comunale.*

*Tutto questo mentre le risorse per i Comuni sono diminuite. Minori entrate e maggiori costi, per non pesare sui cittadini, sono stati assorbiti dal bilancio attraverso una manovra dura, che impone a tutti i settori, a tutta la "macchina", di ridurre la spesa, di erogare gli stessi servizi ed alla stessa qualità spendendo meno.*

*In questo bilancio risiede tutta la nostra filosofia di governo dello stato sociale: servizi per tutti, partecipati in misura proporzionale alle proprie possibilità, e quindi, in un momento come questo, agevolazioni che riguardino tutti i modenesi, perché oggi abbiamo bisogno di sostenere la generalità delle famiglie, perché la crisi economica si fa sentire per tutti, ed ognuno vede ridursi la propria capacità di spesa. Ovviamente un'attenzione particolare deve essere riservata a chi ha maggiori difficoltà per condizione personale, per questioni di reddito, per la precarietà del rapporto di lavoro.*

*Abbiamo di fronte un periodo complicato, specie sul fronte dell'economia, ma sono anche convinto che sapremo limitare le conseguenze della crisi e che dalla nostra solidità, in campo economico e sociale, ripartiremo per costruire il futuro della Città.*

*Un Futuro che comunque è già qui e funziona. Ci sono già all'opera almeno due generazioni di 30/40enni che stanno costruendo la nuova Città, la nuova società modenese. Il nostro compito è di accompagnare, sostenere il cambiamento con equilibrio, apertura e lungimiranza.*

**Giorgio Pighi**  
**Sindaco di Modena**



*I valori economici fondamentali dei bilanci degli anni precedenti consentono a questo Bilancio tante politiche procicliche: sia sul fronte della spesa per servizi, cosiddetta "corrente", sia su quello degli investimenti.*

*La manovra sulla parte corrente è stata molto difficile a causa della maturata rigidità imposta dallo Stato. Da una parte l'abolizione dell'Ici sulla prima casa, la maggiore imposta che garantiva autonomia ai Comuni, dall'altro il progressivo taglio di trasferimenti a fronte dell'aumento dei costi fissi. Noi scegliamo di ridurre la precarietà e il ricorso a consulenze esterne riconvertendo la spesa a favore dei servizi di nido, materne, minori, anziani, istituzioni culturali. Tutto ciò riducendo i trasferimenti esterni a vario titolo.*

*Scegliamo anche di non aumentare le tariffe dei servizi comunali. Una scelta che costa al bilancio comunale circa un milione di euro, resa sostenibile grazie a qualche entrata straordinaria e alla Regione Emilia-Romagna.*

*Tuttavia scegliamo di contenere i quasi 200 milioni di euro di spesa corrente a meno dell'inflazione reale per non spingere gli oneri di urbanizzazione oltre il 50% circa a finanziamento della spesa. Ciò consentirà di mantenere margini di libertà per il futuro e sostenere nell'immediato gli investimenti.*

*Investimenti che si approssimano ai 100 milioni grazie all'autofinanziamento, che comprende anche 10 milioni di indebitamento, sostenibile poiché è basso lo stock di debito dagli anni passati. Tuttavia è utile notare quanto contano i pagamenti degli investimenti pregressi e programmati tuttora in corso: ben 165 milioni di liquidità che viene immesso in città da qui ad un anno, un reale contrasto alla crisi.*

*Un bilancio che sintetizza un concreto e rinnovato sostegno ai servizi pubblici, alla spesa pubblica in città, che salvaguarda il ceto medio e le fasce popolari con servizi alla persona e trasferimenti, che sostiene l'impresa in modo selettivo con investimenti concreti.*

*Un bilancio che riassume tanta partecipazione dei cittadini. Una politica che concilia redistribuzione della ricchezza, sviluppo e rigore nei conti pubblici.*

**Francesco R. Frieri**  
**Assessore al Bilancio e alla Partecipazione**



## 1.0 Introduzione

- Le politiche di Bilancio 2009/2010 si collocano nel nuovo quadro normativo impostato dal nuovo governo con il DPEF e le anticipazioni della Legge finanziaria contenute nei DL 112/2008 e 154/2008. Il contesto programmatico nazionale pare essere improntato alla riduzione della pressione fiscale anche in sede decentrata con la possibilità di avviare una riforma incentrata sul federalismo fiscale. Tuttavia, riguardo a quest'ultimo aspetto, non si conoscono ancora i contenuti di un possibile provvedimento, né sono noti i tempi, e i principi contenuti nella legge delega sono assai generici.
- Contemporaneamente, si è acuita la crisi economica nel paese e nel mondo, i cui effetti si stanno manifestando in questo periodo sul nostro territorio. Ne consegue una crescente domanda rivolta ai diversi livelli di Governo. Tuttavia, da quello centrale a quello locale, si producono risposte poco coordinate che spesso si sovrappongono. È il caso degli interventi governativi denominati "Social Card" che appaiono simili agli interventi già previsti dai servizi sociali del nostro Comune.
- Il Comune di Modena decide quindi, con questa manovra, di consolidare tutto l'aumento dell'offerta di servizi degli ultimi anni, di bloccare le tariffe welfare, rinunciando ad una parte della copertura da servizi, e di incrementare al massimo gli investimenti anche ritornando a prevedere debito fra le fonti di finanziamento. Tuttavia, il Comune sceglie di non esasperare i margini di libertà legati al finanziamento della spesa corrente, in particolare non si spingono gli oneri di urbanizzazione a finanziamento della parte corrente al massimo consentito. Ciò è dovuto all'intenzione di non penalizzare gli investimenti, di non rendere troppo dipendente l'uso del territorio alla produzione dei servizi e di mantenere un grado di libertà di fronte ad un possibile peggioramento della finanza locale nei prossimi anni.
- Questa manovra di Bilancio è stata progettata a fronte di un taglio significativo di trasferimenti e, con l'abolizione dell'Ici sull'abitazione principale, con un'evidente riduzione di autonomia finanziaria, che si riflette sul piano politico. Non solo, l'abolizione di tale imposta patrimoniale, nonché la sua indiretta integrazione con il prelievo sul reddito di imprese o persone, peggiora l'equità del prelievo operato in sede locale. Tale riduzione appare, assieme al blocco di tutte le altre imposte, come un contributo alla minore elasticità del bilancio, e quindi alla capacità dell'ente locale di pensare politiche di risposta alla crisi economica di cittadini ed imprese.
- L'aumento del costo delle materie prime e delle spese di personale, sono anche dovute alla scelta politica di qualificare, rendere efficiente negli anni, il personale dell'Ente riducendo significativamente la precarietà interna. Pensando contemporaneamente di espandere servizi sia a gestione diretta che indiretta, sia mediante convenzioni. Se ne deduce che internamente la spesa va riassetandosi riconvertendo parte dei trasferimenti a soggetti terzi a beneficio dell'offerta di servizi, razionalizzando la spesa interna ai settori fin dove è possibile per limitare al massimo la dipendenza da entrate una tantum.
- Tutto ciò è anche possibile grazie alle maggiori dotazioni della Regione Emilia-Romagna, a sua volta in parte sostenuta da fondi previsti nella Finanziaria 2008, che con maggiori trasferimenti soprattutto rivolti nell'area anziani ha permesso di lasciare invariate le tariffe e consolidare importanti espansioni.
- Sul fronte investimenti, non solo la programmazione resta alta, ma l'Ente inietta liquidità per oltre 160 milioni di euro di pagamenti dovuti alla capacità di finanziamento e di basso indebitamento degli anni precedenti; investimenti ancora in fase di realizzazione che costituiscono un concreto sostegno all'economia del territorio. A conferma di tale indirizzo, il pagamento straordinario di un credito dovuto dallo Stato per un mancato gettito Ici 2007 di fabbricati ex-rurali, viene sul finire del 2008 interamente

devoluto ad investimenti di manutenzioni in ambito di politiche per l'istruzione e per la casa.

- Un Bilancio di transizione, quindi, con gradi di libertà ancora presenti ma non ampi, che vive sotto l'incertezza dell'evoluzione del dibattito relativo al federalismo fiscale e al rimborso dei crediti che lo Stato ha accostato ai tanti tagli verso gli enti locali. Nonostante questo, oggi resiste nel Comune di Modena un'alta offerta di servizi e una buona capacità di investimento.

## 2.0 La legge Finanziaria 2009 e la finanza locale

Le politiche di bilancio 2009-2011 si collocano nello scenario strategico e normativo impostato con il DPEF 2009-2013 e i provvedimenti di finanza statale e territoriale per gli anni 2009-2011. Di seguito sono riportati, in due sezioni, gli estratti dai DL 112/08 e 154/08 riguardanti i comuni.

### *2.1 DL 112/08 «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»*

#### 2.1.1 Disposizioni per la riduzione dell'utilizzo di carta

- Al fine di ridurre l'utilizzo della carta, dal 1° gennaio 2009, le amministrazioni pubbliche riducono del 50 per cento rispetto a quella dell'anno 2007, la spesa per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti e distribuita gratuitamente od inviata ad altre amministrazioni.
- Al fine di ridurre i costi di produzione e distribuzione, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la diffusione della Gazzetta Ufficiale a tutti i soggetti in possesso di un abbonamento a carico di amministrazioni o enti pubblici o locali e' sostituita dall'abbonamento telematico.

#### 2.1.2 Riduzione delle collaborazioni e consulenze

- Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimita':
  - a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalita' dell'amministrazione conferente;
  - b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilita' oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
  - c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
  - d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti d'opera per attivita' che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessita' di accertare la maturata esperienza nel settore. Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati e' causa di responsabilita' amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione e' fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali.

