

SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

X legislatura

N. 230

31 maggio 2018

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE

**ISTITUZIONE DI NUOVO COMUNE MEDIANTE FUSIONE DEI COMUNI DI
LAMA MOCOGLIO E MONTECRETO IN PROVINCIA DI MODENA"**

Oggetto assembleare n. 6601

Relazione

1. Il procedimento legislativo di fusione di cui alla legge regionale 8 luglio 1996, n. 24.

Il procedimento legislativo per la fusione di comuni è regolato dalla legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di comuni) modificata dalla legge regionale 29 luglio 2016, n.15.

L'iniziativa legislativa è regolata dall'articolo.8 della citata legge n. 24/1996 che, tra le diverse modalità previste, contempla anche l'ipotesi in cui l'iniziativa sia esercitata dalla Giunta regionale su espressa istanza dei Consigli comunali interessati alla fusione (istanza deliberata con le stesse modalità e procedure previste dall'articolo 6 comma 4 del decreto legislativo. n. 267/2000).

Accolta l'istanza, l'iter prosegue con l'approvazione del progetto di legge da parte della Giunta regionale e la sua presentazione, da parte della stessa Giunta, in Assemblea legislativa. Il procedimento, dopo l'esame assembleare, prosegue con la consultazione delle popolazioni interessate mediante referendum consultivo, ai sensi dell'articolo 133 comma 2 della Costituzione. Nel caso in cui il referendum dia esito negativo ovvero il 'no' prevalga sia fra la maggioranza complessiva dei votanti dei territori interessati sia in almeno la metà dei singoli Comuni, l'Assemblea legislativa regionale non può approvare il progetto di legge (art. 12 comma 9 *ter* della l.r. 24/96). In tutti gli altri casi l'Assemblea procede immediatamente all'esame del progetto di legge a meno che i voti complessivi sul referendum siano favorevoli alla fusione ma nella maggioranza dei Comuni prevalga il voto contrario, oppure i voti complessivi sul referendum siano sfavorevoli alla fusione ma nella maggioranza dei Comuni prevalga il voto favorevole. In tali casi infatti, l'Assemblea legislativa può approvare la legge solo dopo aver preventivamente acquisito il parere dei Consigli dei Comuni in cui l'esito del referendum è stato contrario alla fusione.

2. Il procedimento di fusione nei due dei Comuni di Lama Mocogno e Montecreto nella Provincia di Modena.

I Comuni di Lama Mocogno e Montecreto sono Comuni tra loro contigui posti nella provincia di Modena e ricompresi nel distretto socio sanitario "Pavullo nel Frignano" e nell'Ambito Territoriale del Frignano. Essi appartengono – insieme ai Comuni di Fanano, Fiumalbo, Pavullo nel Frignano, Pievepelago, Polinago, Riolunato, Serramazzone e Sestola- all'Unione del Frignano istituita nel 2014 a seguito della soppressione della Comunità montana del Frignano.

I Comuni di Lama Mocogno e Montecreto hanno conferito all'Unione diverse funzioni tra le quali lo Sportello Unico Attività Produttive, i Servizi informatici, la Polizia municipale, i Servizi sociali e la Protezione civile.

I due Comuni hanno una superficie complessiva di circa 95 Km² per un totale di 3.647 abitanti al 1° gennaio 2017. Sulla base della considerazione che la fusione possa essere un'opportunità per assicurare anche in futuro ai cittadini servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati e per realizzare le opere e infrastrutture necessarie oltre che contribuire a ridurre le spese strutturali e consentire una complessiva semplificazione dell'organizzazione politica e burocratica, i due Comuni hanno commissionato alla società Poleis Consulting srl la realizzazione di uno studio di fattibilità per la loro fusione.

Lo studio ha analizzato dapprima i dati e le informazioni relative alla dimensione demografica, territoriale ed economica dei due Comuni (con un'attenzione specifica al settore del turismo) per poi fare un approfondimento sulla situazione economico-finanziaria, sulla dotazione organica (e relativa spesa) e sulla situazione dei servizi erogati al cittadino ipotizzando possibili futuri scenari derivanti dalla fusione dei due enti.

Nella parte conclusiva dello studio - "*I momenti partecipativi*," - si è poi dato conto di quanto emerso in occasione dei processi partecipativi promossi con gli amministratori comunali e con gli

stakeholders del territorio al fine di raccogliere spunti, proposte e opinioni.

Verificata la fattibilità della fusione, i Comuni di Lama Mocogno e Montecreto hanno pertanto sollecitato l'iniziativa legislativa della Giunta regionale per la loro fusione, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, legge regionale n. 24/1996, con istanza congiunta dei due Sindaci (prot. n. 2153 del 21/5/2018) acquisita dalla Regione Emilia-Romagna il 21/5/2018 (prot. PG/2018/0367305); all'istanza è stata allegata la deliberazione del Consiglio comunale di Lama Mocogno n. 19 del 9/5/2018 e le deliberazioni del Consiglio comunale di Montecreto n. 16 del 14/5/2018, n. 19 del 18/5/2018 e n. 20 del 19/5/2018 tutte approvate con le maggioranze previste dalla legge regionale 24/1996 che richiama il decreto legislativo 267/2000 articolo 6 comma 4.

