POLEIS

Comuni di Lama Mocogno e Montecreto

Studio di fattibilità per la fusione



policy & communication strategies

PRIMA PARTE – ANALISI DI FATTIBILITÀ 4
1. Introduzione 4
1.1 Il percorso verso la fusione definito dalla Regione Emilia-Romagna 4
1.2 Le fusioni di Comuni in Emilia-Romagna 10
1.3 La fusione come opportunità 12
1.4 Lo studio di fattibilità per la fusione dei Comuni di Lama Mocogno e Montecreto 15
Il contesto considerato 15
2. La dimensione demografica 20
2. 1 Popolazione residente e andamento storico 20
2. 2 Classi di età e istruzione 22
2. 3 Pendolarismo 24
2. 4 Stranieri residenti 26
3. La dimensione territoriale 28
3. 1 Morfologia ed utilizzo del suolo 28
3. 2 Viabilità 29
4. La dimensione economica 30
4. 1 Tessuto imprenditoriale 30
4. 2 Dinamiche dei redditi 33
5. Il turismo 35
5. 1 Strutture ricettive 35
5. 2 Movimentazione turistica 36
6. I servizi finanziari 41
6.1 Analisi dei bilanci 41
6.2 Entrate correnti ed indicatori di entrata 42
6.3 Analisi delle entrate tributarie 44
6.4 Analisi del debito comunale 49
6.5 Analisi delle spese correnti 51
6.7 Il servizio economico finanziario 57
6.8 I contributi spettanti alla fusione 61
7. Il personale 63
7.1 Premessa 63
7.2 Analisi generale di contesto: il personale in forza 64
7.3 Caratteristiche del personale 64
7.4 Situazione Organizzativa 66

7.5 Distribuzione per area di attività 66
7.6 Fondo incentivante 69
7.7 Spese per personale 70
8. I servizi sociali 73
9. Settore territorio 75
10. Servizi al cittadino 80
10.1 Possibile articolazione degli sportelli di front office 81
10.2 Indicazioni in merito alle procedure gestite dagli sportelli di front office 83
10.3 Servizi informatici ed uniformazione degli applicativi software 84
SINTESI DEGLI ELEMENTI EMERSI DALL'ANALISI DI FATTIBILITÀ DELL'AREA GESTIONALE 85
SECONDA PARTE – I MOMENTI PARTECIPATIVI 87
Focus group con gli amministratori comunali 87
La situazione attuale: i servizi e il territorio 87
I possibili risvolti della fusione 90
Focus group con gli stakeholder del territorio 93
Conclusioni 95

PRIMA PARTE – ANALISI DI FATTIBILITÀ

1. Introduzione

La fusione di Comuni è l'accorpamento di due o più Comuni contigui che diventano così un Comune unico.

I principali riferimenti normativi, a livello statale, sono l'articolo 133, comma 2, della Costituzione, che ne definisce i principi generali, e gli articoli 15 e 16 del T.U.E.L. che intervengono a disciplinare il percorso di fusione nei suoi contenuti sostanziali. Di recente è inoltre intervenuta in materia la cosiddetta Legge Delrio (L.56/2014), articolo 1, comma 116 e successivi.

In base all'articolo 133, Cost., "*la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni*".

La fusione è quindi il risultato di un **iter procedurale in capo alla Regione**, e disciplinato con legge regionale, che può variare al variare del contesto normativo di riferimento.
Ad avviare e orientare questo processo deve essere però **la volontà dei cittadini e degli amministratori dei Comuni interessati**.

In Emilia-Romagna, le leggi regionali che disciplinano la fusione sono la **L.R. 24/1996**, e ss.mm., che stabilisce le "*Norme in Materia di Riordino Territoriale e di Sostegno alle Unioni e alle Fusioni di Comuni*" e la **L.R. 34/1999,** e ss.mm., "*Testo Unico in materia di Iniziativa Popolare, Referendum e Istruttoria Pubblica*" .

1.1 Il percorso verso la fusione definito dalla Regione Emilia-Romagna



Disposizioni e presupposti generali

A livello generale, come appunto indicato dalla Costituzione, è importante sottolineare che l'istituzione di un nuovo Comune mediante fusione è disposta con legge regionale (art. 2, L.R. 24/1996). Viene quindi affidato al territorio, con riferimento ai Consigli provinciali e comunali coinvolti e alle iniziative popolari, il ruolo di promotori dell'iniziativa di un iter procedurale che rimane in capo alla Regione (e ai suoi diversi Organi in seguito specificati) la quale mantiene degli ambiti di discrezionalità, successivamente illustrati.

L'istituzione di nuovi Comuni può riguardare esclusivamente territori contigui di Comuni appartenenti alla stessa Provincia. Inoltre la legge prevede che il nuovo Comune istituito debba avere una popolazione superiore ai 10.000 abitanti, a meno che non si tratti di nuovo ente nato dal processo di fusione di Comuni precedenti.

Il processo di fusione deve rispondere ad obiettivi di sviluppo organizzativo, di gestione dei servizi e funzioni e deve tendere ad individuare ambiti territoriali che per "ampiezza, entità demografica e attività produttive, consentono un equilibrato sviluppo economico, sociale e culturale del territorio" (art. 3 L.R. 24/1996).

Un'ultima considerazione di carattere generale riguarda le spese per lo svolgimento del referendum consultivo che, sulla base del comma 10 dell'art. 12, sono anticipate dai Comuni e rimborsate dalla Regione sulla base dei criteri e modalità stabiliti da specifico decreto del Presidente della Giunta regionale. Questo comma non ha mai trovato una concreta applicazione, di conseguenza si è sempre fatto riferimento all'art. 48 della già citata L.R. 34/1999 e successive modifiche, che in ogni caso conferma il rimborso, per i Comuni, delle spese sostenute per le attività legate al Referendum.

A. L'iniziativa legislativa

L'art. 8, L.R. 24/1996 (a cui si farà riferimento ove non ulteriormente specificato) stabilisce che l'iniziativa legislativa per l'istituzione di nuovi Comuni può essere esercitata:

a) dai cittadini e dai Consigli provinciali e comunali, ai sensi dello Statuto Regionale art. 18[1] (secondo il quale sono promotori di progetto di legge almeno cinquemila elettori, ciascun Consiglio provinciale, uno o più Consigli comunali che – singolarmente o complessivamente – rappresentino una popolazione di almeno cinquantamila abitanti);
b) dalla Giunta regionale e dagli altri soggetti abilitati ai sensi dell'art. 50 dello Statuto Regionale (per il quale, oltre i casi sopra citati, può esercitare iniziativa di legge ciascun Consigliere regionale).

Dopo questa enunciazione generale la legge provvede a specificare ulteriormente alcune fattispecie relative all'iniziativa legislativa:

- indipendentemente dall'adozione dell'iniziativa legislativa popolare i Consigli comunali, con deliberazione adottata con maggioranza qualificata dei due terzi (art. 6 comma 4

[1] Statuto Regionale definito con la L.R. 13 del 31 marzo 2005

del TUEL[2]) possono presentare istanza alla Giunta regionale affinché promuova la relativa procedura;

- l'istanza può essere proposta anche dalla maggioranza degli elettori residenti nei singoli Comuni interessati.

Sinora, in Emilia-Romagna, le fusioni di Comuni realizzate hanno sempre avuto avvio con una iniziativa dei Consigli comunali interessati.

B. Analisi dell'iniziativa e delibera della Giunta regionale

Entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza presso l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Legislativa, la Giunta regionale verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti formali della richiesta e "nel caso deliberi di dar corso alla medesima, presenta all'Assemblea Legislativa il corrispondente ***Progetto di Legge***" (art. 8 comma 4).

A questo proposito, oltre alla deliberazione della Giunta, sarà inviata ed esaminata dall'Assemblea Legislativa anche:

- la ***«Relazione di Accompagnamento»*** in cui deve essere specificata:

  - l'eventuale conformità alle indicazioni del Programma di Riordino Territoriale;
  - la descrizione dei confini del nuovo Comune;
  - l'obiettiva sussistenza di condizioni finanziarie sufficienti a provvedere all'esercizio delle funzioni istituzionali e all'organizzazione e gestione dei servizi pubblici comunali;
  - la dichiarazione ufficiale attestante i risultati delle consultazioni effettuate, nel caso in cui l'istanza comunale sia stata preceduta dal referendum consultivo comunale.

La Relazione di Accompagnamento costituisce quindi un documento estremamente importante in quanto, entrando nel merito tecnico del processo di fusione, svolge la funzione di orientamento alla decisione dell'Assemblea Legislativa. La redazione è affidata agli uffici regionali, in particolare al «Servizio Affari Istituzionali delle Autonomie Locali», che di concerto con le strutture comunali coinvolte nella fusione procede alla sua stesura.

C. Dal Progetto di Legge alla Consultazione Popolare

Una volta che la Giunta Regionale ha deliberato favorevolmente, e presentato all'Assemblea Legislativa il Progetto di Legge di costituzione da fusione di un nuovo Comune, è previsto dalla legge 24/1996 un passaggio intermedio volto a raccogliere i pareri degli altri Enti Locali presenti sul territorio interessato.

In particolare dopo 8 giorni dal deposito del Progetto di Legge, lo stesso viene trasmesso ai Comuni interessati che avranno la possibilità di esprimere in merito un parere.

Trascorsi 60 giorni senza la produzione del parere richiesto l'iter prescinde dallo stesso e prosegue coinvolgendo la Commissione consiliare competente, che esamina – nell'arco

[2] TUEL – Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D. Leg. N 267 del 18 agosto 2000

dei successivi 15 giorni – il Progetto di Legge (e gli eventuali pareri) e redige la propria relazione.

La documentazione torna quindi all'Assemblea Legislativa che obbligatoriamente dispone (anche in ottemperanza al già citato art. 133 della Costituzione) il **Referendum Consultivo** nei casi citati dall'art. 11, comma 1:

a) quando la proposta di modifica (e quindi di fusione) è conforme al Programma di Riordino Territoriale,
b) quando su un progetto di iniziativa popolare sono state raccolte un numero significativo di firme di elettori a sostegno della proposta[3].

Nel caso in cui non ricorrano queste due condizioni, il referendum costituisce una facoltà dell'Assemblea Legislativa che, esaminata la documentazione (pareri, relazione di accompagnamento, ecc.) decide se procedere o meno. Nel caso in cui l'Assemblea Legislativa deliberi di non indire il referendum, il progetto si deve intendere definitivamente non approvato e l'iter viene concluso.
Infine, non si procede alla consultazione popolare anche nel caso in cui l'iniziativa legislativa di uno o più Comuni "dia atto di essere stata preceduta – nell'anno precedente – da referendum consultivi comunali che abbiano consentito di esprimersi, sulla stessa proposta di legge presentata all'Assemblea Legislativa, tutte le popolazioni interessate" (art. 11 comma 5).

D. Lo svolgimento del Referendum Consultivo
Nel caso in cui venga indetta la consultazione popolare la normativa prevede una serie di indicazioni finalizzate a regolare sia le modalità sia la tempistica della stessa.

L'Assemblea Legislativa nel momento in cui delibera il referendum deve anche definire contestualmente il testo del quesito da sottoporre alla consultazione nonché l'ambito territoriale entro il quale gli elettori sono chiamati ad esprimersi.

Successivamente, e sulla base di quanto disposto dall'Assemblea, il Presidente della Regione deve, entro i dieci giorni successivi, indire tramite proprio decreto il referendum, all'interno del quale oltra al testo definitivo del quesito viene anche specificata la data di convocazione degli elettori.

Con riferimento alla tempistica, la legge regionale dispone un'articolata casistica che a seguire si riassume:

- il Presidente della Regione convoca gli elettori in una domenica compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo a quello di emanazione del decreto che indice il referendum;

[3] Nello specifico quando le firme di elettori raccolte rappresentino:
la maggioranza della popolazione interessata, qualora la il totale della popolazione coinvolta risulti inferiore ai 5.000 elettori;
il 30% della popolazione interessata, nel caso questa risulti superiore a 5.000 abitanti e fino a 10.000, ed in ogni caso almeno 2.500 firme;
il 25% della popolazione interessata, nel caso questa risulti superiore a 10.000 abitanti e fino a 20.000, ed in ogni caso almeno 3.000 firme;
il 15% della popolazione interessata, nel caso questa risulti superiore a 20.000, ed in ogni caso almeno 5.000 firme.

- nel caso in cui il decreto dia emesso dopo il 1 aprile, il periodo utile per l'indizione del referendum decorre dal successivo 15 settembre (viene quindi stabilito un periodo maggiore per il riconoscimento della pausa estiva).

Le attività legate al referendum sono sospese nei 4 mesi che precedono la scadenza dell'Assemblea Legislativa e nei 3 mesi successivi all'elezione della nuova Assemblea; inoltre sono sospese nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali e i sei mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio Regionale, in caso di anticipato scioglimento del Consiglio.

Il comma 5 dell'art. 12 dispone anche che se "*nel periodo intercorrente fra l'emanazione del decreto e la data fissata per la convocazione degli elettori, siano indette elezioni politiche, o referendum nazionali, o altri referendum regionali abrogativi, il procedimento prosegue, ma il Presidente della Regione, ove lo ritenga opportuno, ha facoltà di rinviare la data di svolgimento del referendum territoriale di almeno un mese e non oltre tre; il Presidente ha altresì facoltà di modificare la data affinché la consultazione per il referendum consultivo territoriale sia contestuale alle altre consultazioni nazionali o regionali successivamente indette, previa intesa con il Ministero dell'Interno per le consultazioni nazionali. In tali casi restano valide, in quanto possibile, le operazioni già eventualmente effettuate dalla Regione e dai Comuni per lo svolgimento del referendum consultivo territoriale. Si procede comunque al rinvio di sei mesi quando, dopo l'indizione, siano indette elezioni amministrative che riguardino Comuni interessati al referendum consultivo territoriale*."

La legge indica infine la necessità di costruire entro il ventesimo giorno antecedente a quello del Referendum, l'Ufficio Centrale per il referendum, a cui è affidata anche la proclamazione dei risultati della consultazione.

Risulta importante in questa fase, con riferimento allo svolgimento reale del Referendum, l'indicazione del comma 9 dell'art. 12, il quale rimanda alla normativa regionale in materia[4], per tutti gli aspetti da essa non specificatamente disciplinati e ricorda che il risultato è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto di voto che vi hanno partecipato (assenza di quorum).

E. Esito del Referendum e deliberazione definitiva

La L.R. 15 del 29 luglio 2016, che ha modificato recentemente la L.R. 24/1996, ha specificato i criteri alla luce dei quali l'Assemblea legislativa deve interpretare la volontà popolare. La nuova disciplina è ispirata alla necessità di vincolare l'Assemblea a tenere in considerazione sia il risultato complessivo del Referendum, ovvero considerando il totale dei voti espressi nei diversi Comuni coinvolti, che gli esiti della consultazione nei distinti ambiti territoriali dei Comuni interessati dal processo, data la natura volontaristica della fusione. Proviamo a schematizzare il contenuto della legge nella tabella che segue:

[4] In primis quindi si fa riferimento alla già citata Legge Regionale n. 34 del 1999 e successive modifiche apportate dalla L.R. 8/2006 e L.R. 8/2008.

Risultato complessivo	Risultato nei singoli Comuni	Esito
Sfavorevole	Contrari alla fusione almeno la metà dei Comuni interessati	Negativo
Favorevole	Favorevoli alla fusione la maggioranza dei Comuni interessati	L'Assemblea legislativa può approvare la fusione solo dopo aver acquisito il parere dei Consigli Comunali dei Comuni in cui l'esito del referendum è stato contrario alla fusione
Favorevole	Numero dei Comuni contrari alla fusione uguale al numero dei Comuni favorevoli	
Sfavorevole	Contrari alla fusione la maggioranza dei Comuni interessati	

In tutti gli altri casi, l'Assemblea legislativa può procedere immediatamente all'esame degli articoli del testo di legge di fusione.

Se si rende necessaria l'acquisizione del parere dei Consigli comunali, questi devono esprimersi entro 60 giorni decorrenti dalla ricezione della richiesta. I termini per la deliberazione definitiva sul progetto di legge si interrompono per i tempi necessari a questa procedura.

Nel caso qui considerato, in cui a essere coinvolti sono due Comuni, l'Assemblea legislativa potrebbe procedere direttamente a una votazione definitiva della legge di fusione solo nel caso in cui la maggioranza complessiva dei voti espressi nel territorio dei due Comuni, e la maggioranza dei voti espressi in ognuno dei due Comuni risultasse favorevole alla fusione.

L'esito referendario viene formalizzato dall'Ufficio Provinciale in uno specifico Verbale inviato successivamente al Presidente della Giunta Regionale. Quest'ultimo ne dispone la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna e lo invia al Presidente dell'Assemblea Legislativa.

Dalla pubblicazione degli esiti referendari, l'Assemblea Legislativa ha 60 giorni di tempo per deliberare definitivamente sulla Proposta di Legge.

Il Consiglio regionale quindi ha la facoltà di sancire l'istituzione del nuovo Comune tramite l'approvazione della **«Legge istitutiva di nuovi Comuni»**, nel rispetto dei seguenti criteri (art. 14):

a. il Comune di nuova istituzione subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi che afferiscono al territorio;
b. per il Comune di nuova istituzione rimangono in vigore i regolamenti e gli attimi amministrativi a contenuto generale, compresi gli strumenti urbanistici, dei Comuni d'origine sino a quanto non vi provveda direttamente il nuovo Comune.

La Regione delega alla Provincia competente per territorio, la facoltà di supervisionare e di regolare i rapporti conseguenti all'istituzione del nuovo Comune.

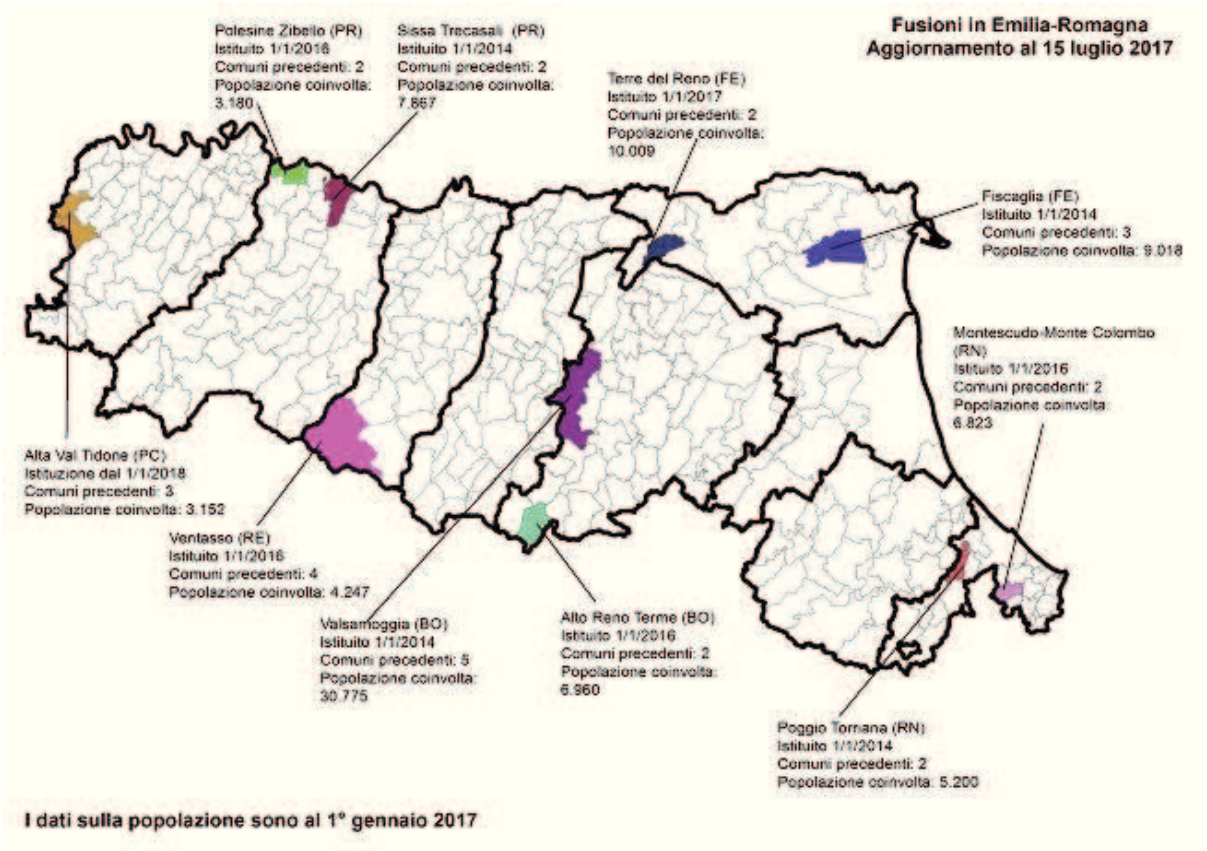
Si può indicativamente affermare che i tempi medi di conclusione dell'iter di fusione si quantificano in 6-8 mesi, a partire dalla presentazione dell'istanza di fusione da parte dei Comuni interessati, e sino all'adozione della legge regionale di fusione. Ovviamente però alcuni passaggi previsti dalla procedura referendaria, e legati agli esiti della consultazione, come sopra descritto, possono dilatare i tempi.

***

La Regione Emilia-Romagna, nel mese di ottobre 2015, ha istituito un **Osservatorio regionale del processo di fusione di Comuni** finalizzato a monitorare gli effetti della fusione di Comuni nella vita dei cittadini e nell'attività amministrativa degli Enti interessati, per promuovere, se necessario, azioni di miglioramento, semplificazione e accompagnamento a favore dei Comuni che scelgono di intraprendere il percorso di fusione. Sono inoltre previste altre forme di sostegno e incentivazione: finanziamento di studi di fattibilità, supporto ai Comuni nell'iter legislativo regionale e nei processi di riorganizzazione.

1.2 Le fusioni di Comuni in Emilia-Romagna

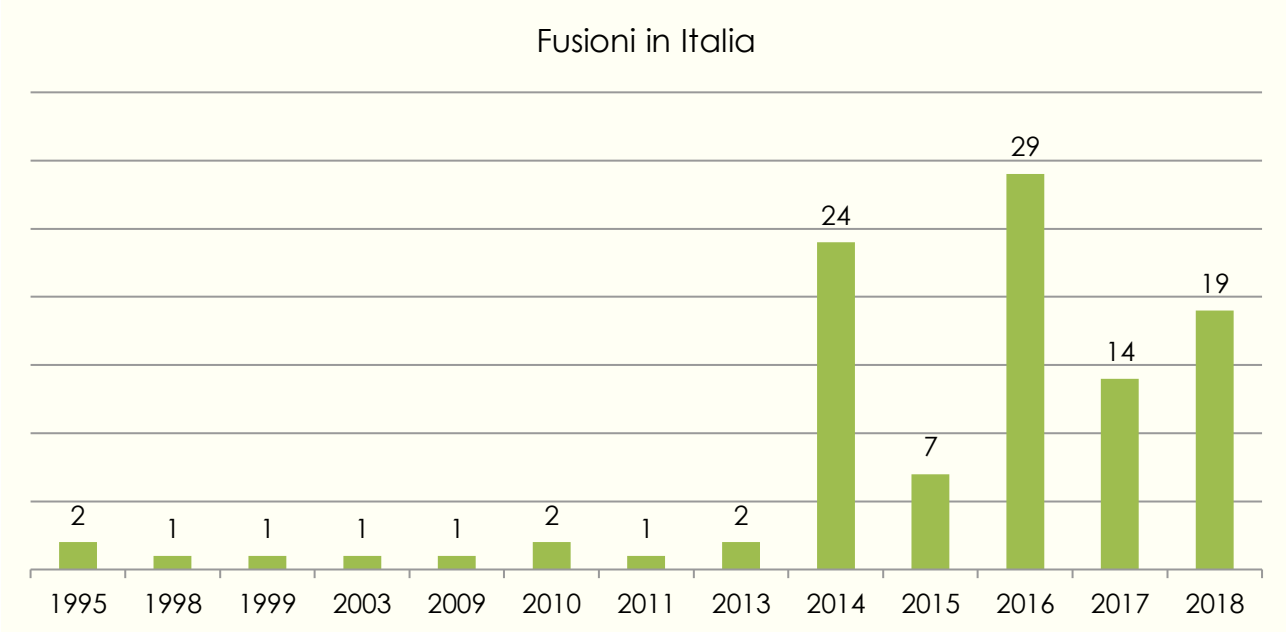
Nella figura che segue, sono rappresentate le fusioni di Comuni realizzate e in corso a oggi in Emilia-Romagna:



Fonte immagine: http://www.assemblea.emr.it/fusione-di-comuni/mappa-delle-fusioni

Dal 2012 (anno in cui è stata approvata la legge regionale di riordino territoriale) a oggi, in Emilia-Romagna sono dieci i Comuni nati da fusione: il numero dei Comuni della Regione è così sceso a 331.
Tra gli obiettivi di mandato della Regione per il 2019 c'è quello di portare a 300 il numero dei Comuni presenti sul suo territorio
Oggi sono oltre cinquanta i Comuni in cui sono stati avviati dibattiti per l'avvio di processi di fusioni.

Le fusioni, d'altra parte, sono un fenomeno sempre più frequente anche a livello nazionale, dove si registra una decisa crescita soprattutto negli ultimi tre anni, come si può rilevare nel grafico che segue:



1.3 La fusione come opportunità

Quali sono le ragioni che portano le amministrazioni comunali a scegliere di intraprendere un percorso impegnativo come una fusione di Comuni?
Ogni realtà ha ovviamente le sue motivazioni particolari, legate a un contesto, a un progetto politico, alle difficoltà ma anche alle potenzialità di un territorio.

Al di là delle peculiarità del contesto di riferimento, la fusione di Comuni può rappresentare per gli Enti interessati una opportunità per diverse ragioni.

Ottimizzazione delle risorse

Fra le scelte possibili di riordino territoriale dell'amministrazione pubblica, nel caso dei Comuni, la fusione è quel processo che sicuramente, se ben attuata e portata avanti in un clima di condivisione, può produrre **i migliori risultati in termini di efficienza ed efficacia dei servizi e delle funzioni proprie degli Enti** e rappresentare "quel necessario salto di qualità" in termini di autorevolezza istituzionale, di nuova capacità di elaborazione e proposta rispetto alle politiche di crescita e dello sviluppo territoriale, di diffusione dei processi partecipativi e democratici.

La Commissione Affari istituzionali della Camera dei deputati nel 2015 ha realizzato un'indagine finalizzata a valutare gli effetti in termini di economie di spesa e di miglioramento qualitativo dei servizi delle diverse forme di gestione associata previste dal nostro ordinamento – ovvero fusioni e unioni di Comuni.

La Sezione Autonomie della Corte dei Conti ha partecipato all'Audizione della Commissione Affari Istituzionali, evidenziando come proprio le fusioni di Comuni rappresentino, da questo punto di vista, la scelta migliore[5].

Ai fini dell'analisi degli andamenti finanziari è stata selezionata solamente una parte delle fusioni di Comuni perfezionate nel 2014, in base ai rendiconti acquisiti tramite il Sistema Informativo per la Rendicontazione Telematica degli Enti Locali (SIRTEL). Per consentire un confronto tra dati omogenei, sono stati oggetto di analisi gli Enti nati dalle fusioni, che hanno inviato il rendiconto 2014, ed i cui Comuni avevano inviato i rendiconti per gli esercizi 2011-2013. Si sono, quindi, ricavate le variazioni della spesa corrente (relativamente agli impegni in conto competenza) che hanno interessato nel triennio 2011 – 2013 i medesimi comuni poi aggregatisi nel 2014 nelle fusioni prese in considerazione.

L'analisi della Corte dei Conti ha evidenziato come, sia pur nel ristretto ambito di indagine indicato e al netto degli incentivi ricevuti, le fusioni considerate hanno prodotto un risparmio di spesa di circa 10 milioni di euro.

[5]Cfr. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2015/audizione_1_12_2015.pdf

Miglioramento dell'offerta di servizi ai cittadini
La fusione permette una razionalizzazione delle risorse disponibili nei Comuni che si fondono, rendendo così possibile, anche agli Enti che più stanno risentendo di questo momento di difficoltà economica, **mantenere e migliorare il livello dei servizi offerti ai propri cittadini.**

Anche da questo punto di vista la fusione rappresenta la scelta migliore, e la più efficace forma di "gestione associata", in particolare ai fini degli adempimenti previsti dal D.L. 78/2010 per i piccoli Comuni, in quanto la riorganizzazione nell'ambito di un nuovo Comune unico porta con sé tutti i vantaggi di una gestione dei servizi e delle funzioni in un contesto più ampio, senza comportare l'intervento di un Ente di secondo livello.

La migliore fruibilità dei servizi, la maggior capacità contrattuale verso i fornitori e verso le altre amministrazioni, le economie di scala derivanti dalla razionalizzazione delle risorse rappresentano poi ulteriori fattori incentivanti per il conseguimento degli obiettivi di maggior efficienza, efficacia ed economicità perseguiti dal legislatore statale e regionale con i diversi interventi in materia di riordino territoriale.

Scelta strategica per il governo del territorio
La fusione di Comuni deve poi essere oggi considerata anche nel contesto di una riforma dei livelli di governo locale – quella delineata in primis dalla Legge Delrio – che ne fa una scelta strategica per il proprio territorio.

Il raggiungimento di una **dimensione ottimale**, dal punto di vista della popolazione e del territorio, soprattutto per i piccoli Comuni (ma non solo), può significare avere voce in capitolo in un confronto che, con l'abolizione delle Province, diventa diretto con le Unioni e con la stessa Regione.

***Favor* del legislatore nazionale e regionale**
Si può ricordare, infine, come sia le leggi statali che le leggi regionali prevedano alcune disposizioni di favore per i nuovi Comuni nati da fusione. Ecco alcune delle principali:

(a livello statale)
- **Spese personale**: l'art.1 comma 450 della L.190/2014, come modificato dalla l. 96/2017, dispone che ai comuni istituiti a seguito di fusioni, fermo restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente e il rispetto del limite di spesa complessivo vigente, e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano nei primi cinque anni dalla fusione specifici vincoli e limitazioni relative alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato.
L'art. 1, comma 229, della L. 208/2015 stabilisce inoltre che a decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i Comuni istituiti a decorrere dal 2011 a seguito di fusione possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato da servizio nell'anno precedente.

- **Norme di maggior favore per i Comuni con popolazione superiore a 5mila abitanti**: le norme di maggior favore previste per Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di comuni continuano ad applicarsi anche al nuovo Comune frutto della fusione di Comuni con meno di 5.000 abitanti, a condizione che tutti i Comuni interessati dalla fusione abbiano meno di 5.000 abitanti (ex art.1 comma 118 L.56/2014).

- **Margini di indebitamento**: il nuovo Comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei Comuni originari, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultano spazi di indebitamento (art.1 comma 119 L.56/2014).

- **Tributi e tariffe differenziati**: è previsto il mantenimento - non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune - dei tributi e delle tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, qualora siano istituiti i Municipi (art.1 comma 132 L.56/2014, come modificato dalla L. 96/2017).

- **Politiche di sviluppo delle risorse umane**: le risorse destinate ai singoli comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale, previste dal contratto collettivo di lavoro del comparto e autonome locali del 1 aprile 1999, sono trasferite in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione (ex art.1 comma 123 L.56/2014).

(a livello regionale)
- **Obbligo di esercizio delle funzioni in forma associata**: gli obblighi previsti dall'art.7, comma 3, secondo periodo della L.R. 21/2012, sono sospesi fino al termine del procedimento legislativo di fusione per i Comuni che abbiano formalmente approvato e trasmesso, a norma dell'art.8, comma 2, della L.R. 24/1996, istanza alla Giunta regionale per l'avvio dell'iniziativa legislativa per la fusione di Comuni (ex art.9, comma 4, L.R. 13/2015)

- **Priorità** dei Comuni nati da fusione **nei programmi e provvedimenti regionali che prevedono contributi a favore degli enti locali**" nei dieci anni successivi alla loro costituzione; aspetto che si sostanzia nell'attribuzione di punteggi aggiuntivi a favore dei Comuni istituiti tramite fusione nei bandi regionali che attribuiscono contributi e premialità (art. 18 bis, comma 4, L.R. 24/1996)

- Permanenza in vigore dei regolamenti e degli atti amministrativi a contenuto generale, compresi gli strumenti urbanistici, dei Comuni di origine, finché non provveda il nuovo Comune (art. 14, comma 3, L.R. 24 del 1996).

1.4 Lo studio di fattibilità per la fusione dei Comuni di Lama Mocogno e Montecreto

Lo Studio di fattibilità, come è affermato nelle deliberazioni e nella normativa nazionale e della Regione Emilia-Romagna **"è uno strumento conoscitivo utile a supportare le valutazioni relative all'opportunità di adottare scelte di tipo associativo o di ampliare l'ambito di operatività"**.