#### 2.1.3 Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare

- Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, province, comuni e altri enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione.
- L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale.
- Gli elenchi di cui al comma 1, da pubblicare mediante le forme previste per ciascuno di tali enti, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'art. 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

#### 2.1.4 Ulteriori misure di riduzione della spesa

- A decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.
- A decorrere dal 1° gennaio 2009 le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti sono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 per gli enti indicati nel medesimo articolo 82 che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità. Sino al 2011 è sospesa la possibilità di incremento prevista nel comma 10 dell'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.
- I contributi ordinari attribuiti dal Ministero dell'interno a favore degli enti locali sono ridotti a decorrere dall'anno 2009 di un importo pari a 200 milioni di euro annui per i comuni ed a 50 milioni di euro annui per le province.)

#### 2.1.5 Cinque per mille

- Per l'anno finanziario 2009, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al periodo d'imposta 2008, fermo quanto già dovuto dai contribuenti a titolo di imposta sul reddito delle persone fisiche, una quota pari al cinque per mille dell'imposta stessa è destinata in base alla scelta del contribuente alle seguenti finalità: sostegno delle attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente;

### 2.1.6 Assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti

- Per i periodi di assenza per malattia, di qualunque durata, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni nei primi dieci giorni di assenza e' corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennita' o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonche' di ogni altro trattamento accessorio I risparmi derivanti dall'applicazione del presente comma costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio. Tali somme non possono essere utilizzate per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa.

### 2.1.7 Spese di personale per gli enti locali

- All'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e' aggiunto alla fine il seguente periodo: «ai fini dell'applicazione della presente norma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonche' per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente».
- Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilita' interna assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.
- Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono definiti parametri e criteri di virtuosita', con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente. In tale sede sono altresì definiti:
  - criteri e parametri volti alla riduzione dell'affidamento di incarichi a soggetti esterni all'ente, con particolare riferimento agli incarichi dirigenziali e alla fissazione di tetti retributivi non superabili in relazione ai singoli incarichi e di tetti di spesa complessivi per gli enti;
  - criteri e parametri - considerando quale base di riferimento il rapporto tra numero dei dirigenti e dipendenti in servizio negli enti - volti alla riduzione dell'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico.

### 2.1.8 Patto di stabilita' interna

- Ai fini della tutela dell'unita' economica della Repubblica, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009/2011 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto per 1.650, 2.900 e 5.140 milioni, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011.

- Ai fini della determinazione dello specifico obiettivo di saldo finanziario, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti applicano al saldo dell'anno 2007, calcolato in termini di competenza mista ai sensi del comma 5, le seguenti percentuali:
  - α) se l'ente ha rispettato il patto di stabilita' per l'anno 2007 e presenta un saldo per lo stesso anno 2007, in termini di competenza mista, negativo, le percentuali sono per i comuni: 48 per cento per l'anno 2009, 197 per cento per l'anno 2010 e 165 per cento per l'anno 2011;
  - β) b) se l'ente ha rispettato il patto di stabilita' per l'anno 2007 e presenta un saldo per lo stesso anno 2007, in termini di competenza mista, positivo, le percentuali sono: per i comuni: 10 per cento per l'anno 2009, 10 per cento per l'anno 2010 e 0 per cento per l'anno 2011;
- Le risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di societa' operanti nel settore dei servizi pubblici locali e le risorse derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare non sono conteggiate ai fini dei saldi utili per il rispetto del patto di stabilita' interno se destinate alla realizzazione di investimenti infrastrutturali o alla riduzione del debito.
- Al fine di ricondurre la dinamica di crescita del debito in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, le province e i comuni soggetti al patto di stabilita' interno possono aumentare, a decorrere dall'anno 2010, la consistenza del proprio debito al 31 dicembre dell'anno precedente in misura non superiore alla percentuale annualmente determinata, con proiezione triennale e separatamente tra i comuni e le province. Resta fermo il limite di indebitamento stabilito dall'art. 204 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali,
- Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilita' interno, il rimborso per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali e', per ogni chilometro, pari a un quinto del costo di un litro di benzina .
- In caso di mancato rispetto del patto di stabilita' interno relativo agli anni 2008-2011, alla provincia o comune inadempiente sono ridotti del 5 per cento i contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'interno per l'anno successivo. Inoltre, l'ente inadempiente non puo', nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:
  - a) impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
  - b) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione, da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilita' interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non puo' procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione.
- Qualora venga conseguito l'obiettivo programmatico assegnato al settore locale, le province e i comuni virtuosi possono, nell'anno successivo a quello di riferimento, escludere dal computo del saldo un importo pari al 70 per cento della differenza, registrata nell'anno di riferimento, tra il saldo conseguito dagli enti inadempienti al patto di stabilita' interno e l'obiettivo programmatico assegnato. La virtuosita' degli enti e' determinata attraverso la valutazione della posizione di ciascun ente rispetto ai due indicatori economico-strutturali di cui al comma 24.
- Resta confermata per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato.

## *2.2 DL 154/2008: "Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali".*

### 2.2.1 Disposizioni di salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti Locali

- Per l'anno 2008 i comuni sono autorizzati ad accertare convenzionalmente, a titolo di trasferimenti erariali, l'importo pari alla differenza tra i minori contributi ordinari comunicati ed attribuiti dal Ministero dell'interno e derivanti dalla riduzione operata sul fondo ordinario in base al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze in data 28 dicembre 2007 e l'importo attestato dal singolo ente con la certificazione.
- In sede di Conferenza Stato-citta' ed autonomie locali sono stabiliti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, criteri e modalita' per il riparto tra i comuni dell'importo di 260 milioni di euro a titolo di regolazione contabile pregressa.

### 2.2.2 Disposizioni della Finanziaria 2008 in vigore per il 2009:

- I proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste da testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia possono essere utilizzati per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.
- Ai fini del contenimento delle spese di funzionamento delle proprie strutture, le amministrazioni pubbliche adottano piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo:
  - a) delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio;
  - b) delle autovetture di servizio, attraverso il ricorso, previa verifica di fattibilità, a mezzi alternativi di trasporto, anche cumulativo;
  - c) dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali.
- Nei piani sono altresì indicate le misure dirette a circoscrivere l'assegnazione di apparecchiature di telefonia mobile ai soli casi in cui il personale debba assicurare, per esigenze di servizio, pronta e costante reperibilità e limitatamente al periodo necessario allo svolgimento delle particolari attività che ne richiedono l'uso, individuando, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza dei dati personali, forme di verifica, anche a campione, circa il corretto utilizzo delle relative utenze.
- al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza in tali società. E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di

partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.

### 3.0 Le politiche di bilancio 2009 – 2011

L'impatto dei DL 112/2008 e 154/2008 sulla programmazione e sulla gestione dei bilanci degli enti locali è particolarmente significativo:

- per il divieto di operare sulle aliquote dei tributi comunali;
- per il taglio di 200 milioni di trasferimenti ordinari;
- per la modifica della composizione delle entrate correnti (minor gettito Ici da abitazioni principali compensato da incerti maggiori trasferimenti erariali),
- per modifiche di entrate da fondi statali (in riduzione) e regionali (in aumento) destinati alle politiche sociali e per la casa, per i trasporti, per la parità scolastica, per lo spettacolo;
- per eventuali benefici economici (in forma di trasferimenti monetari o di detrazioni di imposta) per famiglie attualmente beneficiarie delle politiche di welfare comunale.

Tutto questo avviene in un contesto in cui è necessario fare i conti con i sostenuti incrementi dei costi di tutti i contratti vigenti, in particolare per il personale dipendente: ciò significa un tendenziale aumento di oltre 3 milioni di spesa corrente 2009 rispetto al 2008 .

Pertanto, la politica di bilancio del Comune, sia per l'anno in corso che in una prospettiva di medio periodo, dovrà affrontare i problemi posti **da un andamento tendenzialmente divergente tra crescita delle entrate e crescita delle spese** nonché dalla esigenza di mantenere invariate aliquote e tariffe di imposte e tasse per non aumentare la pressione fiscale locale.

Le entrate da tributi comunali, in particolare l'Ici, sono poco sensibili agli effettivi andamenti dei valori dei redditi e dei patrimoni, mentre quasi tutte le altre entrate non sono collegate alla crescita dei prezzi.

Le spese, d'altro canto, tendono a crescere sia per far fronte all'inflazione che alla esigenza di rispondere alla domanda di sviluppo dei servizi. Inoltre, le persistenti difficoltà dello Stato nel sostenere adeguatamente le politiche educative, sociali, del trasporto pubblico e gli investimenti degli enti locali, riverserà sugli enti locali stessi una ulteriore domanda di spesa per servizi.

La richiamata divergenza tra disponibilità di risorse e domanda sociale nei prossimi tre anni è ulteriormente accentuata in quanto il Comune di Modena continua a ricevere trasferimenti erariali inferiori alla media di circa 2,1 mil per anno rispetto alle amministrazioni di pari ampiezza demografica.

Le criticità sopracitate sono state affrontate negli anni recenti mantenendo un precario equilibrio tra moderato ricorso alla pressione tributaria e tariffaria locale e a significative, ma temporanee, fonti di entrate correnti quali:

- la destinazione a spesa corrente di quote di proventi da concessioni edilizie e di concessioni cimiteriali;
- l'apporto della royalty della discarica rifiuti; rimborsi statali una-tantum economizzati negli anni di competenza;
- quote di dividendi straordinari.

Tali fonti si stanno progressivamente riducendo e, inoltre, dovrebbero essere prioritariamente destinate a finanziare investimenti o comunque spese non continuative, a causa della loro natura straordinaria (es. proventi da concessioni edilizie). Tuttavia, in presenza di un quadro normativo teso al rientro dell'ingente debito pubblico e a introdurre sensibili compressioni della finanza decentrata, le uniche alternative significative vanno ricercate in combinazioni tra **il contenimento della spesa corrente, il ricorso alle marginali potenzialità fiscali e tariffarie locali (senza inasprimenti delle aliquote) e l'impiego di entrate straordinarie.**

L'ottica di medio periodo dovrà focalizzarsi sull'obiettivo generale della stabilizzazione della spesa reale nel cui contesto dovrebbero trovare spazio espansioni mirate e specifiche per rispondere a dinamiche di domande non comprimibili quali quelle di **Welfare, qualità urbana e sicurezza.**

All'eventuale finanziamento selettivo di queste espansioni dovrà concorrere in primo luogo un massiccio recupero di risorse da razionalizzazioni e innovazioni gestionali improntate al miglioramento dell'efficienza, alla riduzione dei costi, al contenimento dei trasferimenti a terzi e alla minimizzazione del ricorso al debito per finanziare le opere pubbliche.