A tali deliberazioni è stato allegato il summenzionato studio di fattibilità che ha offerto tutte le informazioni di natura demografica, socio economica, patrimoniale e finanziaria relative ai comuni interessati al processo di fusione e ha evidenziato la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dall'articolo 3 legge regionale 24/1996.

La Giunta regionale, aderendo a tale istanza assunta dai Comuni interessati nel rispetto dei quorum deliberativi previsti, procede ora a presentare il progetto di legge recante "Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Lama Mocogno e Montecreto nella provincia di Modena" ritenendo sussistenti i presupposti di forma e di sostanza necessari al fine di attivare la procedura di fusione.

La presente relazione accompagna il suddetto progetto di legge, illustrando i presupposti e gli elementi tecnici che la legge regionale n. 24 del 1996 richiede a supporto del progetto di fusione.

Sul progetto di legge regionale è stato inoltre acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie Locali (ex articolo 6 della legge regionale 13 del 2009) che si è espresso favorevolmente.

3. Territorio del nuovo Comune.

In conformità all'articolo 3, comma 1, legge regionale n. 24/1996 (ai sensi del quale "*Le modifiche delle circoscrizioni comunali e l'istituzione di nuovi Comuni possono riguardare esclusivamente territori **contigui** di Comuni appartenenti alla stessa Provincia*") i due Comuni di Lama Mocogno e Montecreto afferiscono alla provincia di Modena e sono tra loro contigui, come risulta dall'allegata rappresentazione cartografica.

I confini del nuovo comune generato dalla fusione dei comuni di Lama Mocogno e Montecreto afferenti alla provincia di Modena sono stati costruiti derivandoli dalle geometrie dei limiti amministrativi regionali del Database Topografico regionale rilascio 2013.

Le operazioni di fusione delle geometrie sono state eseguite mantenendo accuratamente congruenti gli archi esterni che compongono il nuovo confine comunale, in modo da garantire che le geometrie dei comuni adiacenti non abbiano subito alcuna modifica.

Al termine delle operazioni di generazione della nuova geometria sono stati eseguiti alcuni controlli per testare il risultato:

- Controllo di correttezza topologica tra i poligoni originali e il risultato delle operazioni di fusione, rilevando la totale sovrapposizione degli archi di confine.
- Sovrapposizione dell'insieme dei fogli di mappa catastali dei comuni originari alla nuova geometria, rilevando la permanenza dell'accuratezza geometrica tra i precedenti confini e i nuovi.
- Sovrapposizione della nuova geometria alla Carta Tecnica Regionale scala 1:5.000, rilevando una perfetta congruenza con i limiti morfologici degli oggetti cartografici rappresentati.

Il nuovo comune avrà un'area di 94,90 Km quadrati, ed un perimetro di 61,16 Km.

Si posiziona geograficamente all'interno dell'area della provincia di Modena. Confina con i comuni

di Polinago, Pavullo nel Frignano, Sestola, Rio Lunato e Palagano della medesima provincia di Modena.

4. Indicazioni di natura demografica, socio-economica, patrimoniale e finanziaria degli enti locali interessati e prospettive di organizzazione e gestione di servizi e funzioni istituzionali e amministrative nel territorio del nuovo Comune.

Comuni	Residenti all'1/1/2017	Superficie in KM ²	Abitanti per Km ²
Lama Mocogno	2.716	63,75	42,60
Montecreto	931	31,15	29,89
Totale	3.647	94,90	38,43

Per una puntuale ricostruzione delle indicazioni di natura socio-economica, patrimoniale e finanziaria degli enti locali interessati, nonché per le prime prospettive di riorganizzazione e gestione unitaria di servizi e funzioni istituzionali ed amministrative nel territorio del nuovo Comune, si ritiene utile rinviare ai contenuti dello studio di fattibilità, allegato alle richiamate deliberazioni dei Consigli comunali con le quali è stata richiesta l'iniziativa legislativa della Giunta regionale.

Lo studio è strutturato in due parti.

Nella **prima parte**, fatta una premessa di carattere normativo e di contesto, vengono analizzati alcuni aspetti peculiari quali:

- la dimensione demografica dei due Comuni
- la dimensione territoriale
- la dimensione economica
- il turismo
- i servizi finanziari
- il personale
- i servizi sociali
- il settore territorio
- i servizi al cittadino

In chiusura vi è invece una parte dedicata alla “Sintesi degli elementi emersi dall'analisi di fattibilità dell'area gestionale”.

La **seconda parte** da invece conto dei momenti partecipativi che hanno caratterizzato il percorso per poi terminare con alcune considerazioni finali.

PRIMA PARTE

Analisi di contesto

I Comuni di Lama Mocogno e Montecreto appartengono all'Unione del Frignano, istituita nel 2014 tramite trasformazione ex lege della precedente Comunità montana. L'unione gestisce, per tutti i 10 Comuni che vi aderiscono, i servizi informativi (SIA), il SUAP, la Polizia Municipale, la protezione civile e i Servizi sociali ma, come dimostrato anche dai dati dei bilanci consultivi dell'Unione e dei Comuni messi a confronto, la gestione intercomunale è ancora in fase di consolidamento.