Il contesto considerato

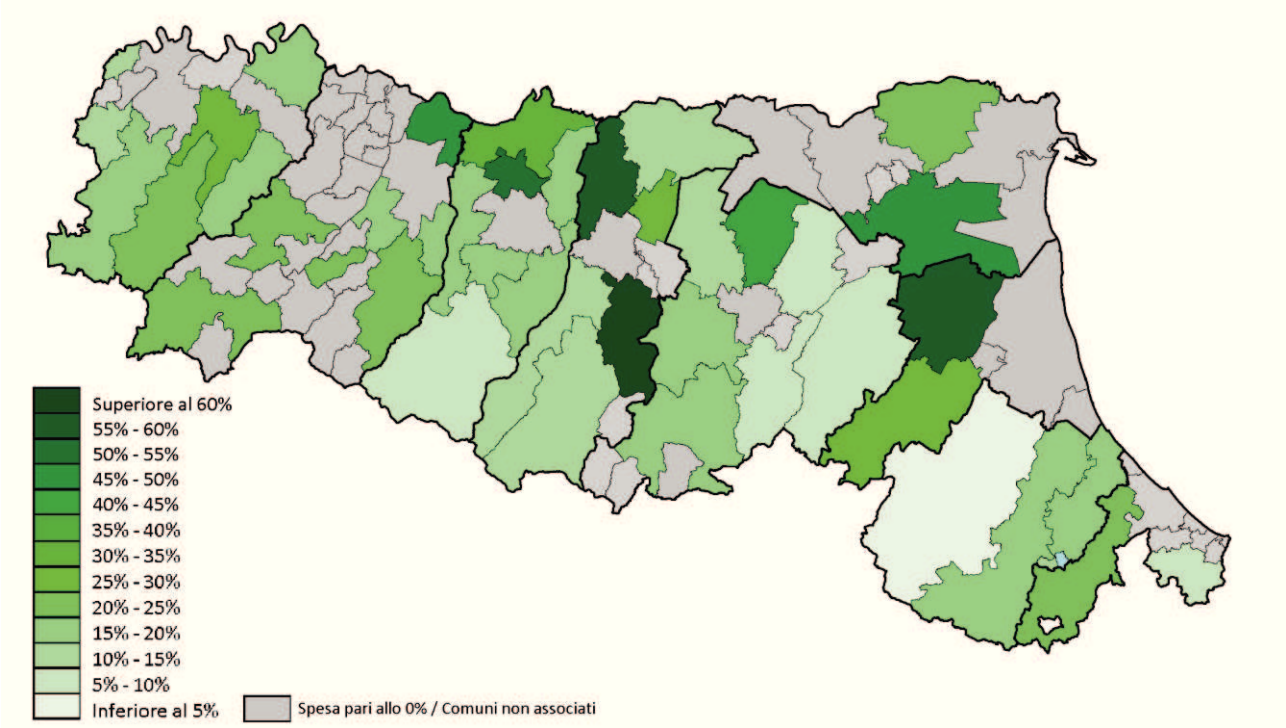
L'obiettivo di questo studio di fattibilità è quello di rilevare le criticità e le opportunità di un percorso di fusione tra i Comuni di Lama Mocogno e Montecreto, in provincia di Modena.

I due Comuni sono membri dell'Unione del Frignano, istituita nel 2014 tramite trasformazione ex lege della precedente Comunità Montana. La superficie territoriale dell'Unione corrisponde all'Ambito Territoriale Ottimale individuato dalla Regione Emilia-Romagna per l'esercizio delle funzioni fondamentali, ai sensi della l. r. 21/2012.

Al 1 gennaio 2018 i dieci comuni dell'Unione del Frignano vedono l'Unione gestire per tutti i membri i **servizi informativi** (SIA), lo **Sportello unico per le attività produttive** (SUAP), la **Polizia Municipale**, la **protezione civile** e i **Servizi sociali**. A seguito dei trasferimenti di personale dai Comuni all'Unione per i servizi in forma associata, l'Unione ha personale proprio e la relativa spesa viene ripartita tra i Comuni sulla base dei criteri stabiliti dalle singole convenzioni di conferimento delle funzioni (ripartizione percentuale in proporzione alla popolazione residente).

Esaminando i bilanci consuntivi 2016 dell'Unione e dei Comuni membri, il rapporto fra le spese correnti dell'ente sovracomunale rispetto a quello dei dieci enti di base si attesta al 13,8%: l'Unione complessivamente intesa pesa circa un ottavo del totale dei Comuni in termini di spesa. Questa percentuale colloca il Frignano ad un livello contenuto di effettività delle gestioni associate, ed al ventinovesimo posto su 42 Unioni censite a livello regionale. Si può quindi affermare che, nonostante la presenza di funzioni assai significative come i Servizi sociali e la Polizia Municipale, la gestione intercomunale sia ancora in una fase di consolidamento per i Comuni del Frignano.

Rapporto fra le spese correnti dell'Unione e dei Comuni membri



Fonte: Elaborazione Poleis sui bilanci consuntivi 2016

Gli organi istituzionali in caso di fusione

Per quanto riguarda gli organi istituzionali dei due Comuni, sia Lama Mocogno che Montecreto ricadono nella soglia demografica di taglia più ridotta considerata dal Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali (d. lgs. 267/2000), cioè i Comuni con meno di 3.000 abitanti. Il numero di consiglieri comunali per ciascun ente, ai sensi dell'art. 37 del TUEL così come modificato dalla l. 56/2014 (Legge Delrio) è di 10 membri, oltre al sindaco. Il numero di assessori è invece pari al massimo a due, ai sensi dell'art. 47.

In caso di fusione si supererebbe il limite dei 3.000 abitanti, e il nuovo Comune accederebbe quindi ad un'altra soglia demografica: i consiglieri diventerebbero12, mentre gli assessori salirebbero a quattro. In virtù sia della scarsa consistenza delle indennità di carica per gli amministratori locali, sia del passaggio alla soglia demografica superiore ai 3.000 abitanti, il cambiamento dagli attuali 2 sindaci, 20 consiglieri e 4 assessori al possibile 1 sindaco, 12 consiglieri e 4 assessori non comporterà risparmi rilevanti.

Articolazione degli organi istituzionali

	Soglia demografica (ex TUEL)	Numero consiglieri	Numero assessori
Lama Mocogno	Meno di 3.000	10	2
Montecreto	Meno di 3.000	10	2
Fusione	**Più di 3.000**	**12**	**4**

Organismi di rappresentanza a seguito della fusione: la possibilità dei Municipi

Volendo approfondire la governance del possibile Comune unico, un'opportunità riconosciuta dalla Legge Delrio (l. 56/2014), che è andata a ridefinire la normativa inerente alle fusioni di Comuni, è rappresentata dalla facoltà di istituire Municipi per garantire una rappresentanza alle comunità originarie all'interno di un Comune istituito a seguito di fusione. In particolare è stato modificato l'art. 16 del TUEL:

1. Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.
2. Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.

Questa possibilità apre **tre possibili scenari per un Comune nato fa fusione**: la non istituzione di Municipi e la semplice presenza decentrata degli amministratori comunali; la presenza di Municipi di nomina; la presenza di Municipi elettivi. Questi tre modelli riprendono la classificazione proposta dal prof. Luciano Vandelli nel volume "Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni" (Maggioli, 2013, p. 236 e seguenti), portando degli esempi tratti dalla realtà dei Comuni istituiti in Emilia-Romagna.

1. **PRESENZA DECENTRATA DEGLI AMMINISTRATORI COMUNALI.** Questo modello è stato definito anche "modello informativo" e prevede che si mantenga per il nuovo Comune la presenza dei tre organi istituzionali classici: il Sindaco, il Consiglio Comunale e la Giunta Comunale. Il collegamento con le una o più comunità originarie è mantenuto attraverso il ricevimento decentrato in tutti i territori da parte del Sindaco e dei membri della Giunta, e tramite l'eventuale implementazione degli strumenti che tutti i Comuni hanno per garantire la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche più rilevanti (es. bilancio sociale; bilancio partecipato; bilancio di genere; istruttoria pubblica; consulte tematiche o territoriali; referendum abrogativi o propositivi).

   DOVE: Fiscaglia (FE), Polesine Zibello (PR)

   PRO: È un meccanismo snello che non appesantisce la formulazione delle politiche pubbliche a livello comunale con passaggi che possono essere lenti e conflittuali. Responsabilizza in primis il Sindaco e gli Assessori nel mantenere il rapporto con i territori.

   CONTRO: Non assicura una rappresentanza paritaria da parte dei territori. Lascia al Sindaco e alle Giunte la decisione se e fino a quanto mettere in pratica una presenza decentrata ed un coinvolgimento dei cittadini. Non rappresenta uno strumento dei Comuni istituiti tramite fusione in senso stretto: è un'articolazione possibile in qualsiasi Comune.

2. **MUNICIPI DI NOMINA**. Il secondo modello è stato definito anche "modello consultivo" e come già ricordato è a disposizione solamente per i Comuni istituiti tramite fusione (art. 16 del TUEL). Esso prevede che nelle due località originarie siano presenti due Municipi: essi sono fisicamente collocati nelle sedi dei due ex Comuni e sono composti da residenti che hanno la funzione di rappresentare le due Comunità, fornendo pareri e tenendo i rapporti con i cittadini e le associazioni attive nei due territori. I Consiglieri di Municipio quindi svolgono queste due principali funzioni e sono nominati dal Consiglio Comunale del nuovo Comune, con rappresentanti scelti sia dalla maggioranza che dall'opposizione. La presenza dei Municipi deve essere prevista nello Statuto Comunale del nuovo Comune e il loro funzionamento deve essere disciplinato da un apposito regolamento comunale, che stabilisce anche le cadenze temporali periodiche con le quali si svolgono gli incontri fra il Sindaco e la Giunta comunale da una parte e i Consiglieri di Municipio dall'altra. Infine, i Consiglieri di Municipio non ricevono nessuna indennità di carica per l'attività svolta.

   DOVE: Poggio Berni (RN), Montescudo-Montecolombo (RN), Alto Reno Terme (BO).

   PRO: Consente di mantenere un presidio di rappresentanza in entrambi i Comuni. Non appesantisce eccessivamente il rapporto fra località e nuovo Comune. La nomina in maniera paritaria di membri della maggioranza e dell'opposizione potrebbe favorire l'aspetto di "collegamento territoriale" del Municipio e stemperare eventuali tensioni collegate ad una sua natura più "politica" (se elettivo).

   CONTRO: I Consiglieri di Municipio sono nominati dal Consiglio e non eletti dai Cittadini. Possono sorgere incomprensioni sul ruolo dei Municipi, che rimangono chiaramente un organo consultivo e partecipano in maniera secondaria alla formulazione delle politiche comunali.

3. **MUNICIPI ELETTIVI**. Questa terza articolazione è stata indicata come "modello federativo" in virtù della maggiore importanza riconosciuta alle componenti originarie del nuovo Comune. Prevede che il giorno dell'elezione degli organi del nuovo Comune si voti anche per l'elezione dei Consiglieri di Municipio delle due località: con un'apposita scheda i cittadini dei due ex Comuni potrebbero indicare, fra una rosa di nomi appartenenti a due o più liste, chi vogliono che li rappresenti come Consiglieri di Municipio. Un'altra differenza con i Municipi di nomina è che alla natura elettiva si accompagnerebbero competenze che – sebbene siano sempre consultive – sono più strutturate: si potrebbe prevedere l'espressione di pareri da richiedere obbligatoriamente ai Municipi (ad esempio in occasione di definizione del DUP, approvazione del bilancio preventivo e consuntivo, definizione di interventi infrastrutturali rilevanti per la località, cambiamenti in tasse ed imposte comunali) e la disponibilità di risorse, definite dal bilancio comunale. Tali risorse sarebbero da impiegare per finalità istituzionali del Municipio: sostegno alle associazioni locali e organizzazione di eventi. Come per i Municipi di nomina, un regolamento deve disciplinare competenze ed attività dei

Municipi e la formula elettorale per la designazione dei consiglieri, mentre i Consiglieri non percepiscono indennità di carica.

DOVE: Valsamoggia (BO), Ventasso (RE).

PRO: Implica una rappresentanza territoriale molto marcata ed una maggiore legittimità istituzionale dovuta all'elezione. Prevede momenti di confronto obbligatori con l'amministrazione comunale, senza introdurre però poteri di veto (funzione di orientamento e consultiva). Consente ai Consiglieri di Municipio lo svolgimento di azioni in autonomia.

CONTRO: Il meccanismo elettivo porta con sé una contrapposizione più forte in un organo che vuole essere in primo luogo partecipativo. Sottintende la disponibilità di cittadini a candidarsi, la buona volontà e la correttezza nello svolgimento del ruolo di Consigliere.

2. La dimensione demografica

L'analisi demografica consente di prendere coscienza in merito ad una delle dimensioni essenziali del territorio, elemento cardine nella realizzazione di uno studio di fattibilità, al fine di ipotizzare un'adeguata strutturazione dell'ente, della sua organizzazione e dei suoi servizi. I dati raccolti vengono dunque analizzati con lo scopo di dimensionare lo stato e il movimento della popolazione e studiare l'evoluzione della stessa nel tempo. Ai dati relativi ai due Comuni oggetto dello studio, verranno di volta in volta affiancati, quale parametro di confronto, i dati relativi alla Provincia di Modena e alla Regione Emilia-Romagna.

2. 1 Popolazione residente e andamento storico

I Comuni di Lama Mocogno e di Montecreto si collocano nella zona montana della provincia di Modena, ed entrambi si situano, singolarmente presi, al di sotto della soglia dei 3.000 abitanti. **La superficie del Comune di Lama Mocogno è pressoché doppia rispetto a quella di Montecreto**, mentre la popolazione del Comune maggiore è quasi tre volte quella del Comune minore, comportando una densità più elevata per Lama Mocogno. Complessivamente i due Comuni avrebbero **una popolazione di 3.626 abitanti**.

Abitanti, superficie e densità abitativa

	Lama Mocogno	Montecreto	Frignano
Superficie (kmq)	63,91	31,22	689,53
Abitanti	2.708	918	40.662
Densità (ab/kmq)	42,4	29,4	59,0

Dati Istat, 2018

Se confrontati con l'aggregato dell'Unione del Frignano, i due Comuni presentano una densità abitativa minore a causa del valore più alto portato da Pavullo e Serramazzoni, ma se confrontati con gli altri 6 Comuni dell'ambito montano, la presenza di popolazione sul territorio appare analoga a quella degli altri enti.

n primo aspetto che contraddistingue i due Comuni oggetto di studio riguarda la "rarefazione" della popolazione del territorio, cioè la sua **distribuzione in centri abitativi ulteriori rispetto al capoluogo comunale**. Se nel Frignano globalmente inteso circa la metà della popolazione vive nel centro principale, questo dato per Lama Mocogno e Montecreto scende rispettivamente al 40 e 36%, ad indicare che una buona parte dei residenti abitano in altri nuclei abitati o in case sparse in campagna. In effetti il Comune di Lama Mocogno somma 27 fra frazioni e località, fra cui le principali sono Montecenere. Barigazzo, Borra e Mocogno; mentre a Montecreto si contano 5 frazioni, di cui la principale è Acquaria.

Popolazione residente nel capoluogo comunale

	Abitanti	Nel capoluogo	
Lama Mocogno	2.708	1.094	40%
Montecreto	918	339	37%
Frignano	40.662	19.257	47%

Dati Istat, 2018

Volendo prendere in esame la variazione storica della popolazione insediata nei due Comuni, bisogna subito riconoscere come vi sia stato **un trend fortemente negativo nell'ultimo mezzo secolo**, che ha portato alla perdita di più di 1.000 residenti rispetto ai quasi 5.000 presenti nel 1971. I residenti a Lama Mocogno erano 3.563 nel 1971 e si riducevano a 2.844 nel 2011; a Montecreto si passava da 1.273 a 1.000 abitanti nello stesso lasso di tempo.

Variazione percentuale della popolazione nel lungo e nel breve periodo

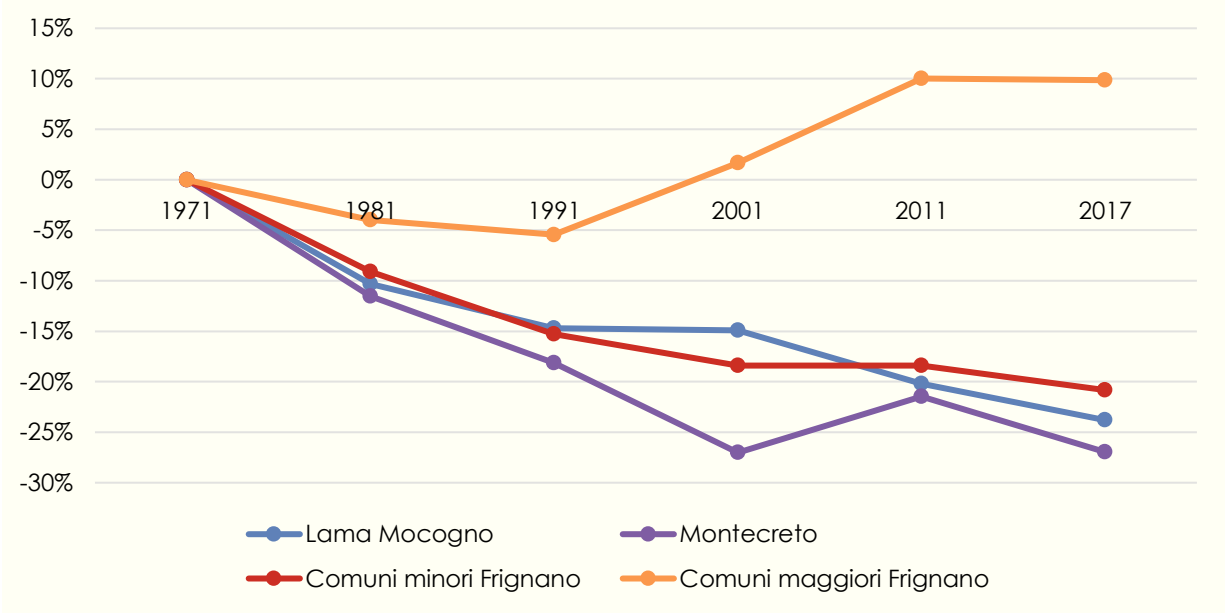
	Lama Mocogno	Montecreto	Frignano
Dinamica di lungo periodo	-20%	-21%	+ 10%
Dinamica di breve periodo	-5%	-7%	0%

Dati Istat, 2018

Questo trend comporta una dinamica di lungo periodo (1971 – 2011) con una perdita di un quinto della popolazione residente, a fronte di un aumento complessivo del +10% segnato dall'Unione del Frignano nella sua interezza (trainata dai forti aumenti di popolazione a Pavullo e Serramazzoni). Nel breve periodo (2011 – 2018) questo andamento negativo è confermato, anche se in maniera meno marcata, ad indicare che **la quota principale di "spopolamento" degli ambiti montani si è verificata fra gli anni Settanta e Novanta**. Viene tuttavia confermato un trend differente per il Frignano, che negli ultimi anni non ha visto né un aumento né un decremento della popolazione, a causa dell'aumento della popolazione a Pavullo e Serramazzoni.

Questi aspetti emergono con chiarezza nel grafico sottostante, che mostra la variazione rispetto al dato storico dei due Comuni, oltre al dato aggregato per i Comuni minori del Frignano (Fanano, Fiumalbo, Pievepelago, Polinago, Riolunato e Sestola) e i due Comuni maggiori. Possiamo vedere come **il trend di Lama e Montecreto sia sostanzialmente in linea con gli altri enti dell'area montana**, con la parziale eccezione di un calo particolarmente vistoso a Montecreto fra il 1991 e il 2001.

Andamento storico della popolazione residente (fatto 100 gli abitanti del 1971)



Elaborazione Poleis su dati Istat, 2018

Un altro dato interessante per interpretare l'andamento della popolazione residente è quello relativo al **saldo naturale** (differenza fra le nascite e i decessi nel territorio comunale) ed il **saldo migratorio** (differenza fra i nuovi iscritti all'anagrafe provenienti da altri Comuni o altri Paesi e i cancellati). Per i due Comuni in oggetto si può notare come fra il 2002 e il 2016 via sia un saldo naturale negativo che si associa ad un saldo migratorio positivo. Nel caso di Lama Mocogno il risultato finale è comunque negativo, per Montecreto si ha sostanzialmente una compensazione, dato che trova riscontro nel numero di residenti registrato dai vari censimenti. Non sorprendentemente a livello di Unione del Frignano il dato è fortemente positivo per il saldo migratorio, aspetto che spiega l'aumento della popolazione negli anni Duemila nei due Comuni di maggiore dimensione.

Saldo naturale e saldo migratorio, 2002 - 2016

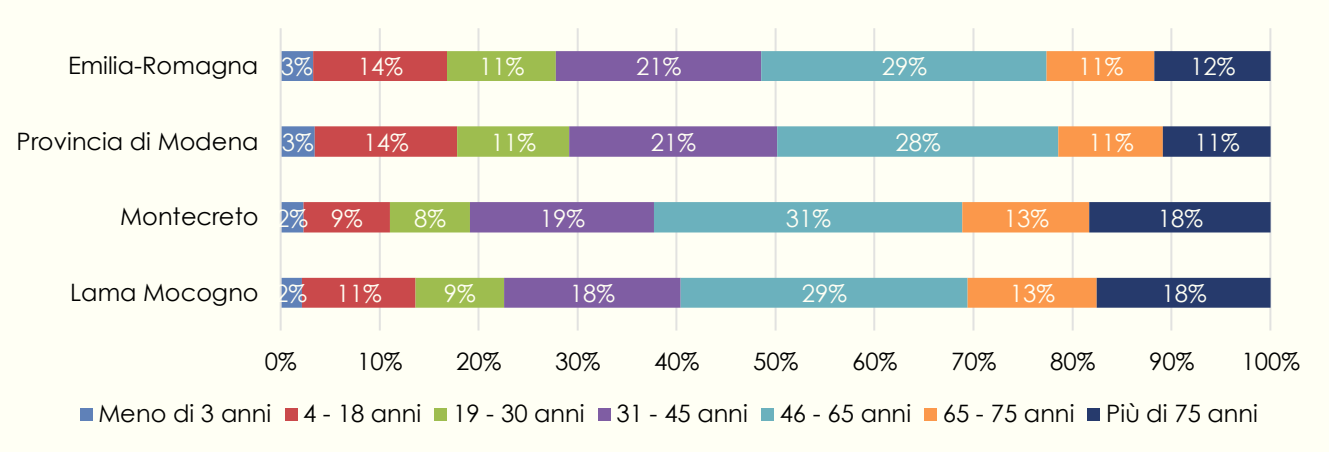
	Lama Mocogno	Montecreto	Frignano
Saldo naturale 2002 - 2016	- 440	- 136	- 2.184
Saldo migratorio 2002 - 2016	+ 158	+ 143	+ 5.934

Elaborazioni Poleis su dati Istat, 2018

2. 2 Classi di età e istruzione

Una fondamentale caratteristica dei Comuni di Lama Mocogno e di Montecreto, condivisa con molte altre realtà del Frignano ed in genere con le aree interne e quelle montane, è la **maggiore presenza di classi di età anziane fra la popolazione** residente. Ome si può vedere dal grafico a barre, rispetto al dato della Regione e della Provincia, sono sovra rappresentati gli over 65, ed in particolare i "grandi anziani" che hanno più di 75 anni sono quasi un quinto dei residenti. Di converso, si registra una partizione pressoché identica per Lama Mocogno e Montecreto.

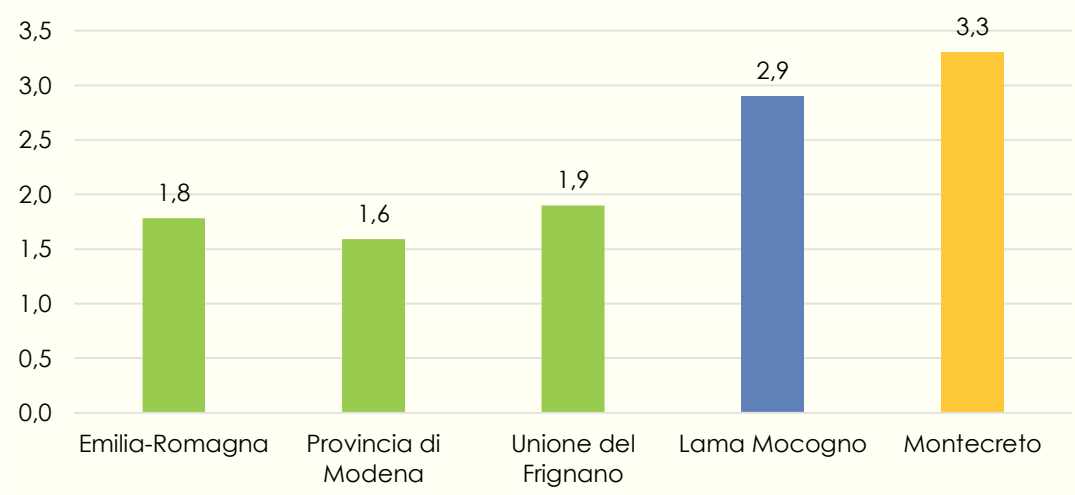
Popolazione per classi di età



Elaborazioni Poleis su dati Istat, 2017

Questa situazione ha come immediato riflesso un maggiore **indice di vecchiaia** per entrambi i Comuni. L'indice di vecchiaia, che viene misurato come il rapporto tra la popolazione anziana (più di 65 anni) e la popolazione in età infantile (meno di 14 anni), permette di valutare il livello di invecchiamento degli abitanti di un territorio. La variazione dell'indice nel tempo dipende dalla dinamica sia della popolazione anziana che di quella giovanile, e valori superiori a 1 indicano una maggiore presenza di soggetti anziani rispetto a quelli molto giovani. Se globalmente inteso il Frignano presenta un dato superiore a quello regionale e provinciale, per Lama e Montecreto il dato arriva quasi ad un rapporto tre ad uno fra anziani e bambini.

Indice di vecchiaia



Elaborazioni Poleis su dati Istat, 2017

L'articolazione della popolazione residente nelle varie fasce di età ha un impatto sulle prospettive demografiche di ciascun Comune. Si sono presi in considerazione due scenari principali: da una parte **una proiezione al 2027 calcolata sulle variazioni di breve periodo** fra il 2011 e il 2017 verificatesi in ciascun Comune, che come si è avuto modo di vedere sono negative. Dall'altra si è preso in considerazione **uno scenario più ottimistico**, basato su tre ipotesi (tasso di natalità stabile, sopravvivenza di due terzi dei grandi anziani a 10

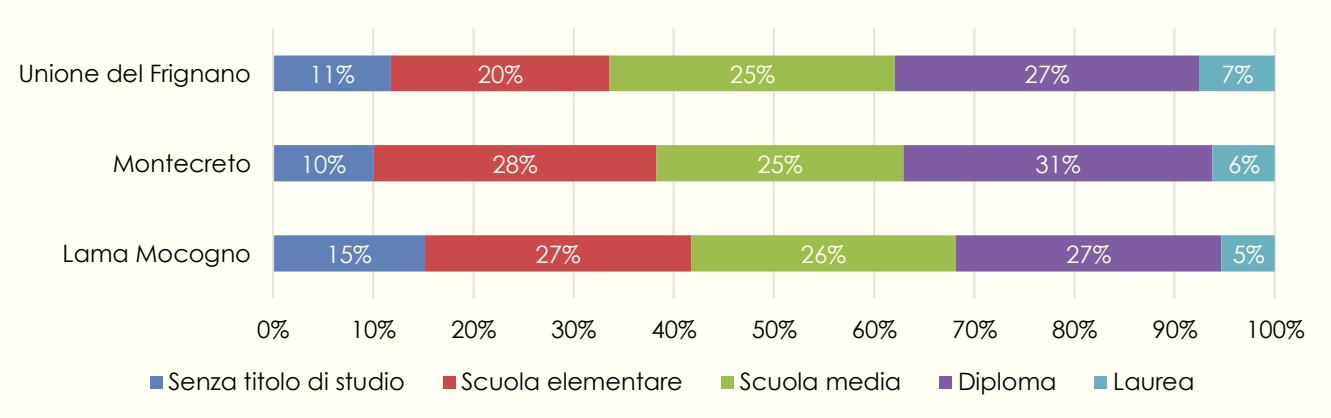
anni, saldo migratorio pari al 15 per mille - a fronte di un dato di breve periodo compreso fra il 5 e il 10 per mille nell'ultimo quinquennio). In sostanza nel secondo caso si è ipotizzato che non cali il numero dei nati, che una buona parte della popolazione over 75 sia ancora presente fra 10 anni e che vi sia una robusta ripresa dell'immigrazione dopo gli ultimi anni di stagnazione.

Proiezioni demografiche

	Residenti 2018	Residenti 2027	Var.	Proiezione saldo migratorio favorevole	Variazione saldo migratorio favorevole
Lama Mocogno	2.708	2.531	-7%	2.585	-5%
Montecreto	918	830	-11%	886	-5%
Totale	3.626	3.361	-8%	3.471	-5%

La variazione si prospetta leggermente negativa sia nello scenario attuale sia in quello con saldo migratorio favorevole, con una popolazione complessiva che si può stimare fra 10 anni fra i 3.350 e i 3.450 abitanti.

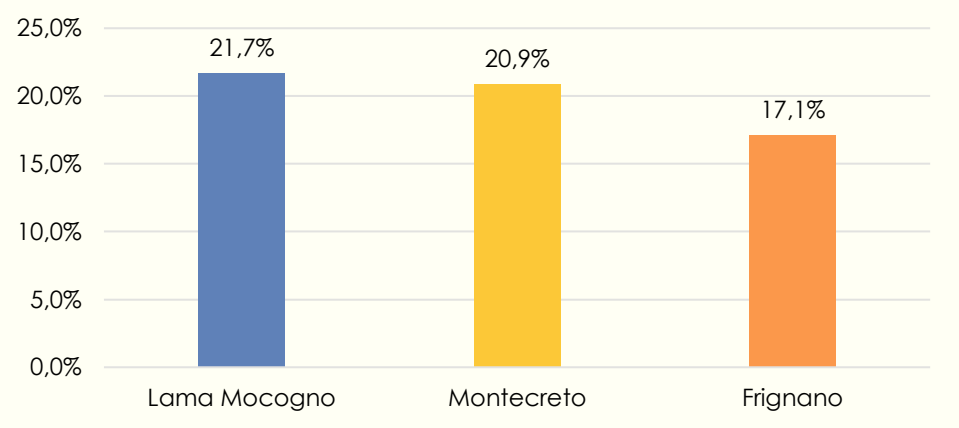
Un'altra diretta conseguenza dell'età media elevata si verifica sui titoli di studio in possesso della popolazione residente. Non deve stupire quindi che Lama Mocogno e Montecreto presentino al 2011 (dati ultimo censimento) una percentuale di popolazione sprovvista di titoli di studio od in possesso solamente della licenza elementare pari al 40%, mentre il numero dei laureati è di gran lunga inferiore al 10%. Va sottolineato che anche i diplomati sono meno di un terzo della popolazione residente.



2. 3 Pendolarismo

Le dinamiche territoriali trovano una buona rappresentazione nei flussi di pendolarismo, cioè nel numero di abitanti che si spostano quotidianamente al di fuori del Comune di residenza per motivi di studio o di lavoro. In primo luogo si può vedere come Lama Mocogno e Montecreto abbiano **un tasso di pendolarismo (incidenza di pendolari sul totale della popolazione in età di lavoro) abbastanza alto**, superiore alla media complessiva dell'Unione del Frignano.

Tasso di pendolarismo



Dati Istat, 2011

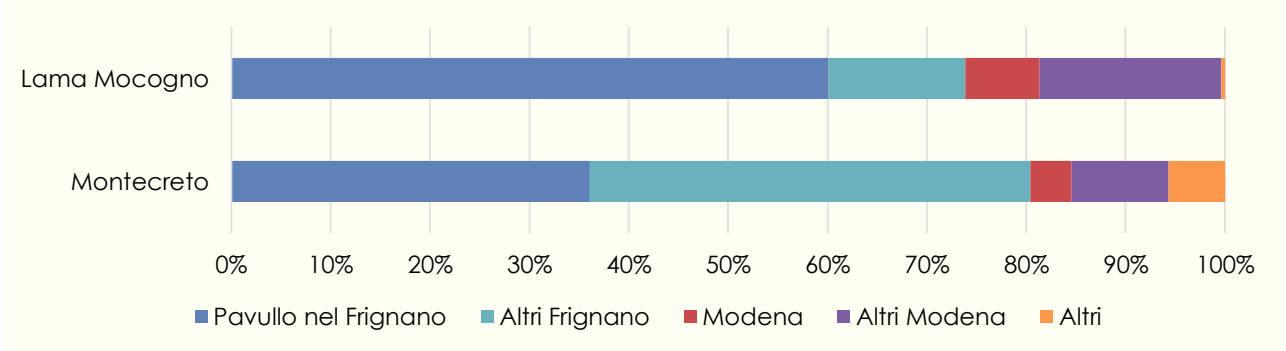
I flussi di pendolarismo in uscita vanno quindi a descrivere il Comune meta dello spostamento, ed emergono delle parziali differenze fra i due Comuni. Da una parte **Lama vede un maggiore protagonismo di Pavullo**, che assorbe il 60% dei suoi pendolari, mentre un ruolo decisamente più contenuto, ma pur rilevante, è ricoperto da altri Comuni in provincia di Modena, perlopiù appartenenti all'Unione del Distretto ceramico (Sassuolo, Fiorano Modenese, Maranello, Formigine). **Per Montecreto invece Pavullo e Sestola** (quest'ultimo incluso negli "Altri Frignano") **rappresentano i due principali poli attrattori**. I due Comuni vanno quindi a connotarsi come un territorio "cerniera" fra il distretto del Cimone e il basso Frignano che gravita attorno a Pavullo. Infine, a causa della notevole distanza, nessuno dei due Comuni vede un numero significativo di pendolari su Modena.