Queste azioni dovranno essere associate ad un maggior coinvolgimento di **altri soggetti di pubblica utilità** nel farsi carico delle ripercussioni della domanda di servizi alle famiglie attivata dalle variabili demografiche, nonché ad un'accettabile equilibrio tra tendenziale universalismo di offerta di servizi pubblici ancor più efficienti e concorso degli utenti a finanziare i benefici per le prestazioni fruite.

Anche per gli investimenti, oltre a quelli programmati direttamente dal Comune, particolare importanza rivestiranno i progetti e gli interventi di altri enti pubblici, società controllate e partecipate, agenzie, consorzi, fondazioni coordinati nell'ambito della programmazione comunale allargata.

A tal fine saranno operate le seguenti politiche di bilancio:

- Invarianza di aliquote e di tariffe dei tributi e delle tasse comunali (Ici, Addizionale comunale all'Irpef, Pubblicità, Affissioni, Tosap, Passi carrabili); conferma, pertanto delle attuali aliquote ICI: 5,2 per mille per abitazione principale, 7 per mille per gli immobili diversi dalla prima abitazione; 9 per mille per gli immobili adibiti ad abitazione e sfiti da oltre due anni; 2 per mille per gli immobili concessi in affitto concordato per abitazione principale; sostanziale azzeramento per chi concede in affitto appartamenti all' Agenzia per la Casa;
- Riduzione di circa 15,7 milioni di euro del gettito Ici prima casa per effetto dell'esenzione totale di cui hanno beneficiano circa 69.000 contribuenti (per oltre 122.000 unità immobiliari, tra abitazioni e pertinenze) con pari previsione di incremento dei trasferimenti statali a titolo di rimborso ;
- Invarianza delle tariffe dei servizi sociali ed educativi , mantenendo i criteri di equità sociale nella distribuzione del carico tariffario locale (in ragione dei redditi e dei patrimoni famigliari disponibili);
- Limitare l'aumento della Tariffa di Igiene Ambientale entro il + 2,8 % comprensivo del piano di aumento della Raccolta Differenziata e del recupero di una quota di costi eccedenti il miglioramento dell'efficienza gestionale
- Sviluppo dell'azione di controllo dell'evasione dei tributi e delle tasse comunali e di recupero di basi imponibili non completamente dichiarate, in particolare per l'Ici (immobili e aree fabbricabili); sviluppo della collaborazione con l'Agenzia del territorio per l'interscambio delle informazioni catastali e per un programma mirato di verifica sul corretto classamento di immobili, potenziamento dell'attività di recupero crediti da sanzioni arretrate al codice della strada;
- Avvio e sviluppo della collaborazione con l'Agenzia delle Entrate per attuare possibili forme di partecipazione alle azioni di contrasto all'evasione dei tributi erariali acquisendo in tal modo al Comune la quota del 30% delle eventuali maggiori somme riscosse dall'Agenzia sulla base di accertamenti fiscali definitivi;
- Conferma dell'istituzione di un ecoindennizzo che Hera dovrà versare direttamente al Comune in sostituzione dell'attuale canone di concessione della discarica (di cui si prevede la chiusura a fine 2008);
- Destinazione al finanziamento della spesa corrente di proventi da concessioni edilizie pari a circa 7 mil. (il 52 % di tutto il gettito atteso) e di circa 1,7 milioni di concessioni cimiteriali;
- Conferma dell'espansione delle politiche per la prima infanzia mediante l'aumento di 85 posti di asilo nido comunali e convenzionati iniziato a settembre 2008;

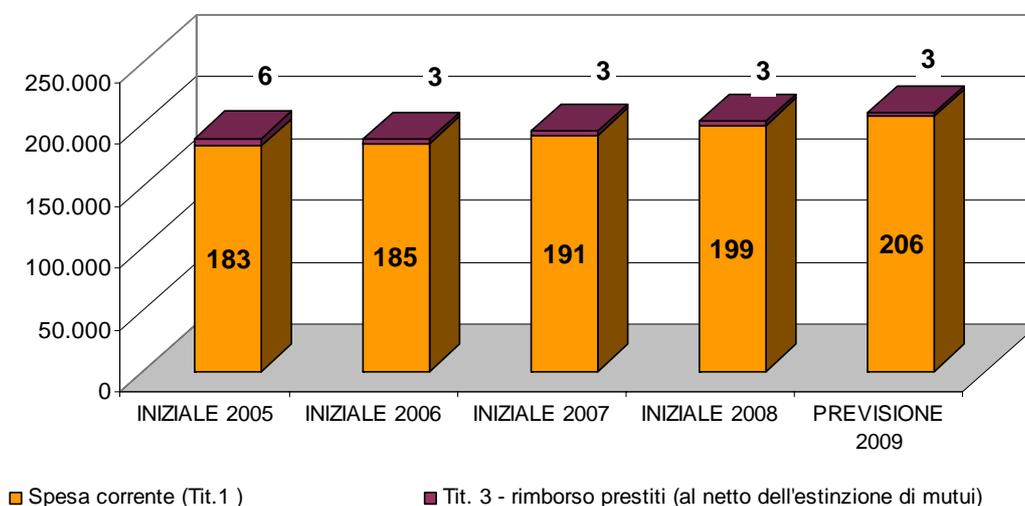
- Consolidamento dell'incremento dell'offerta e delle spese per le politiche sociali e della casa avvenuti dalla seconda del 2008 con il riparto del fondo regionale per la non autosufficienza e con le maggiori entrate da Asl e da utenti (+ 3,9 mil.);
- Potenziamento delle politiche e delle azioni per la sicurezza mediante, tra l'altro, l'aumento di dotazione di 15 unità del corpo della polizia municipale;
- Incremento del sostegno comunale per i servizi di trasporto pubblico locale, della mobilità e per la sosta;
- Sviluppo di azioni tese al miglioramento dell'efficienza, al contenimento delle spese e al reperimento di risorse aggiuntive, attraverso varie azioni sia strutturali, di revisione dei sistemi gestionali e organizzativi di diversi servizi secondo i principi di sussidiarietà e di economicità, contenendo ogni spesa meno essenziale e prioritaria (affitti, pulizie, incarichi, consulenze, eventi specifici, contributi a terzi);
- Finanziamento del programma delle opere pubbliche e degli investimenti compatibilmente con le reali risorse da dismissioni e da contributi disponibili, con un moderato ricorso all'indebitamento per il 2010 e il 2011;
- Rispetto degli obiettivi di miglioramento dei saldi tra entrate e spese finali posti dal "Patto di stabilità Interno" contenuti nel DL 112/2008 .

**Tab.1 - Quadro riassuntivo delle entrate e delle spese (2009-2011) (dati in migliaia di euro)**

		CONSUNTIVO 2007	INIZIALE 2008	ASSESTATO 2008	PREVISIONE 2009	PREVISIONE 2010	PREVISIONE 2011
<b>ENTRATE</b>							
Titoli I-II-III	Entrate Correnti	203.384	195.637	205.842	202.525	201.079	201.010
	Proventi da concessioni edilizie	2.950	6.650	6.650	6.950	6.950	6.950
Titolo IV	Alienazioni e trasferimenti di capitale e riscossione di crediti	67.486	97.960	111.055	102.667	77.256	63.113
Titolo V	Accensione di prestiti	0	0	5.064	10.160	10.100	0
	Avanzo di amministrazione	0	0	236	0	0	0
<b>TOTALE ENTRATE</b>		<b>273.820</b>	<b>300.247</b>	<b>328.847</b>	<b>322.303</b>	<b>295.385</b>	<b>271.073</b>
<b>SPESE</b>							
Titolo I	Spesa corrente	199.401	199.176	209.611	206.486	206.133	206.354
Titolo II	Spesa in conto capitale	67.903	91.950	110.109	103.427	84.506	63.113
Titolo III	Spese per rimborso quote capitali di prestiti	3.379	3.112	3.117	2.989	1.896	1.606
	Rimborso capitale per estinzione mutui	2.224	6.010	6.010	9.400	2.850	0
	Avanzo di competenza	913	0	0	0	0	0
<b>TOTALE SPESE</b>		<b>273.820</b>	<b>300.247</b>	<b>328.847</b>	<b>322.303</b>	<b>295.385</b>	<b>271.073</b>

La Tab. 1 evidenzia come la finanza comunale del prossimo anno si stia attestando intorno a valori di entrata e di **spesa corrente di circa 206 milioni** e ai **circa 99 milioni** (al netto di concessioni di crediti e anticipazioni) **per gli investimenti** (vedi Tab.4 a pag. 16). Le entrate correnti sono comprensive di entrate derivanti da concessioni edilizie per 6,95 mil. La spesa corrente del 2009, comprensiva del rimborso dei prestiti in ammortamento, aumenta di circa 7,2 milioni rispetto alle previsioni iniziali 2008 (+ 3,6 %). Se tuttavia si considera che tale incremento è costituito dal consolidamento di spesa per politiche sociali già intervenuta nel corso del 2008 e finanziata dai nuovi fondi statali e regionali pari a circa 3,9 mil., l'incremento della spesa corrente 2009 rispetto al 2008 scende a + 3,3 mil. (+ 1,6 %).

**Grafico.1 - Spesa corrente 2005-2009** (dati in milioni di euro)



*Nota: previsioni iniziali al netto delle spese del servizio rifiuti*

La variazione dell'entrata e della spesa comunale è la conseguenza degli obblighi imposti dalla normativa nonché della revisione dei programmi e delle modalità di gestione della spesa corrente. Nel complesso si tratta di una invarianza in termini reali, nel senso che gli incrementi dei costi contrattuali del personale e dell'acquisto di beni e di servizi, a parità di attività, sono pari o superiori all'aumento della spesa corrente complessiva 2009. Considerando che per i servizi educativi e quelli sociali è prevista un'espansione di risorse di circa 4,8 milioni (+ 6,8%), significa che la spesa di diversi dei restanti servizi presenta un significativo arretramento rispetto ai budget del 2008.