Con riguardo agli organi istituzionali del nuovo Comune, si precisa che il superamento della soglia dei 3000 abitanti porterà ad un aumento sia del numero dei consiglieri che a quello degli assessori. Vengono inoltre vagliate alcune ipotesi per garantire la rappresentatività delle comunità di origine (quali la presenza decentrata degli amministratori comunali, la previsione di Municipi di nomina o

di Municipi elettivi).

Dimensione demografica

I comuni di Lama Mocogno e Montecreto si collocano nella zona montana della provincia di Modena e sono caratterizzati da un fenomeno di “rarefazione” della popolazione del territorio ovvero dalla distribuzione della popolazione in centri abitativi ulteriori rispetto al capoluogo comunale (e questo spiega l’elevato numero di frazioni e località presenti nei due Comuni: 27 fra frazioni e località a Lama Mocogno e 5 frazioni a Montecreto).

La variazione storica della popolazione registra un trend fortemente negativo (in linea peraltro con gli altri enti dell’area montana). Negativo è il “saldo naturale” della popolazione (differenza tra nascite e decessi) mentre leggermente positivo è il “saldo migratorio” (nuovi iscritti all’anagrafe provenienti da altri comuni o dall’estero) che non fa registrare in ogni caso una percentuale superiore rispetto all’8% della popolazione.

In entrambi i Comuni si rinviene peraltro la maggiore presenza di classi di età anziane fra la popolazione con un conseguente maggior indice di vecchiaia.

Alto è il “tasso di pendolarismo” che caratterizza le dinamiche territoriali i cui flussi portano per Lama Mocogno verso Pavullo e per Montecreto sia verso Pavullo che verso Sestola.

Dimensione territoriale

I due Comuni si trovano in una situazione di “marginalità logista” tale per cui sono necessari più di 40 minuti per raggiungere centri con una adeguata offerta di servizi (scuole, ospedali etc). Si tratta di comuni classificati come montani il cui suolo è destinato per circa il 50% ad aree boschive, il 36% all’agricoltura e una percentuale molto ridotta destinata a zona urbana, insediamenti produttivi e commerciali. La rete viaria prevede per Lama Mocogno l’attraversamento dalla Strada Statale 12 mentre le rimanenti sono strade provinciali (per 22 km in entrambi i Comuni) e comunali (più numerose per il Comune di Lama Mocogno dotato di un numero elevato di frazioni e località).

Dimensione economica

Il tessuto imprenditoriale si caratterizza per la presenza di micro imprese per le quali peraltro è registrato un calo molto marcato soprattutto nell’agricoltura. Per quanto riguarda il commercio e i servizi emerge un dato negativo per Lama Mocogno ma positivo per Montecreto (dovuto probabilmente all’apertura di nuovi servizi di ristorazione ed accoglienza turistica).

Il reddito imponibile medio è basso in entrambi i Comuni ed è inferiore sia alla media nazionale che a quella regionale (elemento imputabile alla maggiore incidenza dei redditi da pensione).

Il turismo

La domanda turistica nei due Comuni appare “complementare”, con un equilibrio complessivo fra estate ed inverno, a fronte della maggiore vocazione al “verde” di Lama Mocogno e al “bianco” di Montecreto. Nelle tre ultime annualità si è registrato un progressivo miglioramento del flusso turistico.

Dimensione economico finanziaria

Come si legge nello studio (*pag. 85*), entrambi i Comuni presentano una situazione di generale equilibrio economico-finanziario con un considerevole **avanzo di amministrazione** in massima parte destinato o vincolato per spese future e prevenzione di possibili rischi finanziari. Entrambi i Comuni hanno una autonomia finanziaria molto alta.

Per quanto riguarda le **entrate**, il dato più rilevante riguarda le entrate tributarie (l’IMU rappresenta la prima fonte di entrata tributaria mentre addizionale comunale IRPEF e altre tasse giocano un ruolo più contenuto) seguito da quello relativo alle entrate extra tributarie mentre marginali sono i trasferimenti correnti. La pressione tributaria per entrambi i Comuni è considerevolmente più alta della media provinciale e regionale ma allineata sostanzialmente con quella dei piccoli enti (soprattutto montani).

Con riguardo al **debito comunale**, i due enti presentano un debito pro capite significativo in ragione delle maggiori spese in conto capitale per la manutenzione del territorio e della difficoltà, data la dimensione degli enti, di raggiungere delle economie di scala. Si rileva poi che l’**indice di**

indebitamento (che va a quantificare la consistenza dei mutui contratti dagli enti) si sta riducendo a Lama Mocogno ma sta crescendo a Montecreto pur precisando comunque che i mutui sono stati stipulati per la realizzazione di investimenti (e non per la gestione ordinaria dei servizi).