Flussi di pendolarismo in uscita

	Lama Mocogno		Montecreto	
Pavullo nel Frignano	354	60%	70	36%
Altri Frignano	81	14%	86	44%
Modena	44	7%	8	4%
Altri Modena	108	18%	19	10%
Altri	2	0%	11	6%
Totale	589		194	

Dati Istat, 2011

Flussi di pendolarismo in uscita

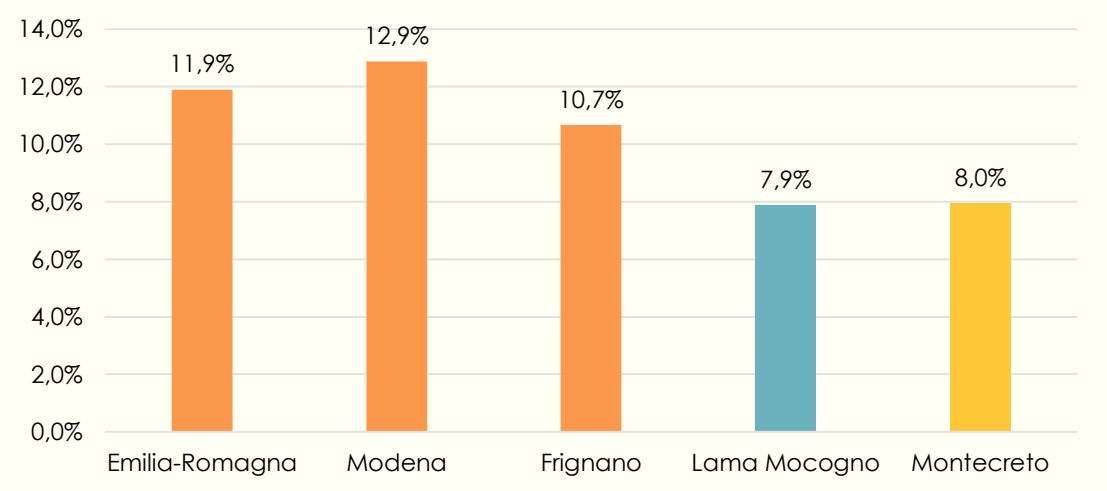


Dati Istat, 2011

2. 4 Stranieri residenti

Un aspetto già accennato in precedenza per la propria importanza strategica in ambito demografico è quello relativo alla popolazione straniera. Se l'Emilia-Romagna e la provincia di Modena si situano ai più alti livelli di presenza di stranieri fra i residenti, con dati pari a circa il 12 e il 13% rispettivamente, l'Unione del Frignano nel complesso vede un 10,7% di stranieri, dato che diminuisce a circa **l'8% per i Comuni di Lama Mocogno e Montecreto, indicando una presenza molto contenuta**. Nello specifico al 1 gennaio 2018 si registrano 235 stranieri a Lama e 76 a Montecreto.

Percentuale di stranieri residenti



Dati Istat, 2018

L'andamento di breve periodo, a fronte di una sostanziale stagnazione a livello regionale e distrettuale, vede un robusto aumento nel dato complessivo della provincia di Modena. A Lama Mocogno si registra un leggero aumento, mentre vi è una diminuzione a Montecreto. La risultanza di tali trend è, come si è visto, un **sostanziale allineamento fra i due Comuni**.

Variazione percentuale di stranieri 2012- 2017

	Emilia-Romagna	Modena	Frignano	Lama Mocogno	Montecreto
Percentuale 2012	12,0%	10,5%	10%	6,9%	9,8%
Variazione 2012 - 2017	-0,1%	2,4%	0,8%	1,0%	-1,8%

Dati Istat, 2017

L'analisi sui paesi di provenienza indica una situazione leggermente differenziata fra i due Comuni: se **la Romania è il primo paese di provenienza** per entrambi i Comuni (con circa un quarto degli stranieri), al primo posto a Montecreto troviamo la comunità proveniente dal **Kosovo** (28 stranieri per circa il 37% del totale), mentre a Lama Mocogno sono maggiormente presenti gli stranieri che provengono dalla **Moldavia** e dal **Marocco** (con il 21%). Nel complesso parliamo in ogni caso di piccole comunità, con numeri inferiori alle 50 unità.

Paesi di provenienza degli stranieri residenti

	Lama Mocogno		Montecreto	
Romania	51	24%	19	25%
Moldavia	46	21%	2	3%
Marocco	44	21%	1	1%
Macedonia	18	8%	0	0%
Albania	15	7%	6	8%
Ucraina	6	3%	5	7%
Kosovo	4	2%	28	37%
Polonia	2	1%	5	7%
Altri	28	13%	9	12%

Dati Istat, 2018

3. La dimensione territoriale

L'Unione del Frignano, come molte realtà montane dell'Appennino emiliano-romagnolo, ha come caratteristica fondamentale la propria marginalità logistica: i Comuni di Lama Mocogno e Montecreto, trovandosi nel cuore di tale ambito territoriale, non fanno eccezione. Aldilà delle singole classificazioni possibili[6] a seconda degli indicatori in esame, sia Lama che Montecreto presentano infatti tempi di percorrenza superiori ai 40 minuti per raggiungere centri di offerta servizi che garantiscano simultaneamente tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello ed almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver. **Stiamo dunque parlando di un'area interna**. Questo dato funge da chiave di lettura fondamentale di tutti i trend socio-demografici ed economici descritti nel presente quadro conoscitivo.

3. 1 Morfologia ed utilizzo del suolo

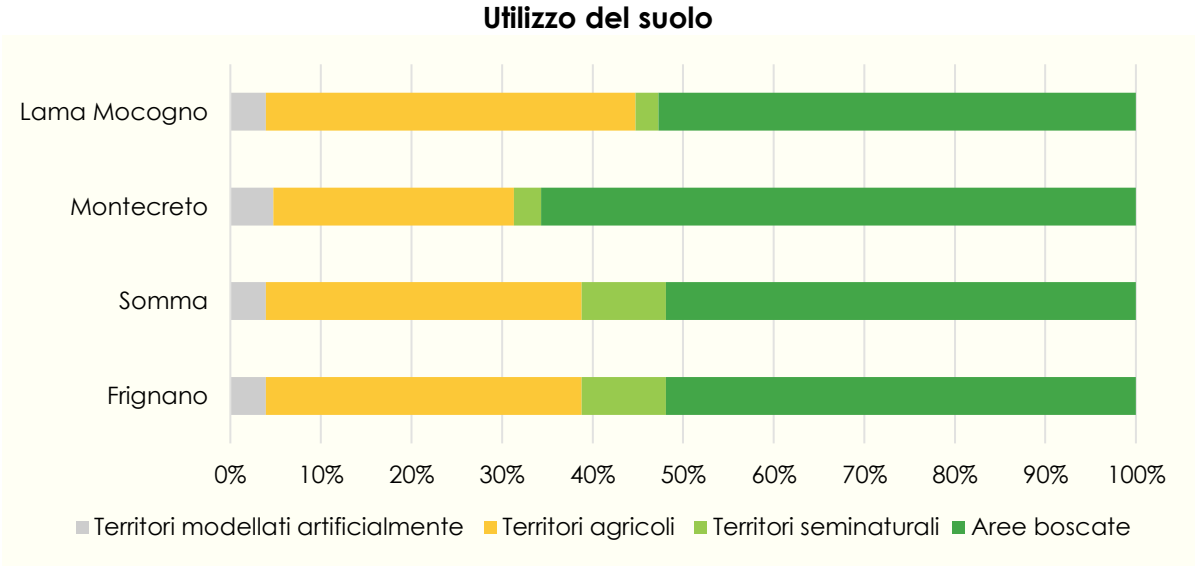
Venendo alle caratteristiche geomorfologiche del territorio, tutta la superficie dei due Comuni, pari complessivamente a 95,1 km quadrati, è classificata come montana. In questo scenario, l'utilizzo del suolo presenta complessivamente **una percentuale maggioritaria (56,6%) di aree boschive**, pari ad oltre 53 km quadrati, in percentuale superiore al dato medio per tutta l'Unione del Frignano. In particolare i boschi risultano particolarmente rilevanti per Montecreto, con due terzi della superficie. Al bosco vero e proprio si aggiunge un contenuto 2,7% di territori seminaturali (cioè ambienti con vegetazione arbustiva o erbacea, oppure prati e radure), presenti per appena 2,5 km quadrati. Questo dato, che generalmente si presenta in espansione a seguito della chiusura di numerose imprese agricole che effettuavano manutenzione ordinaria del territorio coltivato, non risulta particolarmente elevato per Lama Mocogno e Montecreto. Troviamo poi **una porzione assai rilevante di territorio (35,9%) utilizzato per l'agricoltura**, in percentuale analoga al dato complessivo distrettuale. Infine, i rimanenti 4 km quadrati sono rappresentanti da territorio modellato artificialmente: zone urbanizzate, insediamenti produttivi e commerciali, viabilità, aree estrattive. Nella tabella seguente è possibile leggere la classificazione per ciascuno dei due Comuni, apprezzandone le peculiarità, il dato complessivo pari all'ipotetica fusione, e il dato globale dell'Unione del Frignano.

Utilizzo del suolo

	Territori modellati artificialmente		Territori agricoli		Territori seminaturali		Aree boscate	
	Area	%	Area	%	Area	%	Area	%
Lama Mocogno	2,48	3,9%	25,95	40,6%	1,63	2,6%	33,52	52,4%
Montecreto	1,46	4,7%	8,2	26,3%	0,92	2,9%	20,27	64,9%
Fusione	3,94	4,1%	34,15	35,9%	2,55	2,7%	53,79	56,6%
Frignano	27,01	3,9%	238,63	34,6%	63,39	9,2%	355,3	51,5%

Regione Emilia-Romagna, 2008

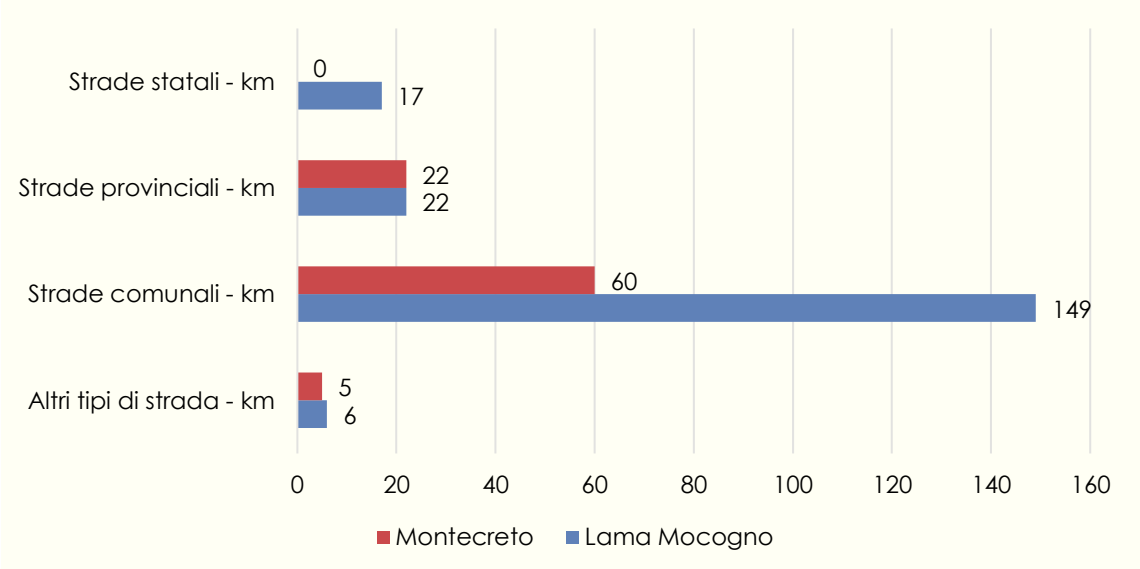
[6] Sia l'Agenzia per la Coesione Territoriale (2014) che la Società Geografica Italiana (2011) classificano Lama Mocogno e Montecreto come aree interne periferiche.



Regione Emilia-Romagna, 2008

3. 2 Viabilità

Venendo alle infrastrutture viarie presenti sui due Comuni, si segnala innanzitutto che **Lama Mocogno è attraversato dalla Strada Statale 12** per un tratto di 17 km. Esattamente 22 km di strade provinciali (SP 24, SP 28, SP 31, SP40) sono presenti sia a Lama che a Montecreto, ma sono le strade comunali che rappresentano la porzione più consistente e quella più onerosa per le due amministrazioni comunali. Coerentemente con la maggiore estensione e la presenza di più frazioni, **Lama Mocogno presenta una rete di strade comunali pari a più del doppio di quella di Montecreto**.

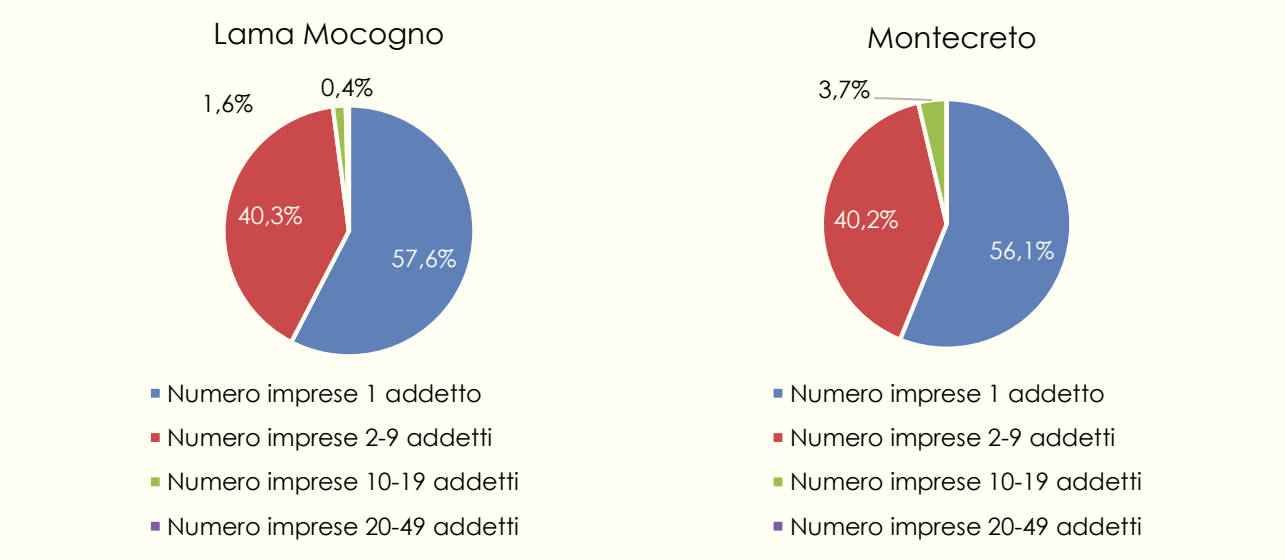


4. La dimensione economica

4. 1 Tessuto imprenditoriale

La dimensione economica e produttiva di Lama Mocogno e Montecreto **è** sostanzialmente identica e presenta molte caratteristiche proprie degli ambiti montani, a partire dal ridotto dimensionamento delle imprese insediate. Delle 325 unità locali registrate nel territorio dei due Comuni al 1 gennaio 2016, ben più della metà sono imprese individuali, mentre il rimanente 40% ha fra i 2 ed i 9 addetti, e sono quindi micro imprese. Sono solamente 8 le imprese che si possono considerare di dimensione piccola, con più di 10 dipendenti, una sola impresa a Lama Mocogno supera i 50 addetti. Non stupisce quindi come la dimensione media dell'impresa tipo sia assai ridotta ma pressoché identica sia a Lama Mocogno (1,6 addetti in media) che a Montecreto (1,7 addetti in media).

Classi dimensionali delle unità locali



Registro Imprese della regione Emilia-Romagna, 2016

Nelle imprese di Lama Mocogno e Montecreto trovano lavoro circa 900 addetti, in diminuzione rispettivamente del 10 e del'8% rispetto al 2011, **un calo molto più marcato di quello registrato a livello complessivo nel Frignano**. La stessa dinamica negativa si riscontra nel numero di unità locali: il calo qui è rispettivamente del 12 e del 14%, rispetto al calo del 6% a livello distrettuale. Si può quindi riscontrare nel breve periodo una maggiore fragilità delle imprese insediate nei due piccoli Comuni. Si consideri inoltre che un terzo delle imprese sia a Lama che a Montecreto è di natura artigiana.

Numerosità delle unità locali e degli addetti (2016 – 2011)

	2016		2011		Variazione	
	U.L. con addetti	Addetti	U.L con addetti	Addetti	U.L. con addetti	Addetti
Lama Mocogno	392	642	447	719	-12,3%	-10,7%
Montecreto	151	262	176	285	-14,2%	-8,1%
Frignano	5.169	12.075	5.487	12.844	-5,8%	-6,0%

Registro Imprese della regione Emilia-Romagna, 2016

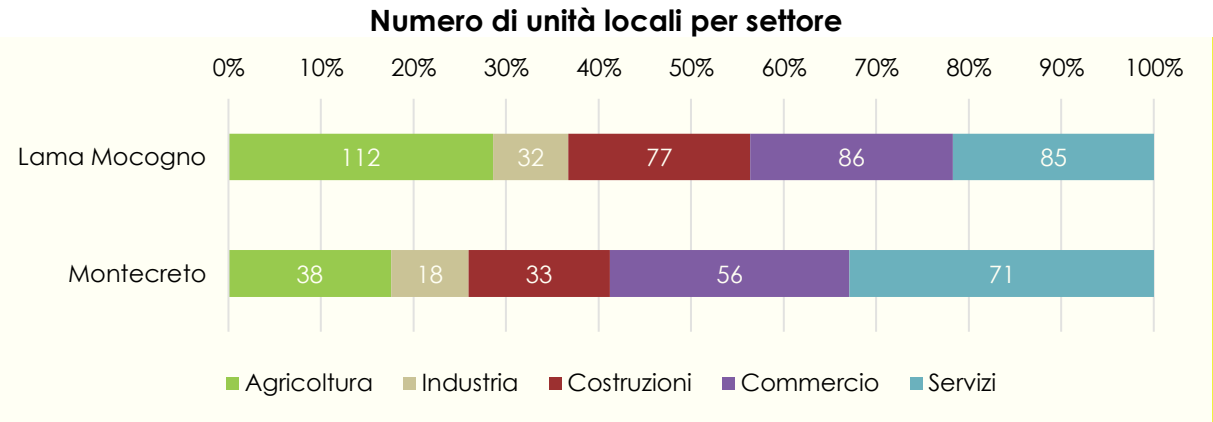
Volendo indagare i settori maggiormente colpiti dalla chiusura di unità locali (con conseguente perdita di addetti), la tabella sottostante mostra i dati aggregati per i due Comuni. In primo luogo **l'agricoltura** vede un calo di unità locali e di addetti molto marcato, ad indicare la chiusura di un numero non irrilevante di aziende agricole. **L'industria** mostra un trend meno univoco, con una diminuzione cospicua di aziende, a cui non si associa un analogo calo occupazionale, ad indicare forse che vi è stata l'apertura di qualche impresa di dimensioni maggiore oppure – più probabilmente – che vi è stata la chiusura delle imprese unipersonali a fronte di una tenuta di quelle di dimensione più grande. Per le **costruzioni** a Lama Mocogno troviamo il trend opposto, con un calo di addetti a fronte di una stabilità nelle imprese. Ma sono il **commercio** e i **servizi** a destare maggiore attenzione, dove troviamo dati negativi per Lama Mocogno, mentre sono estremamente positivi per Montecreto. Questo dato – che andrebbe ulteriormente indagato - si può spiegare con l'apertura di nuovi servizi di ristorazione ed accoglienza turistica, oppure con il cambiamento di settore di alcune imprese agricole.

Variazione delle unità locali e degli addetti per settore (2016 – 2011)

	Agricoltura		Industria		Costruzioni		Commercio		Servizi	
	UL	Addetti	UL	Addetti	UL	Addetti	UL	Addetti	UL	Addetti
Lama Mocogno	-22%	-14%	-18%	-3%	1%	-12%	-5%	-7%	-13%	-15%
Montecreto	-19%	-14%	-14%	+9%	-18%	-17%	+124%	+141%	+65%	+26%

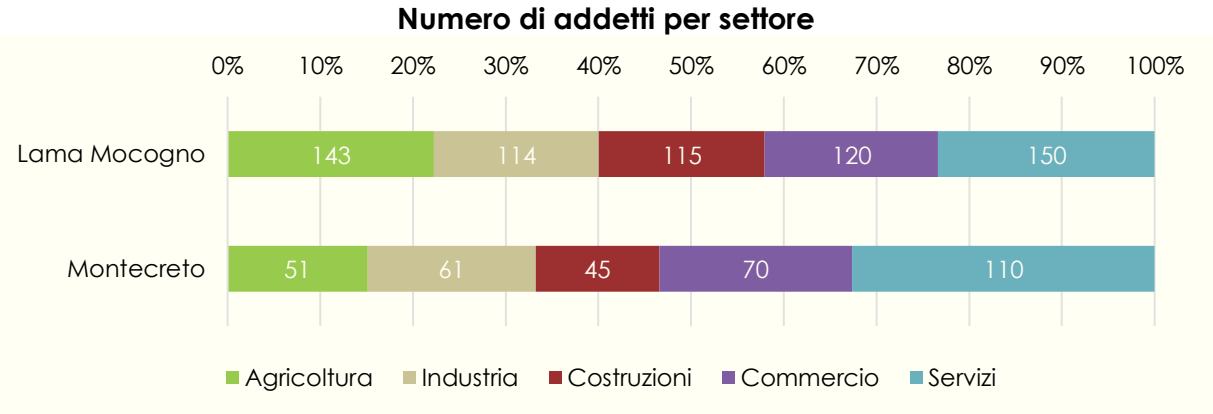
Registro Imprese della regione Emilia-Romagna, 2016

Spostandoci alla consistenza di ciascun settore di attività, il numero delle attività locali ci dà una prima informazione in merito alle specializzazioni di ciascun territorio. Nel grafico seguente si può vedere come globalmente vi sia un buon equilibrio fra i vari settori per entrambi i Comuni, anche se Lama Mocogno presenta una maggiore consistenza di imprese agricole (sono 112), mentre Montecreto risulta più sbilanciato verso il commercio (56 unità locali) e i servizi (71 unità locali). Assai contenuta la presenza di imprese attive nell'industria in senso stretto in entrambi i Comuni.



Registro Imprese della Regione Emilia-Romagna, 2016

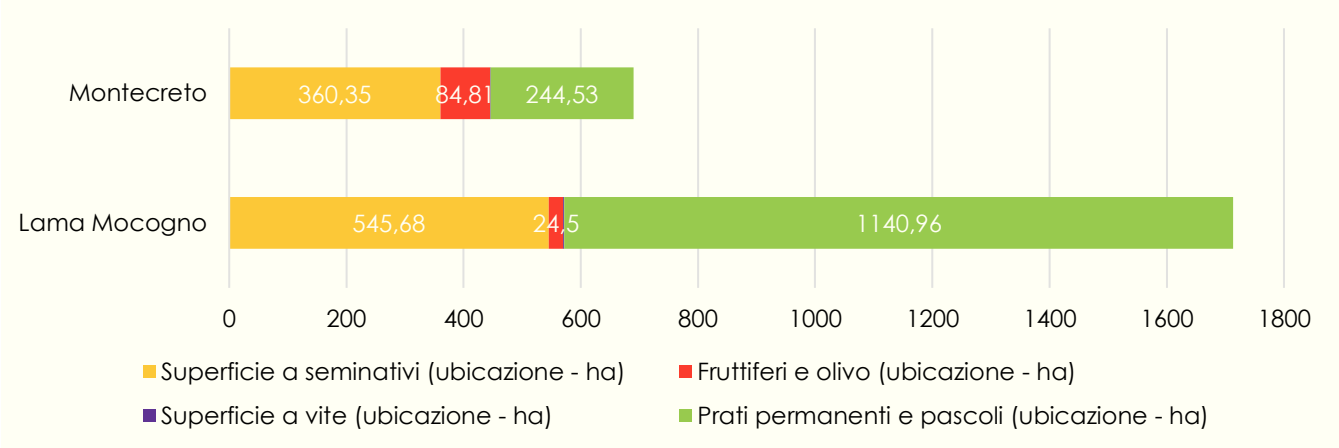
Questi trend risultano rinforzati dall'analisi sugli addetti per settore, dove si ha un'interessante quadripartizione per Lama Mocogno, senza nessun settore prevalente, mentre a Montecreto viene confermata la vocazione nel campo del terziario.



Registro Imprese della Regione Emilia-Romagna, 2016

Volendo prendere brevemente in esame l'utilizzo del suolo nel settore agricolo, appare evidente che solo Montecreto veda una quota rilevante dei propri terreni agricoli coltivati a seminativi (360 ettari). La prevalenza dei terreni agricoli di Lama Mocogno è invece dedicata a prati e pascoli, mentre per entrambi i Comuni vi è una quota marginale di terreni dedicati alla frutticoltura e quasi del tutto assente è la viticoltura.

Utilizzo del suolo nel settore agricolo, dettaglio comunale



Regione Emilia-Romagna, 2010

La variazione delle imprese insediate e degli addetti nei vari settori presenta alcune conseguenze sul livello di **disoccupazione** che si registra nei Comuni. Complessivamente nel 2015 Montecreto e Lama Mocogno presentano dati diversificati, con il primo con il livello più alto del distretto dopo Fiumalbo. A livello di Unione i dati più alti di disoccupazione li riscontriamo in effetti nei in tre Comuni del distretto del Cimone (Fiumalbo, Montecreto e Riolunato), mentre sono tre Comuni della parte bassa del Frignano a presentare un tasso di disoccupazione più basso (Polinago, Lama Mocogno, Serramazzoni).

Tasso di disoccupazione 1991-2015, dettaglio comunale

	1991	2001	2011	2015	Variazione 2001-2015
Fanano	5,9	3,7	6,3	7,8	+ 1,5
Fiumalbo	10,4	10,4	4,2	12,2	+ 8
Lama Mocogno	5,9	3,9	7,1	6,3	-0,8
Montecreto	10,6	7,1	5,8	11,8	+ 6
Pavullo nel F.	8,3	4,2	6,1	8,3	+ 2,2
Pievepelago	7,8	5,6	4,7	9,7	+ 5
Polinago	5,5	4,4	8,2	6,1	-2,1
Riolunato	7,4	4,8	6,5	10,5	+ 4
Serramazzoni	6,7	3,6	5,8	7,1	+ 1,3
Sestola	6,7	14	11	8,5	-2,5

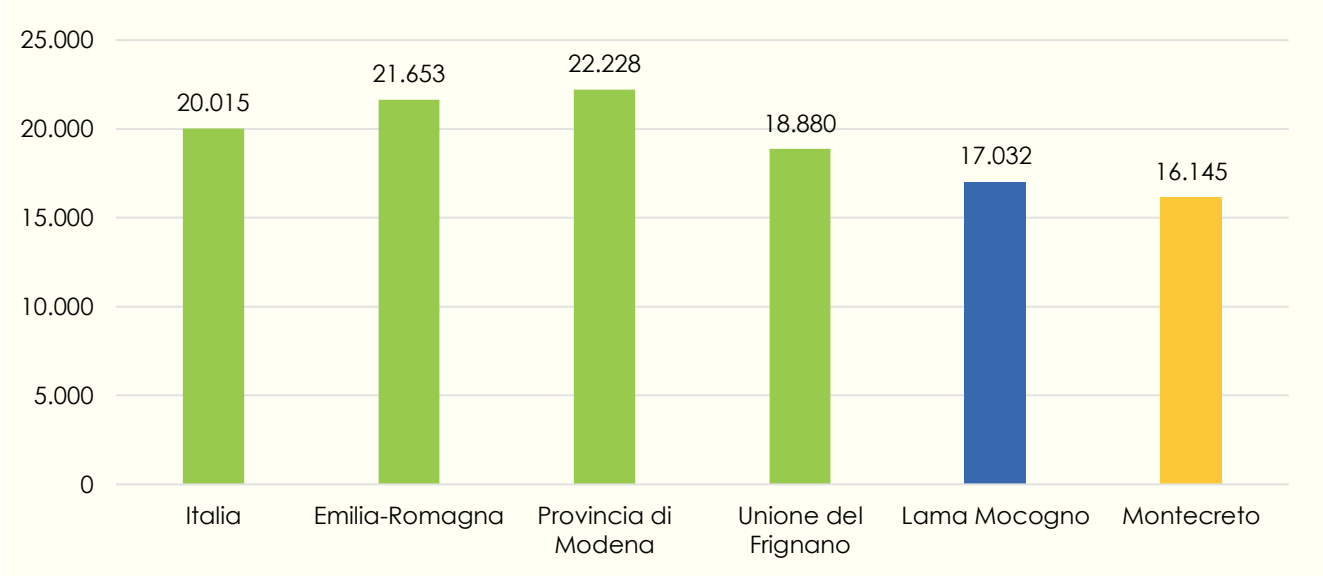
Dati Istat, 2015

4. 2 Dinamiche dei redditi

Da ultimo, si sono analizzate le dichiarazioni dei redditi 2016, inerenti all'anno d'imposta 2015. Il reddito imponibile medio, ottenuto come frazione dei redditi complessivi dichiarati dai contribuenti residenti ed il numero dei contribuenti, evidenzia come **nel territorio di Lama Mocogno e di Montecreto i redditi siano inferiori sia alla media nazionale che a quella regionale**, e a maggior ragione più bassi della media della provincia di Modena, che presenta un reddito medio molto elevato. Si deve osservare inoltre come il reddito nei

due Comuni sia inferiore anche al dato di Unione, trainato verso l'alto dai redditi di Pavullo e di Serramazzoni.

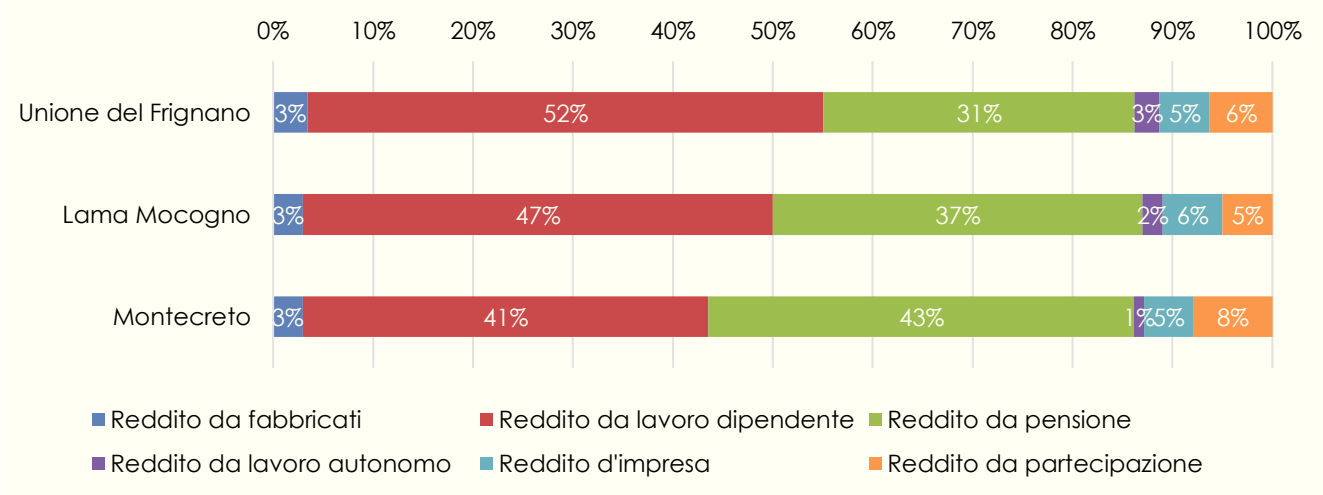
Reddito imponibile medio



Elaborazioni Poleis su dati Ministero Economia e Finanze, 2017

Questo dato si può spiegate con la **maggiore incidenza dei redditi da pensione** a Lama Mocogno (+6%) e Montecreto (+12%) rispetto al dato di Unione. Questo perché le pensioni come "sorgente di reddito" presentano un dato medio in euro particolarmente contenuto. Parallelamente, risultano più bassa la presenza di redditi da lavoro dipendente (-5% a Lama e -11% a Montecreto), mentre non si registrano grandi scostamenti nelle altre categorie.

Sorgente dei redditi, aggregati per tipologia



Elaborazioni Poleis su dati Ministero Economia e Finanze, 2017

5. Il turismo

Per un territorio dalla forte vocazione turistica come il distretto del Cimone risulta fondamentale, quando si descrivono le principali variabili territoriali al fine di inquadrarne le peculiarità, concentrarsi anche sulle dinamiche più recenti in merito a turisti e pernottamenti. Per i Comuni di Lama Mocogno e di Montecreto l'analisi quindi non può non prendere in considerazione sia il "turismo bianco" delle mete invernali collegate allo sci, sia il "turismo verde" che fa riferimento alla stagione estiva.

Prima dell'analisi quantitativa sulla disponibilità di strutture ricettive e sulla movimentazione turistica, va detto che Montecreto vede il collegamento con i 50 km di piste da sci alpino e 10 km da sci nordico che formano il comprensorio del Cimone, mentre Lama Mocogno tradizionalmente nel suo impianto delle Piane di Mocogno, è una rinomata località vocata allo sci di fondo e allo sci per famiglie e bambini. L'offerta risulta quindi complementare. A questo si aggiungono numerosi impianti sportivi da calcio, calcetto, tennis, bocce, da pattinaggio, numerosi percorsi per mountain bike e trial, sentieri per il trekking estivo e invernale (anche qui con una diversa fruibilità fra i due Comuni, anche dovuti a livelli di difficoltà differenti), maneggi piste dedicate al lancio della "ruzzola" (sport tradizionale dell'appennino modenese e reggiano). Entrambi i Comuni hanno quindi una forte vocazione all'ospitalità e al turismo, grazie anche al fondamentale contributo delle numerose associazioni che animano il territorio con le proprie iniziative ed attività.

5. 1 Strutture ricettive

Se il territorio del Cimone ha beneficiato molto in passato dell'insediamento di seconde case utilizzate perlopiù nel periodo invernale da residenti in provincia di Modena e generalmente in Emilia-Romagna e Toscana, nell'ultimo decennio l'afflusso di turisti ha visto privilegiare nuove strutture di ospitalità, come quelle extra alberghiere. Questo si riflette in una maggiore presenza numerica sia assoluta, sia in termini di posti letto disponibili. **Lama Mocogno vede infatti più del doppio dei posti letto in esercizi non alberghieri rispetto a quelli alberghieri**, una prevalenza che si registra, anche se in misura minore, anche a Montecreto.