Per gli anni 2009 e 2010 si prevede di destinare complessivamente 12,2 milioni derivanti dalla cessione di titoli azionari al finanziamento di quote di rimborso anticipato di prestiti. Tale destinazione risulta necessaria per compensare i minori dividendi da società partecipate dal 2010 e per raggiungere gli obiettivi di miglioramento dei saldi finanziari posti dal "Patto di stabilità interno" per gli enti territoriali.

Le tendenze strutturali conseguenti alle politiche di bilancio programmate segnalano alcune novità sostanziali illustrate nel prossimo paragrafo.

### 3.1 L 'autonomia fiscale e finanziaria

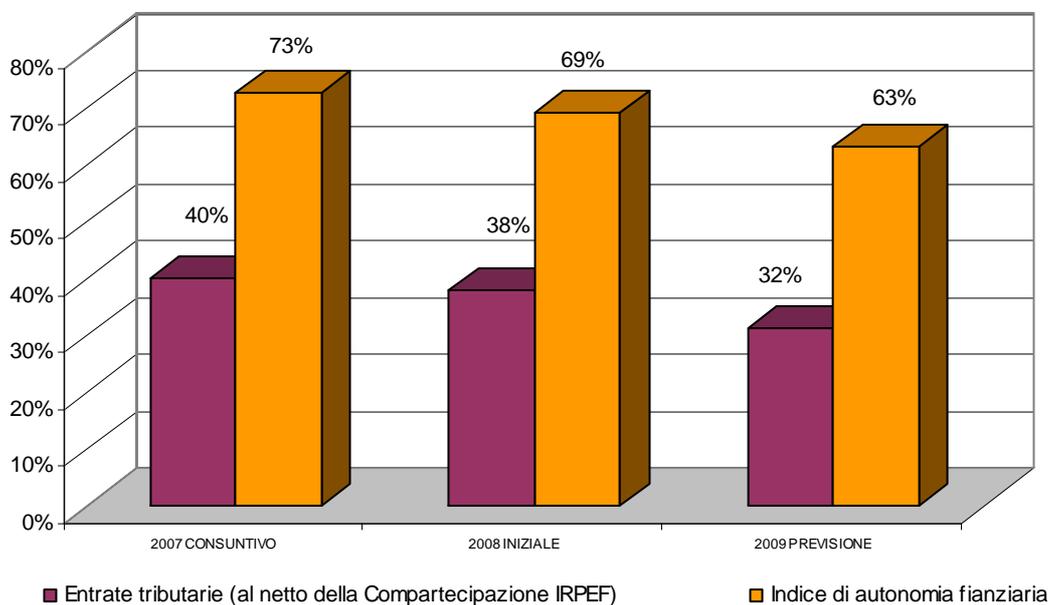
**Tab.2 - Entrate correnti: composizione dal 2009 al 2011**

Entrate Correnti		2007 CONSUNTIVO %	2008 INIZIALE %	2008 ASSESTATO %	2009 PREVISIONE %	2010 PREVISIONE %	2011 PREVISIONE %
Titolo I	Entrate tributarie (al netto della Compartecipazione IRPEF)	40	38	31	32	32	32
Titolo II	Entrate da trasferimenti (comprehensive della Compartecipazione IRPEF e del rimborso a compensazione del minor introito ICI prima casa)	27	31	38	37	37	37
Titolo III	Entrate Extratributarie (al netto del rimborso a compensazione del minor introito ICI prima casa)	33	31	31	32	31	31
Totale		100	100	100	100	100	100
Indice di autonomia finanziaria		73	69	62	63	63	63
Grado di finanza derivata		37	44	61	58	59	58

La Tab. 2 evidenzia come l'indice di autonomia finanziaria (misurato dal rapporto tra entrate proprie e entrate complessive ) si riduce dal 73 % del 2007 al 63% del 2009. Ciò significa che circa i 4/10 delle entrate comunali proviene da trasferimenti erariali o da contributi finalizzati provenienti da altre amministrazioni.

Simmetricamente, il grado di finanza derivata (che misura l'incidenza dei trasferimenti sulle sole entrate proprie) passa dal 37% del 2007 al 58% del 2009.

## Grafico 2 - Entrate tributarie e indice di autonomia finanziaria



Il peggioramento non trascurabile dell'autonomia finanziaria deriva dalla **modifica della normativa sull'Ici** che ha introdotto dal 2008 la totale esenzione per le abitazioni principali con una conseguente perdita di gettito per il Comune stimata in 15,7 milioni di euro, compensata da un equivalente incremento dei trasferimenti erariali.

La perdita di autonomia non è solo contabile, ma politica, in quanto interviene su uno dei parametri propri del potere regolamentare locale in materia tributaria e riduce la base imponibile di un prelievo tipicamente correlato con le politiche fiscali di entrata e di spesa decentrata.

L'indicatore di autonomia finanziaria registra il fatto che la Compartecipazione comunale all'Irpef è ancora sostanzialmente un sostituto dei trasferimenti statali, e che l'addizionale sui consumi di energia elettrica non prevede alcuna libertà di operare sulle aliquote. Pertanto, **l'autonomia finanziaria effettiva riguarda soltanto le due principali imposte comunali quali l'Ici residua e l'Addizionale comunale all'Irpef**, su cui dal 2008 è di nuovo fatto divieto per i comuni di operare sulle aliquote e fino all'attuazione del Federalismo Fiscale. Il riconoscimento di una compartecipazione comunale al gettito del principale tributo nazionale l'Irpef, oltre il limite dei precedenti trasferimenti e in linea con gli incrementi di reddito locale sottostante, previsto dalla Finanziaria 2007, ha iniziato ad avere effetto sulle entrate del bilancio dal 2008, per importi molto modesti e ripartiti centralmente solo per le somme eccedenti esigenze perequative. Dal 2009 la percentuale di compartecipazione al gettito Irpef passerà da 0,69% a 0,75% ma l'incremento, stimato in 313 mila euro, sarà neutralizzato da pari riduzione di trasferimenti.

La totale sensibilità della sovrimposta comunale all'Irpef servirebbe, invece, per riconoscere, almeno in parte, l'ampia supplenza che il Comune svolge su grandi servizi istituzionali e universali di tipo pubblico.

Questo ruolo svolto dal Comune di Modena è stato simbolicamente confermato anche nel 2008 con una quota aggiuntiva di trasferimenti erariali (pari a circa 127 mila euro) spettanti ai comuni "sottodotati", in quanto **Modena gode di trasferimenti ordinari sotto la media (- 8,2%)** rispetto ai comuni di stessa ampiezza demografica. Per raggiungere la dotazione media degli altri comuni, al Comune di Modena spetterebbero altri 2,1 mil. di euro annui (cioè ulteriori 11,5 euro per abitante).

### 3.2 I rimborsi statali spettanti al Comune di Modena

**Tab.3 - Rimborsi statali spettanti al Comune di Modena** (dati in migliaia di euro)

Tipo contributo	Anni	Spese sostenute / minori entrate	Credito riconosciuto <sup>1</sup>	Credito non riconosciuto
Rimborso IVA sui servizi non commerciali a tariffa (L. 488/1999 art.6c.3 e DPR n°33/2001)	2001 a 2008	16.791	11.301	5.490
Rimborso Spese Uffici Giudiziari (L. 392/41 modificata dalla L. 59/1997 e D.P.R. 187/98) <sup>2</sup>	2001 a 2007	11.529	6.829	4.700
Rimborso minor gettito soppressione credito d'imposta sui dividendi di Meta ora Hera(DPR 287 del 18/09/2006)	2004	5.397	512	4.885
Rimborso a compensazione minore introito ICI abitazione principale e pertinenze (DL 93/2008 convertito con L 126/2008)	2008	15.756	14.046	1.711
Totale		49.473	32.688	16.786

I mancati rimborsi da parte dello Stato per prestazioni erogate dal Comune di Modena a seguito di trasferimento di funzioni ovvero di spettanze previste da leggi nazionali rivestono un particolare rilievo sul bilancio dell'amministrazione.

Si tratta di prestazioni e di rimborsi per:

- gli uffici giudiziari ;
- retrocessione di Iva per servizi non commerciali esternalizzati;
- rimborso della minore entrata da credito di imposta sui dividendi Meta 2004;
- rimborso del minor gettito Ici per esenzione dell'abitazione principale.

Considerando le spese sostenute dall'amministrazione comunale tra il 2001 e il 2008, i rimborsi dovuti e regolarmente rendicontati arrivano ad una cifra pari a circa 49,4 milioni di euro. I vari ministeri competenti hanno riconosciuto rimborsi pari a circa 32,7 milioni di euro. Il Comune di Modena, pertanto, vanta legittimamente **un credito di circa 16,7 milioni di euro**.