I due Comuni presentano una **spesa corrente e una spesa per personale** piuttosto alta determinata dal fatto che le piccole strutture organizzative non consentano di razionalizzare le spese e le dotazioni organiche di personale risultano più alte se parametrare alla popolazione residente rispetto a quelle dei Comuni di taglia medio-grande. Con riguardo alle **spese per i servizi**, la voce più alta è da imputare agli Affari generali, segue quella relativa al territorio (particolarmente rilevante a Lama Mocogno) mentre le funzioni di istruzione, cultura, settore sociale e sviluppo economico sono sostanzialmente in linea per i due enti.

La sezione dedicata alla dimensione economico termina con una descrizione dell'attuale organizzazione del servizio economico finanziario e con una parte dedicata ai contributi spettanti alla fusione.

Il personale

Lo studio, parte da un'analisi generale sulle risorse umane presenti all'interno delle due amministrazioni (rilevando ad es. un rapporto dipendenti/popolazione superiore sia alla media regionale che nazionale, una prevalenza delle categorie più basse, un'età anagrafica dei dipendenti elevata etc) per esaminare poi possibili scenari futuri a seguito della fusione.

Viene innanzitutto evidenziato come la fusione possa - grazie al disposto dall'articolo 1 comma 450 della L. 190/2014 - essere lo strumento attraverso il quale consentire il mantenimento del turnover pieno del personale, garantendo anche un ricambio generazionale per le figure in uscita e il raggiungimento di economie di scala grazie all'unificazione amministrativa. In conclusione, quindi, si precisa che (pag. 71) *“la fusione dei Comuni di Lama Mocogno e Montecreto non presenta sotto il punto di vista delle risorse umane particolari criticità”*.

I servizi sociali

I Comuni di Lama Mocogno e Montecreto gestiscono le funzioni relative ai servizi sociali e di programmazione sociale, sanitaria e sociosanitaria in forma associata nell'ambito dell'Unione del Frignano e tale tipo di gestione ha consentito una “omogeneizzazione” dei servizi offerti nei due Comuni.

Viene peraltro evidenziato che *“la ridotta dotazione organica, appena sufficiente per il servizio associato nel complesso a livello distrettuale, e le tendenze socio-demografiche proprie dei Comuni di Lama Mocogno e di Montecreto (descritte nella sezione relativa al “quadro conoscitivo”) non lasciano presupporre possibilità di interrompere la gestione associata a seguito della fusione, anche qualora vi sia una maggiore disponibilità di risorse economiche”* (pag. 74).

Settore territorio

Le funzioni relative al settore territorio (urbanistica, edilizia e lavori pubblici) sono ancora gestite direttamente dai due Comuni, senza forme di cooperazione intercomunale e le spese correnti per tali funzioni sono peraltro aumentate in entrambi i Comuni.

Con riguardo all'urbanistica, lo studio evidenzia come la fusione possa essere anche l'occasione per avviare l'adeguamento alle disposizioni contenute nella legge regionale 24/2017 in materia di tutela ed uso del territorio e per mitigare alcune criticità ad oggi esistenti.

Servizi al cittadino

Esclusi i servizi di front office conferiti all'Unione (servizi sociali, SUAP e Polizia Municipale), si rileva che per gli altri servizi di front office a gestione comunale diretta vi è una più ridotta accessibilità al pubblico a Montecreto (12 ore di ricevimento mattutino) rispetto a Lama Mocogno (33 ore di apertura, con due rientri pomeridiani). In ragione di ciò sono state ipotizzate delle proposte in merito ad una possibile nuova struttura a seguito della fusione sulla base di precisi criteri:

- mantenere il livello di accessibilità oggi garantito (proponendo anche un live aumento delle ore di apertura al pubblico a Montecreto)

- giungere a una maggiore specializzazione del personale
- garantire una risposta il più qualificata possibile
- accentrare il back office presso un'unica sede comunale.

Con riguardo infine ai servizi informatici viene evidenziato che *“per un'efficiente ed efficace gestione dei servizi informativi sia opportuna una vera gestione associata in Unione”* (pag. 84).

SECONDA PARTE

Lo studio da conto anche dei diversi momenti partecipativi realizzati con gli amministratori comunali, con gli stakeholder del territorio e con le relatà associative.

Il confronto con le Giunte e i Consigli comunali ha inizialmente messo in evidenza i punti di forza (conti in ordine, rapporto diretto fra il cittadino e l'amministrazione) e di debolezza delle due amministrazioni (ridotta dotazione organica, ridotta accessibilità di alcuni servizi al cittadino, carenza di risorse sia per i servizi che per gli investimenti), puntualizzando i bisogni e le potenzialità del territorio per poter analizzare i possibili risvolti di una eventuale fusione (tenuto conto delle differenze riscontrate a livello di entrate e indebitamento nei due enti, del tema della rappresentatività territoriale etc).

I focus group realizzati con gli stakeholder del territorio hanno permesso di analizzare alcuni aspetti peculiari quali le necessità del territorio, la disomogeneità a livello di entrate fra i due Comuni, la promozione del territorio e la collaborazione fra varie realtà economiche ed infine la rappresentanza politica e il governo del processo di fusione.