Offerta turistica strutture alberghiere ed extra alberghiere, anno 2016

	Lama Mocogno	Montecreto
Esercizi alberghieri	8	4
Esercizi turistici non alberghieri	9	8
Camere esercizi alberghieri	130	77
Camere esercizi turistici non alberghieri	189	39
Letti esercizi alberghieri	285	221
Letti esercizi turistici non alberghieri	699	322

Dati Ufficio Statistica Regione Emilia-Romagna, 2018

L'offerta turistica nelle strutture non alberghiere vede **una buona presenza di bed and breakfast**, oltre alla disponibilità complessiva di 3 campeggi, mentre gli alloggi agro-turistici, le case per ferie e gli alloggi in affitto sono meno diffusi.

Offerta turistica strutture alberghiere ed extra alberghiere, anno 2016

	Alloggi agro-turistici	Alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale	Bed and breakfast	Campeggi e aree attrezzate per camper e roulotte	Case per ferie
Lama Mocogno	0	1	5	23	1
Montecreto	1	0	6	1	0

Dati Ufficio Statistica Regione Emilia-Romagna, 2018

5. 2 Movimentazione turistica

Venendo ai temi dei flussi turistici che si sono registrati nei due Comuni nell'ultimo periodo, i dati si concentreranno sul numero di turisti, che sono indicati anche come "arrivi" (numero di persone che pernottano almeno una notte in una struttura alberghiera o extra alberghiera) e sul numero di pernottamenti, indicati anche come "presenze" (il numero di notti passate nelle strutture). Si capisce come necessariamente il numero di pernottamenti sia superiore a quello dei turisti.

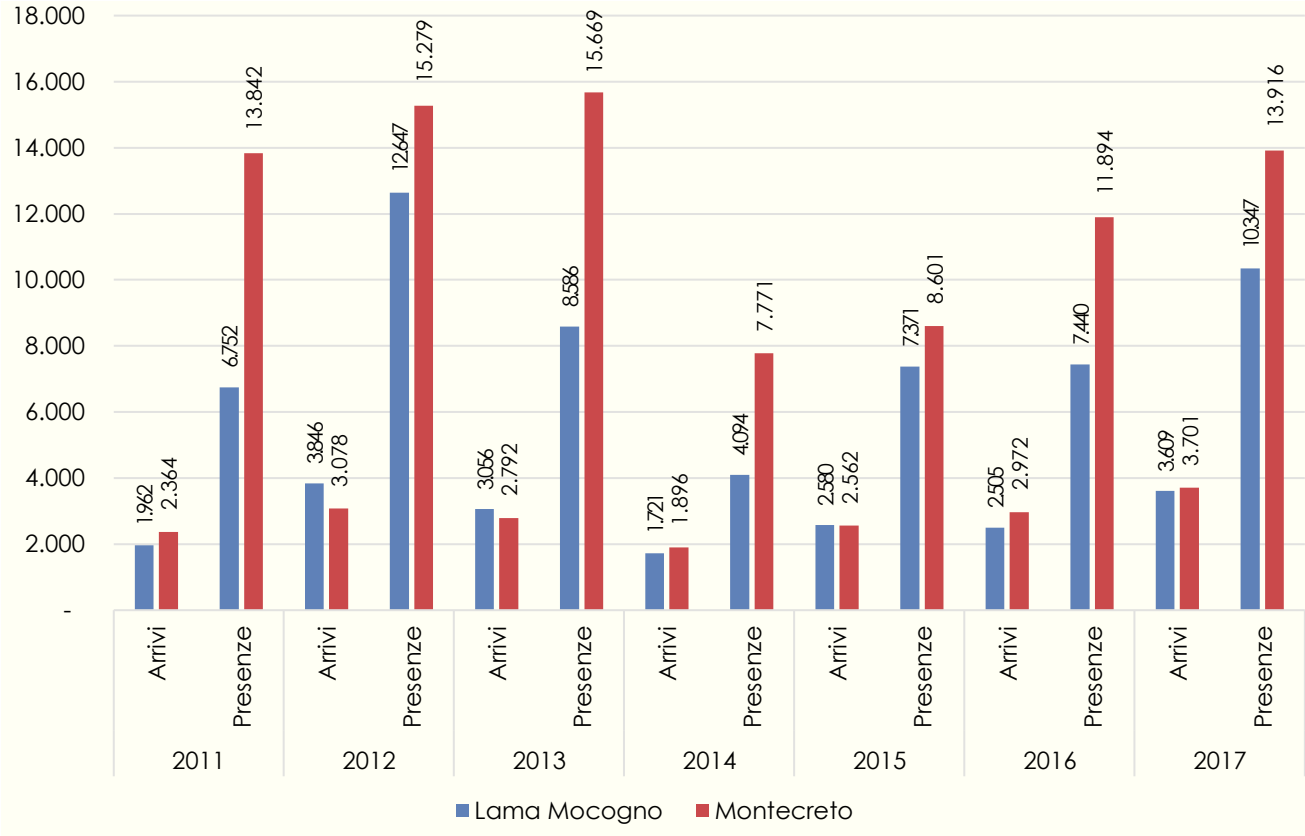
Movimentazione turistica, 2011-2017

		Lama Mocogno	Montecreto
2011	Turisti	1.962	2.364
	Pernottamenti	6.752	13.842
2012	Turisti	3.846	3.078
	Pernottamenti	12.647	15.279
2013	Turisti	3.056	2.792
	Pernottamenti	8.586	15.669
2014	Turisti	1.721	1.896
	Pernottamenti	4.094	7.771
2015	Turisti	2.580	2.562
	Pernottamenti	7.371	8.601
2016	Turisti	2.505	2.972
	Pernottamenti	7.440	11.894
2017	Turisti	3.609	3.701
	Pernottamenti	10.347	13.916

Dati Provincia di Modena ed Ufficio Statistica Regione Emilia-Romagna, 2018

Il trend dal 2011 al 2017 vede un **calo assai marcato registratosi nel 2012**, sia per quanto riguarda i turisti (che per Lama Mocogno e Montecreto calano rispettivamente di più di 200 e 500 unità), ma soprattutto per i pernottamenti (che per Lama Mocogno calano da 6.752 a 4.094, mentre per Montecreto sostanzialmente si dimezzano, da 13.842 a 7.771). Un vero e proprio "tonfo" che, complice un inverno senza neve ed un'estate assai piovosa, hanno portato ad un record negativo per la movimentazione turistica. **Le ultime tre annualità hanno invece fatto registrare progressivi miglioramenti**, con aumenti molto marcati su base annua (anche se i numeri del livello pre crisi non sono stati ancora raggiunti).

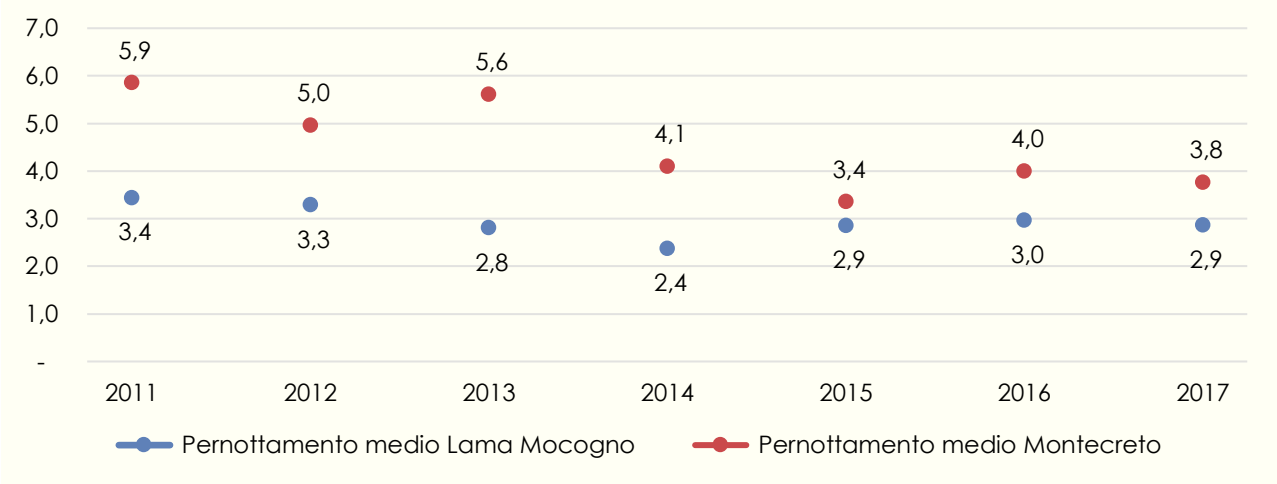
Movimentazione turistica, 2011-2017



Dati Provincia di Modena ed Ufficio Statistica Regione Emilia-Romagna, 2018

Un altro trend che è interessante registrare per i due Comuni è la durata del **pernottamento medio**, ottenuta ovviamente dividendo il numero di notti registrate nelle strutture alberghiere con il numero di turisti giunti nelle due località. Il trend vede una riduzione del numero medio di notti passate in albergo a Montecreto, con una diminuzione da 6 a 4 notti in media fra il 2011 e il 2017; mentre Lama Mocogno appare più stabile nel pernottamento medio. Questo indica da una parte una parziale differenziazione nella fruizione turistica del territorio, che sarà confermata anche in seguito (Lama Mocogno attrae più un turismo "verde" mentre Montecreto più uno "bianco"); dall'altra anche per la località con la vocazione più al turismo **sciistico c'è in media un accorciamento del soggiorno**, all'insegna di un turismo in ripresa, ma contraddistinto dal "mordi e fuggi".

Pernottamento medio per anno



Elaborazione Poleis su dati Provincia ed Ufficio Statistica Regione Emilia-Romagna, 2018

Venendo propriamente a come si articolano mensilmente le stagioni turistiche a Lama Mocogno e Montecreto, complessivamente i due mesi che vedono una maggiore presenza di turisti nel 2017 sono stati **agosto** (1.184) e **dicembre** (1.129), mentre per quanto riguarda i pernottamenti ai primi due posti troviamo nettamente due mesi estivi: **agosto** (7.806) e **luglio** (4.402). I medi più statici risultano invece quelli di aprile e di maggio, dove si registrano i flussi meno consistenti.

Turisti e pernottamenti per mese

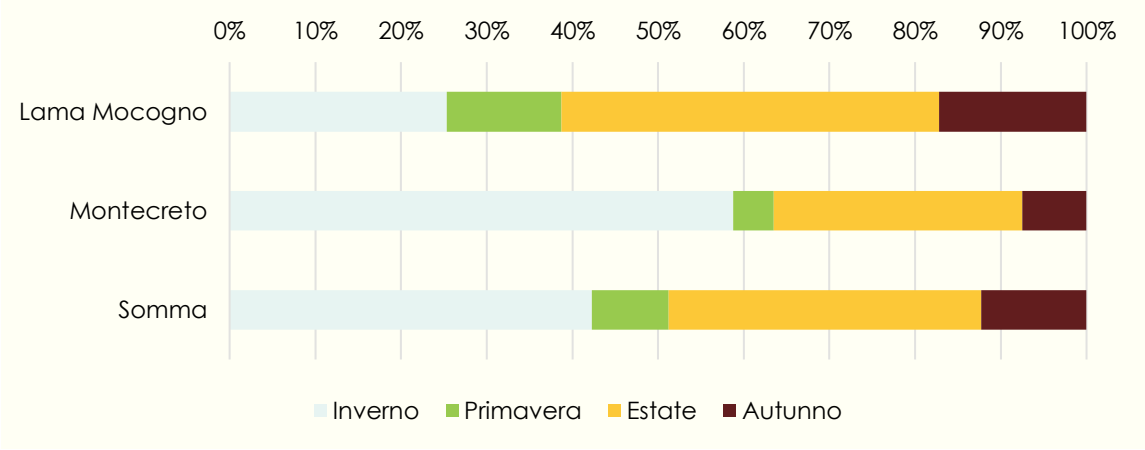
	Turisti			Pernottamenti		
Mese	Lama Mocogno	Montecreto	Totale	Lama Mocogno	Montecreto	Totale
Gennaio	168	305	473	499	761	1.260
Febbraio	105	750	855	124	2.027	2.151
Marzo	162	375	537	368	982	1.350
Aprile	317	102	419	452	332	784
Maggio	165	73	238	452	120	572
Giugno	362	216	578	790	706	1.496
Luglio	566	337	903	2.094	2.308	4.402
Agosto	664	520	1.184	3.684	4.122	7.806
Settembre	264	92	356	439	430	869
Ottobre	356	186	542	440	471	911
Novembre	8	88	96	25	315	340
Dicembre	472	657	1.129	980	1.342	2.322

Dati Ufficio Statistica Regione Emilia-Romagna, 2018

Aggregando i mesi per stagione turistica, possiamo leggere i tratti distintivi dei due Comuni. **Lama Mocogno vede una prevalenza dell'estate** (giugno, luglio e agosto) sull'inverno (novembre, dicembre, gennaio, febbraio, marzo), che rispettivamente rappresentano il 50% e il 25% dei turisti nel Comune. Al contrario, **a Montecreto il "turismo bianco" rappresenta quasi il 60% degli arrivi,** mentre l'estate pesa circa il 30%. Le due stagioni intermedie risultano meno rilevanti, anche se a Lama si registra una buona

presenza anche in autunno (settembre, ottobre). Complessivamente la somma dei turisti fra i due Comuni va a creare uno scenario di globale bilanciamento.

Turisti per stagione, anno 2017



Elaborazioni Poleis su Ufficio Statistica Regione Emilia-Romagna, 2018

Come possiamo vedere considerando la tabella seguente, **la presenza di turisti stranieri è marginale rispetto al totale di arrivi in entrambi i Comuni**, rappresentando meno del 10% sul totale annuo. La presenza di stranieri tende ad aumentare leggermente in primavera e in autunno (periodo più adatto per il trekking ed altre forme di frequentazione turistica privilegiata dagli stranieri), anche se fra febbraio e marzo 2017 si registra la presenza di un "contingente" di polacchi a Montecreto. La presenza di italiani vede una forte prevalenza del **turismo "di prossimità"** con Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia a rappresentare le Regioni con più alti numeri.

Turisti e pernottamenti per provenienza, anno 2017

	Italiani		Stranieri		Totale	
	Turisti	Pernottamenti	Turisti	Pernottamenti	Turisti	Pernottamenti
Lama Mocogno	3.544	10.217	65	130	3.609	10.347
Montecreto	3334	12167	367	1.749	3.701	13.916

Dati Ufficio Statistica Regione Emilia-Romagna, 2018

Infine, andando a prendere in considerazione la partizione fra strutture alberghiere ed extra alberghiere, emerge una divaricazione: **mentre a Lama Mocogno a fronte di una prevalenza (60%) di turisti negli alberghi vi è un equilibrio a livello di pernottamenti, a Montecreto sono propriamente le strutture alberghiere che intercettano più dell'80% dei flussi turistici**, mentre nei B&B e negli agriturismi si concentra una quota assai più ridotta di turisti e di pernottamenti.

Turisti e pernottamenti per struttura, anno 2017

	Alberghiere				Extra-Alberghiere			
		Turisti	Pernottamenti			Turisti	Pernottamenti	
Lama Mocogno	2.148	60%	4.979	48%	1.461	40%	5.368	52%
Montecreto	2.966	80%	11.514	83%	735	20%	2.402	17%

Dati Ufficio Statistica Regione Emilia-Romagna, 2018

IN SINTESI

Dal quadro conoscitivo sopra descritto si possono rilevare le seguenti osservazioni:

- Entrambi i Comuni condividono una caratteristica propria di molte zone montane, oltre alla marginalità logistica: la distribuzione della popolazione "rarefatta" sul territorio, con circa sei abitanti su dieci che vivono al di fuori del principale nucleo urbano;
- Sia Lama Mocogno che Montecreto condividono i principali **indicatori socio-demografici:** i due Comuni hanno subito dagli anni Settanta ad oggi lo stesso (negativo) trend demografico nel breve e nel lungo periodo, l'aumento dei residenti si deve solamente al saldo migratorio e non al saldo naturale, l'indice di vecchiaia risulta piuttosto elevato;
- Vi è un alto livello di **pendolarismo** per entrambi i Comuni, con la differenza che se per Lama Mocogno un ruolo preponderante è svolto da Pavullo nel Frignano come polo attrattore di chi si sposta fuori dal Comune per motivi di studio e di lavoro, per Montecreto anche Sestola risulta rilevante;
- Lama Mocogno e Montecreto hanno sostanzialmente la stessa percentuale di **stranieri** insediati rispetto al numero dei residenti, anche se – come è inevitabile nei piccoli e piccolissimi Comuni dove i numeri sono assai esigui – sono differenti le nazionalità;
- A livello geomorfologico e di **utilizzo del suolo** entrambi i Comuni vedono un'ampia presenza di aree boscate, anche se a Lama Mocogno è più rilevante l'estensione dei terreni agricoli (utilizzati principalmente come prati e pascoli, ma anche a seminativo). La viabilità di competenza comunale è sostanzialmente proporzionata fra le due diverse taglie demografiche;
- Il dimensionamento delle **imprese** e il loro trend numerico negli ultimi anni sono analoghi;
- Con riferimento ai settori di attività, si avverte una più forte vocazione turistica (commercio e servizi) nel Comune di Montecreto;
- A **livello reddituale** entrambi i Comuni si situano al di sotto della media regionale, provinciale ed unionale: per Montecreto il reddito medio è molto basso, e vi è una prevalenza del reddito generato da pensioni (pari al 43% del totale);
- Nel periodo 2015 – 2017 il **turismo** si denota in crescita per entrambi i Comuni, anche se per Montecreto si registra un calo del soggiorno medio negli ultimi anni. 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.

6. I servizi finanziari

6.1 Analisi dei bilanci

Questa prima parte del report analizza in chiave comparata alcuni dati di bilancio dei Comuni interessati dal processo di fusione, in alcuni casi considerando anche il dato aggregato, in modo tale da fare alcune proiezioni nella prospettiva del Comune unico.

I dati sono stati ricavati dal **riepilogo delle spese per i servizi** disponibile sui siti degli Enti e dalle **banche dati** di finanze.it e Finanza del Territorio della Regione Emilia-Romagna, relative al **bilancio consuntivo 2016** e quando necessario agli anni precedenti, e integrati con la somministrazione di un questionario mirato alle responsabili dei servizi economico-finanziari nei due Comuni, dott.ssa Angiolina Castelli e sig.ra Katia Gualandi. Lo scopo dell'analisi è quello di rilevare la situazione attuale, con l'obiettivo di far emergere eventuali criticità nel percorso di fusione derivanti da differenze significative di entrate (gettito di imposte) e di uscite (spese correnti).

Risultato di amministrazione

Il primo dato preliminare utile ad inquadrare la gestione finanziaria dei due enti è relativo al **risultato di amministrazione** per gli ultimi tre esercizi finanziari. Il risultato di amministrazione è dato dal fondo di cassa a fine esercizio sommato ai residui attivi (i crediti non incassati dal Comune) diminuito dei residui passivi (i debiti non pagati nell'esercizio e le somme impegnate contabilmente per le quali non è ancora di fatto iniziato il procedimento di spesa).

Possiamo vedere come **entrambi i Comuni presentino un considerevole avanzo di amministrazione** nel corso dell'ultimo quinquennio, con un andamento crescente. La consistenza del risultato di amministrazione, oltre ad indicare una generale sostenibilità della gestione economico-finanziaria dei due enti, nel suo variare positivamente indica una certa consistenza di **somme vincolate** con una particolare rilevanza per le spese in conto capitale (nei casi quindi in cui la legge o principi contabili individuino un vincolo di specifica destinazione, oppure derivanti da mutui per il finanziamento di determinati investimenti, o ancora derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione), **somme destinate per investimenti** e le **quota accantonata di avanzo di amministrazione**, che consente all'ente di tutelarsi da possibili squilibri (il fondo accantonamento svalutazione crediti e il fondo accantonamento crediti di dubbia esigibilità).

Risultato di amministrazione, bilanci consuntivi

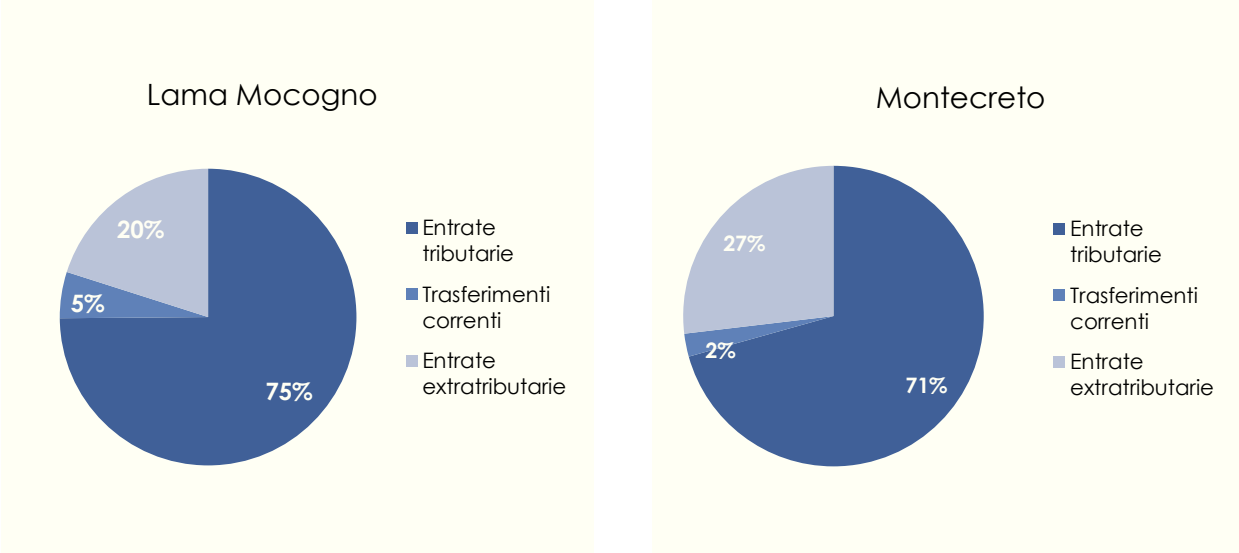
Al 31 dicembre	**Lama Mocogno**	**Montecreto**
2012	77.127	524.659
2013	78.870	383.036
2014	290.886	541.734
2015	903.026	1.197.208
2016	1.105.997	995.161

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

6.2 Entrate correnti ed indicatori di entrata

Il primo aspetto da considerare analizzando le **entrate correnti** per Lama Mocogno e Montecreto è la suddivisione fra entrate tributarie (entrate di competenza comunale derivanti dalla riscossione di tasse ed imposte), entrate da trasferimenti (entrate che derivano da contributi provenienti da enti terzi come lo Stato e la Regione) e le entrate extratributarie (che non sono riconducibili alle prime due categorie, come i proventi dei servizi pubblici, eventuali utili di aziende controllate, interessi su crediti o anticipazioni). Per entrambi i Comuni le entrate tributarie rappresentano la prima voce, seguita dalle entrate extratributarie (che risultano più rilevanti per Montecreto, un dato che si riscontra negli enti di piccola dimensione), mentre risultano marginali i trasferimenti correnti, pari al 5% nel Comune di Lama Mocogno e al 2% a Montecreto.

Classificazione delle entrate correnti



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Classificazione delle entrate correnti, consuntivo 2016

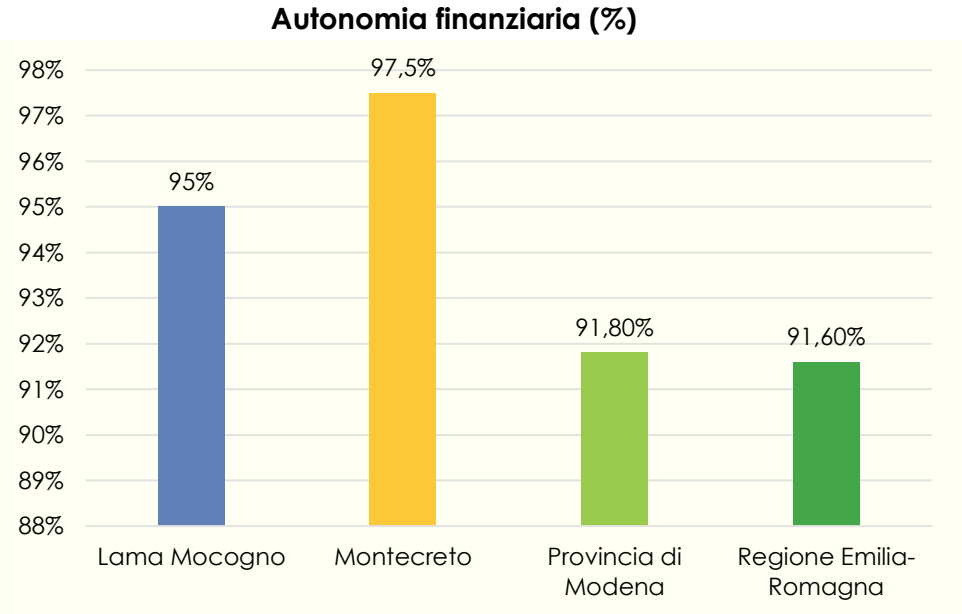
	Entrate tributarie	Trasferimenti correnti	Entrate extratributarie	Totale
Lama Mocogno	2.319.317	156.215	622.092	3.097.624
Montecreto	1.089.788	38.160	414.466	1.542.414

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Le **entrate correnti pro capite** per i due Comuni sono date dal totale delle entrate correnti diviso per il numero di abitanti. Tale indicatore definisce gli accertamenti correnti pro capite, ovvero le risorse finanziarie per abitanti destinate al funzionamento della struttura amministrativa comunale ed alla fornitura di servizi ai cittadini e alle imprese. Per Lama Mocogno si rileva un dato pari a 1.141 euro pro capite, per Montecreto 1.657 euro. Si tratta in effetti di un dato leggermente più alto rispetto a quello della Provincia di Modena (1.012 euro pro capite) e della Regione Emilia-Romagna (1.027 euro pro capite) ma coerente con l'andamento complessivo che si riscontra a livello regionale, che vede il carico di entrate aumentare al diminuire del numero di residenti del Comune. Se infatti le entrate correnti pro capite sono pari a 1.027 euro pro capite in Regione, salgono a 1.030

euro per i Comuni fra i 2mila e i 3mila abitanti, e a 1.211 euro per i Comuni con meno di mille abitanti.

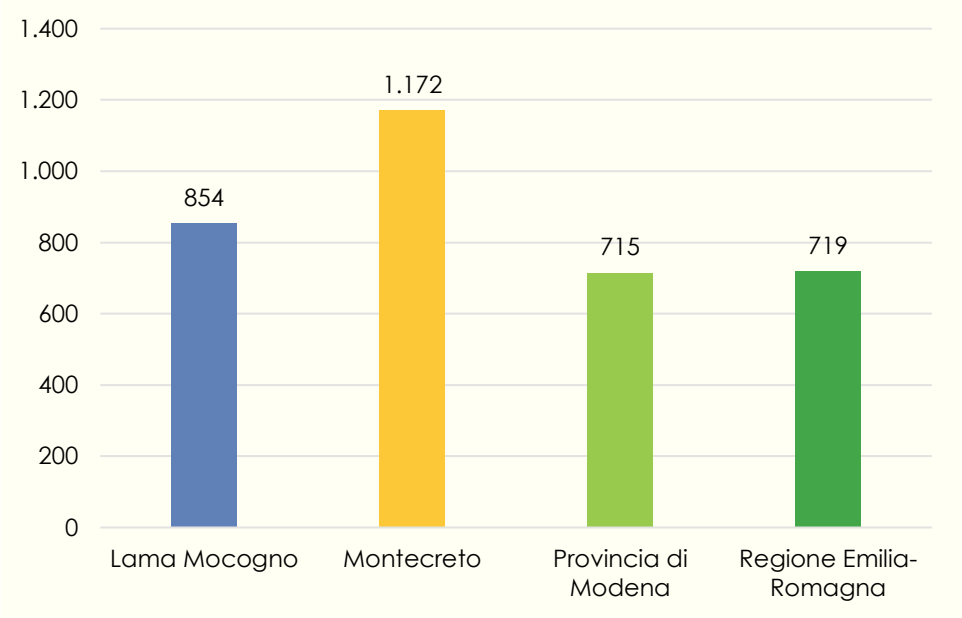
Un altro interessante indicatore è quello dell'**autonomia finanziaria** degli enti, dato dalla somma delle entrate tributarie ed extratributarie, divisa per il totale delle entrate correnti. Questo indicatore misura la capacità di un Comune di far fronte autonomamente alle proprie necessità, senza ricorrere ai trasferimenti dello stato e di altri enti pubblici. Per **Lama Mocogno si rileva una autonomia finanziaria del 95%, per Montecreto del 97,5%:** i due enti risultano quindi dipendere molto meno dai trasferimenti dello Stato e della Regione rispetto agli altri Comuni della provincia di Modena, ma anche rispetto al totale regionale, dal momento in cui l'autonomia finanziaria per gli altri enti è minore. I due Comuni risultano in linea con altri Comuni del Cimone (Fanano, 96,4%; Riolunato, 98,5%) e con una maggiore autonomia finanziaria rispetto ad altri enti vicini (Sestola, 886%; Pievepelago 91,2%).



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Un altro indicatore che descrive la situazione in merito alle entrate comunali è la **pressione tributaria**, calcolata come rapporto fra le entrate tributarie ed il numero degli abitanti. Questo indicatore rileva il carico tributario per residente. Per Lama Mocogno si rileva un dato pari a **854 euro pro capite**, mentre per Montecreto il valore risulta essere più alto, **1.172 euro pro capite**. Entrambi gli enti (e in particolare il Comune di Montecreto) sono caratterizzati da una pressione tributaria considerevolmente più alta della media provinciale e regionale, aspetto però che li accomuna ai piccoli enti ed in particolare a quelli montani, come già notato relativamente alle entrate pro capite. Anche in questo caso, se il totale regionale è di 719 euro pro capite, il dato sale a 735 euro per i Comuni fra i 2mila e i 3mila abitanti, e a 845 euro per i Comuni con meno di mille abitanti. A ciò si aggiunga che altri Comuni a vocazione turistica della zona del Cimone presentano livelli di pressione tributaria analoghi o superiori a quelli di Montecreto, a causa dei maggiori tributi versati da turisti o proprietari di seconde case, non residenti nei Comuni: Fanano (1.166), Riolunato (1.170), ed ancora maggiormente Sestola (1.377).

Pressione tributaria pro capite

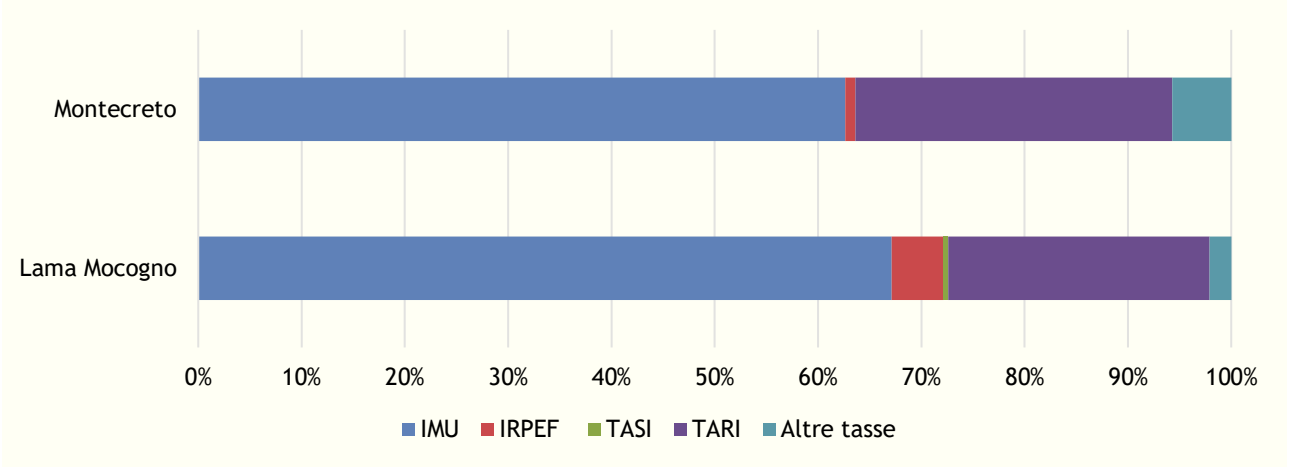


Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

6.3 Analisi delle entrate tributarie

Proseguendo l'analisi sulle entrate dei due Comuni, ci si sofferma ora sulle **entrate tributarie**, cioè sulle imposte e tasse riscosse dai due enti. Sono stati indicati i dati complessivi per le prime cinque fonti di entrata tributaria per il 2016: IMU, addizionale comunale IRPEF, TASI e TARI, a cui si aggiungono altre tasse di entità minore (fra cui la tassa per la pubblicità, affissioni, TARSU) e le somme versate al Comune per recuperi straordinari. Il grafico sottostante mostra le percentuali sul totale delle entrate tributarie. Per entrambi i Comuni l'IMU rappresenta la prima fonte di entrata tributaria, di gran lunga la più rilevante, mentre al secondo posto troviamo la TARI (che però non incide sulle disponibilità di risorse dell'ente – come vedremo), mentre addizionale comunale IRPEF e altre tasse giocano un ruolo assai più contenuto.

Composizione percentuale delle entrate tributarie



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

L'analisi delle entrate tributarie chiama in causa le diverse aliquote presenti nei due Comuni: le pagine seguenti studieranno nel dettaglio le principali tasse ed imposte (addizionale comunale Irpef, IMU, TASI, TARI) e le peculiarità relative ai due Comuni.

Addizionale comunale all'IRPEF

L'addizionale comunale all'IRPEF è un'imposta che si applica al reddito complessivo, come determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) nazionale. Ogni singolo Comune ha la facoltà di istituirla e di stabilirne l'aliquota, la sua progressività ed eventuali soglie di esenzione, nei limiti fissati dalla legge statale.