<sup>1</sup> Per riconosciute si intendono le somme spettanti al Comune di Modena oggetto di comunicazioni da parte degli organi eroganti

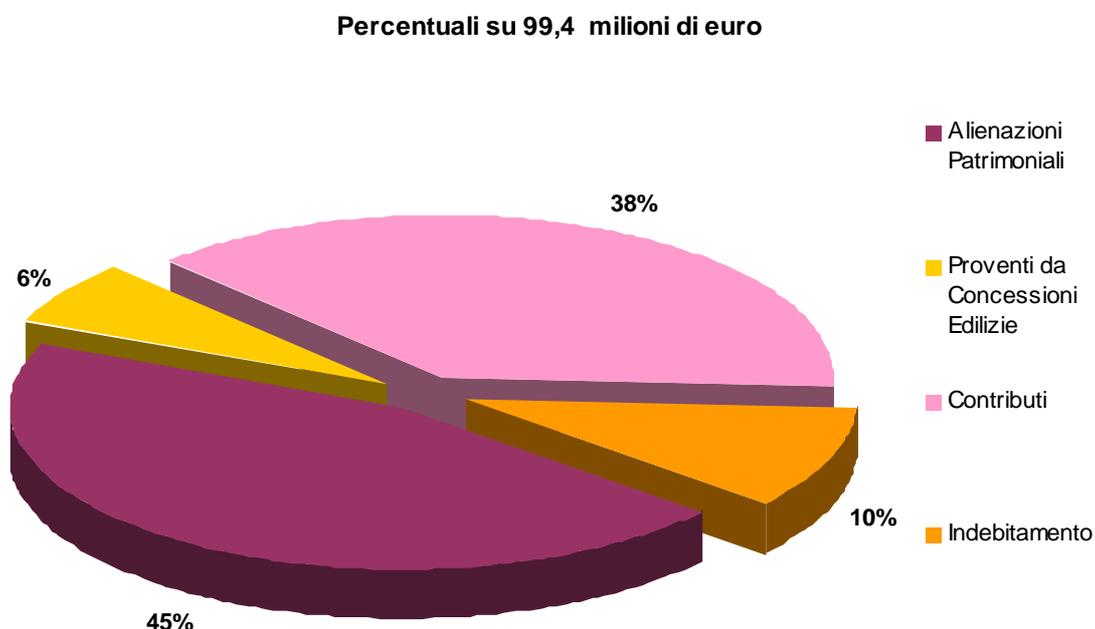
<sup>2</sup> Per gli uffici giudiziari , in assenza di comunicazioni , si intendono riconosciute le sole somme pagate

### 3.3 Il finanziamento degli investimenti

**Tab.4 - Il finanziamento degli investimenti 2009-2011** (dati in migliaia di euro)

Fonti di Finanziamento	2006 Consuntivo	2007 Consuntivo	2008 Iniziale	2008 Assestato	2009 Previsione	2010 Previsione	2011 Previsione
Autofinanziamento	28.815	43.839	56.078	53.293	45.152	48.583	50.735
Proventi da Concessioni Edilizie	7.627	11.697	8.950	8.950	6.350	8.921	4.126
Contributi	7.784	8.559	23.371	28.723	37.765	12.902	4.252
Indebitamento		0	0	5.064	10.160	10.100	0
Avanzo di amministrazione destinato ad investimenti	1.379	0					
Entrate correnti destinate ad investimenti		2.641	0	0	0	0	0
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>45.605</b>	<b>66.736</b>	<b>88.400</b>	<b>96.029</b>	<b>99.427</b>	<b>80.506</b>	<b>59.113</b>

**Grafico 3 - Il finanziamento degli investimenti: previsione 2009**



Il finanziamento degli investimenti prevede risorse derivanti da **autofinanziamento pari al 69%**, da trasferimenti da altri soggetti pubblici o privati per il 33%, mentre il ricorso all'indebitamento è limitato all'8%.

Si conferma, quindi, il consistente ricorso ad **operazioni di valorizzazione patrimoniale** di beni immobili e di quote di partecipazione in società in luogo del ricorso all'indebitamento.

L'autofinanziamento potrebbe risultare più consistente se le restrizioni fiscali non costringessero tutti i comuni a destinare ancora quote significative di proventi da concessioni edilizie al finanziamento delle spese correnti (il 52,26% per il 2009).

Il corposo programma di dismissioni di immobili comunali degli ultimi anni ha consentito di finanziare un ingente volume di investimenti ma ha anche ridotto la consistenza del patrimonio attualmente disponibile per la vendita. Le aree di intervento saranno determinate dalla attuazione di accordi di programma con altri enti, ma anche da attività proprie del Comune: attuazione dei piani di recupero riguardanti immobili di proprietà comunale mediante parziale dismissione, cessione di immobili patrimoniali dimessi con proventi destinati a rinnovare le stesse funzioni pubbliche, valorizzazioni mediante nuove pianificazioni di aree comunali tra cui si evidenziano quelle per nuovi comparti Peep e le aree a servizi.

È inoltre prevista **una consistente cessione di titoli mobiliari nel triennio per un importo di circa 65,6 milioni** (di cui 12,2 milioni destinati nel biennio 2009/2010 all'estinzione anticipata di prestiti). i

Tale scelta si rende necessaria per **la realizzazione di importanti infrastrutture**, non finanziabili con altre fonti di finanziamento (ad esempio indebitamento) in quanto incompatibili con la politica del prelievo fiscale locale e con il rispetto dei saldi finanziari previsti dal D.L 112/08 in materia di "patto di stabilità per gli enti locali".

Ulteriore impulso alle politiche del patrimonio sarà fornito dal programma di cessione in piena proprietà dei terreni in diritti di superficie e dalle modifiche alle convenzioni previste nei Programmi di Edilizia Economica e Popolare. L'attività (cosiddetta di "riscatto" delle aree PEEP e PIP) sensibilmente potenziata dall'anno 2005, si svilupperà nel corso dell'intero triennio, quale importante risorsa per il finanziamento dei nuovi investimenti.

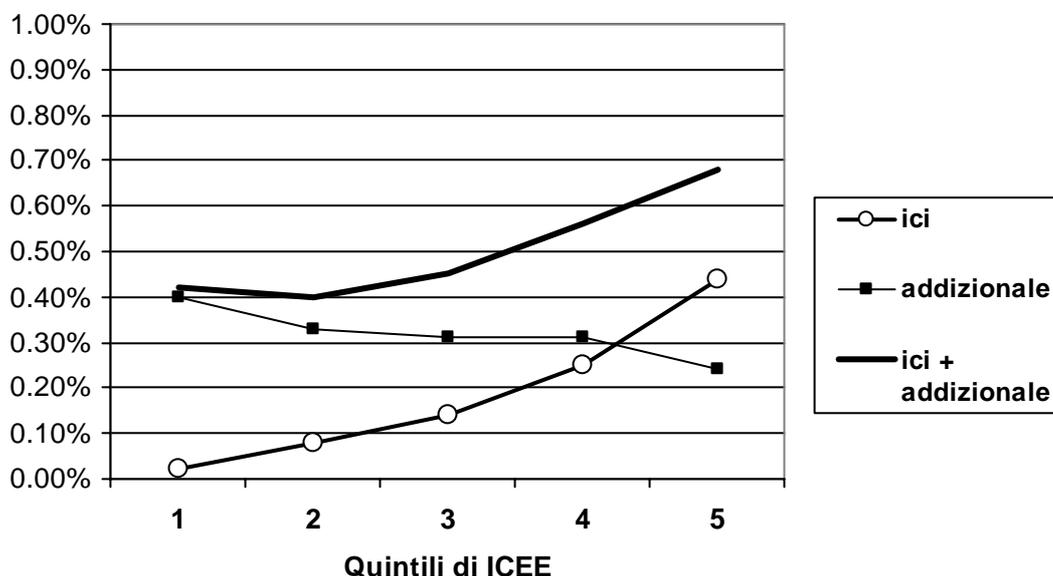
### 3.4 L'equità della politica fiscale del Comune di Modena

Filo conduttore delle politiche di spesa di prelievo fiscale continuerà ad essere quello del miglioramento del grado di equità nel garantire l'accesso, la qualità dei servizi e degli interventi comunali nonché il loro finanziamento. Oltre alla selezione e al contenimento della spesa senza sacrifici per bisogni ritenuti primari per le famiglie, nel 2009 non si opererà alcun inasprimento delle due principali imposte locali quali l'Ici (che ha un gettito di oltre 40 milioni) e l'Addizionale comunale all'Irpef (che ha un gettito di circa 15 milioni) e delle altre imposte minori.

L'esenzione dal 2008 dal pagamento dell'Ici di tutte delle 62.195 abitazioni principali (con l'eccezione di quelle in cat. A1, A8 e A9), comprese le 4.943 ad esse assimilate dal regolamento comunale, ha determinato un calo della pressione fiscale comunale di circa 15,75 milioni, oltre il 29 % del gettito totale Ici. Ciò, tuttavia, determina un peggioramento nella redistribuzione del carico tributario locale, determinato dal fatto che l'eliminazione del prelievo sull'ici prima casa tende a favorire di più quei contribuenti con abitazioni di pregio che, a loro volta, sono già più concentrati tra le fasce medie e alte di reddito+patrimonio pro-capite. Infatti lo sgravio ici per il 10% delle famiglie più povere vale circa 9 euro mentre nel complesso delle famiglie del Comune di Modena, lo sgravio è stato di 163 euro per famiglia. Il 20% dello sgravio totale deciso dal governo va a favore del 10% delle famiglie più ricche.

Il CAPP (Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche) del Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia nel Rapporto sull'impatto distributivo del prelievo tributario del 2009 evidenzia il persistere di buone caratteristiche redistributive del prelievo comunale.