Le associazioni di categoria si sono invece confrontate su tematiche quali la collaborazione tra il Comune e le associazioni stesse, il tema dell'identità e l'inquadramento dei due Comuni nel territorio evidenziando la necessità, a tale ultimo proposito, di iniziare a *“ragionare”* come *“ambito della montagna”* e non come singoli comuni.

CONCLUSIONI

Lo studio termina con un quadro di sintesi delle principali tematiche emerse di cui si riporta di seguito un breve estratto:

Impatto economico-finanziario: con riguardo alla disomogeneità emersa fra i due enti a livello di entrate e di indebitamento si precisa che in un'ottica di aggregazione dei due bilanci (a fronte di un riassorbimento da parte del nuovo ente dei mutui contratti dai due precedenti Comuni) l'indebitamento non rappresenti una causa ostativa a un percorso di fusione.

Per quanto riguarda il tema delle entrate, si prospettano tre diversi scenari che devono essere rimessi alle valutazioni di natura politica degli organi istituzionali:

- mantenimento delle aliquote presenti
- estensione al nuovo Comune delle aliquote più basse ad oggi in adozione distintamente nei due enti
- individuazione di una nuova struttura di aliquote

Gestione del personale

La ridotta dotazione organica dei due Comuni e la presenza assai significativa di personale inquadrato nelle categorie A e B, delineano uno scenario assai problematico rispetto al quale la fusione potrebbe consentire una maggiore specializzazione del personale. Per arrivare a tali obiettivi risulta necessaria, in base a quanto rilevato, una qualificazione del personale in adozione attraverso l'immissione di risorse dall'esterno e – eventualmente – un aumento della dotazione organica a seguito di una nuova ricognizione dei fabbisogni.

Erogazione dei servizi e rapporto col cittadino

Con riguardo a tali aspetti, la proposta formulata è quella di:

- mantenere la sede decentrata di Montecreto;
- mantenere la struttura attuale di apertura al pubblico per Lama Mocogno;
- codificare le operazioni di front office a bassa complessità che devono essere garantite nelle fasce orarie di apertura al pubblico.

Gestioni associate

I Comuni di Lama Mocogno e di Montecreto gestiscono in forma associata importanti servizi a diretto contatto con il cittadino quali i servizi sociali, la Polizia Municipale, il SUAP e i Servizi informatici. Su questi versanti si esclude un impatto per la fusione, non essendo ipotizzabile un ritorno alla gestione diretta da parte del nuovo Comune.

Utilizzo delle risorse economiche

La fusione fra Lama Mocogno e Montecreto garantirebbe l'afflusso di una quota significativa di contributi per utilizzare la quale si sono fatte alcune ipotesi:

- minore tassazione;
- realizzazione di investimenti strategici che ad oggi non si riescono a mettere in campo per carenza di risorse;
- istituzione e/o potenziamento di nuovi servizi di promozione turistica del territorio.

Aspetti politico istituzionali

Dai confronti effettuati con gli amministratori, le imprese e le rappresentanze delle associazioni, è emersa, forte, la necessità di garantire il mantenimento sia di un contatto diretto con gli amministratori del nuovo Comune, sia di forme di rappresentanza decentrata. Allo stesso modo si è evidenziata l'esigenza di informare e coinvolgere i cittadini e le loro articolazioni nel percorso di avvicinamento al momento referendario, qualora i due Consigli Comunali decidano di proseguire il percorso e presentare istanza alla Giunta regionale.

In conclusione, nello studio si afferma che *“la fusione fra Lama Mocogno e Montecreto abbia le caratteristiche di fattibilità utili a soddisfare i requisiti indicati dalla normativa regionale (art. 3 l.r. 24/1996)”* e che la completa integrazione delle due strutture, con la realizzazione di un unico ente, potrà consentire un'organizzazione più confacente alle esigenze di aggiornamento e di pianificazione delle attività da parte degli uffici.

Non si tratterà quindi di una fusione da realizzare per *“una semplice razionalizzazione di due debolezze”* quanto piuttosto per realizzare *“obiettivi più avanzati di governo del territorio, di maggiore comprensione delle nuove esigenze dei cittadini, di sviluppo di nuovi processi partecipativi, anche attraverso una collaborazione più attiva con il mondo del volontariato e della complessiva organizzazione sociale, ed infine di qualificazione e più adeguata formazione del personale”*.

5. Illustrazione dei contenuti del progetto di legge regionale.

Il progetto di legge regionale si compone di **sette articoli**.