Si riporta di seguito la situazione delle aliquote dei due Comuni nel 2017. Come si può notare, il Comune di Montecreto ha adottato un'aliquota unica mentre Lama Mocogno ha differenziato l'aliquota sulla base di una struttura a 5 scaglioni di reddito, da un minimo dello 0,3 per reddito sino ai 15mila euro a un massimo di 0,7 per redditi superiori a 75mila euro. Si può quindi notare come l'aliquota IRPEF di Montecreto sia "proporzionale" (tassazione uguale per tutti), mentre a Lama Mocogno vi è un prelievo più "progressivo", con un maggior contributo da parte dei redditi più elevati.

Aliquote IRPEF Lama Mocogno	
0,3	Applicabile a scaglione di reddito fino a euro 15.000,00
0,4	Applicabile a scaglione di reddito da euro 15.000,01 fino a euro 28.000,00
0,5	Applicabile a scaglione di reddito da euro 28.000,01 fino a euro 55.000,00
0,6	Applicabile a scaglione di reddito da euro 55.000,01 fino a euro 75.000,00
0,7	Applicabile a scaglione di reddito oltre euro 75.000,00
Aliquote IRPEF Montecreto	
0,1	Aliquota unica

Fonte: Delibere consiliari

I relativi **accertamenti in bilancio** nei due Comuni sono i seguenti:

Lama Mocogno	116.000 €
Montecreto	10.700 €
Totale	126.700 €

Questi invece i dati parametrati rispetto alla popolazione:

Lama Mocogno	43
Montecreto	12
Totale	35

Ora, volendo ipotizzare **l'impatto economico dell'estensione della tassazione più favorevole (quella di Montecreto) a tutto il territorio del possibile Comune unico**, dobbiamo prendere in considerazione i dati relativi alle ultime dichiarazioni fiscali disponibili, quelle del 2016. Secondo le dichiarazioni fiscali 2016, a Lama Mocogno vi sono 628 contribuenti con reddito fra 0 e 10.000 euro, 377 con reddito fra i 10.000 e i 15.000 euro, 712 fra i 15.000 e i 26.000 euro, 363 fra i 26.000 e i 55.000 euro, 36 fra i 55.000 e i 75.000

euro ed 8 con reddito superiore ai 75.000 euro. A questi contribuenti si andrebbe a ridurre le aliquote da un minimo dello 0,2 (scaglione più basso) a un massimo dello 0,6 (scaglione più alto). La spesa da sostenere per abbassare tale livello di prelievo è stimabile **fra 85.000 euro** (mancato gettito calcolato in base ai prelievi pro capite dei due Comuni) **e i 100.000 euro** (mancato gettito sulla base della distribuzione dei redditi).

Imposta Municipale Unica

La legge di Stabilità 2014 ha previsto che le abitazioni principali (di categoria catastale da A/2 a A/7, cioè "non di lusso") e i terreni agricoli condotti direttamente siano esentati dal pagamento dell'IMU, a cui si aggiunge una detrazione di 200 euro per le abitazioni principali che restano assoggettate all'imposta.

Nelle tabelle che seguono è rappresentata la situazione relativa al 2016, che nel 2017 risulta immutata per quanto riguarda l'aliquota definita dai Comuni. Anche qui abbiamo una situazione di strutture delle aliquote più articolata a Lama Mocogno, che prevede maggiori categorie di immobili sottoposti a tassazione e la presenza di detrazioni per i figli di età inferiore ai 26 anni, mentre Montecreto predilige una struttura più snella (con un'aliquota al 9,8 per mille per tutte le categorie tranne le prime case "di lusso").

Aliquote IMU Lama Mocogno	
9,2	Aliquota ordinaria
8,6	Immobili classificati in categoria D
4,0	Abitazione principale comprese categorie catastali A/1, A/8, A/9b e pertinenze, con detrazione di 200€ e di ulteriori 50€ per ogni figlio di età inferiore ai 26 anni
7,6	Per unità abitative, e relative pertinenze, concesse in uso gratuito a parenti in linea retta sino al primo grado, che vi stabiliscono la loro abitazione principale
8,9	Immobili classificati in categoria C3 ed aree edificabili
7,6	Unità abitative non locate di proprietà di residenti all'estero iscritti all'AIRE
ESENZIONE	Per i fabbricati rurali di cui all'articolo 9 comma 3 bis del D.L. 557/1993
Aliquote IMU Montecreto	
5,0	Abitazione principale classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 e relative pertinenze
9,8	Altri immobili non rientranti nella categoria precedente, Aliquota ordinaria

Fonte: Delibere consiliari

Gli **accertamenti in entrata** indicati in bilancio sono i seguenti:

Lama Mocogno	1.556.847 €
Montecreto	682.529 €
Totale	2.239.376 €

E questo è il dato parametrato rispetto alla popolazione residente:

Lama Mocogno	573 €
Montecreto	734 €
Totale	614 €

La presenza di una aliquota più alta per le "case di lusso" (5,0 a Montecreto e 4,0 a Lama Mocogno) e una aliquota piuttosto alta a Montecreto per la stragrande maggioranza degli immobili e dei terreni oggetto di tassazione, comporta un dato pro capite complessivamente più elevato per quanto riguarda gli accertamenti IMU rispetto a Lama Mocogno. Volendo stimare, sulla base del gettito pro capite, il costo dell'estensione delle aliquote di Lama Mocogno a Montecreto**, l'onere per i mancati accertamenti è stimabile in circa 150.000 euro**.

TASI

La TASI (tributi sui servizi indivisibili) è stata introdotta a partire dal 2014. Il presupposto della TASI è il possesso o la detenzione di fabbricati e di aree fabbricabili, con esclusione dell'abitazione principale diversa da quella classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (cosiddette "case di lusso") e dei terreni agricoli.

Se si guarda il dato relativo al gettito indicato nel bilancio dei Comuni, si riscontra un importo pari a 0 per il Comune di Montecreto, che negli anni precedenti invece riportava un gettito pari a 72.750 (2014) e 73.207 euro (2015).

Lama Mocogno	11.163 €
Montecreto	0 €
Totale	11. 163 €

Anche per il Comune di Lama Mocogno si riscontra un dato molto differente nel 2014 e nel 2015: questo è dovuto al fatto che **l'abitazione principale** è stata soggetta alla TASI negli anni 2014 e 2015, mentre la legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ne ha previsto l'esclusione, con la conseguenza che tale tipologia di immobile è ora sottratta sia dall'IMU sia dalla TASI. Considerato che detta fattispecie era l'unica imponibile nel Comune di Lama Mocogno e di Montecreto, dal 2016 il Tributo Unico sui Servizi Indivisibili non sarà più applicato in entrambi i Comuni, per cui non si rilevano problematiche da considerare a seguito della possibile fusione.

TARI

La TARI (tassa sui rifiuti) è il tributo legato al costo del servizio di raccolta rifiuti, che dovrebbe essere relativamente omogeneo sul territorio. I proventi della TARI sono utilizzati interamente dai Comuni per coprire i costi complessivi della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti nel territorio di competenza. Il gettito quindi, pur figurando nelle entrate tributarie, non incide concretamente sulle maggiori o minori disponibilità finanziarie dei due enti, mentre le tariffe sono determinate sulla base del costo del servizio così come definito dalla gara di gestione (il gestore per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani per entrambi i Comuni è Hera spa). In caso di eventuale fusione dei due

Comuni, il piano economico consisterebbe nella somma dei due attuali, in quanto la fusione non modificherebbe in alcun modo il servizio erogato.

Questo il dato rilevato nei bilanci dei Comuni:

Lama Mocogno	586.902 €
Montecreto	334.513 €
Totale	921.415 €

Parametrato rispetto alla popolazione residente:

Lama Mocogno	216 €
Montecreto	360 €
Totale	253 €

Si può riscontrare come il Comune di Montecreto, pur con un minore accertamento in entrata per il tributo, ha oggi un costo maggiore per abitante per l'espletamento del servizio, dovuto probabilmente alla maggior estensione delle attività produttive del settore agricolo.

Fondo di solidarietà comunale

I trasferimenti dello Stato sono stati fiscalizzati dal 2011 nel "fondo sperimentale di riequilibrio", e dal 2013 nel "fondo di solidarietà comunale".

Gli **accertamenti in entrata** dei due Comuni sono i seguenti:

Lama Mocogno	283.456 €
Montecreto	13.849 €
Totale	297.305 €

Parametrati rispetto alla popolazione residente:

Lama Mocogno	104 €
Montecreto	15 €
Totale	119 €

Entrate extratributarie

Di seguito si riportano alcuni dati relativi al **titolo 3 delle entrate di bilancio**, ovvero a tutti i proventi per servizi gestiti dai Comuni, per i beni, per gli interessi attivi e i proventi diversi.

	Lama Mocogno	Montecreto	Totale
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	335.178 €	329.912 €	665.090 €
Interessi attivi	73 €	3 €	76 €
Altre entrate da redditi da capitale	105.141 €	47.687 €	152.828 €

Rimborsi e altre entrate correnti	181.700 €	36.863 €	218.563 €
Totale	622.092 €	414.466 €	1.036.558

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Parametrati rispetto alla popolazione residente:

	Lama Mocogno	Montecreto	Totale
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	123 €	355 €	478 €
Interessi attivi	0	0	0
Altre entrate da redditi da capitale	39 €	51 €	90 €
Rimborsi e altre entrate correnti	67 €	40 €	107 €
Totale	229 €	446 €	675 €

Risulta particolarmente elevato il dato di Montecreto, con oltre 350 euro pro capite di proventi generati dalla vendita di beni e servizi e dalla gestione diretta di beni, frutto della gestione diretta di un impianto fotovoltaico (che attrae anche incentivi economici).

6.4 Analisi del debito comunale

Di seguito la situazione del debito residuo nei due Comuni al 31/12/2017, relativo all'ultimo rendiconto approvato:

	Debito residuo	Debito medio per abitante
Lama Mocogno	2.618.590,51	964,5
Montecreto	2.456.240,39	2.641,1
Totale	5.074.830,90	1.392,3

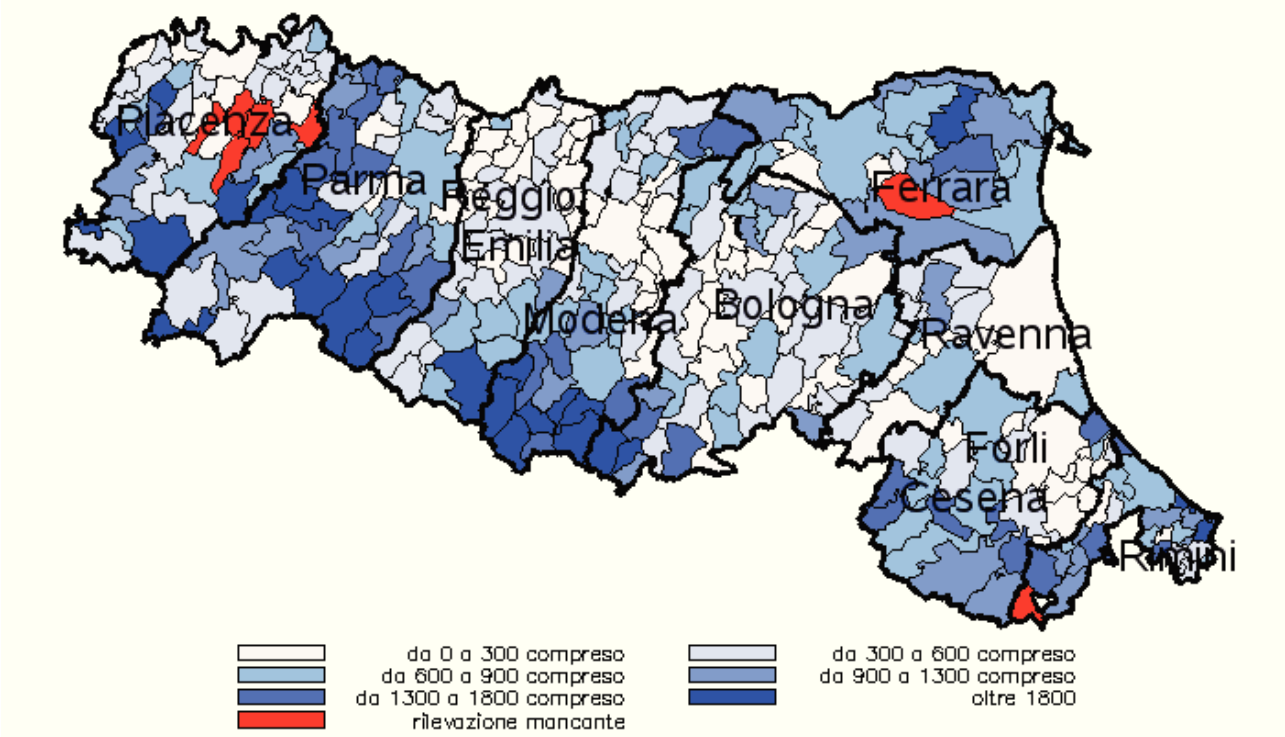
Fonte: Elaborazioni Poleis su dati forniti dai Comuni

Gestione mutui e indebitamento

	Lama Mocogno	Montecreto
Posizioni mutui	73	30
BOC (prestiti obbligazionari)	/	2

Come si può rilevare, lo stock del debito residuo nei due Comuni non presenta una differenza significativa (2,6 milioni per Lama Mocogno e 2,5 milioni per Montecreto), differenza che però si può invece rilevare guardando al debito medio per abitante, più alto nel Comune di Montecreto rispetto a quello di Lama Mocogno. Dal confronto con i dati relativi ai Comuni dell'Emilia-Romagna, emerge come sia Lama Mocogno che Montecreto presentino un debito pro capite significativo, situazione che si riscontra d'altronde in numerosi Comuni della fascia appenninica fra Piacenza e Modena – dove è maggiore la necessità di spese in conto capitale per la manutenzione del territorio e dove la dimensione degli enti non consente economie di scala -, così come nel ferrarese e nel riminese.

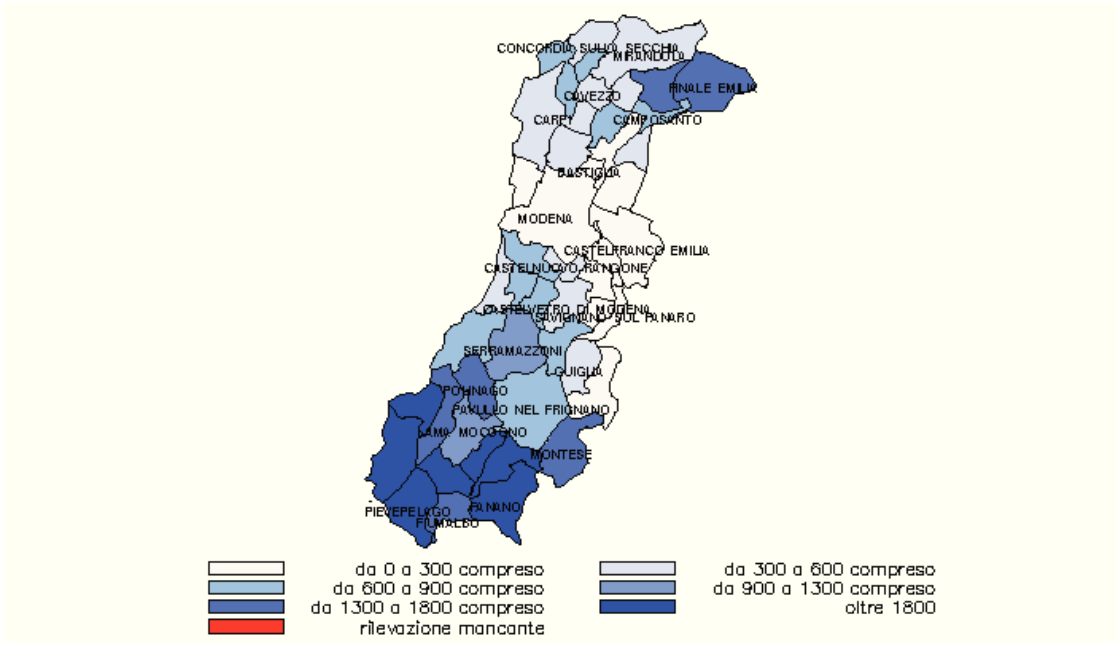
Debito pro capite Comuni della Regione Emilia-Romagna



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio, dati 2015

Restringendo l'analisi ai Comuni in provincia di Modena, lo scenario vede sempre Lama Mocogno e soprattutto Montecreto con un debito consistente. Volendo effettuare una ricognizione fra i Comuni vicini nell'area del Cimone, il Comune di Montecreto nel 2015 vedeva un debito pro capite di 2.738,79 euro, a fronte di quantificazioni inferiori per Pievepelago (2.432,40 euro), Fanano (2.106,84 euro) e Riolunato (2.068,29 euro), ma decisamente superiori per Sestola (3.497,11 euro).

Debito pro capite Comuni della Provincia di Modena

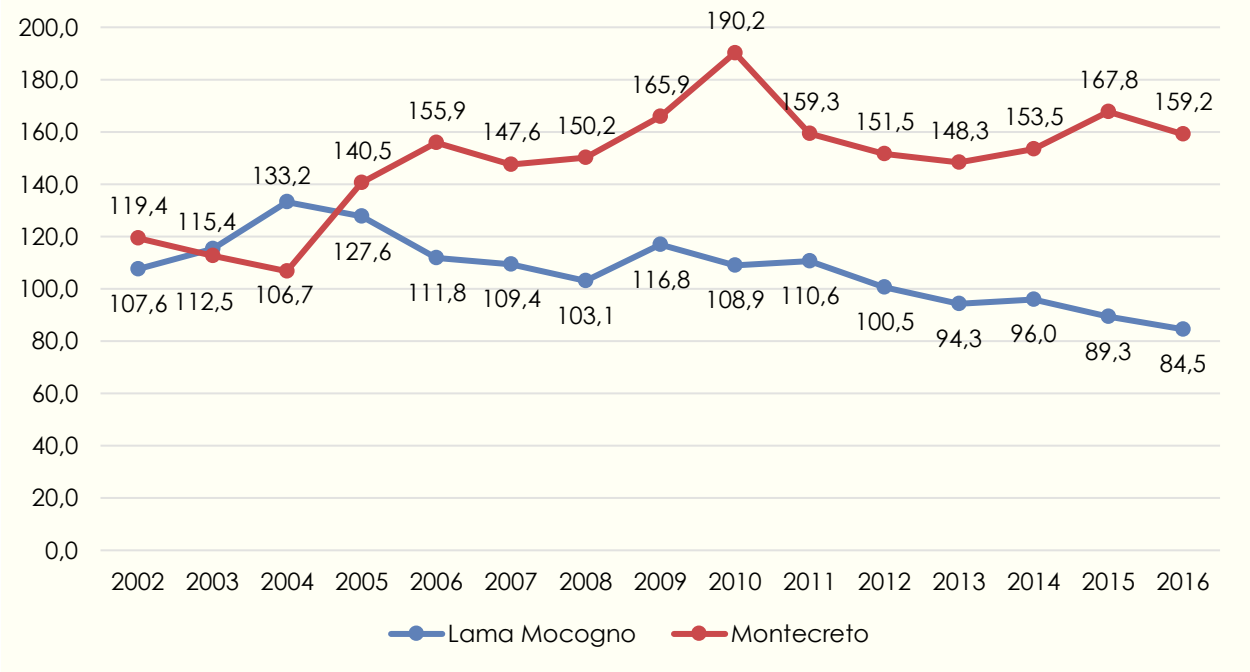


Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio, dati 2015

Andando ad analizzare l'andamento storico della consistenza del debito, si fornisce in seguito una rilevazione in merito all'indice di indebitamento. L'**indice di indebitamento** (rapporto fra la consistenza del debito e le entrate correnti del Comune, come definito dall'art. 204 del T.U.E.L.) va a quantificare la consistenza dei mutui contratti dagli enti. Qui possiamo notare una divaricazione fra Lama Mocogno, che è andato riducendo lentamente il debito comunale dopo il picco del 133,2 toccato nel 2004, e Montecreto, che ha presentato un trend fortemente crescente fino al 2010, per poi calare e riprendere a salire fino al 2015, con un calo nel 2016. Inoltre il Comune di Lama Mocogno vedrà estinguersi diversi mutui nel biennio 2019-2020.

Vi è da dire che per una quota assai rilevante del debito, i mutui sono stati contratti prima del 2010, e nel breve periodo i nuovi mutui stipulati sono stati accesi per la realizzazione di investimenti (es. sostituzione dell'illuminazione pubblica, manutenzione della viabilità comunale, realizzazione di un auditorium a Lama Mocogno; realizzazione di un impianto fotovoltaico e di una nuova struttura di pattinaggio a Montecreto). Non si registrano quindi mutui contratti per la gestione ordinaria dei servizi, tali da pregiudicare il complessivo buon andamento della gestione.

Indice di indebitamento di Lama Mocogno e Montecreto (2002-2016)



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

6.5 Analisi delle spese correnti

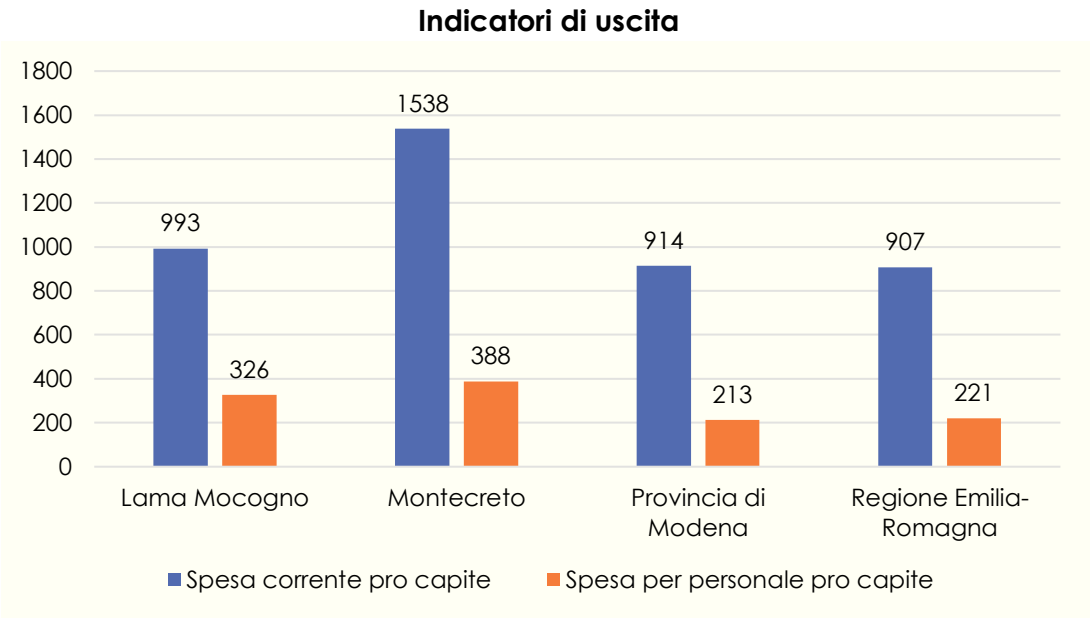
Nella tabella che segue, sono riportate le spese correnti dei Comuni, evidenziando quelle con maggior carattere di rigidità (che difficilmente sono nelle disponibilità dell'ente per una variazione consistente fra un esercizio e un altro), come le spese di personale e quelle per interessi passivi. Alcune spese dipendono ovviamente anche dalle prestazioni di servizi e dai trasferimenti all'Unione.

	Lama Mocogno	Montecreto	Totale
Spesa corrente complessiva	2.695.796 €	1.431.674 €	4.127.470 €
Spesa personale	885.545 €	361.300 €	1.246.845 €
Interessi passivi	129.690 €	67.559 €	197.249 €

Questo il dato pro capite:

	Lama Mocogno	Montecreto	Totale
Spesa corrente complessiva	993 €	1.538 €	1.138 €
Spesa personale	326 €	388 €	344 €
Interessi passivi	48 €	73 €	54 €

Il grafico seguente mostra gli indicatori pro capite di spesa di Lama Mocogno e Montecreto rispetto al dato provinciale e a quello regionale. Si evince come i due Comuni abbiano una **spesa corrente media molto più alta degli altri enti locali modenesi ed emiliano-romagnoli**, con rispettivamente 993 euro pro capite per Lama Mocogno e 1.538 per Montecreto a fronte dei circa 900 per provincia e regione. **Lo stesso vale per la spesa del personale**, anche se in maniera meno marcata, con un dato di 326 euro pro capite per Lama Mocogno e 388 euro pro capite per Montecreto, a fronte dei circa 220 per provincia e regione. Va detto che lo stesso andamento è condiviso con altri piccoli Comuni del Cimone: Pievepelago (spesa corrente pro capite di 1.282 euro), Fanano (1.410 euro), Riolunato (1.704 euro) e Sestola (1.771 euro). La spesa per personale equivale al 32,8% del totale delle spese correnti a Lama Mocogno e al 25,2% a Montecreto.

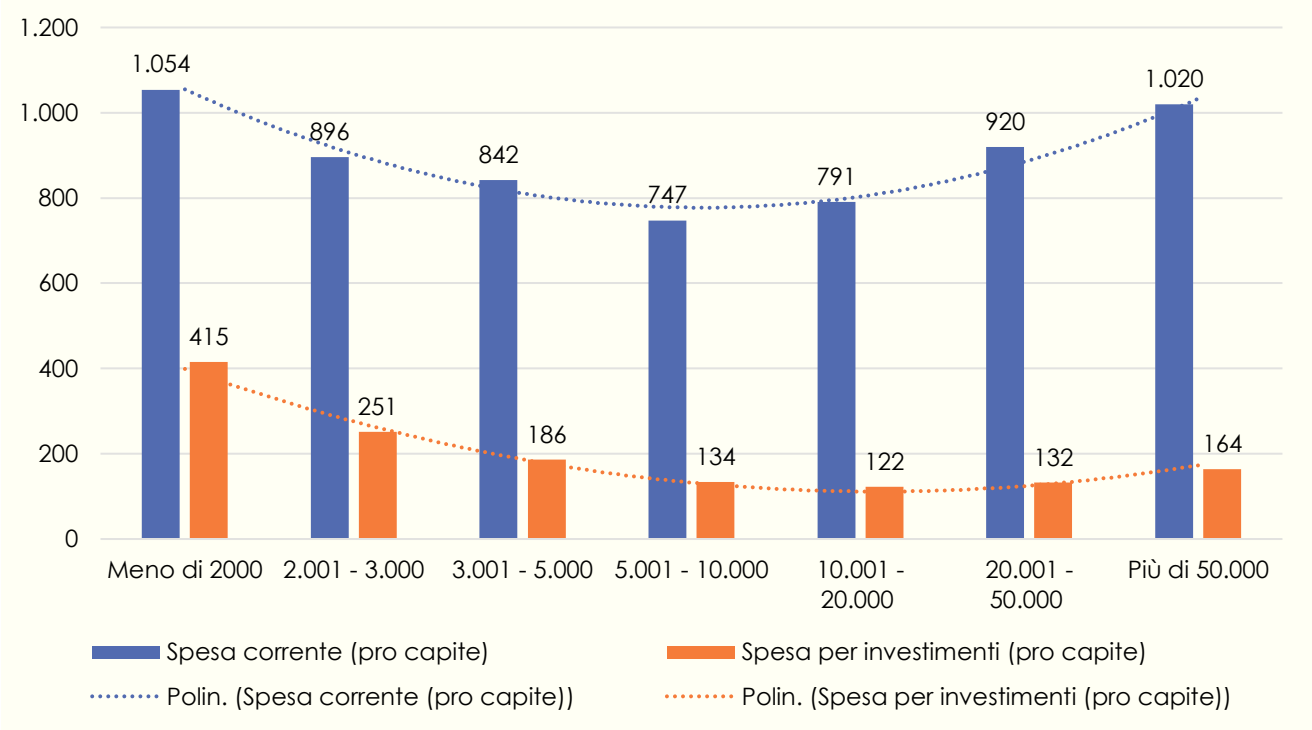


Fonte: Elaborazioni Poleis su dati Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Perché viene a verificarsi questa situazione? I piccoli Comuni, ed in particolare quelli con meno di 1.000 abitanti, presentano una spesa corrente ed una spesa per personale tendenzialmente più alta di quelli di taglie superiori, che pesano notevolmente sulla media provinciale e regionale. Questo perché da una parte le piccole strutture

organizzative non consentono di razionalizzare le spese (vi è scarsa capacità di effettuare investimenti che potrebbero generare risparmi, come ad esempio l'efficientamento energetico; i costi di beni e servizi acquistati è in genere più alta; vi sono costi indiretti dovuti all'articolazione morfologica dei Comuni montani che rende più complessa l'erogazione dei servizi sul territorio, …) ed al tempo stesso le dotazioni organiche di personale – per quanto di modestissime dimensioni in termini numerici – risultano più alte se parametrate alla popolazione residente rispetto a quelle dei Comuni di taglia medio-grande. Per i Comuni con più di 50.000 abitanti i costi invece tendono ad aumentare a causa dell'incidenza di quei servizi che sono fruiti da residenti da altri Comuni, pendolari per motivi di studio e di lavoro sui grandi centri (servizi pubblici locali; istruzione e cultura; …). Il grafico seguente illustra questa dinamica sulla base dei bilanci consuntivi 2016 dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

Spese correnti e delle spese per investimenti pro capite, classi dimensionali

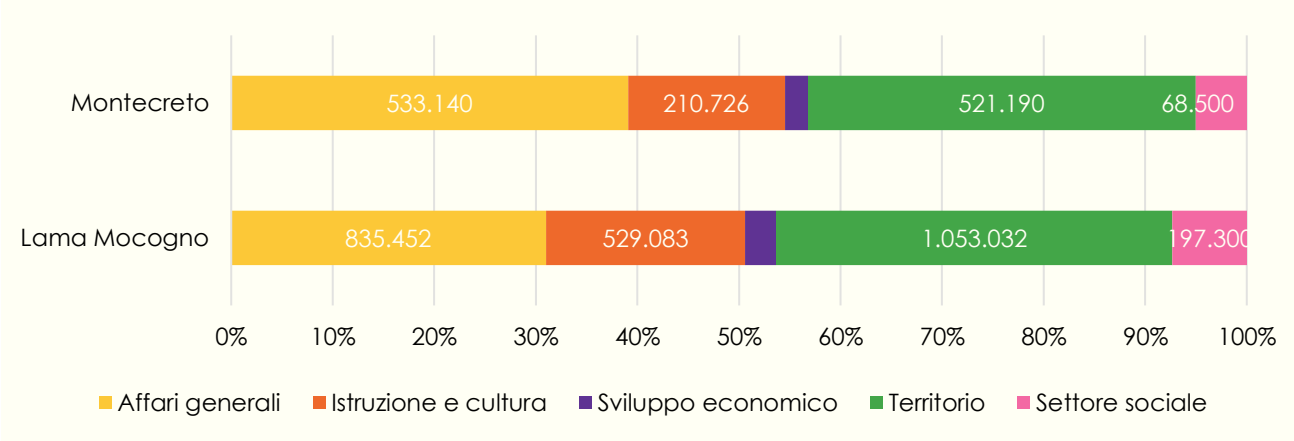


Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Spese per i servizi

Il seguente grafico mostra la composizione percentuale delle spese dei due Comuni, aggregate per missione (settore di attività, al netto delle operazioni finanziarie): non emergono differenze rilevanti. Per entrambi i Comuni è assai significativa la voce relativa agli Affari generali (che va ad aggregare gli organi istituzionali, la segreteria generale, la ragioneria, l'anagrafe, la Polizia Municipale), che per Lama Mocogno rappresentano oltre il 30% del totale e per Montecreto quasi il 40%. Segue la missione territorio, particolarmente rilevante a Lama Mocogno con un peso pari al 40% delle spese correnti, e lievemente inferiore a Montecreto; mentre le funzioni di istruzione e cultura, settore sociale e sviluppo economico sono sostanzialmente in linea per i due enti.

Composizione percentuale delle uscite



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Nella tabella che segue si riportano invece in dettaglio le **spese per i servizi rilevate dalle articolazioni organizzative**.

	Lama Mocogno	Montecreto	Totale
Organi istituzionali	747.560 €	496.566 €	1.244.126 €
Assetto del territorio ed edilizia abitativa	72.584 €	250 €	72.834 €
Giustizia	742 €	23 €	765 €
Ordine pubblico e sicurezza	87.150 €	36.551 €	123.701 €
Istruzione pubblica	354.038 €	78.596 €	432.634 €
Tutela e valorizzazione beni e attività culturali	75.146 €	0 €	75.146 €
Politiche giovanili, sport e tempo libero	99.898 €	132.131 €	232.029 €
Turismo	62.687 €	5.000 €	67.687 €
Trasporti e diritto alla mobilità	414.382 €	215.893 €	630.275 €
Sviluppo sostenibile e tutela territorio e ambiente	566.066 €	305.047 €	871.113 €
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	197.300 €	68.130 €	265.430 €

I dati parametrati rispetto alla popolazione residente:

	Lama Mocogno	Montecreto	Totale
Organi istituzionali	275 €	804 €	341 €
Assetto del territorio ed edilizia abitativa	27 €	78 €	20 €
Giustizia	0 €	1 €	0 €
Ordine pubblico e sicurezza	32 €	94 €	34 €
Istruzione pubblica	130 €	381 €	119 €
Tutela e valorizzazione beni e	28 €	81 €	21 €

attività culturali			
Politiche giovanili, sport e tempo libero	37 €	107 €	64 €
Turismo	23 €	67 €	19 €
Trasporti e diritto alla mobilità	153 €	446 €	173 €
Sviluppo sostenibile e tutela territorio e ambiente	208 €	609 €	239 €
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	73 €	212 €	73 €

Volendo analizzare la spesa corrente pro capite per le principali missioni, emerge come per tutti i settori il comune di Montecreto presenti valori più alti, malgrado la minore incidenza della spesa per personale rispetto a Lama Mocogno. In particolare, sono gli affari generali e il territorio a presentare una maggiore spesa nel Comune minore, mentre le uscite per istruzione e cultura, sviluppo economico e servizi sociali sono sostanzialmente analoghe.