**Tab.5 - Incidenza media dell'Ici e dell'Addizionale Irpef per quintili di ICEE**



La nuova struttura del prelievo 2009 è caratterizzata da:

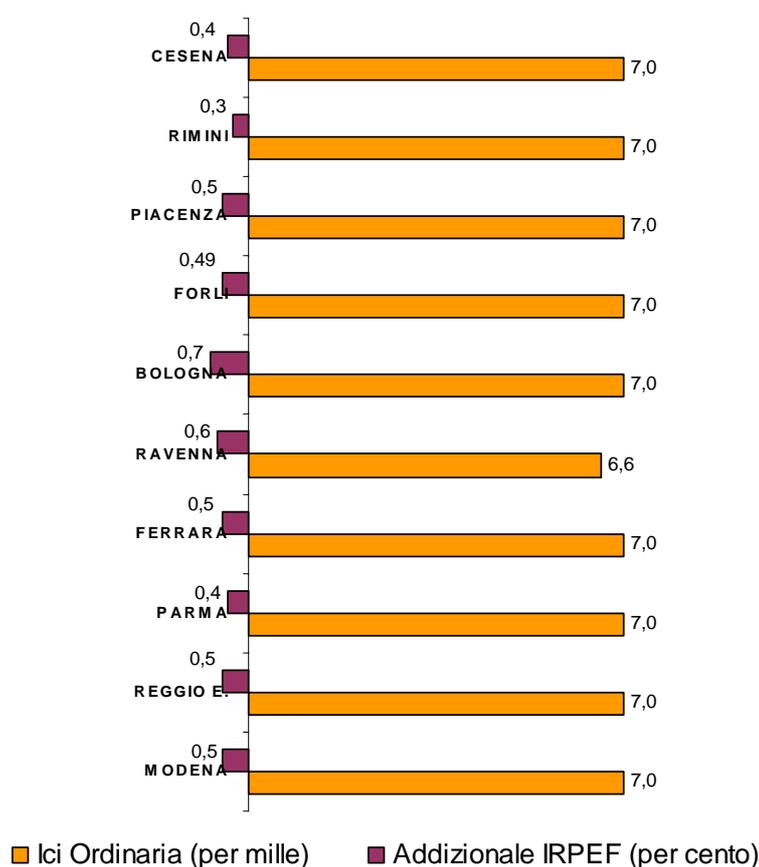
- invarianza delle aliquote Ici (combinata con le esenzioni per la prima casa) e dell'Addizionale comunale all'Irpef;
- scomparsa della Tassa rifiuti;
- introduzione della nuova modulazione delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef generale.

In base a questa rinnovata struttura si può osservare che **l'impatto redistributivo congiunto dell'Ici e dell'Addizionale rimane comunque significativamente progressivo**, sia rispetto al reddito disponibile che rispetto all'indicatore misto reddito-patrimonio.

Dal confronto sulle politiche fiscali dei comuni capoluogo di provincia della regione E.R emerge che le aliquote applicate dal Comune di Modena rientrano nella media per Ici ordinaria e addizionale Irpef (vedi grafico 4).

Dal 2006 il servizio rifiuti solidi urbani è integralmente finanziato dagli utenti sulla base di un corrispettivo (tariffa) fissato sulla base di appropriati parametri indiretti di produzione di rifiuti previsti dal Dpr 158/99 (coefficienti di produzione di rifiuti per il pagamento della quota fissa e della quota variabile del servizio, numerosità del nucleo familiare, superficie). Tali fattori, benché indiretti, tendono a rendere **più corrispondente il prezzo del servizio alla produzione di rifiuti** rispetto ad una situazione in cui la tassa era determinata quasi esclusivamente, con qualche correttivo, dalla superficie degli occupanti.

**Grafico 4 - Aliquote Ici e Addizionale Irpef 2009 nei comuni capoluogo**



La politica delle tariffe dei principali servizi a domanda individuale (scuole infanzia, asili nido, centri estivi, trasporti e refezione scolastica, socio-assistenziali per anziani) sarà tesa a non procurare sacrifici ulteriori alle famiglie in questa fase di crisi e, quindi, non prevede aumenti. Continuerà tuttavia l'orientamento all'equità intesa come graduazione delle tariffe dei servizi sociali ed educativi alle condizioni economiche delle famiglie utenti.

Tale scelta costituisce una fondamentale componente dell'equità della politica fiscale comunale nel senso di rendere fruibili a famiglie con redditi medio bassi servizi di qualità difficilmente accessibili a prezzi di

mercato. Ciò determina un trasferimento indiretto di benefici economici pari a circa 22.7 mil. di euro per i soli servizi educativi e sociali (es. 8.117 euro/annuo medio per ciascuna famiglia utente del servizio Asili Nido comunali) che assume, da una parte la valenza di "economie di spesa" (risparmi di spesa) e dall'altra di "redditi redistribuiti" (reddito collettivo ripartito) alle famiglie beneficiarie con conseguente spostamento (figurativo) delle stesse verso una classe di reddito più alta.

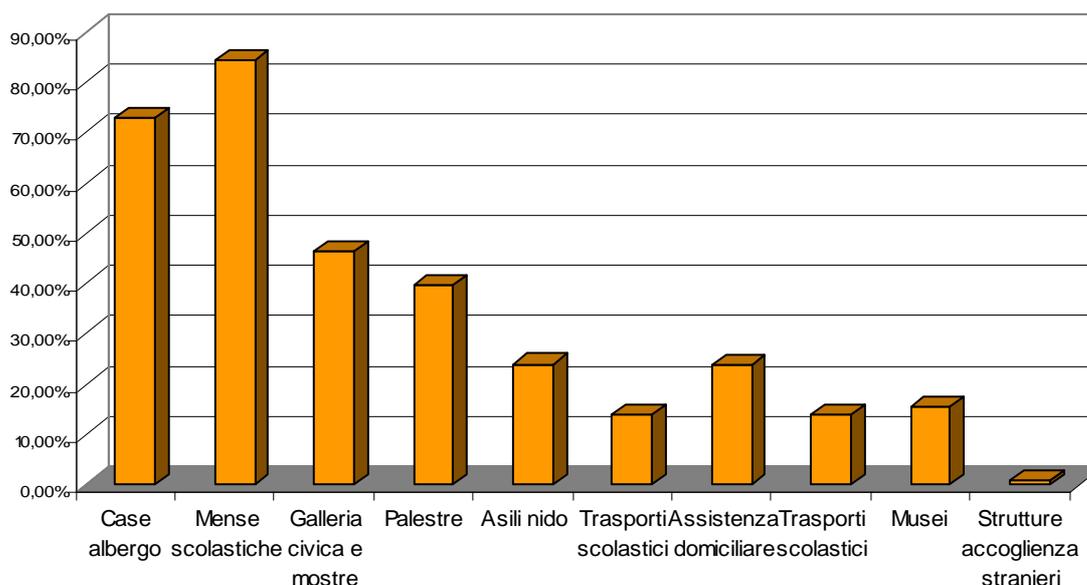
Per il complesso dei servizi si prevede di sostenere spese per circa 60.3 mil. di euro e di introitare complessivamente 34.1 mil. di euro con una copertura dei costi pari al 56.5 %, e un aumento della copertura rispetto alla previsione 2008 (53.3%) di oltre tre punti percentuali.

**Tab.6 - Entrate, spese e grado di copertura servizi a domanda individuale: preventivo 2009** (dati in migliaia di euro)

Servizi a Domanda Individuale	Spese totali	Entrate totali	Entrate da tariffe	Disavanzo totale	% copertura totale	% copertura da tariffe
Totale Servizi di Welfare	54.881	32.169	16.332	-22.712	58,6%	29,8%
Totale Servizi Culturali e Sportivi	5.160	1.521	910	-3.639	29,5%	17,6%
Totale Servizi Produttivi	238	378	378	140	158,8%	158,8%
<b>Totale Servizi a Domanda Individuale</b>	<b>60.278</b>	<b>34.068</b>	<b>17.620</b>	<b>-26.210</b>	<b>56,5%</b>	<b>29,2%</b>

Con le sole entrate derivanti dalle tariffe degli utenti il grado di copertura dei costi è del 29.2%, rispetto al 30.4 % previsto nel 2008. Il disavanzo di gestione ( 26.2 mil. di euro) è inferiore a quello che risulta dai dati di previsione 2008 ( pari a 28.1 mil. di euro) e inferiore a quello delle previsioni assestate 2008 (pari a 26.5 mil. di euro) ed è coperto con entrate diverse dalle tariffe.

**Grafico 5 - Grado di copertura dei servizi a domanda individuale: previsione 2009**



Il sistema dei servizi di Welfare, così fortemente agevolato per le prestazioni educative e sociali, richiede il potenziamento dell'attività di controllo dell'effettiva esistenza e persistenza delle condizioni economiche familiari che danno diritto alle agevolazioni.

Nel mese di luglio 2006 è stato siglato il protocollo di intesa tra Comune di Modena, Agenzia per le Entrate, Ufficio Locale di Modena e Comando Provinciale della Guardia di Finanza al fine di migliorare l'efficacia complessiva dell'azione ispettiva in materia di prestazioni sociali agevolate.

Il coordinamento dei controlli, tra gli enti sottoscrittori del protocollo, della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari delle prestazioni sociali agevolate si fondava sulla necessità di conoscere da una parte l'entità effettiva entità dei benefici dei richiedenti e il loro effettivo diritto a riceverli sulla base delle condizioni reddituali - patrimoniali, dall'altra consentire la salvaguardia degli interessi degli enti pubblici su cui grava l'erogazione di tali aiuti.

La necessità di un'azione ispettiva coordinata ed efficace è stata colta dalla Finanziaria 2008 (articolo 1, comma 344) che, innovando il quadro normativo, affida all'Agenzia delle Entrate il compito di calcolare l'Isee sulla base di quanto dichiarato dal soggetto richiedente e dei dati presenti al sistema informativo dell'Anagrafe tributaria.

Tale innovazione del quadro normativo permetterà, mediante incrocio dei dati e controlli automatici, di rilevare eventuali omissioni o difformità in relazione alle componenti autocertificate.