L'**articolo 1** è composto da tre commi. Il **comma 1** prevede l'istituzione del nuovo Comune nella provincia di Modena, mediante fusione dei due Comuni di Lama Mocogno e Montecreto a decorrere dal 1° gennaio 2019. La scelta della data di decorrenza del 1° gennaio consente di semplificare l'adozione di una serie di atti, soprattutto di natura economico finanziaria, e permette di programmare le prime elezioni del nuovo Comune in coincidenza con la tornata elettorale amministrativa generale del 2019, riducendo al minimo il lasso di tempo in cui il nuovo Comune dovrà essere retto da un organo straordinario. Il **comma 2** dà atto del fatto che la denominazione del nuovo Comune sarà definita a seguito del referendum consultivo, che deve obbligatoriamente essere indetto, ai sensi dell'articolo 133 comma 2 della Costituzione, anche per modificare le denominazioni dei Comuni. Al riguardo, nelle deliberazioni dei Consigli comunali con le quali è stata proposta l'istanza alla Giunta regionale, è stata individuata una rosa di possibili denominazioni del nuovo Comune (**Lama Montecreto, Val Scoltenna**) la cui scelta sarà quindi rimessa a quesito referendario. Il **comma 3** precisa che il territorio del nuovo Comune è costituito dal territorio dei

Comuni d'origine, come da allegata cartografia descritta ed elaborata secondo le modalità di cui al paragrafo 3 della presente relazione.

L'**articolo 2** contiene norme di natura ricognitiva declinate in due commi, nei quali, in conformità alle disposizioni di cui agli articoli 15, comma 2 e 16 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si ribadisce, da un lato, che lo Statuto del nuovo Comune deve prevedere che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (**comma 1**) e, dall'altro, che lo Statuto stesso può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse, prevedendo anche organi eletti a suffragio universale diretto (**comma 2**). Si precisa altresì che agli amministratori dei municipi si applica la disciplina sullo *status* degli amministratori locali nei limiti previsti dalla legge statale, competente in materia in via esclusiva.

L'**articolo 3** contiene una serie di norme volte a regolare la successione nei rapporti giuridici, finanziari, patrimoniali. Il **comma 1** prevede il generale subentro del nuovo Comune nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi afferenti ai Comuni d'origine, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge regionale n. 24 del 1996 a cui fanno seguito le norme sul trasferimento al nuovo Comune dei beni demaniali e patrimoniali (**comma 2**) e sul trasferimento del personale dei preesistenti Comuni al Comune di nuova istituzione (**comma 3**). La disciplina contenuta in tale articolo è peraltro completata da quanto previsto dalla legge 7 aprile 2014 n. 56 all'articolo 1 commi 128 e 123. Tali norme precisano, infatti, che il trasferimento della proprietà dei beni mobili ed immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali e che, per quanto riguarda il personale, nell'anno di estinzione del Comune, le risorse destinate alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al CCNL relativo al comparto Regioni e autonomie locali del 1 aprile 1999, confluiscono per l'intero importo, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione. Il **comma 4** dispone la vigenza degli strumenti urbanistici dei preesistenti Comuni con riferimento agli ambiti territoriali d'origine dei Comuni che li hanno approvati, sino a quando non vi provvederà il Comune di nuova istituzione, ai sensi dell'articolo 14, comma 3 della legge regionale n. 24 del 1996.

L'**articolo 4** garantisce il permanere in capo ai territori montani (quali sono i Comuni di Lama Mocogno e Montecreto) dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali. Il Comune di nuova istituzione verrà pertanto definito montano ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge regionale n. 2/2004.

L'**articolo 5** dispone la concessione dei contributi regionali nel rispetto dei criteri individuati dal programma di riordino territoriale in vigore al momento della presentazione dell'istanza, ovvero secondo i criteri definiti con DGR 379 del 22 marzo 2016 "Stralcio del programma di riordino territoriale recante i criteri per quantificare i contributi alle nuove fusioni di comuni intraprese dall'anno 2016" e dettagliati nell'allegato A parte integrante della suddetta delibera. Al **comma 1** si precisa che i criteri di quantificazione sono dati dalla popolazione e dal territorio complessivi e dal numero dei Comuni. Secondo tali disposizioni occorre peraltro distinguere tra fusioni "ordinarie" (ovvero quelle con popolazione complessiva inferiore ai 5000 abitanti, quando coinvolgano solo due comuni o più di due Comuni tutti con popolazione superiore a 999 abitanti) per le quali il contributo è rapportato solo alla popolazione ed al territorio complessivi e fusioni "prioritarie" per le quali invece il contributo è rapportato anche al numero di Comuni, alla presenza di Comuni fino a mille abitanti e alla coincidenza della fusione con una Unione d'ambito ottimale ed eventualmente anche con il distretto socio sanitario.

Criteri e valori economici per la quantificazione del contributo regionale sono riportati nella tabella che segue:

Criteria della Regione Emilia-Romagna per la quantificazione del contributo							
	Fusione 2 Comuni	Fusione 3 Comuni	Fusione 4 Comuni	Fusione 5 e + Comuni	Fusione < 5.000 abitanti	Fusione < 5.000 abitanti se almeno 3 Comuni e con un Comune < 1.000 abitanti	Comuni Popolazi one <1.000 abitanti
Euro per abitante	7	8	9	10	5	vedi importo per N°Comuni	40
Euro per Kmq	400	500	600	700	400	vedi importo per N°Comuni	vedi importo per N°Comu ni
Maggiorazione % per Fusione=Unione= ATO		20,00%	20,00%	20,00%			
Maggiorazione % per Fusione=Unione= ATO=Distretto		30,00%	30,00%	30,00%			

Sulla base di tali criteri, come specificati nell'ambito del programma di riordino territoriale, il **comma 2** definisce la quantificazione del contributo ordinario annuale fissandolo in Euro 56.195 di ammontare costante per una durata complessiva di dieci anni.