Spesa corrente pro capite per missione

	Spesa corrente	Affari generali	Istruzione e cultura	Sviluppo economico	Territorio	Settore sociale
Lama Mocogno	993	308	195	30	388	73
Montecreto	1538	573	226	33	560	74
Fusione	1132	376	203	31	432	73

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Risulta dunque interessante considerare a che livello si attesti la spesa corrente pro capite per gli stessi settori in Comuni di maggiore dimensione demografica, pari a quella che si raggiungerebbe con un ipotetico Comune sorto tramite fusione. Per farlo si sono presi in considerazione 10 Comuni montani emiliano-romagnoli con popolazione compresa tra i 3.400 e i 3.800 abitanti.

Spesa corrente pro capite per missione

	Spesa corrente	Affari generali	Istruzione e cultura	Sviluppo economico	Territorio	Settore sociale
Bedonia	802	270	97	52	280	102
Sarsina	1364	413	197	24	290	440
Casalfiumanese	670	270	166	3	177	51
Bobbio	884	216	169	37	370	92
Neviano degli Arduini	1.059	325	120	194	221	130
Villa Minozzo	947	222	112	79	305	132
Monghidoro	1019	380	147	9	396	88
Prignano sulla Secchia	819	349	182	9	246	33
Civitella di Romagna	652	310	82	7	191	63
Canossa	736	229	118	16	255	106

Media corretta	867	294	139	29	270	96
Differenza	- 265	- 81	- 64	- 2	- 162	+ 22

Questo approfondimento può aiutare a comprendere dove potrebbero manifestarsi economie di scala in seguito a una fusione. Per portare avanti tale riflessione per ciascuna voce si sono esclusi dal campione dei 10 Comuni il Comune con la spesa pro capite più alta e più bassa (ottenendo una media corretta il più possibile "depurata" da valori inconsueti. Se tutti i Comuni presentano un'eterogeneità abbastanza elevata nelle spese pro capite per i vari settori, possiamo vedere che nel campione delle amministrazioni di taglia superiore la spesa corrente è inferiore di oltre 250 euro pro capite rispetto allo status quo per Lama Mocogno e Montecreto. In particolare, se per le missioni dello sviluppo economico e dei servizi sociali la spesa è di fatto già allineata, maggiori opportunità di economie di scala si possono ipotizzare per il settore territorio, per gli affari generali e per istruzione e cultura. Va detto che il fatto di aver selezionato solo Comuni montani dovrebbe escludere un vizio legato alle minori spese che enti di pianura sostengono per erogare i propri servizi. In particolare risulta interessante il possibile risparmio negli affari generali, missione che raggruppa **programmi di spesa principalmente legati al funzionamento interno dell'ente (organi istituzionali, segreteria generale, gestione del patrimonio, servizi finanziari, anagrafe):** se il nuovo Comune riuscisse ad allinearsi alla media degli enti di pari taglia si potrebbero manifestare minori spese pari a - 296.113 euro. **In conclusione, su tale settore sarebbe opportuno concentrare gli sforzi di razionalizzazione nel periodo post fusione.**

Spesa in conto capitale

La spesa in conto capitale (investimenti) non è, di sua natura, lineare. Nella tabella che segue si riporta il dato relativo all'anno considerato (sempre il 2016):

Lama Mocogno	614.738 €
Montecreto	1.220.854 €
Totale	1.835.592 €

Rappresentate anche pro capite:

Lama Mocogno	226 €
Montecreto	1.311 €
Totale	1.537 €

Si può riscontrare una **forte propensione agli investimenti da parte del Comune di Montecreto**, un aspetto che si può verificare anche nei precedenti esercizi finanziari. Questo è dovuto, oltre che dall'utilizzo di risorse proprie, anche per il transito nell'ente di risorse derivate dalla Regione e dallo Stato, e concretamente impegnate e liquidate dal Comune (aspetto che, come si è visto, influisce anche sull'avanzo di amministrazione vincolato per entrambi gli enti). È interessante notare come il Comune di Montecreto per l'anno 2016 presenti investimenti pro capite notevolmente superiori alla media provinciale (185 euro) e regionale (153 euro), con il dato più elevato della provincia di Modena e il quarto su scala regionale, superiore anche ai livelli di Fanano (705,3 euro), Sestola (347,5

euro), Riolunato (1.121,0 euro) e Pievepelago (598,2 euro). Va sottolineato come anche il Comune di Lama Mocogno, negli ultimi tre esercizi finanziari, presenti una spesa in conto capitale pro capite superiore alla media provinciale e regionale. Per entrambi gli enti più del 50% delle risorse sono state investite in programmi afferenti al settore territorio, anche se a Lama Mocogno si segnala un investimento molto forte nel programma di spesa collegato al turismo.

6.7 Il servizio economico finanziario

In questa seconda parte del report, si descrive l'attuale organizzazione del servizio economico finanziario attraverso alcuni dati rilevati mediante un apposito questionario.

Organizzazione del servizio

Il servizio in entrambi i Comuni è affidato a un responsabile titolare di posizione organizzativa, che nel caso del Comune di Lama Mocogno è in convenzione con il Comune di Palagano, che non fa parte dell'Unione del Frignano, ma dell'Unione del Distretto Ceramico.

Mentre nel Comune di Lama Mocogno il servizio si occupa esclusivamente delle funzioni "tipiche" – bilancio e contabilità, economato, tributi e altri servizi – nel Comune di Montecreto il servizio finanziario in pratica assorbe tutte le funzioni che non siano riconducibili all'area prettamente tecnica, ovvero si occupa anche di personale, informatica, segreteria, anagrafe, stato civile, commercio, scuola e turismo (situazione che spesso si verifica nei piccoli Comuni, dove la struttura organizzativa vede un'alta parcellizzazione dei compiti in capo alla stessa unità di personale).

Attualmente, nell'ambito dei due Comuni, **i dipendenti dedicati al servizio sono complessivamente 7**: nel Comune di Lama Mocogno un responsabile (D) e due collaboratori (1C e 1 B3), nel Comune di Montecreto 1 responsabile (D) e tre collaboratori (2 C e 1 B3). Mentre nel comune di Lama Mocogno è presente un ufficio tributi con una dipendente prevalentemente dedicata alle mansioni collegate alle entrate, nel Comune di Montecreto non si riscontra tale ufficio dedicato, a causa della maggiore condivisione di attività che nell'altro Comune sono in capo alla segreteria amministrativa (a Lama abbiamo il settore amministrativo con altre 6 unità di personale dedicate alle funzioni di segreteria generale ecc.) come precedentemente ricordato. Si veda la sezione dello studio dedicata al personale per maggiori informazioni.

Bisogna infine dire che a Montecreto in tale situazione l'assenza di un istruttore amministrativo contabile nel periodo 2014 – 2017 ha avuto serie ripercussioni sulla capacità dell'ente di presidiare con la dovuta attenzione tutte le linee di attività, essendosi ridotta la dotazione di personale per tutte le funzioni trasversali a soli due dipendenti.

I costi relativi alla gestione del servizio

Nella tabella che segue, sono indicati i **costi relativi alla gestione del servizio (anno 2016)**, rilevati tramite questionario:

	Lama Mocogno	Montecreto	Totale
Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente con contratto a tempo indeterminato	49.978,58 €	36.700,00 €	86.678,58 €
Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente con contratto a tempo determinato e altre forme di lavoro	0	0	0
Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione	0	0	0
Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori	14.457,81 €	10.200,00 €	24.657,81 €
IRAP	4.329,52 €	3.200,00 €	7.529,52 €
Altre spese (Oneri per il nucleo famigliare, buoni pasto e spese per equo indennizzo)	0	0 €	0
Spese sostenute per formazione del personale	130,00 €	109,00 €	239,00 €
Spese postali	N.D.	3.924,51 €	3.924,51 €
Spese per manutenzione di mezzi strumentali e infrastrutture tecnologiche	0	0	0
Spese per locazione degli immobili	0	0	0
Spese per servizi informatici - software	4.041,39 €	4.387,12 €	8.428,51 €
Spese per servizi informatici - hardware	0	0	0
Spese per incarichi professionali e consulenza	0	0	0
Spese per materiale di consumo (modulistica, carta, toner, ecc.)	300,0 €	3.092,71 €	3.392,71 €
Spese per noleggio di mezzi strumentali e infrastrutture tecnologiche	0	2.414,25 €	2.414,25 €
Spese per la partecipazione in forme di gestione associata	0	0	0
Totale	73.237,30 €	64.027,59 €	137.264,89 €

Organismi partecipati

I due Enti hanno partecipazioni in altri organismi, ovvero: Hera spa, Lepida spa, Seta (Società emiliana trasporti autofiloviari) spa, Amo (Agenzia per la mobilità ed il trasporto pubblico locale di Modena) spa, Consozio di promo-commercializzazione turistica "Valli del Cimone, Consorzio Intercomunale Metanizzazione Alto Frignano, Acquedotto Dragone Impianti srl (solo Lama Mocogno). Dal momento in cui la partecipazione ai due consorzi in questione risulta condivisa da entrambi gli enti, non si evidenzia la presenza di partecipazioni da parte di uno solo dei due enti in società strutturalmente in perdita, tali da pregiudicare gli equilibri finanziari del nuovo Comune istituito da fusione.

	Lama Mocogno		Montecreto	
	n. azioni	Quota %	n. azioni	Quota %
Hera spa	917.267	0,0615	105.291	0,0105
Lepida spa	1	0,0015	1	0,0015
Seta spa	4.344	0,009	614	0,001
Amo spa	1.872	0,0354	288	0,005
Consorzio Valli del Cimone	1	0,82	1	0,82
Consorzio Intercomunale Metanizzazione Alto Frignano (in liquidazione)		20%	/	20%
Acquedotto Dragone Impianti srl		14		

Contabilità e bilancio

Attraverso il questionario sono state rilevate alcune informazioni relative alle attività di contabilità e bilancio del servizio.

Volumi di bilancio

Nelle tabelle che seguono sono rappresentati i dati relativi ai volumi di bilancio dei due Comuni nel triennio 2014-2016:

2014

	Lama Mocogno	Montecreto
Spesa corrente	2.752.346,75 €	1.475.765,45 €
Spesa investimenti	448.846,27 €	519.908,43 €
n. capitoli (entrata e spesa)	464	361
n. centri di responsabilità	10	
n. mandati	2249	1205
n. reversali	2790	908
n. fatture registrate (acquisto)	1462	1024
n. fatture vendita emesse	377	45
n. proposte atti predisposte dal servizio finanziario	120	
n. determinazioni predisposte dal servizio finanziario	82	174

2015

	Lama Mocogno	Montecreto
Spesa corrente	2.695.795,79 €	1.431.673,53 €
Spesa investimenti	614.737,88 €	1.220.853,64 €
n. capitoli (entrata e spesa)	471	309
n. centri di responsabilità	10	
n. mandati	2706	1333
n. reversali	3474	1149
n. fatture registrate (acquisto)	1134	842
n. fatture vendita emesse	432	46
n. proposte atti predisposte dal servizio finanziario	109	0
n. determinazioni predisposte dal servizio finanziario	57	203

2016

	Lama Mocogno	Montecreto
Spesa corrente	3.022.516,42 €	1.385.875,24 €
Spesa investimenti	2.001.552,70 €	271.291,50 €
n. capitoli (entrata e spesa)	478	292
n. centri di responsabilità	10	0
n. mandati	2547	1316
n. reversali	3886	1104
n. fatture registrate (acquisto)	1165	731
n. fatture vendita emesse	490	51
n. proposte atti predisposte dal servizio finanziario	118	0
n. determinazioni predisposte dal servizio finanziario	59	170

Informazioni sulla gestione fiscale IVA e IRAP

Entrambi gli enti svolgono internamente le attività relative alla gestione fiscale IVA e IRAP.

	Lama Mocogno	Montecreto
Importo IVA a credito da dichiarazione 2016	2.633,00 €	92.052,49 €

Controlli interni e trasparenza

Attraverso il questionario, vengono rilevate alcune informazioni sulle attività di controllo interno dell'ente e sugli adempimenti in materia di trasparenza.

Per quanto riguarda le **attività di controllo**, nel caso di Lama Mocogno è stato istituito un servizio di controllo di gestione interno, che non coincide con il servizio finanziario. Il servizio finanziario predispone report e rilevazioni finanziarie ed economiche ai fini di verifiche degli obiettivi realizzati e della redazione di un referto del controllo di gestione, che viene pubblicato sul sito dell'Ente con cadenza annuale. Il Comune di Montecreto, pur presidiando gli adempimenti connessi ai controlli sul rispetto degli equilibri finanziari (riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, salvaguardia degli equilibri finanziari, verifica della non sussistenza di debiti fuori bilancio e di squilibri nella gestione, …), non risulta nelle condizioni per portare avanti un vero e proprio controllo di gestione strutturato attraverso la produzione di un referto.

Per quanto riguarda la **trasparenza e i controlli previsti dalla normativa vigente**, il Comune di Lama Mocogno ha adottato misure sul ritardo dei pagamenti come previsto dal D.L. 78/2009, e pubblica sul sito dell'Ente, come richiesto dagli obblighi di legge, i tempi medi dei giorni di pagamento, i bilanci, i dati relativi a incarichi e consulenze, e i dati relativi agli enti controllati. A tal fine all'interno del servizio finanziario, se pure non formalmente costituito, c'è un "servizio partecipate" che i occupa proprio del loro monitoraggio e controllo, acquisisce i bilanci degli organismi partecipati anche al fine di redigere un bilancio consolidato. Il Comune di Montecreto si limita a pubblicare sul proprio sito i tempi medi dei giorni di pagamento e i bilanci, e ad acquisire i bilanci degli organismi partecipati.

Entrambi gli enti inviano i dati relativi alle fatture commerciali passive alla piattaforma per la certificazione dei crediti.

Si può affermare che la costituzione di una struttura dedicata ai servizi economico-finanziari di dimensione maggiore potrebbe comportare la disponibilità di maggiore tempo e competenze per portare avanti con continuità tutti i controlli esplicitati dal TUEL (controllo sull'attuazione dei programmi-controllo strategico; controllo sulla qualità dei servizi; controllo sulle partecipate – art. 147), compito al momento difficile da espletare a causa della molteplicità di incombenze in capo allo stesso ufficio – situazione particolarmente impattante nel Comune di Montecreto.

6.8 I contributi spettanti alla fusione

Le fusioni vengono incentivate da contributi economici previsti sia dalla normativa nazionale che dalla normativa regionale.

Il contributo regionale

La Regione Emilia-Romagna stabilisce ogni anno con Delibera di Giunta i criteri per l'assegnazione di contributi alle fusioni di Comuni. L'ultima delibera approvata è la **DGR 379 del 2016**, che ha stabilito i criteri per le fusioni intraprese nel corso del 2016.

Al Comune di nuova istituzione spetta **un contributo ordinario annuale della durata di dieci anni**, di importo costante nel tempo e quantificato dalla legge regionale di fusione nel rispetto degli stanziamenti di bilancio regionale, con tetto massimo di 1 milione di euro. La prima annualità del contributo è corrisposta nell'anno in cui il nuovo ente è formalmente istituito. Il contributo annuale si compone di due quote: la prima calcolata in base al numero complessivo degli abitanti, e la seconda calcolata in base all'estensione territoriale.

Per i due Comuni considerati, sulla base dei criteri di calcolo della delibera vigente, il contributo regionale annuale spettante al nuovo Comune unico sarebbe pari **a 56.287 euro**, per un **totale complessivo nei dieci anni di 562.870 euro.** L'erogazione dei contributi è coperta per i primi due anni dalla legge istitutiva del nuovo Comune, mentre a partire dal terzo anno le somme vengono autorizzate annualmente – in quanto spesa regionale pluriennale, come previsto all'art. 38 del decreto legislativo 118/2011.

Il contributo statale

Come previsto dal D.Lgs. 267/2000, lo Stato assegna al Comune istituito per fusione **un contributo straordinario della durata di dieci anni**, commisurato a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono. Le modalità e i termini per l'attribuzione dei contributi sono stabiliti con decreto del Ministero dell'Interno.

A decorrere dall'anno 2018[7], alle fusioni di Comuni intraprese nel 2017 spetta un contributo straordinario della durata di 10 anni commisurato al 60% dei trasferimenti erariali spettanti ai singoli enti, con un tetto massimo di 2 milioni di euro e nel rispetto degli stanziamenti di bilancio.

Per i due Comuni considerati, il contributo statale straordinario sarebbe pari **a 723.110 euro**, per un **totale complessivo nei dieci anni di 7.231.100 euro.**

Il contributo annuo totale, comprensivo del contributo regionale e di quello statale, sarebbe quindi pari **a 779.397 euro, per un importo complessivo nei dieci anni pari a 7.793.970 euro** (pari al 18,8% del volume delle spese correnti).

[7] ex art. 20, comma 1 bis, del DL n.95/2012 convertito nella L.135 del 07/08/12; il comma 1 bis è stato introdotto dall'art.1 comma 18 della L.208 del 28.12.2015 poi modificato dall'art. 1, comma 447 della L.232 dell'11.12.2016 e, da ultimo, dall'art. 1, comma 868 della L. 205 del 27.12.2017

7. Il personale

7.1 Premessa

Questa parte dello studio analizza l'ipotesi di fusione dei Comuni di Lama Mocogno e Montecreto per quanto riguarda la dimensione delle risorse umane e l'organizzazione delle strutture all'interno del nuovo ente.
Sotto il profilo del metodo, si è proceduto ad acquisire dai due Enti il Conto annuale 2016, che rappresenta la principale statistica elaborata da tutte le P.A. italiane su modelli standard e contenente informazioni riguardanti consistenza delle dotazioni di personale, caratteristiche delle risorse umane, dati su stipendi e contrattazione decentrata. Inoltre, i referenti dei due Comuni hanno compilato un semplice questionario di rilevazione in forma tabellare nel quale era richiesto di indicare l'elenco dei profili professionali presenti, le categorie di appartenenza, le aree o settori nonché i servizi di riferimento; il tutto allo scopo di poter aggregare i dati più volte in modo differenziato, a seconda delle diverse ipotesi di articolazione delle fusioni.

Per quanto attiene alla definizione delle macro aree organizzative che ora caratterizzano i due Comuni, occorre preliminarmente operare un'armonizzazione, in quanto nel Comune di Lama Mocogno la configurazione delle aree di massima dimensione dei servizi comunali, si riconduce a **tre macro aggregati**, ovvero **settore amministrativo**, che ricomprende anche funzioni attinenti ai servizi alla persona; **servizio economico finanziario** e **servizio tecnico**. Al contrario nel Comune di Montecreto, per via della dimensione molto ridotta, esistono **due sole aree**, quella **amministrativo-contabile** e quella **tecnica**.

Per un'analisi più dettagliata, si ritiene utile operare la distinzione nelle tre differenti aree sopra indicate.

L'elaborazione dei dati che ha dato luogo al presente lavoro si articola in due parti: la prima sezione è una analisi generale, uno "sguardo d'insieme" sulle risorse umane presenti all'interno delle due Amministrazioni. Questa fotografia dell'esistente riguarda i principali elementi caratteristici del personale in forza, dati rilevati prevalentemente attraverso il Conto annuale del personale (dati al 31/12/2016).
Nella seconda parte si sono invece presi in esame i possibili scenari e alcune valutazioni che emergono dall'ipotesi di aggregazione comunale. In questo caso si è comunque ipotizzato il permanere dell'Unione quale centro di gestione dei servizi già assegnati, così come avvenuto in altre realtà analoghe dell'Emilia Romagna.

7.2 Analisi generale di contesto: il personale in forza

L'area territoriale in esame ricomprende strutture organizzative di entità ridotta. Nonostante tra i due Comuni ci sia una rilevante differenza di dimensione demografica, si riscontra in entrambi un rapporto dipendenti/popolazione superiore alla media, che si attesta su valori medi di circa 8 dipendenti comunali per mille abitanti.
Se a questo dato di sintesi si aggiunge anche il personale trasferito all'Unione, emerge un **valore sicuramente sopra la media regionale e nazionale**, che si quantifica intorno al sette per mille.

Personale di ruolo e non

Cat.	A	B1	B3	C	D1	D3	SEG	**Totale**
Lama Mocogno	2	3	7	4	5	-	*0,25*	**21**
Montecreto	-	-	3	3	2	-	*0,42*	**8**
Totale	**2**	**3**	**10**	**7**	**7**	**-**	**0,67**	**29,5**

Personale a tempo determinato: 2 unità (Lama Mocogno)

Rapporto dipendenti per 1.000 abitanti

	abitanti	dipendenti	**Dipendenti per 1000 ab.**
Lama Mocogno	2.708	21	**7,8**
Montecreto	918	8	**8,5**
Totale	**3.626**	**29**	**7,9**
		Media nazionale	***7,25***
		Media regionale	***7,12***

7.3 Caratteristiche del personale

La distribuzione del personale per categoria è particolarmente sbilanciata verso il basso. Lo svolgimento di alcune funzioni di natura esecutiva attraverso personale interno, fa sì che sia molto elevata la percentuale di personale inquadrato in categoria B a discapito della categoria intermedia della C e apicale della D. Su Lama Mocogno permangono ancora due lavoratori di categoria A, peraltro dalla età anagrafica non eccessivamente elevata. Questo assetto è dovuto alla **gestione in economia di numerosi servizi pubblici locali o a domanda individuale** (servizi cimiteriali, refezione scolastica, trasporto scolastico, manutenzione e cura del verde pubblico), in una situazione che si riscontra spesso in ambiti montani, dove una esternalizzazione completa di tali linee di attività potrebbe risultare maggiormente onerosa per l'ente.

La presenza di lavoratori a tempo parziale è nel complesso limitata (2 dipendenti di ruolo su Lama Mocogno, nessuno su Montecreto). Un dipendente è invece utilizzato in convenzione con il Comune di Palagano (Unione del Distretto Ceramico).

Distribuzione percentuale per categoria

	A	B	C	D	Dir/seg
Lama Mocogno	10%	47%	19%	24%	-
Montecreto	-	37%	37%	26%	-
Media	**7%**	**45%**	**24%**	**24%**	**-**
Media nazionale	*4%*	*26%*	*43%*	*25%*	-

Per quanto riguarda l'analisi di genere, si va in controtendenza rispetto alla media regionale, in quanto la forte incidenza di categoria B con profili tecnico-esecutivi sposta gli equilibri che solitamente (almeno nella nostra Regione) vedono una netta prevalenza del genere femminile.

Distribuzione percentuale per genere

	M	F
Lama Mocogno	53%	48%
Montecreto	50%	50%
Media	**52%**	**48%**
Media regionale	*33,3%*	*66,7%*

L'incidenza del **lavoro flessibile** è senz'altro limitata. Allo stato attuale vi sono due dipendenti a tempo determinato, entrambi a Lama Mocogno, per sopperire ad esigenze di copertura su posti di esecutore cuoco e di autista scuolabus. Nel corso dell'ultimo triennio questa tendenza appare stabile, e generalmente la media di figure a termine è sempre stata di due unità. Del tutto assenti anche negli ultimi anni sono poi altre tipologie di lavoro flessibile (co.co.co, contratti formazione e lavoro, somministrazione di lavoro temporaneo). Inoltre, ed è questo un elemento di rilievo, il personale dei due Comuni è composto esclusivamente da personale a tempo indeterminato; **non sono quindi presenti figure di responsabile ex art. 110** che sul settore tecnico rappresentano un'opzione assai diffusa.

Rispetto all'**età anagrafica** dei dipendenti in servizio si conferma la tendenza poco confortante che caratterizza tutto il pubblico impiego: un costante invecchiamento della forza lavoro, in linea con la media regionale, leggermente sopra i 50 anni di media, con scostamenti ridotti anche all'interno dei Comuni. Un quarto dei dipendenti ha un'età superiore ai 60 anni, e **almeno 3 sono oltre i 65 anni**, dunque senz'altro prossimi al pensionamento. Di questi tre dipendenti ormai a fine carriera, due sono peraltro di categoria D. Inoltre, è sicuro l'imminente pensionamento di un ulteriore dipendente di categoria B.

Su questo aspetto che appare oggi particolarmente rilevante per i due comuni, va rimarcato come **la fusione consentirebbe il mantenimento del turnover pieno del personale**, in deroga stabile rispetto al blocco per i Comuni in vigore fino al 2019 (la quota del riassorbimento dei cessati è pari al 25% o nella migliore delle ipotesi al 75%). Maggiori dettagli sulle opportunità assunzionali si potranno leggere nelle prossime pagine.

Età anagrafica

	Età	> 60 anni
Lama Mocogno	52	5
Montecreto	49,5	2
Media	**50,7**	
Media regionale	50,0	

Anche la distribuzione del personale per **titolo di studio** rispecchia la mappatura delle risorse umane nell'ambito delle diverse categorie: particolarmente bassa la percentuale del personale con laurea, mentre sono superiori alla media regionale sia il personale privo di specifico titolo di studio, sia quello in possesso di diploma di scuola media superiore.

Titolo di studio

	Scuola obbligo	**Diploma**	**Laurea**
Lama Mocogno	33%	53%	14%
Montecreto	25%	63%	12%
Media	**31%**	**55%**	**14%**
Media regionale	*20%*	*50%*	*30%*

7.4 Situazione Organizzativa

In questa seconda parte dell'analisi, si prenderà in esame la possibile aggregazione dei due Enti. Per valutare in prima approssimazioni le dimensioni e la funzionalità di un ipotetico Comune oggetto di fusione, si sono presi in esame:

- i dati quantitativi sull'ammontare complessivo delle risorse umane disponibili;
- uno spaccato, per ciascuna delle tre macro aree descritte, della disponibilità di personale sui diversi profili professionali esistenti;
- un prospetto su un ipotetico "Fondo unico risorse decentrate" con la valutazione degli spazi di incentivazione economica

Dati Generali

Dipendenti di ruolo	**29,5**
Dipendenti non di ruolo	**2**
Abitanti	**3.626**
Dipendenti totali x 1000 abitanti (senza quota parte Unione)	**7,9**

7.5 Distribuzione per area di attività

La seguente tabelle raffigura la suddivisione del personale nelle tre principali macro aree di attività. Nel report sono indicati i dipendenti in valori assoluti (compresi i tempi

determinati di cui è stato fornito il dettaglio), di seguito l'incidenza percentuale in ciascun Comune della suddivisione per area.

Dotazione di personale per macroaree

	Amministrativo / Servizi Cittadino	Finanziario	Tecnico
Lama Mocogno	11	3	7,5
Montecreto	2	2	4
Totale complessivo	**13**	**5**	**11,5**
Percentuale	**33%**	**12%**	**31%**

Rispetto alla consuetudine riscontrabile nei Comuni medio-piccoli, appare piuttosto consistente l'area amministrativa, che ricomprende però anche i servizi al cittadino, che come si è esplicitato sono particolarmente "pesanti" a causa delle numerose gestioni dirette di servizi da parte dei due enti. Come si vedrà, tuttavia, le figure dalle caratteristiche prettamente giuridiche sono probabilmente in numero non sufficiente. Le dotazioni organiche formalmente approvate, che normalmente rappresentano uno strumento ormai in via di superamento normativo per la loro inefficacia a definire una reale corrispondenza tra fabbisogni e provviste di personale, presentano un numero di posti molto simile ai dipendenti esistenti.

Per analizzare quali – e non solo quante – siano le forze in campo, di seguito viene proposto il dettaglio dei profili professionali oggi assegnati sui macroaggregati già definiti in precedenza. Non necessariamente la costruzione dei nuovi organici per Settore deve rispecchiare l'attuale ripartizione: in sede di sviluppo della microstruttura si può ripensare alla dislocazione più rispondente alle esigenze, sia in termini territoriali (previa la definizione di opportuni protocolli anche con le OO.SS.) sia per quanto riguarda l'assegnazione alle diverse articolazioni organizzative. Ciò nonostante, la fotografia dell'esistente aiuta a prefigurare meglio la quantità di risorse disponibili per ciascuna area di massima dimensione.

Dotazione di personale per area

SERVIZIO AMMINISTRATIVO

Esecutore amm.vo	A	0,67
Operatore generico	A	1
Esecutore cucina	B1	2*
Autista scuolabus	B3	2
Collaboratore amm.vo	B3	3
Istruttore amministrativo	C	2
Istruttore direttivo	D1	2
Totale complessivo		**12,67**

**compreso T.det.*

Alcune annotazioni si rendono necessarie. La dimensione estremamente ridotta delle strutture non consente di analizzare in dettaglio la ripartizione per servizio di attività e renderla omogenea sui due comuni. In diversi casi si tratta di funzioni promiscue (autisti scuolabus che svolgono anche mansioni di tipo tecnico). In linea generale, comunque, **è utile evidenziare come della dotazione di quasi tredici unità oggi presente, solo sette dipendenti dispongono di un profilo amministrativo**, mentre gli altri sono impiegati in attività di natura esecutiva. Questa situazione è dovuta non tanto a una scarsa qualificazione del personale, ma alla grande rilevanza delle gestioni in economia di numerosi servizi da parte dei due enti. Inoltre, in più casi vi sono operatori di Cat. B3 che svolgono ruoli di responsabile del servizio, il che, a prescindere dalla qualità professionale dei singoli, rappresenta comunque **un fattore di debolezza**.

Da segnalare il fatto che il responsabile del servizio socio-culturale di Lama Mocogno è ormai prossimo al pensionamento, e anche per la responsabile del Settore titolare di P.O. occorre pensare nel medio periodo ad un avvicendamento. A maggior ragione è importante sottolineare che la responsabile del Settore svolge anche funzione di coordinatore della unità operativa territoriale della Centrale unica di committenza (CUC) per i Comuni di Lama Mocogno, Polinago, Montecreto, Sestola e Fanano, per una quantificazione di 15 ore settimanali.

SETTORE FINANZIARIO

Collaboratore amministrativo	B3	1
Istruttore amministrativo	C	2
Istruttore direttivo	D1	2
Totale complessivo		**5**

Sono stati inseriti all'interno di questo aggregato anche i due dipendenti di Montecreto, che formalmente sono raggruppati nel settore "amministrativo", ma che tuttavia si occupano di materie affini all'area finanziaria (ragioneria, personale, tributi, commercio). Nell'insieme, **la dotazione di un eventuale comune unico potrebbe dirsi sufficiente, naturalmente puntando a una progressiva specializzazione degli operator**i sulle varie linee di attività.

SETTORE TECNICO

Esecutore tecnico	B1	2
Collaboratore tecnico	B3	4
Istruttore amministrativo	C	1
Istruttore tecnico	C	1,5
Istruttore direttivo	D1	3
Totale complessivo		**11,5**

Anche nel settore tecnico si assiste ad una prevalenza di figure di cat. B, addette a compiti variegati: tutti gli operatori, anche di cat. B1, hanno la qualifica di operatori macchine operatrici complesse, e la maggior parte è in possesso delle abilitazioni per la guida dello scuolabus. Come nell'area amministrativa, si assiste ad una prevalenza numerica di figure di livello inferiore; peraltro il tema dell'anzianità rileva in misura ancora più significativa. Due delle quattro figure provenienti da Montecreto hanno più di 65 anni, e uno di loro è l'unica cat. D attualmente responsabile del Settore; anche su Lama Mocogno la presenza di "over 60" è forte proprio sulle categorie C e D.

7.6 Fondo incentivante

In un'ottica di sviluppo della nuova realtà è interessante valutare in che misura possa essere utilizzata la leva economica degli incentivi al personale sia per sostenere la riorganizzazione dei servizi, sia per coadiuvare processi di mobilità dei dipendenti sul territorio comunale vasto, per garantire maggiore funzionalità alla nuova struttura.
La situazione attuale dei Comuni interessati da questa ipotesi di fusione può essere ritenuta nel complesso adeguata sotto questo punto di vista. Le quote di salario accessorio, pur non troppo elevate in valori assoluti, non sono troppo "ingessate" come avviene in altri Fondi comunali, in quanto l'incidenza delle progressioni orizzontali storiche è limitata a livelli non eccessivamente elevati, attorno al 33%. Questo dato può consentire di mantenere relativamente alta la quota di destinazione legata alla valutazione della performance (previa una sua strutturazione che passerà, probabilmente, dal conferimento della funzione della gestione del personale all'Unione del Frignano), e comunque garantisce liberà di azione nel senso di poter disporre di una quota rilevante sulla quale lavorare in sede di contrattazione decentrata. Il prossimo pensionamento di dipendenti già in posizioni economiche più elevate potrà consentire nel breve periodo ulteriori spazi di manovra in questa direzione.

	Stabile	Variabile	**Totale**
Lama Mocogno	61.402	7.261	**68.663**
Montecreto	22.676	4.287*	**26.963**
Totale	**84.078**	**11.548**	**95.626**

** al netto di incentivi "ex progettazione"*

- **Media pro capite: € 3.296**
- **Incidenza progressioni orizzontali: 32,9%**

7.7 Spese per personale

La normativa oggi vigente in materia di spesa di personale dei comuni nati da fusione è dettata dall'art. 1 comma 450 della L.190/2014, secondo cui "*ai comuni istituiti a seguito di fusione, fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato*".

La fotografia della spesa di personale, sulla base degli ultimi dati di consuntivo disponibili, risulta la seguente:

	Spesa storica*	Variabile	Margine
Lama Mocogno	1.069.690	978.221	91.469
Montecreto	375.371	373.496	1.875
Totale	**1.445.061**	**1.351.717**	**93.344**

**Per il comune di Lama Mocogno la spesa di riferimento ai sensi di legge è quella del triennio 2016-2018; per il Comune di Montecreto è l'anno 2008*

La normativa citata prevede come limite la spesa media del triennio precedente sostenuta da ciascuno degli Enti interessati alla fusione: interpretando la disposizione alla lettera vi sarebbe un effetto peggiorativo rispetto alla situazione attuale, in quanto il tetto massimo di spesa potenziale si abbasserebbe. Tuttavia, il riferimento al "rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente" dovrebbe consentire di mantenere almeno invariata la potenzialità di spesa attuale. Di conseguenza, **lo spazio che si verrebbe a determinare per nuove assunzioni è di circa 90.000 euro**, quasi completamente dovuto a mancati reclutamenti da parte di Lama Mocogno rispetto agli anni 2011-2013.