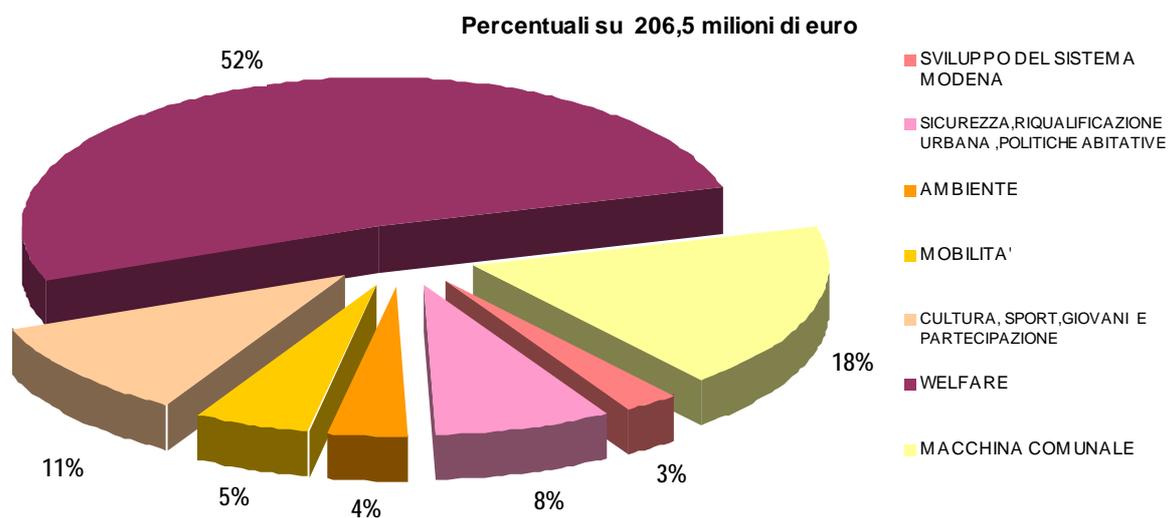
### 3.5 L'evoluzione della spesa e il "patto di stabilità interno"

La spesa pubblica comunale (corrente e di investimento) ha avviato dalla legislatura iniziata a metà 2004 un nuovo ciclo caratterizzato da una strategia di espansione selettiva verso bisogni ritenuti primari (welfare, territorio, sicurezze), ma anche di forte razionalizzazione e contenimento. Una strategia resa quasi obbligata dai vincoli normativi che, comunque, limitano le possibilità di rispondere a domande insoddisfatte per servizi alle persone e per infrastrutture. Al fine di cogliere meglio alcuni aspetti qualitativi delle dinamiche finanziarie dei programmi di spesa occorre valutare la dimensione e la dinamica della spesa distinta per ciascuna delle aree strategiche del programma di legislatura .

**Tab.7 - La spesa corrente per politiche: 2009-2011** (dati in migliaia di euro)

POLITICA	2007 CONSUNTIVO	2008 INIZIALE	2008 ASSESTATO	2009 PREVISIONE	2010 PREVISIONE	2011 PREVISIONE
SVILUPPO DEL SISTEMA MODENA	4.311	4.857	5.095	5.424	4.875	4.862
SICUREZZA,RIQUALIFICAZIONE URBANA ,POLITICHE ABITATIVE	16.665	15.508	15.546	16.326	16.479	16.565
AMBIENTE	8.474	7.884	8.442	7.643	7.515	7.558
MOBILITA'	9.849	9.906	10.369	10.862	10.943	10.671
CULTURA, SPORT,GIOVANI E PARTECIPAZIONE	22.159	21.808	23.312	22.059	21.729	21.517
WELFARE	100.647	101.881	109.003	106.687	106.940	107.309
MACCHINA COMUNALE	37.296	37.331	37.844	37.485	37.653	37.873
TOTALE	199.401	199.176	209.611	206.486	206.133	206.354

**Grafico 6 – La spesa corrente per politiche 2009**



La Tab. 7 evidenzia la centralità delle politiche di welfare pari a circa 107 mil. nel 2009 (52% di tutta la spesa corrente), in crescita rispetto all'anno precedente. Questa area comprende i programmi di welfare in campo educativo, socio-assistenziale e casa (infanzia, scuola, disabili, persone anziane, contribuzione economica, casa, disagio adulto).

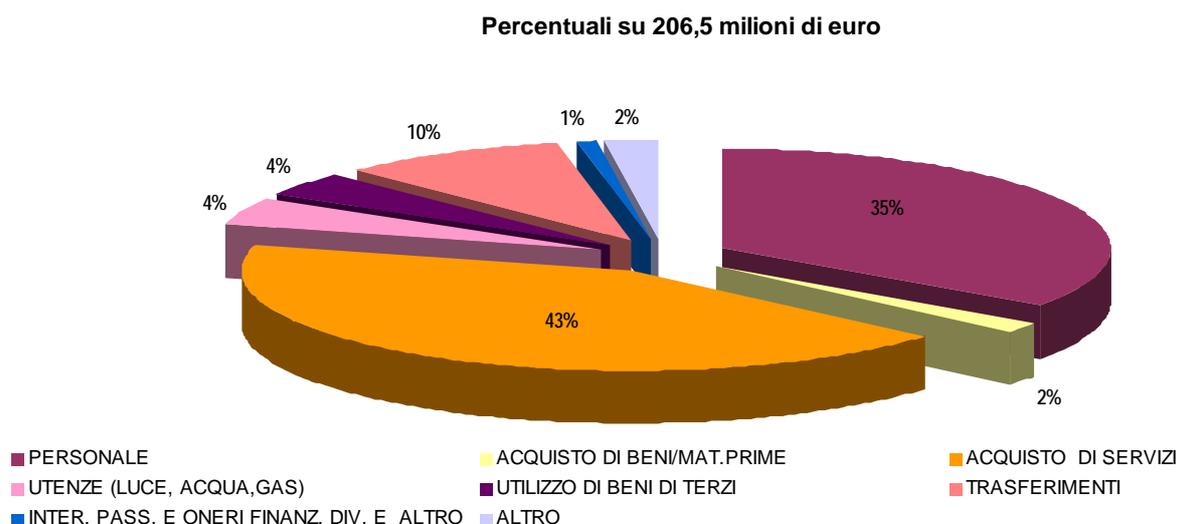
La seconda area per dimensione e sviluppo della spesa corrente è quella della qualità, dell'ambiente, del territorio, della vita e sicurezza urbana, con circa 35. mil. di euro nel 2009. In questa area si ritrovano i programmi per la sicurezza, per i servizi ambientali e l'uso razionale delle risorse, per la regolazione e la gestione del territorio, per il recupero urbano e per il centro storico, per la mobilità e il traffico, per l'abitazione.

Le altre aree a rilevanza più esterna, " sviluppo del sistema Modena " e "cittadinanza e socialità" confermano la loro rilevanza con i 5 mil. di euro la prima e i 22 mil. di euro la seconda, nel 2009.

**Tab.8 La spesa corrente per tipologia economica: 2007-2011**

Voce Economica - Intervento		CONSUNTIVO 2007	INIZIALE 2008	ASSESTATO 2008	PREVISIONE 2009	PREVISIONE 2010	PREVISIONE 2011
1	PERSONALE	71.704	72.470	72.285	71.467	72.006	72.550
2	ACQUISTO DI BENI/MAT.PRIME	3.449	3.645	3.846	3.728	3.728	3.678
3	ACQUISTO DI SERVIZI	81.715	82.966	89.370	88.224	87.607	87.385
4	UTENZE (LUCE, ACQUA,GAS)	9.713	9.708	9.701	9.011	9.611	10.116
5	UTILIZZO DI BENI DI TERZI	7.609	7.281	7.659	8.264	8.299	8.309
6	TRASFERIMENTI	19.034	16.912	20.292	19.747	19.321	18.957
7	INTER. PASS. E ONERI FINANZ. DIV. E ALTRO	1.852	1.603	1.848	1.560	999	774
8	ALTRO	4.325	4.591	4.611	4.485	4.560	4.584
TOTALE		199.401	199.176	209.611	206.486	206.133	206.354

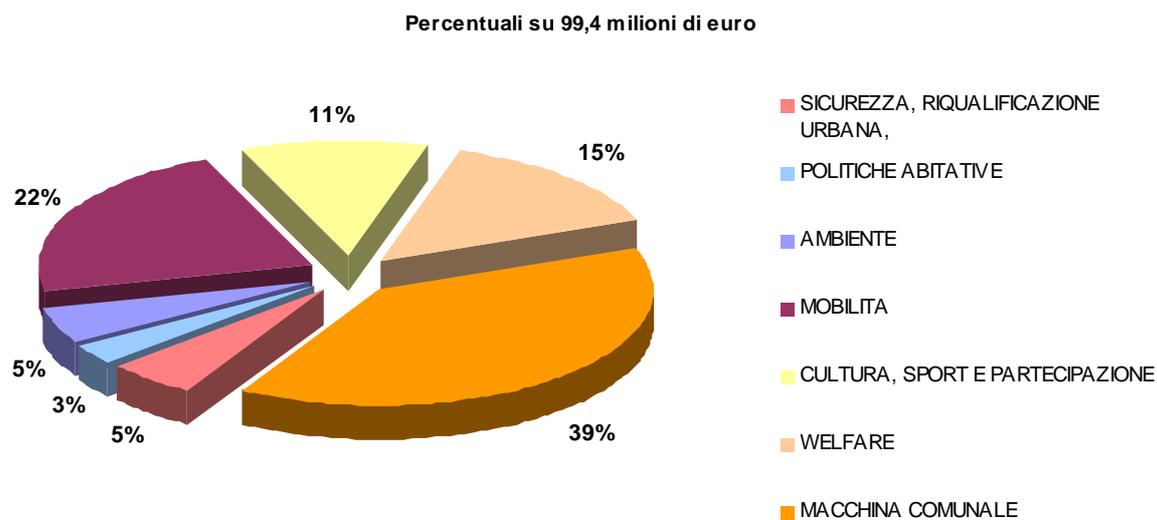
**Grafico 7 La spesa corrente per tipologia economica: previsione 2009**



**Tab.9 - La spesa in conto capitale per politiche 2009-2011**

POLITICHE	2007 Consuntivo	2008 Iniziale	2008 Assestato	2009 Previsione	2010 Previsione	2011 Previsione
QUALITA' DELL'AMBIENTE DEL TERRITORIO DELLA VITA	2.685	10.496	14.857	5.272	11.256	5.800
POLITICHE ABITATIVE	4.001	3.387	3.611	2.785	850	1.430
AMBIENTE	8.823	6.842	6.868	4.904	4.919	3.628
MOBILITA	21.200	23.842	25.100	21.991	18.221	20.325
CITTADINANZA , SOCIALITA' E PARTECIPAZIONE	6.139	13.137	12.929	11.076	13.734	4.280
WELFARE	10.604	9.255	11.361	14.508	13.350	17.670
IL COMUNE AMICO	13.283	21.440	21.303	38.891	18.175	5.980
TOTALE	66.736	88.400	96.029	99.427	80.506	59.113

**Grafico 8 – La spesa in conto capitale per politiche 2009**



## 4.0 Il Patto di stabilità interno per gli enti locali

Con il D.L. 112 del 2008 vengono nuovamente cambiate le regole del patto di stabilità interno. Infatti, con la Legge Finanziaria 2007 si era passati dai tetti alla spesa a limiti alla gestione finanziaria risultanti dalla differenza tra entrate e spese finali sia per quanto riguarda la competenza sia per quanto riguarda la gestione di cassa. Ciascun ente territoriale doveva migliorare nel triennio successivo i propri saldi di bilancio rispetto a quelli risultanti mediamente nel triennio 2003-2005 in proporzione all'eventuale disavanzo risultante e al livello delle spese correnti. Ciò ha ampliato gli spazi di manovra e l'autonomia gestionale degli enti locali, consentendo loro di attivare anche azioni dal lato delle entrate, massimizzando, tra l'altro, la riscossione di crediti arretrati. Proprio grazie a questa azione combinata tra contenimento delle spese e impegni sugli incassi delle entrate, il Comune di Modena è riuscito a rispettare gli obiettivi 2007 di miglioramento dei risultati di gestione finanziaria.