Di seguito il calcolo del contributo regionale annuale, della durata di 10 anni, secondo i criteri della citata DGR 379/2016, Allegato A:

Criteria	Dati relativi ai Comuni	Importo contributo
n. Comuni con popolazione >1000 abitanti	Lama Mocogno 2.716 abit.	€ 13.580 (2.716 abit. x € 5)
n. Comuni con popolazione <1000 abitanti	Montecreto 931 abit.	€ 4.655 (931 abit. x € 5)
Kmq complessivi	Kmq 94,90	€ 37.960 (94,90 kmq x € 400)
Contributo ordinario annuale		€ 56.195
Importo totale nei 10 anni		€ 561.950

Il **comma 3** riconosce per il nuovo Comune, per i dieci anni successivi alla sua costituzione, priorità nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali, ferme restando le previsioni e le priorità contenute nelle programmazioni approvate dalla Commissione europea. Il **comma 4** dispone che al nuovo Comune potranno essere prioritariamente assegnati spazi finanziari di cui all'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 sulla base delle normative di riferimento.

L'articolo 6 prevede la copertura finanziaria degli oneri derivanti dai contributi previsti dall'articolo 5, comma 2, per gli esercizi finanziari 2019-2020 mediante specifici accantonamenti iscritti nel fondo speciale destinato alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi in corso di approvazione mentre, per gli esercizi successivi al 2020, dispone che agli oneri si farà fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Infine, **l'articolo 7** contiene disposizioni volte a regolare la fase transitoria, dall'istituzione del nuovo Comune fino alla prima elezione dei relativi organi, nella tornata elettorale del 2019. Il **comma 1** prevede che i Sindaci dei Comuni di origine, entro il 31 dicembre 2018, d'intesa tra loro, formulino proposte e adottino provvedimenti utili per consentire la piena operatività del nuovo Comune dal 1° gennaio 2019, sia con riguardo all'organizzazione amministrativa sia in riferimento a tutti gli interessi primari dei cittadini, con l'obiettivo di garantire continuità nell'accesso alle prestazioni ed evitare qualsiasi aggravamento in capo ai cittadini stessi. Il **comma 2** riconosce in capo al Comitato dei Sindaci dei preesistenti comuni, istituito senza costi aggiuntivi a carico del bilancio regionale ai sensi dell'articolo 1 comma 120 della legge 7 aprile 2014, n. 56, il compito di coadiuvare il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione sino alla elezione dei nuovi organi. Si prevede che il Comitato venga consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il **comma 3** stabilisce che, in via transitoria, alla data di istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni preesistenti alla fusione decadono e, fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune, le funzioni siano svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica. Il **comma 4** precisa che, ai fini dell'applicazione dell'articolo 163 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel Comune di nuova istituzione, per stabilire il limite degli stanziamenti dell'anno precedente si fa riferimento alla sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti. Il **comma 5** contiene una norma relativa alla *prorogatio* dei consiglieri comunali dei Comuni estinti in seno agli enti di secondo grado, stabilendo che i consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione dei comuni d'origine, continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti, conformemente all'articolo 141, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000 e che tutti i soggetti nominati dal Comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano ad esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori. Tali disposizioni transitorie sono peraltro integrate con quelle più ampie contenute nella L. 56/2014 e finalizzate a supportare il nuovo Comune nato da fusione nella prima fase di avvio dello stesso. Il **comma 6** dispone, conformemente a quanto disposto dall'articolo 1 comma 109 della legge 7 aprile 2014 n. 56, che agli amministratori del nuovo Comune nato dalla fusione di più comuni aventi una popolazione inferiore a 5000 abitanti si applicano, limitatamente al primo mandato amministrativo, le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Il **comma 7** rinvia per tutto quanto non espressamente contenuto nella presente legge, alle altre leggi statali e regionali in materia di fusioni.

PROGETTO DI LEGGE

Articolo 1

Istituzione di nuovo Comune mediante fusione

1. Ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni), è istituito, nella Provincia di Modena, un unico Comune mediante fusione dei contigui Comuni di Lama Mocogno e Montecreto, a decorrere dal 1° gennaio 2019.
2. Tenendo conto degli esiti del referendum consultivo regionale indetto ai sensi degli articoli 11 e 12 della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni), il nuovo Comune è denominato
3. Il territorio del nuovo Comune è costituito dai territori già appartenenti ai Comuni di Lama Mocogno e Montecreto come risultante dall'allegata cartografia.