Sotto il profilo delle assunzioni, in sostanza, l'unico vantaggio che si otterrebbe consiste nel non avere più specifici vincoli assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato. Con il budget potenziale a disposizione **si potrebbero quindi effettuare tre nuove assunzioni dall'esterno**, senza riguardo al numero di dipendenti cessati nel triennio precedente come le norme generali sul turnover imporrebbero. Non è purtroppo possibile fare di più, ma vi sarebbe almeno la facoltà di bandire concorsi per reclutare figure di nuova nomina e potenziare l'organico garantendo allo stesso tempo un parziale ricambio generazionale, decisamente utile in questa realtà. In alternativa, e comunque in via propedeutica all'espletamento dei concorsi, un'integrazione della dotazione di personale potrebbe arrivare mendiate l'espletamento di procedure di mobilità volontaria.

7.8 Valutazioni generali

L'aggregazione dei Comuni di Montecreto e Lama Mocogno presenta alcune caratteristiche peculiari sotto il punto di vista dell'analisi delle risorse umane disponibili.

In termini generali, da una fusione tra i due **Enti non potrebbero scaturire quegli effetti di economia di scala che solitamente rappresentano un valore aggiunto nella ponderazione dei risultati positivi di una nuova aggregazione di Comuni**. La disponibilità di risorse umane secondo gli indicatori "standard" sarebbe in teoria superiore alla media, anche tenuto conto che parte dei servizi viene svolto da personale dell'Unione, ma occorre considerare che vengono gestiti in autonomia diversi servizi che spesso in altre realtà sono oggetto di esternalizzazioni. In valori assoluti il numero di dipendenti è comunque ridotto, e soprattutto sembrano sotto il necessario i numeri di professionalità più elevate. Più che una razionalizzazione e riduzione delle figure esistenti la fusione potrebbe prima di tutto fornire lo strumento per **non perdere terreno rispetto alle ridotte facoltà assunzionali**.

Come già ricordato, l'art. 1 comma 450 della Legge 190/2014 di recente modificato dispone che "*ai comuni istituiti a seguito di fusione, fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo*

definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato". Con questa facoltà ulteriore, pur senza pensare a manovre espansive della spesa, **è possibile evitare alcune delle limitazioni più severe per le politiche del personale**, a partire dalla possibilità di sostituire in modo integrale i pensionamenti.

Proprio in riferimento ai pensionamenti, il tema del turnover rispetto al personale in via di collocamento a riposo sembra rappresentare un elemento da monitorare con particolare attenzione in questa realtà. L'anzianità media dei dipendenti è piuttosto alta, e numerose sono le figure che superano anche in modo considerevole la soglia dei sessanta anni (un quarto della forza lavoro totale). Peraltro, sono in fascia anagrafica avanzata alcune delle figure più qualificate, tra cui anche attuali responsabili di servizio. **La fusione potrebbe garantire nel migliore dei modi la possibilità di operare un ricambio generazionale per le figure in uscita, ma anche un possibile ragionamento di riqualificazione di figure esistenti**, ove possibile: anche in corrispondenza con una crescita dimensionale dell'ente, è infatti auspicabile portare verso la Cat. C la maggioranza del personale amministrativo, e superare almeno sotto questo punto di vista il livellamento verso il basso dei profili professionali esistenti.

Dal punto di vista qualitativo, infatti, il dato che emerge dall'analisi dei profili professionali esistenti è una diffusa presenza di livelli medio bassi, su profili operativi: collaboratori e operatori tecnici, autisti scuolabus, addetti refezione scolastica. Si tratta di una scelta abbastanza **in controtendenza rispetto all'indirizzo generale che si riscontra in Emilia-Romagna, ma in linea con le scelte adottate nell'area vasta del Frignano e con molti altri Comuni montani, dove i dipendenti di categoria B rappresentano la maggioranza e sono impiegati in queste tipologie di mansioni**. Non è ovviamente questa la sede per entrare nel merito di queste scelte, ma quantomeno negli ambiti di natura amministrativa un percorso di riqualificazione e crescita è senz'altro auspicabile e la fusione potrebbe consentire più spazi di manovra in questa direzione, anche attraverso l'istituzione di concorsi con riserva interna al 50% (ben più difficili appaiono invece le vere e proprie progressioni verticali, che sono state reintrodotte di recente, ma solo nel limite del 20% dei posti messi in programmazione).

Ancora, per quanto attiene ai profili di organizzazione del lavoro, sono da valutare in senso positivo le possibilità di **economie gestionali** che possono scaturire per il funzionamento tutti gli uffici dall'unificazione amministrativa. Se si pensa ad esempio ad uffici di staff come segreteria, personale o ragioneria, è di tutta evidenza che portare ad unità il soggetto giuridico di riferimento **determina un sensibile alleggerimento del carico di lavoro**. Analogo discorso, con tutte le diverse sfumature del caso, può essere fatto per ogni altro servizio di natura amministrativa, nel quale la pluralità di "aziende" implica necessariamente una moltiplicazione di alcuni adempimenti. È questo un beneficio indiretto delle fusioni che molto spesso non viene tenuto in adeguata considerazione, ma che rappresenta inevitabilmente un notevole recupero di potenzialità operative da parte delle strutture.

In conclusione, e al netto di eventuali ulteriori aspetti problematici non emersi da questa rilevazione, **la fusione dei Comuni di Lama Mocogno e Montecreto non presenta sotto il**

punto di vista delle risorse umane particolari criticità; al contrario, la possibilità di maggiore turnover e gli spazi di riorganizzazione dei servizi e delle figure disponibili che nascono dall'unitarietà dell'ente di riferimento possono consentire di fronteggiare con più efficacia le problematiche ormai diffuse nella gestione del personale nei piccoli comuni.

8. I servizi sociali

I Comuni di Lama Mocogno e di Montecreto gestiscono le funzioni relative ai servizi sociali e di programmazione sociale, sanitaria e sociosanitaria in **forma associata nell'ambito dell'Unione del Frignano**, tramite convenzione entrata in vigore il 1 gennaio 2014. I due Comuni rientrano nel distretto socio-sanitario di Pavullo nel Frignano. La convenzione di conferimento è in fase di rinnovo, e sono al momento oggetto di ridefinizione sia la struttura organizzativa del servizio, sia i criteri di ripartizione fra i 10 Comuni delle spese necessarie al funzionamento del servizio. Al tempo stesso, l'Ufficio di piano distrettuale, inserito nel settore sei servizi sociali associati, sta predisponendo il nuovo Piano di zona per la salute ed il benessere sociale (2018-2020), recependo le indicazioni del nuovo Piano socio sociale e sanitario 2017 – 2019.

L'andamento delle spese correnti per i due Comuni si presenta grosso modo stabile negli ultimi 10 esercizi finanziari, con una sostanziale prevalenza delle spese per diritti sociali, politiche sociali e famiglia, ed una parallela assenza di somme impegnate per soccorso civile e tutela della salute, ad indicare un'erogazione di servizi di natura tradizionale. Volendo considerare l'andamento storico, **non si individuano grandi squilibri**, se si esclude il picco delle spese raggiunto nel periodo 2010 – 2013, conseguentemente al manifestarsi degli aspetti più negativi della crisi economico finanziaria.

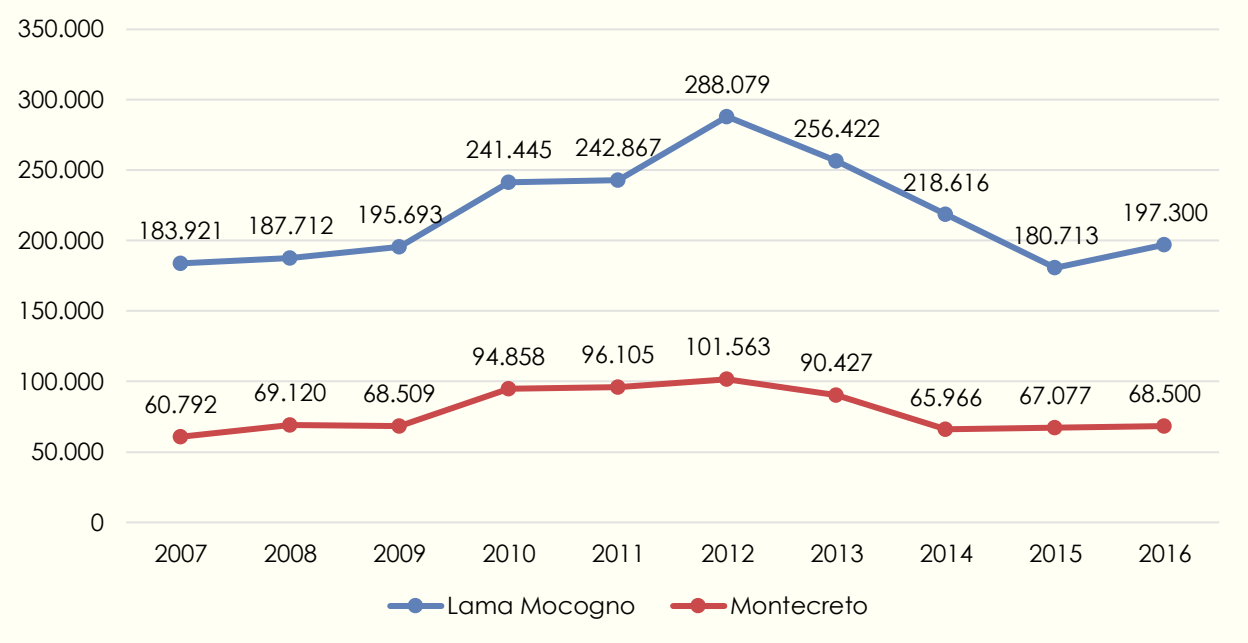
Le uscite per i bilanci consuntivi 2016 riportano circa 200.000 euro per Lama Mocogno e 70.000 euro per Montecreto, un dato che se **parametrato alla popolazione residente è del tutto analogo** (73 euro pro capite per Lama Mocogno, 74 euro pro capite per Montecreto), con una maggiore propensione alla spesa rispetto a Sestola (67 euro) e di gran lunga minore rispetto a Fanano e Riolunato (90 euro) e Pievepelago (128 euro). Va sottolineato come i livelli di spesa portati avanti dalle due amministrazioni relativamente al Settore sociale sia largamente inferiore al dato medio dei Comuni della provincia di Modena (186 euro) e della regione Emilia-Romagna (166 euro), ad indicare l'opportunità di erogare maggiori servizi qualora vi siano maggiori disponibilità economiche.

Andamento delle spese correnti per la funzione "Settore sociale"

	Lama Mocogno	Montecreto
2007	183.921	60.792
2008	187.712	69.120
2009	195.693	68.509
2010	241.445	94.858
2011	242.867	96.105
2012	288.079	101.563
2013	256.422	90.427
2014	218.616	65.966
2015	180.713	67.077
2016	197.300	68.500

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Andamento delle spese correnti per la funzione "Settore sociale"



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

La gestione intercomunale ha consentito una prima **omogeneizzazione dei servizi offerti nei due Comuni ed in generale in tutto l'ambito del Frignano**, attraverso una modalità operativa basata sulla trasversalità della presa in carico (tramite una rete di sportelli sociali) e sulla specializzazione per aree relativamente alle tipologie di utenti (area anziani, area disabili, tutela minori, area responsabilità familiari e adulti). Gli sportelli sociali sono aperti due volte a settimana per Lama Mocogno, una volta a settimana per Montecreto. Dopo 4 anni di gestione associata non si registrano disomogeneità nelle modalità di accesso degli utenti ai servizi erogati per conto dei Comuni dall'Unione dei Comuni del Frignano. 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.

9. Settore territorio

A differenza di quanto avviene per i servizi sociali, le funzioni relative al settore territorio (urbanistica, edilizia e lavori pubblici) **sono ancora gestite direttamente dai due Comuni, senza forme di cooperazione intercomunale**. I due Comuni quindi svolgono in maniera autonoma le funzioni di pianificazione urbanistica in ambito comunale e sovracomunale, l'adozione e approvazione dei Piani urbanistici attuativi, il rilascio dei titoli abitativi edilizi, lo svolgimento di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria sulla viabilità di competenza, ecc. A queste funzioni si aggiunge l'erogazione di servizi di trasporto locale. Le informazioni presenti in questa sezione sono state tratte dal progetto "Finanza del territorio" della Regione Emilia-Romagna e da un confronto effettuato con i responsabili dei due Uffici tecnici, geom. Giuliano Tazzioli e geom. Giuseppe Ballotti.

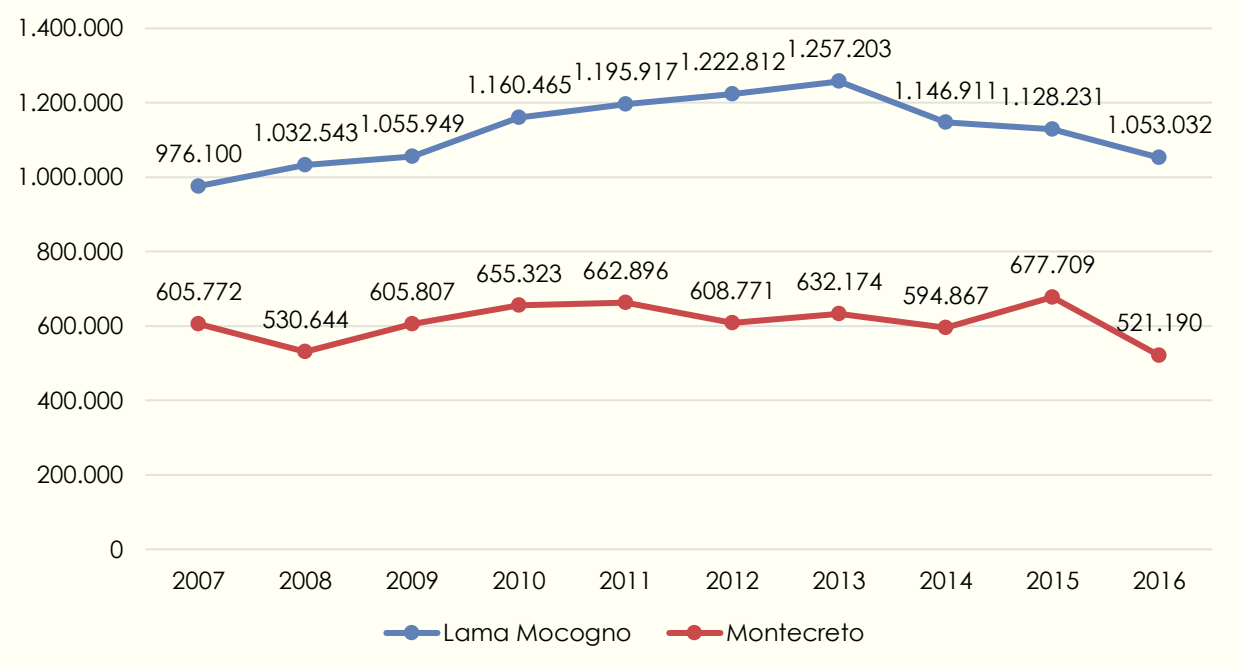
Negli ultimi 10 esercizi finanziari le **spese correnti** per la funzione "Territorio" hanno visto un aumento per entrambi i Comuni fino al 2013, seguito da un leggero calo nell'ultimo triennio di rilevazione. Fra il 55% e il 60% delle spese vanno a concentrarsi in servizi relativi allo sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, mentre un ruolo leggermente più contenuto è giocato dalle spese per trasporti e diritto alla mobilità e per assetto del territorio ed edilizia abitativa. A Lama Mocogno si registra una spesa di poco superiore al milione di euro, mentre a Montecreto si riscontra una spesa di poco superiore ai 500.000 euro; parametrati per la popolazione residente si hanno 388 euro pro capite di spese correnti per Lama Mocogno e 560 per Montecreto (differenza dovuta alla maggiore incidenza delle spese per personale all'interno di questo settore, data la taglia dimensionale minore di questo Comune). Il dato si presenta infatti **per entrambi i Comuni di gran lunga superiore sia alla media provinciale (215 euro), sia a quella regionale (261 euro),** un dato condiviso grossomodo con le altre amministrazioni comunali del territorio (Fanano 482 euro, Pievepelago 513 euro, Riolunato 653 euro, Sestola 624 euro). Per i piccoli Comuni le spese per il mantenimento di aree dedicate all'Ufficio Tecnico e alla squadra manutentori dei lavori pubblici risultano infatti particolarmente onerose.

Andamento delle spese correnti per la funzione "Territorio"

	Lama Mocogno	Montecreto
2007	976.100	605.772
2008	1.032.543	530.644
2009	1.055.949	605.807
2010	1.160.465	655.323
2011	1.195.917	662.896
2012	1.222.812	608.771
2013	1.257.203	632.174
2014	1.146.911	594.867
2015	1.128.231	677.709
2016	1.053.032	521.190

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Andamento delle spese correnti per la funzione "Territorio"



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Per quanto riguarda invece la spesa in conto capitale, anche qui si registra **una maggiore propensione dei due Comuni ad investire rispetto agli altri Comuni modenesi ed emiliano-romagnoli**. Infatti, con 393.528 euro a Lama Mocogno e 697.166 euro a Montecreto, si hanno 145 euro pro capite di investimenti nel Comune più grande e ben 749 euro pro capite nel Comune più piccolo, un dato di gran lunga superiore a quello della provincia di Modena (53 euro) e della regione Emilia-Romagna (68 euro). Il dato 2016 di Montecreto è particolarmente elevato, poiché più alto di altri Comuni del distretto del Cimone (Sestola 134 euro, Riolunato 191 euro, Fanano 327 euro, Pievepelago 428 euro). Se confrontato con gli esercizi precedenti il dato di Montecreto tende a ridimensionarsi, anche se in maniera non drastica (2015: 200.935 euro; 2014: 514.441 euro; 2013: 221.940 euro). Pressoché tutte le somme impegnate in conto capitale sono state spese per i servizi inerenti alla mobilità, quindi la manutenzione delle strade comunali e gli interventi per garantire la viabilità di competenza.

In questo contesto di gestione singola dell'Ufficio tecnico, **soltanto il Comune di Lama Mocogno ha adottato gli strumenti urbanistici previsti dalla l.r. 20/2000** (Piano strutturale comunale, Piano operativo Comunale e Regolamento urbano edilizio), mentre nel Comune di Montecreto vige un Piano regolatore generale risalente al 1982, integrato nel 2007 da un nuovo PSC. Il Comune minore ha dunque ritenuto di preservare il precedente regolamento, ritenuto soddisfacente per la pianificazione territoriale di competenza. Tutti gli strumenti urbanistici sono stati oggetto di numerose varianti, approvate dai rispettivi Consigli Comunali.

Strumenti urbanistici vigenti nei Comuni di Lama Mocogno e Montecreto (2018)

	Strumenti urbanistici (ex l.r. 20/2000)			
	Approvazione PRG	Approvazione PSC	Approvazione POC	Approvazione RUE
Lama Mocogno	-	11/09/2009	22/12/2016	22/04/2009
Montecreto	26/05/1982	02/11/2007		

Fonte: Regione Emilia-Romagna

L'approvazione della **nuova legge regionale sull'urbanistica** (l.r. 24/2017, Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio) porta ad una riforma della disciplina della materia, incentrandola sulla riduzione del consumo di suolo, sull'introduzione di dispositivi di rigenerazione urbana, sulla semplificazione delle procedure di adozione degli strumenti e sulle maggiori garanzie in termini di trasparenza e partecipazione nella progettazione urbanistica. Per la realtà di Lama Mocogno e Montecreto ciò comporterà nel prossimo triennio l'avvio dell'adeguamento dei documenti adottati, attraverso l'adozione di una unica variante generale diretta a unificare e conformare le previsioni dei piani vigenti ai contenuti previsti dalla legge per il Piano urbanistico generale (PUG), PUG a cui fare seguire i cosiddetti "accordi operativi", gli interventi di iniziativa privata da concordare con l'amministrazione comunale. In questo senso, anche in assenza di fusione fra i due Comuni, in virtù della necessità di dotare il territorio di Montecreto (ma anche di altri Comuni dell'Unione in cui sono ancora in vigore vecchi PRG: Pievepelago, Riolunato, Fiumalbo, cui si aggiungono Fanano e Serramazzoni che non hanno terminato l'adozione di tutti gli strumenti previsti dalla l.r. 20/2000) **appare come meritoria di considerazione la redazione di un PUG sovracomunale oppure di un PUG unico a livello di Unione del Frignano**.

A maggior ragione, qualora si arrivasse a una fusione fra i due Comuni, la redazione di un PUG tramite variante generale per i soli due Comuni rappresenterà l'occasione per risolvere la situazione attuale che ancora si distingue in due serie di documenti di pianificazione distinti fra Lama Mocogno e Montecreto. Questa unificazione appare quanto mai opportuna dal momento in cui molti dei contenuti di dettaglio andranno a definirsi nell'azione negoziale e contrattuale svolta dall'Ufficio Tecnico, che ad oggi vede due uffici distinti per le due realtà territoriali. Va sottolineato come, data la ridottissima dimensione dei due uffici, già ad oggi i rapporti fra il settore territorio e i privati sia già diretta e molto frequente. L'adozione di un PUG unico potrà essere l'occasione per promuovere la regolarizzazione di alcuni aspetti di dettaglio, attraverso una pianificazione puntuale degli interventi.

Discorso a parte merita l'**Ufficio di piano** in sè, cui è dedicato l'art. 55 della nuova legge regionale:

1. I Comuni per l'esercizio delle funzioni di pianificazione urbanistica loro assegnate dalla presente legge costituiscono, in forma singola o associata, un'apposita struttura denominata "ufficio di piano". Qualora i Comuni abbiano conferito ad un'Unione le funzioni di pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché di partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, l'ufficio di piano è istituito dall'Unione dei Comuni. L'ufficio di piano è costituito entro il termine perentorio di cui all'articolo 3, comma 1; decorso tale termine possono essere attuati unicamente gli interventi indicati dall'articolo 4, comma 7.

4. Gli uffici di piano devono essere dotati delle competenze professionali richieste dalla presente legge per lo svolgimento delle funzioni di governo del territorio, tra cui quelle in campo pianificatorio, paesaggistico, ambientale, giuridico ed economico-finanziario.

In attesa che la Giunta regionale definisca gli standard minimi richiesti per gli uffici di piano comunali, in ordine alla dotazione di personale e alla dimensione demografica e territoriale del Comune e della forma associativa (comma 5), si riscontra oggi la presenza in servizio nell'area territorio dei Comuni di Lama Mocogno e di Montecreto rispettivamente di n. 2 e n. 1 istruttori direttivi tecnici (Cat. D), di n. 1 e n. 1 istruttori amministrativi (cat. C), a cui si aggiunge 1 istruttore tecnico geometra part time per Lama Mocogno, per un totale di **5,5 unità di personale**. Questa dotazione si ritiene sufficiente per poter costituire un Ufficio tecnico unico a seguito della possibile fusione.

A fronte tuttavia delle nuove competenze che a norma di legge gli uffici di piano dovranno assicurare per rispondere in parte a nuove linee di attività che si andranno a definire (il riferimento qui va all'opera di negoziazione), nel prossimo triennio si dovrà prendere in considerazione l'opzione di costituite un ufficio di piano intercomunale (ad esempio fra i Comuni del distretto del Cimone) oppure un Ufficio di piano con riferimento ai dieci Comuni dell'Unione del Frignano. Questa verifica sarà opportuna per poter assicurare ai Comuni la presenza di un Ufficio di piano con un nucleo di competenze interne necessarie per svolgere i nuovi compiti previsti dalla legge, eventualmente reperendo un numero più contenuto di contributi specialistici tramite incarichi esterni, alternativa che rimane ad oggi come lo scenario più probabile. Le decisioni in merito saranno frutto dei contenuti della delibera di Giunta regionale e sull'indirizzo politico che sarà espresso dai Comuni dell'Unione.

In definitiva, su questo versante la fusione fra i Comuni di Lama Mocogno e di Montecreto può essere **l'occasione sia per superare o quantomeno mitigare le criticità ad oggi esistenti** (funzioni di pianificazione territoriale non completamente espletate nel Comune di più ridotta taglia demografica; gravi difficoltà nel poter pianificare gli interventi; scarsa disponibilità di tempo per la P.O. per poter sovrintendere all'andamento complessivo del servizio; presenza di buchi in organico che potrebbero pregiudicare intere linee di attività, nel campo delle funzioni amministrative di supporto o nel trasporto scolastico), sia per

aprire **l'opportunità di considerare una gestione a livello di Unione del Frignano**, che ad una prima analisi appare come l'opzione più significativa per poter mettere in campo al meglio le previsioni della nuova normativa regionale, coerentemente alla ridefinizione a livello regionale delle attività e degli standard minimi per la funzione urbanistica ed edilizia.

10. Servizi al cittadino

Un ultimo settore oggetto di approfondimento riguarda tutti quei servizi erogati dal Comune inerentemente alla segreteria generale, ai servizi demografici, ai servizi educativi e culturali, al commercio e turismo. Estendendo questo nucleo di funzioni all'Ufficio tributi e all'Ufficio tecnico nelle proprie attività di ricevimento per il pubblico, **i servizi di front office rappresentano il vero "volto" dell'amministrazione comunale nei confronti dei cittadini, essendo la principale interfaccia degli utenti**. È quindi necessario rilevare l'attuale organizzazione, per poi fornire degli indirizzi in merito alla possibile organizzazione del nuovo Comune.

In primo luogo è importante sottolineare come **tre servizi a forte interazione con il pubblico siano stati conferiti all'Unione dei Comuni del Frignano**: servizi sociali (attraverso la presenza di uno sportello sociale a rotazione nei vari Comuni dell'Unione, secondo quanto indicato dal punto 8 di questo studio); lo Sportello Unico per le Attività Produttive – SUAP (che svolge le proprie funzioni perlopiù in forma telematica attraverso la digitalizzazione degli atti, con sede dell'ufficio a Pavullo nel Frignano) e la Polizia Municipale (che vede un'articolazione in presidi di sub ambito ed una presenza decentrata degli agenti a rotazione, con Centrale operativa del Corpo Unico a Pavullo nel Frignano). Per l'articolazione di questi servizi non sono previsti cambiamenti, dal momento in cui la gestione è in capo all'Unione, e la competenza politica e tecnica è stata trasferita agli organi (Giunta e Consiglio) e ai dirigenti di tale ente.

Tornando ai servizi di gestione comunale diretta, **a Lama Mocogno sono presenti 4 diversi sportelli di front office, secondo i seguenti orari di apertura al pubblico**:

	Lunedì	Martedì	Mercoledì	Giovedì	Venerdì	Sabato
Ufficio Servizi Demografici-Commercio	8.30 – 13.	8.30 - 13 15 - 18	8.30 - 13	8.30 - 13 15 - 18	8.30 - 13	8.30 - 13
Ufficio Socio Culturale	8.30 - 13	8.30 - 13 15 - 18	8.30 - 13	8.30 - 13 15 - 18	8.30 - 13	8.30 - 13
Ufficio Tributi	8.30 - 13	8.30 - 13 15 - 18	8.30 - 13	8.30 - 13	8.30 - 13	8.30 - 13
Ufficio Tecnico	8.30 - 13	8.30 - 13 15 - 18	8.30 - 13	8.30 - 13 15 - 18	8.30 - 13	8.30 - 13

Con le aperture mattutine per sei giorni lavorativi e due pomeriggi di disponibilità, gli uffici di Lama Mocogno garantiscono **33 ore di apertura** (che passano a 30 ore per il solo Ufficio tributi, che effettua un'apertura pomeridiana). Va subito sottolineato come tale organizzazione garantisca una disponibilità oraria piuttosto significativa, considerando la piccola dimensione del Comune.

Concentrandosi sulle sole attività che prevedono un contatto diretto con il pubblico (e quindi escludendo, ad esempio, le funzioni di gestione del personale, il supporto agli organi istituzionali, l'aggiornamento in merito alla normativa, l'attività istruttoria per la redazione degli atti, ecc.), l'**Ufficio Servizi Demografici-Commercio** si occupa delle funzioni inerenti allo stato civile, anagrafe, servizio di leva e gestione delle statistiche inerenti al Comune, al servizio elettorale, ai servizi cimiteriali, al commercio. L'**Ufficio Socio Culturale** ha in carico i servizi educativi (funzioni di competenza del Comune in materia di pubblica istruzione), alle politiche culturali e di collaborazione con il volontariato, i servizi

bibliotecari, lo sport e la promozione turistica. L'**Ufficio Tributi**, nelle proprie attività di contatto con il pubblico, si occupa della gestione e riscossione dei tributi comunali, degli accertamenti e dei controlli e delle registrazioni e dichiarazioni relative. Infine, l'**Ufficio Tecnico** garantisce il ricevimento dei cittadini in merito a tre principali aree di attività: lavori pubblici, urbanistica ed edilizia, sanità ed igiene.

Veniamo dunque ai servizi di front office garantiti dal Comune di Montecreto:

	Lunedì	Martedì	Mercoledì	Giovedì	Venerdì	Sabato
Ufficio Segreteria	8.30 - 12.30		8.30 - 12.30			8.30 - 12.30
Ufficio Anagrafe			8.30 - 13.30			8.30 - 13.30
Ufficio Tributi	8.30 - 12.30		8.30 - 12.30			8.30 - 12.30
Ufficio Tecnico	8.30 - 12.30		8.30 - 12.30			8.30 - 12.30

Le aperture vanno a concentrarsi in tre giorni della settimana (lunedì, mercoledì, sabato), nella fascia oraria che va dalle 8.30 alle 12.30. Non sono previsti ad oggi ricevimenti pomeridiani. **Le ore totali di copertura sono dunque 12** per la Segreteria, i Tributi e l'Ufficio Tecnico, mentre l'Anagrafe, effettuando una mattina in meno ma estendendo l'orario di apertura fino alle 13.30, vede 10 ore di apertura al pubblico. Va sottolineato come tali orari di apertura, se sono formalmente validi sulla carta, vedono in verità di frequente un ricevimento al di fuori della fascia stabilita, estendendo nei fatti la fascia oraria di copertura. Ad ogni modo, considerando la ridottissima dotazione organica del Comune di Montecreto (6 dipendenti con profili amministrativi e contabili), gli orari non risultano eccessivamente ridotti.

Per le attività di front office svolte dai vari uffici, si confermano le indicazioni valide per il Comune di Lama Mocogno, con la differenza di avere Ufficio Anagrafe ed Ufficio Segreteria distinti, con il primo che si occupa dei servizi demografici ed il secondo degli aspetti socio culturali. Per i Tributi e l'Ufficio Tecnico le competenze rimangono le stesse.

10.1 Possibile articolazione degli sportelli di front office

Una volta rilevata l'attuale organizzazione degli uffici in relazione al ricevimento al pubblico, si ritiene opportuno formulare delle proposte in merito ad una possibile struttura in seguito alla fusione fra Lama Mocogno e Montecreto. I criteri presi in considerazione, coerentemente a quanto espresso come indirizzo di fondo dagli amministratori locali e dalle realtà imprenditoriali ed associative incontrate, sono i seguenti:

- **Mantenere in termini orari il livello di accessibilità oggi garantito** sia a Lama Mocogno che a Montecreto, di modo che la fusione non sia la causa per un calo dei servizi erogati nelle due realtà;
- Giungere a una **maggiore specializzazione del personale**, anche attraverso una maggiore segmentazione dei carichi di lavoro all'interno dei nuovi settori unificati (in particolare Segreteria generale e Ragioneria), con una più netta divisione fra back office e front office;
- Garantire **una risposta il più qualificata possibile**, consentendo tempi rapidi per quelle pratiche a bassa complessità (che esauriscono una fetta maggioritaria dei servizi erogati direttamente ai cittadini dagli sportelli), ed un'interfaccia più strutturata per le pratiche a media ed alta complessità (in particolare per l'Ufficio tecnico).

Ciò detto, e data l'attuale conformazione degli orari di ricevimento degli uffici, tenendo conto gli obiettivi di razionalizzazione dei settori e di specializzazione del personale, si suggerisce un **accentramento del back office presso un'unica sede**, a cui far corrispondere una presenza decentrata dei servizi dedicata nello specifico al ricevimento dei cittadini.

Nel **back office** si andranno a concentrare quelle linee di attività interne che necessitano di una maggiore coerenza e costanza nella divisione dei compiti e delle mansioni. In particolare – senza pretese di completezza – possono essere così individuate:

- per la Segreteria generale il supporto all'attività regolamentare dell'ente e il presidio della normativa in merito all'organizzazione degli enti locali, la garanzia degli obblighi di legge termini di trasparenza ed anticorruzione, le attività di gestione del personale e l'assistenza agli organi istituzionali;
- per la Ragioneria le attività istruttorie connesse alla programmazione e alla gestione economico-finanziaria dell'ente, la gestione del patrimonio dell'ente, gli appalti e i contratti;
- per l'Ufficio tecnico la realizzazione degli strumenti di pianificazione del territorio, l'esame dei progetti inerenti l'edilizia privata, i rapporti con gli enti gestori dei servizi pubblici locali (acqua, gas e luce).

Per la quantificazione della dotazione organica e per le valutazioni in merito si rimanda al punto 7.5 in merito al Servizio Amministrativo, Servizio Finanziario e Servizio Tecnico.

Venendo propriamente alle attività di front office, che saranno dedicate alle procedure a bassa complessità – che ricordiamo, esauriscono una quantità assai rilevante degli atti per i quali è necessaria una relazione diretta con l'utente – **si ritiene che la struttura attuale di apertura al pubblico consenta di mantenere invariati gli orari di Lama Mocogno**, escludendo una estensione del ricevimento, difficilmente ipotizzabile con l'attuale dotazione organica. Per cui si suggerisce il mantenimento della quadri-partizione degli uffici (Ufficio Servizi Demografici-Commercio, Ufficio Socio Culturale, Ufficio Tributi, Ufficio Tecnico). Questo orientamento consente anche di evitare problematiche in merito alla formazione del personale in seguito a possibili riconfigurazioni dei servizi e a differenti mansionari nelle azioni di front office. Infine, con oltre 30 ore di apertura a livello settimanale, la copertura da parte dei 4 uffici presenti è già sufficientemente ampia e non si avverte la necessità di aumentarla.