La Finanziaria 2008, in continuità con l'impianto precedente, prevedeva una leggera attenuazione del concorso degli enti locali al risanamento dei conti pubblici mediante il miglioramento da apportare ai saldi di competenza e di cassa secondo un calcolo che tiene conto della sola competenza (accertamenti e impegni), per quanto riguarda la parte corrente, e della sola cassa (incassi e pagamenti), per la parte entrate e spese di investimento. Gli stessi correttivi indicati dalla Legge Finanziaria 2007 venivano poi applicati ai saldi così calcolati, per il periodo 2008-2010. Anche in questa aggiornata versione, la gestione finanziaria in corso tende a garantire il raggiungimento degli obiettivi

Il calcolo degli obiettivi del patto di stabilità 2009, definito dal DL 112/2008 (oggetto di emendamenti da parte della Legge Finanziaria 2009-2011 in corso di approvazione) prevede il miglioramento del saldo finanziario prodotto nel 2007 calcolato in termini di competenza mista come per l'anno 2008, ma escludendo dalle entrate le risorse derivanti dalla vendita di patrimonio immobiliare e dalla cessione di azioni. Se il saldo così calcolato risulta negativo, l'ente che rispetterà il patto di stabilità per l'anno 2008, deve migliorarlo del 48% nel 2009, del 97% nel 2010 e del 165% nel 2011.

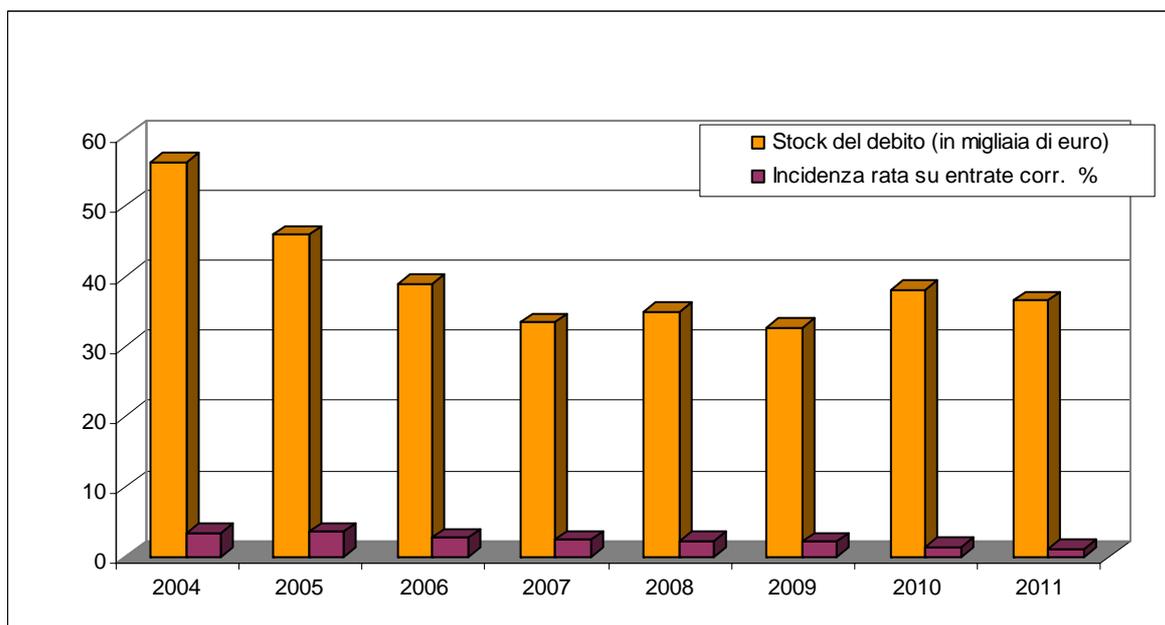
Per il Comune di Modena il saldo del 2007 calcolato secondo queste nuove regole è pari a circa -25,5 mil. e dovrà essere migliorato di circa 12,2 mil. nel 2009, 24,7 mil. nel 2010 e 42 mil nel 2011. Un obiettivo assai arduo da raggiungere.

**Tab. 10 - Patto di stabilità interno - calcolo degli obiettivi di miglioramento 2009/2011 e previsione di competenza e di cassa 2009 degli aggregati rilevanti, ai sensi del c. 12 dell'art. 77bis D.L. 112/2008** (dati in migliaia di euro)

	2007	2009 PREVISIONE
Titolo I - Entrate Tributarie (accertamenti)	84.687	67.301
Titolo II - Entrate da Contributi e da Trasferimenti (accertamenti)	52.114	55.184
Titolo III - Entrate Extratributarie (accertamenti)	66.583	80.041
Tirolo IV - Entrate in Conto Capitale al netto delle riscossioni di credito (incassi)	57.844	60.000
Entrate per alienazione del patrimonio immobiliare (incassi)	-26.268	-19.000
<b>Totale Entrate finali</b>	<b>234.960</b>	<b>243.525</b>
Titolo I - Spese correnti (Impegni)	199.401	206.486
Titolo II - Spese in conto capitale al netto delle concessioni di credito (pagamenti)	61.018	50.000
<b>Totale spese finali</b>	<b>260.419</b>	<b>256.486</b>
<b>Saldo tra spese ed entrate</b>	<b>-25.459</b>	<b>-12.961</b>
<b>Miglioramento da applicare al saldo 2007</b>		
anno 2009      48%	12.220	
anno 2010      97%	24.695	
anno 2011      165%	42.007	
<b>Saldi obiettivo</b>		
anno 2009	-13.238	
anno 2010	-764	
anno 2011	16.548	

L'onere del debito (le rate comprensive di interessi e quote capitali) è di circa 4,6 mil. nel 2008 rispetto ai 9,5 del 2002. La diminuzione rispetto al 2007 è determinata dalla estinzione di 2,3 milioni di debito avvenuta nel corso del 2007 i cui effetti positivi vengono in parte assorbiti dall'aumento dei tassi di interesse. L'incidenza dell'indebitamento sulle entrate correnti passerà dal 4,9% del 2002 al 2,1% del 2009 anche in relazione alla prevista estinzione di 9,4 milioni di debito da effettuarsi nel 2009. La scelta di ristrutturazione del debito consente di controbilanciare l'effetto negativo del calo dei trasferimenti erariali (fondo sviluppo investimenti) e di liberare risorse rendendo più flessibile la struttura del bilancio.

**Grafico 9 Costo del debito dal 2004 al 2011**



## 5.0 Elenco dei grafici e delle tabelle

Tabella 1 Quadro riassuntivo delle entrate e delle spese 2009-2011	<i>Pag. 15</i>
Grafico 1 Spesa corrente 2005-2009	<i>Pag. 16</i>
Tabella 2 Entrate correnti: composizione dal 2009 al 2011	<i>Pag. 17</i>
Grafico 2 Entrate tributarie e indice di autonomia finanziaria	<i>Pag. 18</i>
Tabella 3 Rimborsi statali spettanti al Comune di Modena	<i>Pag. 19</i>
Tabella 4 Il finanziamento degli investimenti 2009-2011	<i>Pag. 20</i>
Grafico 3 Il finanziamento degli investimenti: previsione 2009	<i>Pag. 20</i>
Tabella 5 Incidenza media dell'Ici e dell'Addizionale Irpef per quintili di ICEE	<i>Pag. 22</i>
Grafico 4 Aliquote Ici e Addizionale Irpef 2009	<i>Pag. 23</i>
Tabella 6 Entrate, spese e grado di copertura servizi a domanda individuale: preventivo 2009	<i>Pag. 24</i>
Grafico 5 – Grado di copertura dei servizi a domanda individuale: previsione 2009	<i>Pag. 24</i>
Tabella 7 - La spesa corrente per politiche 2009-2011	<i>Pag. 26</i>
Grafico 6 - La spesa corrente per politiche 2009	<i>Pag. 26</i>
Tabella 8 - La spesa corrente per tipologia economica: 2007-2011	<i>Pag. 27</i>
Grafico 7 - La spesa corrente per tipologia economica: previsione 2009	<i>Pag. 27</i>
Tabella 9 - La spesa in conto capitale per politiche 2009-2011	<i>Pag. 28</i>
Grafico 8 - La spesa in conto capitale per politiche 2009	<i>Pag. 28</i>
Tabella 10 - Patto di stabilità interno – calcolo degli obiettivi di miglioramento 2009-2011 e previsione di competenza di cassa 2009 degli aggregati rilevanti, ai sensi del c.12 dell'art. 77bis del D.L. 112/2008	<i>Pag. 30</i>
Grafico 9 – Costo del debito dal 2004 al 2011	<i>Pag. 31</i>