Articolo 2

Partecipazione e municipi

1. Ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, lo Statuto del nuovo Comune deve prevedere che alle comunità di origine, o ad alcune di esse, siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.
2. Ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 267 del 2000, lo Statuto del nuovo Comune può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse. Statuto e regolamento comunali possono disciplinare l'organizzazione e le funzioni dei municipi, prevedendo anche organi eletti a suffragio universale diretto. Agli amministratori dei municipi si applica la disciplina sullo status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, del decreto legislativo n. 267 del 2000 e comunque nei limiti previsti dalla legge statale.

Articolo 3

Successione nei rapporti giuridici, finanziari, patrimoniali

1. Il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi che afferiscono ai preesistenti Comuni di Lama Mocogno e Montecreto, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, lettera a), della legge regionale n. 24 del 1996.
2. I beni demaniali e patrimoniali dei preesistenti Comuni di Lama Mocogno e Montecreto sono trasferiti al demanio ed al patrimonio del Comune di nuova istituzione.
3. Il personale dei preesistenti Comuni di Lama Mocogno e Montecreto è trasferito al Comune di nuova istituzione ai sensi dell'articolo 2112 del Codice civile (Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda) e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).
4. I regolamenti e gli atti amministrativi a contenuto generale, ivi compresi gli strumenti urbanistici, dei Comuni di Lama Mocogno e Montecreto, restano in vigore, in quanto compatibili, ai sensi dell'articolo 14, comma 3, della legge regionale n. 24 del 1996, sino a quando non vi provveda il Comune di nuova istituzione.

Articolo 4

Norme di salvaguardia

L'istituzione del nuovo Comune non priva i territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali. Ai fini dell'attuazione della legge regionale 20 gennaio 2004, n. 2 (Legge per la montagna), e il Comune di nuova istituzione è definito montano ai sensi dell'art. 1, comma 5, della suddetta legge.

Articolo 5

Contributi regionali

1. Nel rispetto dei criteri individuati dal programma di riordino territoriale in vigore alla data di presentazione dell'istanza, la Regione quantifica i contributi per le fusioni in base alla popolazione e al territorio complessivi e in base al numero dei Comuni.

2. La Regione eroga al Comune di nuova istituzione un contributo ordinario annuale, di ammontare costante pari a 56.195 euro all'anno, per la durata complessiva di dieci anni.

3. Per i dieci anni successivi alla sua costituzione, il nuovo Comune ha priorità nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali, ferme restando le previsioni e le priorità contenute nelle programmazioni approvate dalla Commissione europea.

4. Al nuovo Comune, potranno essere prioritariamente assegnati spazi finanziari di cui all'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) sulla base delle normative di riferimento.

Articolo 6

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti da quanto disposto dall'articolo 5, comma 2, della presente legge, per gli esercizi finanziari 2019-2020 la Regione fa fronte mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di appositi capitoli o apportando eventuali variazioni a capitoli esistenti, nell'ambito di Missioni e Programmi specifici, la cui copertura è assicurata dai fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti – Programma 3 Altri fondi “Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione – spese correnti” del bilancio di previsione 2018-2020.

2. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie.

3. Per gli esercizi successivi al 2020, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Articolo 7

Disposizioni transitorie

1. I Sindaci dei Comuni di origine, entro il 31 dicembre 2018 d'intesa tra loro, formulano proposte e adottano provvedimenti utili per consentire la piena operatività del nuovo Comune dal 1° gennaio 2019, sia con riguardo all'organizzazione amministrativa sia in riferimento a tutti gli interessi primari dei cittadini, con l'obiettivo di garantire continuità nell'accesso alle prestazioni ed evitare qualsiasi aggravamento in capo ai cittadini stessi.

2. Il Comitato dei Sindaci dei preesistenti Comuni, istituito senza costi aggiuntivi a carico del bilancio regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 120, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), coadiuva il Commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione, a decorrere dal 1 gennaio 2019 e sino alla elezione dei nuovi organi. Tale Comitato viene consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici.
3. Ai sensi dell'articolo 1, comma 124, lett. b), della legge n. 56 del 2014, alla data di istituzione del nuovo Comune, gli organi di revisione contabile dei Comuni preesistenti decadono e, fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo Comune, le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel Comune di maggiore dimensione demografica.
4. In conformità all'articolo 1, comma 125, lettera b) della legge n. 56 del 2014, ai fini dell'applicazione dell'articolo 163 del decreto legislativo n. 267 del 2000, nel Comune di nuova istituzione, per stabilire il limite degli stanziamenti dell'anno precedente si fa riferimento alla sommatoria delle risorse stanziati nei bilanci definitivamente approvati dai Comuni estinti.
5. Ai sensi dell'articolo 1, comma 122, della legge n. 56 del 2014, in conformità all'articolo 141, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000, i consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione dei Comuni d'origine, continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti. Tutti i soggetti nominati dal comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano ad esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori.
6. Agli amministratori del nuovo Comune, nato dalla fusione di più comuni aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti, si applicano per il primo mandato amministrativo, ai sensi dell'articolo 1 comma 109 della legge n. 56 del 2014, le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.
7. Per tutto quanto non espressamente richiamato dalla presente legge si fa rinvio alle disposizioni contenute nelle leggi statali e regionali in materia di fusioni.