Concentrandosi sulla possibile sede decentrata di **Montecreto**, si ritiene di poter formulare i seguenti indirizzi:

- L'attuale configurazione a 4 uffici, con la Segreteria distinta dall'Anagrafe, si candida ad essere superata in fase di riconfigurazione delle modalità di accesso degli utenti, non risultando funzionale data la ridotta dotazione organica. Si propone quindi nel breve periodo **un modello di ricevimento al pubblico tramite tre sportelli di front office**: sportello segreteria generale – anagrafe - commercio; sportello tributi; sportello ufficio tecnico;
- L'orario odierno non prevede esplicite aperture pomeridiane, aspetto che si potrebbe risolvere **garantendo un ricevimento pomeridiano a settimana e portando alzando da 12 a 15 ore** le fasce di apertura al pubblico;
- La nuova organizzazione degli sportelli si dovrebbe **pensare in coerenza con gli orari di apertura nella sede di Lama Mocogno** (che continuerà a riconoscere le sue 33 ore di apertura), dal momento in cui il nuovo Comune attraverso l'uniformazione

degli applicativi e delle banche dati consentirà al cittadino di rivolgersi indipendentemente a ciascuna delle due sedi, a prescindere dall'ex Comune di residenza. Si propone dunque l'apertura pomeridiana a Montecreto nella giornata di **mercoledì**, che al momento vede una chiusura del ricevimento a Lama.

Formulate queste valutazioni, se attualmente per il front office a Montecreto è stimabile un carico di lavoro che vede 4 unità di personale attive per un 33% del proprio tempo in attività di sportello (1,33 anno/uomo), con la riorganizzazione a seguito della fusione si potrebbero avere nella sede decentrata 3 unità di personale al 50% del proprio tempo (1,5 anno/uomo).

Questa articolazione si ritiene coerente con l'obiettivo per Montecreto di mantenere l'attuale livello dei servizi (anzi, innalzarlo leggermente nella sede decentrata; ed innalzandolo drasticamente a livello complessivo con un ricevimento orario per il nuovo Comune di 36 ore considerando le due fasce orarie garantite nelle due sedi) e al tempo stesso di consentire il superamento dell'attuale struttura di piccolissime dimensioni. Parallelamente infatti, la maggiore strutturazione del solo back office (8 unità di personale per il Servizio amministrativo; 5 per il Servizio finanziario; 6 per il Servizio tecnico) è necessaria per la specializzazione del personale, a cui si potrà riconoscere – come già avviene – ricevimenti su appuntamento per l'analisi delle procedure e delle pratiche a media ed alta complessità.

10.2 Indicazioni in merito alle procedure gestite dagli sportelli di front office

Per concludere la ricognizione in merito ai servizi a contatto con il pubblico, risulta significativo a fini conoscitivi prendere in considerazione quali procedure a bassa complessità e relativi servizi possano essere riconosciute dagli uffici in entrambe le sedi negli orari di ricevimento a partire dalla costituzione del nuovo Comune.

AREA ANAGRAFE, STATO CIVILE ED ELETTORALE: rilascio certificati anagrafici, rilascio carte d'identità, autenticazione firme e copie, legalizzazione fotografie, ricevimento richieste di attribuzione di numerazione civica, ricevimento richieste di iscrizione all'AIRE e allo schedario della popolazione temporanea, ricevimento e consegna attestati di regolarità per soggiorno permanente dei cittadini comunitari, sottoscrizione di proposte di referendum e proposte di legge, rilascio duplicati ed adesivi per le tessere elettorali, ricevimento domande di iscrizione agli albi degli scrutatori e dei presidenti di seggio, ricezione denuncia sinistri passivi, ricevimento richieste di accesso ad atti pubblici, consegna di copie di atti e contratti, ricevimento segnalazioni e reclami.

AREA TRIBUTI, CONTRIBUTI ED AUTORIZZAZIONI: acquisizione denunce e dichiarazioni relative a IMU e TARI, ricevimento richieste di riduzioni tariffarie ed agevolazioni, ricevimento richieste di rimborso ICI – IMU – TASI – TARI, richiesta revisione canone ERP, richiesta affissione in spazi comunali.

AREA ISTRUZIONE, SPORT E CULTURA: ricevimento richieste per agevolazioni pagamento rette scolastiche, ricevimento richieste bonus utenze, ricevimento documentazione per detrazioni fiscali, richiesta accesso SIA e REI, ricevimento domande di iscrizione nelle strutture della pubblica istruzione (compresi CRE estivi e servizi di refezione e trasporto scolastico), ricevimento richieste concessione loculi e luce votiva, ricevimento richiesta iscrizione albo associazioni e partecipazione al servizio civile, ricevimento richiesta di concessione patrocini e sale comunali.

AREA AMBIENTE E LAVORI PUBBLICI: ricevimento richieste di accesso agli atti, consegna di documentazione ulteriore per pratiche edilizie, richiesta autorizzazioni scarico per acque reflue domestiche, ricevimento esposti per inquinamento acustico o segnalazioni in merito a igiene pubblica ed amianto, segnalazioni in merito alla manutenzione del territorio, segnalazioni in merito a disservizi di illuminazione pubblica e rete fognaria, segnalazioni in merito ad edifici pubblici, ricevimento richiesta di nuovo passo carraio, presentazione di domande per abbattimento alberi, segnalazioni e suggerimenti in materia ambientale.

A questo nucleo minimo potranno andare ad aggiungersi altre procedure, individuate nella fase di costituzione del servizio.

10.3 Servizi informatici ed uniformazione degli applicativi software

A fronte di una gestione associata dei sistemi informativi tramite l'Unione del Frignano, si segnala che in caso di istituzione di un Comune unico andranno identificati gli applicativi software da adottare. In particolare le aree di intervento si concentreranno nella gestione degli atti amministrativi, dell'anagrafe, della rilevazione delle presenze, della gestione del patrimonio. Si è rilevato come Software bilancio e contabilità a Lama Mocogno sia in adozione il software del Gruppo Finmatica (canone annuo di 4.342,46 euro), e a Montecreto il software della ditta Halley (canone di 3.411,12 euro).

Va sottolineato come per un'efficiente ed efficace gestione dei servizi informativi sia opportuna una vera gestione associata in Unione, tra l'altro requisito formale per l'accesso ai contributi regionali definiti dal Piano di Riordino Territoriale 2015 – 2017, in fase di conferma con il PRT 2018 – 2020. Questo perché l'interoperabilità fra i vari uffici è quanto mai opportuna non soltanto a livello di nuovi enti istituiti tramite fusione, ma anche fra uffici facenti parte della medesima Unione. In questo senso si rimanda ad una valutazione complessiva degli organi competenti da effettuare a livello di Unione.

SINTESI DEGLI ELEMENTI EMERSI DALL'ANALISI DI FATTIBILITÀ DELL'AREA GESTIONALE

Dimensione economico-finanziaria e analisi dei bilanci

Entrambi i Comuni presentano una **situazione di generale equilibrio economico-finanziario**, con un rilevante avanzo di bilancio, in massima parte già destinato o vincolato per spese future e prevenzione di possibili rischi finanziari.
L'alta autonomia finanziaria sia per Lama Mocogno che per Montecreto indica una **buona sostenibilità** degli enti.

Per quanto riguarda le **entrate,** si riscontra una maggiore pressione tributaria pro capite a Montecreto, frutto della maggiore imposizione in termini di IMU. Lama Mocogno vede invece un maggiore prelievo tramite addizionale comunale Irpef, frutto di una struttura delle aliquote progressiva e di redditi dichiarati più elevati. Si segnalano quindi delle disomogeneità fra i due enti, anche se quantitativamente non eccessivamente rilevanti

Per le **uscite**, affari generali e territorio risultano i macro aggregati più pesanti per entrambi i Comuni, con una spesa leggermente più significativa per istruzione e cultura in termini percentuali a Lama Mocogno. Globalmente la spesa corrente risulta più alta a Montecreto, in coerenza con quanto avviene a livello regionale per i piccolissimi Comuni. Montecreto registra inoltre una fortissima propensione agli investimenti (spesa in conto capitale pro capite), anche grazie a risorse di derivazione regionale e statale che transitano nel bilancio dell'ente.

Relativamente all'**indebitamento** pro capite, entrambi gli enti presentano un dato superiore alla media regionale e provinciale. L'indice di indebitamento, cioè i mutui relazionati alle entrate correnti dell'ente, ci dicono che Lama ha visto una riduzione nell'ultimo decennio, mentre a Montecreto l'indice è rimasto stabile, ad un livello più alto. L'indebitamento è frutto di mutui contratti per spese in conto capitale (manutenzione stradale e investimenti in immobili), e non per la gestione ordinaria

I contributi previsti dagli incentivi statali e regionali

In base all'attuale normativa nazionale e regionale, i due Comuni in caso di fusione hanno diritto a contributi economici di durata decennale.

I contributi erogati **dalla Regione** ammontano a **56.287 euro annui per 10 anni**, per un totale di 562.870 euro.
I contributi erogati **dallo Stato** sono pari a **723.110 euro annui per 10 anni,** per un totale di 7.231.100.

Complessivamente, ogni anno si otterrebbero **779.397 euro** (pari al 18,8% delle spese correnti dei due enti), e **nel periodo di dieci anni un contributo complessivo pari a**

7.793.970 euro

Il personale

Se la dotazione organica dei due Comuni risulta oggi estremamente ridotta (21 dipendenti a Lama, 8 a Montecreto), il dato pro capite è superiore alla media regionale e nazionale.
È opportuno rilevare che si riscontra una presenza significativa di dipendenti inquadrati nella categoria A e B, e l'internalizzazione di numerosi servizi da parte dei due Comuni che probabilmente sarebbe opportuno invece esternalizzare.
Si segnalano 7 pensionamenti nel breve periodo

I servizi sociali

I **servizi sociali** vedono una spesa pro capite identica fra i due Comuni, che gestiscono in forma associata tale funzione tramite l'Unione del Frignano. Non si segnalano quindi difficoltà o impatti dovuti alla fusione

Il settore territorio

Per quanto riguarda il **settore territorio**, si riscontra una ridotta dotazione organica sia a livello di manutentori che di personale addetto a funzioni propriamente tecniche. Mentre Lama Mocogno ha adottato gli strumenti previsti dalla l.r. 20/2000, Montecreto ha in vigore un Piano Regolatore Generale risalente a più di 30 anni fa. Per entrambi i Comuni nei prossimi tre anni si porrà il tema di adottare i nuovi strumenti indicati dalla l.r. 24/2017, che ha riformato la disciplina urbanistica, e di prevedere standard professionali minimi corrispondenti alla DGR di prossima emanazione, aspetti difficilmente compatibili con l'assetto attuale

I servizi al cittadino

Per i **servizi al cittadino**, si segnala 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). Si valuta come fattibile il mantenimento dell'attuale fascia oraria per entrambi gli enti, con una leggera espansione del servizio a Montecreto, attraverso l'impiego di 3 unità di personale per metà del proprio tempo lavorativo presso la sede decentrata.

SECONDA PARTE – I MOMENTI PARTECIPATIVI

Focus group con gli amministratori comunali

A inizio aprile 2018 si sono svolti due focus group rivolti ai membri delle Giunte e dei Consigli Comunali, volti ad approfondire alcuni aspetti oggetto dello studio e alla percezione dei decisori politici in merito alle opportunità e sfide offerte dalla possibile fusione fra Lama Mocogno e Montecreto. Il seguente report riporta, in maniera anonima ed aggregata, le opinioni espresse dagli intervenuti, secondo due aree principali: lo status quo e le sue caratteristiche; il possibile scenario di aggregazione.

La situazione attuale: i servizi e il territorio

La prima tematica affrontata con gli amministratori è stata quella relativa ai **punti di forza e di debolezza delle due amministrazioni comunali**, intese come bilanci degli enti, struttura tecnico-organizzativa e capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini.

Il primo aspetto sottolineato come positivo dagli amministratori di entrambi i Comuni è che, malgrado le crescenti difficoltà, entrambi gli enti hanno ad oggi i **conti in ordine**, e non hanno dovuto affrontare criticità a livello economico-finanziario da pregiudicare l'erogazione dei servizi. Questo aspetto, che può apparire come scontato, non è banale per piccoli enti in area montana, categoria per i quali si presentano con maggiore incidenza casi di dissesto o pre dissesto finanziario. In questo quadro, una maggiore preoccupazione sul futuro è stata espressa dagli amministratori di Montecreto, che osservano come vi siano margini di manovra assai stretti a fronte di spese impreviste, collegate tanto ad interventi straordinari (come spese impreviste per manutenzione del territorio e immobili di proprietà comunale) quanto ad attività che si potrebbero definire ordinarie (come l'erogazione dei servizi a domanda individuale).

'Come punto di forza il nostro bilancio è in ordine'

'Quest'anno abbiamo 90.000 euro di costi per la neve, a fronte dei 20.000 stanziati normalmente'

Un secondo punto di forza presentato dagli amministratori ha riguardato il **rapporto fra il cittadino e l'amministrazione**, che viene ritenuto molto diretto. La conoscenza individuale fra dipendenti ed utenti porta ad una relazione continua fra gli addetti ai vari sportelli (principalmente anagrafe ed ufficio tecnico) e i cittadini, ciò grazie anche ad un impegno molto intenso da parte dei primi, che nell'organizzazione attuale si trovano a garantire ricevimento anche al di fuori degli orari formali di apertura. A Lama Mocogno gli amministratori hanno sottolineato, in particolare, come la struttura dei settori della Segreteria generale (che include anche una buona porzione di servizi al cittadino) e della Ragioneria consenta un adeguato presidio di tutte le attività, giudicato soddisfacente. A Montecreto invece, a causa di un più ridotto dimensionamento, si è segnalata una maggiore

'Il bene è che ci si conosce tutti e il rapporto è diretto, e quindi molte volte si semplificano delle procedure a beneficio del cittadino'

'Io lavoro nel privato da 30 anni e non mi capacito di come nel pubblico si possa andare avanti in questa situazione'

difficoltà.

Venendo agli aspetti di debolezza, la prima criticità sottolineata dai rappresentanti dei due enti è collegata alla **ridotta dotazione organica**. Il poter contare su 21 e 8 dipendenti rispettivamente, di cui solo una porzione dedicata a servizi di staff a fronte di una notevole presenza di operatori manuali – dovuti all'internalizzazione di servizi come la refezione scolastica, il trasporto scolastico, la manutenzione del verde, i servizi cimiteriali – porta come conseguenza la difficoltà a specializzare il personale. Per entrambi i Comuni si è sottolineato il peso assai rilevante in termini di tempo ed energie che, sempre in un contesto di struttura di piccole dimensioni, vanno ad assumere una serie di adempimenti di legge (obblighi di trasparenza ed anticorruzione, valutazione delle performance). Inoltre, la ridotta dotazione organica, malgrado la buona presenza in termini percentuali di dipendenti di categoria B (fra cui i manutentori / operatori addetti al trasporto scolastico), rende assai difficile poter garantire la continuità dei servizi e degli interventi qualora si verifichi l'assenza del lavoratore per fruizione di ferie, malattia o pensionamento.

'Quando è ora di operare a livello progettuale facciamo fatica e non riusciamo a dare risposte immediate'

Questo assetto produce inoltre risvolti sulla capacità dei due enti di mettere in campo **progettualità specifiche**, in particolare quelle rivolte alla predisposizione di investimenti co-finanziati da altri livelli di governo. Si ritiene infatti che i due Comuni affrontino oggi molte difficoltà nel poter accedere ad opportunità che non vengono colte per mancanza di tempo e competenze per predisporre i progetti, ma anche per possibili errori formali dovuti alla fretta con la quale si è effettuata l'istruttoria.

'A noi ci va in pensione un operaio e per il prossimo anno scolastico non sapremo come fare a far guidare il pulmino'

Un ulteriore aspetto collegato al personale riguarda **l'accessibilità ridotta di alcuni servizi al cittadino**, sottolineata specialmente a Montecreto sia in termini di disponibilità oraria qualora sia assente dal servizio il dipendente preposto (impossibilità nella sostituzione), sia qualora sia necessario un aggiornamento da parte del dipendente (che lo ricordiamo, presidia diverse linee di attività a se stanti). Ciò si associa con una difficoltà nel poter programmare i pensionamenti e le sostituzioni in servizio, con necessità di richiedere personale comandato proveniente da altri Comuni. È stata sottolineata inoltre una situazione non inconsueta nei piccoli Comuni, dove gli amministratori locali si trovano a dover portare avanti direttamente attività che non riescono ad essere seguite dalla struttura tecnica dell'ente.

'Ora gli amministratori sono dipendenti-volontari, tutti i giorni c'è una attività da fare per il Comune'

Infine, un ultimo notevole punto di debolezza sottolineato dalle amministrazioni è relativo alla **carenza di risorse**: entrambi i Comuni lamentano una insufficienza di spesa rispetto ai bisogni del territorio, sia collegata ai servizi (quindi limitando la possibilità di esternalizzarne alcuni, oppure rendendo impossibile il reperimento di professionalità tramite incarichi), sia collegata agli investimenti (come si avrà modo di approfondire in seguito). Nel dettaglio, gli amministratori di

'Il punto di debolezza è l'aspetto economico: non si sa mai dove reperire le risorse'

Montecreto si sono interrogati sulla capacità da parte del loro Comune di mantenere l'attuale livello dei servizi nel medio e lungo periodo, a fronte di sempre maggiori bisogni e di invariata disponibilità di risorse.

Il tema si discussione si è quindi spostato sui **bisogni e le potenzialità del territorio**: con più di 200 km di strade di competenza comunale, oltre 50 kmq di aree boscate, una forte vocazione turistica testimoniata da numerosi impianti di risalita e piste da sci, centri dedicati allo sport e al benessere, strutture ricettive e esercizi di ristorazione, i Comuni di Lama Mocogno e di Montecreto si prestano ad una analisi della realtà territoriale sia come fonte di spesa, sia come asset strategico da valorizzare.

'Il vero problema è che non riusciamo a tenere la gente sul territorio'

Il primo aspetto evidenziato da tutti gli interlocutori ha riguardato la **viabilità**, con la necessità di mantenere residenti sul territorio a fronte di un trend negativo nel lungo e nel breve periodo. Le strategie, oltre al miglioramento della manutenzione ordinaria (dalle banali buche ai cedimenti strutturali che alcune strade vanno affrontando) e al bisogno di collegamenti più efficaci con Pavullo e con Modena – aspetti ritenuti fondamentali per presidiare la vocazione turistica dei due Comuni e del comprensorio – si potranno incentrare sul miglioramento della connettività, aspetto particolarmente utile per chi fa impresa, ma rilevante anche per la fruizione di servizi on line da parte dei cittadini. Da più parti è stato sottolineato come ad oggi vi siano delle potenzialità inespresse da parte dei due Comuni nel poter ridurre le spese tramite investimenti in **efficientamento energetico e riqualificazione dell'illuminazione** pubblica (quindi con riduzione del consumo di gas e luce), investimenti oggi impossibili per mancanza di fondi, quando eventuali risparmi si potrebbero impiegare in un secondo momento nella viabilità.

'Il territorio necessita di costanti interventi di manutenzione… quest'anno c'è stata la neve in pianura e ci si è accorti anche a Modena o a Bologna cosa vuol dire per il mantenimento delle strade'

Spostando quindi la discussione sul tema del **turismo**, si segnala la mancanza di un piano di marketing organico, sia a livello comunale che, a maggior ragione, a livello di comprensorio del Cimone o di Unione del Frignano. Questa criticità, a cui si fa fronte con calendari comuni di iniziative a livello comunale, è segnalata come un freno al possibile sviluppo del settore. Ad oggi gran parte delle manifestazioni e delle iniziative realizzate a Lama Mocogno e a Montecreto avvengono tramite il fondamentale contributo di associazioni culturali, ricreative e sportive, in sinergia con i privati del territorio, con il Comune che si occupa di predisporre ciò che è necessario per l'ordinato e il corretto svolgimento delle stesse (assistenza nella redazione delle certificazioni e degli adempimenti in campo di sicurezza, raccordo col Corpo Unico di Polizia Municipale dell'Unione del Frignano, diffusione delle informazioni in merito alle iniziative). L'auspicio sarebbe quello di potenziare tale sostegno, e poter effettuare una regia complessiva più efficace, dal momento in cui si valuta che nei due territori l'offerta sia

'Sul turismo investiamo ben poco, non abbiamo un piano strutturato di marketing e tutto si basa sulle singole iniziative, con le manifestazioni si tiene vivo il paese e sono preziosissime, ma non è detto si faccia turismo'

'Lama e Montecreto hanno un'offerta turistica speculare, non ci portiamo via i clienti l'un con l'altro'

ampia e diversificata, potenzialmente quindi complementare. Lama presenta una maggiore vocazione allo sci di fondo e alla fruizione delle proprie piste e sentieri da parte di famiglie con bambini, mentre Montecreto si allaccia al comprensorio del Cimone ed ha una vocazione prettamente da "Appennino bianco".

I possibili risvolti della fusione

Nella seconda parte del focus group ci si è concentrati più propriamente sul tema della possibile fusione fra i due Comuni e sulle sfide ed opportunità che lo scenario aggregativo chiama in causa. Il primo tema oggetto di discussione è relativo alle **differenze riscontrate a livello di entrate e di indebitamento fra i due Comuni**: da una parte abbiamo una maggiore tassazione tramite addizionale IRPEF a Lama Mocogno (derivante da una struttura delle aliquote progressiva), dall'altra a un'aliquota IMU ordinaria più alta a Montecreto (aspetto su cui incide anche una maggiore presenza di seconde case, assoggettate a questa imposta). Inoltre, l'indice di indebitamento risulta più elevato per il Comune di Montecreto.

'Non è facile omogeneizzare la tassazione, forse si potrebbe fare una omogeneizzazione pian pianino…'

'Non mi convince mantenere le aliquote invariate: stesso Comune e diversa tassazione?'

'Con la riduzione delle spese e qualche risparmio sono convinto si potranno estendere le aliquote più basse'

A fronte di queste disomogeneità, non si è riscontrata una posizione univoca da parte degli amministratori rispetto a quale dei tre scenari possibili si presenti come il più appropriato: il mantenimento per massimo 5 anni delle aliquote attuali in caso di istituzione dei Municipi, l'estensione del prelievo più basso ad oggi presente fra i due Comuni, l'individuazione di una nuova struttura delle aliquote che vada a mediare fra quelle esistenti. La quantificazione dei possibili oneri fornita dallo studio di fattibilità verrà utilizzata per prendere in considerazione uno dei tre approcci sopra descritti.

'Il grosso del cambiamento sarà interno, per i dipendenti, per i cittadini deve rimanere tutto invariato'

Si è dunque passati a prendere in considerazione il tema dei **servizi al cittadino**, da intendere qui come quei servizi a domanda individuale forniti a sportello nelle due amministrazioni: anagrafe, tributi, pratiche per servizi scolastici, urbanistica ed edilizia. Si è riscontrata unanimemente l'opinione che vadano mantenuti in entrambi i Comuni gli attuali orari di ricevimento al pubblico da parte degli uffici, tramite presenza di uno sportello per il cittadino. L'opportunità più significativa, sottolineata a Montecreto, è che con la realizzazione di una struttura unica di più ampie dimensioni in termini di personale, alcune domande specialistiche possano trovare una risposta più veloce e qualificata. L'aspetto della fruizione dei servizi da parte degli utenti si associa con il tema del rapporto con i decisori politici: a Lama Mocogno e Montecreto è stata sottolineata la necessità di mantenere orari di ricevimento anche da parte degli assessori e del Sindaco, di modo da non far mancare il filo diretto con gli amministratori. Questo anche perché il Testo Unico degli Enti Locali non prevede alternative al modello classico di composizione degli organi istituzionali

'Qua devono rimanere i servizi, con giorni di ricevimento sia da parte degli uffici che degli amministratori'

'Da amministratore di Lama dico che va mantenuto assolutamente uno sportello a Montecreto e non si devono diminuire i servizi'

'Nel piccolo Comune il cittadino ha bisogno di vedere e parlare col Sindaco. Questa è un'enorme differenza con i Comuni più grandi. Quindi la presenza decentrata è fondamentale'

dei Comuni, dove le liste elettorali sono uniche all'interno dello stesso Comune, e gli unici obblighi di legge in merito alla determinazione dei candidati avviene tramite il genere (per promuovere la presenza femminile), mentre non è possibile apporre vincoli collegati alla residenza in tale o tal altra frazione e località. Di conseguenza, per garantire rappresentanza tutelando i piccoli centri all'interno di un nuovo Comune bisogna ricorrere ad altre modalità.

Non deve stupire quindi che nei Comuni istituiti tramite fusione la tematica della rappresentanza territoriale passi attraverso la possibile istituzione di **Municipi**, gli organismi previsti dalla Legge Delrio (l. 56/2014) come forme di rappresentanza delle comunità originarie all'interno del nuovo Comune unico. Essendo possibili due modalità, i Municipi nominati dagli organi del nuovo Comune e i Municipi eletti direttamente, ad oggi non si è riscontrata una preferenza da parte degli amministratori, ritenendo il tema adatto ad un confronto ed una discussione con i cittadini. L'apertura a considerare le diverse modalità rispecchia i diversi punti di forza di ciascun modello (ad esempio, il Municipio di nomina può vedere una rappresentanza di tutte le frazioni, anche in realtà molto complesse come quella di Lama Mocogno). Relativamente al tema della rappresentanza, è importante riportare come gli amministratori siano ben consapevoli della "fatica della partecipazione", del fatto cioè di come tali organismi, una volta formalmente istituiti, tendano a vedere una partecipazione discontinua dei cittadini. Si può dire quindi che vi è un buon grado di consapevolezza su questa tematica.

Indagando la **percezione della fusione da parte degli attori esterni** alle due amministrazioni, si è affermato come le associazioni di categoria siano da tempo favorevoli a fusioni di Comuni nell'area del Frignano (richiedendo addirittura una fusione di Unione, una fusione dell'area del Cimone o due fusioni fra Cimone Est e Cimone Ovest, per così dire). Questo favore non è andato concretizzandosi negli scorsi anni, per cui la fusione Lama – Montecreto viene ritenuta ad oggi quella più facilmente implementabile nel breve periodo.

Virando sulle associazioni dei due Comuni e sui singoli cittadini, viene affermato dagli amministratori come ad oggi non si riscontrino particolari rivalità fra le due comunità, che complessivamente – a parte alcune collaborazioni – tendenzialmente hanno portato avanti le proprie attività ed iniziative in autonomia. A Montecreto si è riscontrata la percezione di una maggiore contrarietà rispetto all'ipotesi di fusione, collegata ai timori di venir "assorbiti" dal Comune più grande in termini di offerta dei servizi e rappresentanza politica. Lo scenario sembra parzialmente diverso a Lama Mocogno, dove vi sarebbero resistenze meno marcate.

Entrambe le amministrazioni hanno tuttavia sottolineato la necessità di informare i cittadini in maniera capillare,

'Vedo meglio i Municipi di nomina rispetto a quelli elettivi, per garantire la rappresentanza di tutte le frazioni'

'Questa fusione non deve precludere aggregazioni più grandi'

'Tra Lama e Montecreto non ci sono rivalità, così come con Riolunato, il campanilismo è più con Sestola'

'A Montecreto ci sarà un comitato per il no alla fusione'

'Non credo che il volontariato sarà favorevole alla fusione, anche se un'altra cosa è parlare con il singolo volontario'

'Io per adesso dei no non ne ho sentiti'

'Nel dibattito sulla fusione è difficile rimanere sul pezzo, fra il campanilismo, le fake news e i contrari per partito preso'

attraverso un confronto diretto e continuo che vada ad illustrare, dati alla mano, la concreta situazione attuale dei due Comuni e lo scenario che andrebbe a delinearsi in caso di fusione.

Focus group con gli stakeholder del territorio

A inizio aprile 2018 si sono svolti due focus group per coinvolgere un primo nucleo di realtà imprenditoriali e di associazioni di volontariato (ricreative, culturali, sportive e di promozione sociale) attive nei due Comuni, per un totale di 19 interlocutori. Dopo una prima illustrazione delle finalità dello studio e dei vari step dell'iter legislativo in caso di istanza di fusione da parte dei Consigli Comunali, si sono approfondite una serie di tematiche collegate ai due diversi ambiti.

In particolare, nel **focus group con i rappresentanti delle realtà produttive** sono stati discussi i seguenti aspetti:

- **Necessità del territorio**: il tema della manutenzione del territorio e della necessità di tenere maggiormente presidiata la viabilità di competenza comunale viene riconosciuta come una priorità. Tuttavia si riconosce che le amministrazioni, a fronte di una rete viaria assai estesa, dispongono di scarsi fondi per provvedervi in maniera adeguata;
- **Disomogeneità a livello di entrate fra i due Comuni**: si è riscontrato interesse sul tema delle disomogeneità nella struttura delle aliquote (in dettaglio IMU e addizionale comunale Irpef), riscontrate dallo studio esaminando gli aspetti economico-finanziari dei due enti (si veda il seguente capitolo 6). I tre possibili scenari a seguito di fusione – estensione dell'imposizione più lieve, definizione di nuove aliquote intermedie, congelamento per 5 anni tramite istituzione dei Municipi – sono stati dibattuti fra i vari interlocutori ed è stata avanzata la richiesta che le nuove aliquote vengano definite prima del referendum di fusione.
- **Promozione del territorio e collaborazione fra varie realtà economiche**: indipendentemente dalla fusione, ed in particolare tramite il racconto di una esperienza personale, si è riconosciuto come la collaborazione fra diverse realtà non sia un approccio da dare per scontato, ma anzi vi sia una scarsa cultura aggregativa, spesso diffusa anche all'interno dello stesso Comune (si è parlato, con un'espressione che ben descrive questo sentimento, di "campanilismo all'interno della stessa comunità"). Si evidenzia quindi una difficoltà a strutturare nuovi progetti quando non vi è un guadagno personale diretto, spesso a maggior danno della competitività del territorio;
- **Rappresentanza politica e governo del processo di fusione**: vista la presenza di molte imprese provenienti da Lama Mocogno, si è ipotizzata la necessità di garantire una rappresentanza anche a Montecreto tramite lo strumento dei Municipi. Durante la discussione si è affrontato il tema del coinvolgimento dei cittadini, ed anche della difficoltà dell'informare i residenti andando oltre i timori che vi possono essere nell'aggregazione di due Comuni che da sempre vivono distintamente le proprie attività.

Durante il **focus group con le realtà associative** si sono affrontate principalmente le seguenti tematiche:

- **Collaborazione fra Comune ed associazioni**: si è riscontrato un globale apprezzamento da parte delle associazioni nei confronti delle due amministrazioni comunali, che sono state riconosciute come attente alle esigenze delle associazioni e disposte ad ascoltare richieste e necessità. Tuttavia sono emerse una serie di criticità, inerenti alla scarsa disponibilità di risorse economiche, alla mancanza cronica di personale che porta le associazioni a doversi far carico di alcune incombenze non di propria competenza (es. pubblica sicurezza), difficoltà nel poter presidiare in maniera adeguata progetti complessi (es. candidatura a bandi europei e regionali), fatica da parte delle amministrazioni a gestire nuovi adempimenti normativi particolarmente gravosi per le associazioni (es. circolare Gabrielli i materia di eventi pubblici).
- **Inquadramento dei due Comuni e del territorio**: in alcuni interlocutori è sorto il dubbio su come si sia giunti a una ipotesi di fusione fra Lama Mocogno e Montecreto, dal momento in cui si reputano le due realtà distinte a livello economico e territoriale (alcuni avanzano l'idea di una fusione con Sestola o con il Cimone, di cui si è parlato in passato). Ciononostante emerge l'interesse da parte delle associazioni – sia in ambito culturale, che sportivo, che di servizi e tutela delle persone – a ragionare come ambito della montagna e non come singoli Comuni. Quindi una necessità di superare i singoli confini amministrativi, aldilà dell'ipotesi di fusione in questione, per superare le criticità presenti ed arrivare ad una più valida promozione del territorio. Un intervenuto sottolinea la natura complementare dell'offerta turistica dei due Comuni.
- **Rapporto con il cittadino e tema dell'identità**: il tema dell'identità è stato affrontato nella discussione come tema delle radici storiche e dell'attaccamento al territorio. In questa accezione l'identità rappresenta un valore, da preservare e valorizzare. Quando invece diventa lo scoglio per una qualificazione dei servizi (viene citato l'esempio di un cittadino-utente poco soddisfatto a seguito di una gestione associata di un servizio integrativo, perplessità poi superata a fronte di un miglioramento del servizio stesso) l'identità può diventare campanilismo, e quindi freno all'innovazione. Fra i partecipanti si conviene sulla necessità di affrontare la fusione tramite un approccio culturale, con la finalità di migliorare le condizioni di vita e di lavoro nel territorio del Frignano.

I due momenti di confronto si sono conclusi con **alcune domande e risposte sugli aspetti procedurali e normativi del percorso di fusione**, ritenuti di interesse anche in aspetti di dettaglio (es. gestione dei documenti dell'anagrafe e degli adempimenti per le imprese, calcolo del risultato referendario, articolazione degli sportelli di front office).

Conclusioni

I precedenti capitoli dello studio sono andati a descrivere in maniera analitica le principali caratteristiche del territorio su cui insistono i Comuni di Lama Mocogno e Montecreto (in particolare attraverso un focus sulle variabili socio-demografiche, geomorfologiche ed infrastrutturali, e sulle caratteristiche delle imprese, dei redditi e dei flussi turistici) e lo status quo e scenari aggregativi chiamati in causa da una fusione fra le due strutture tecniche (tramite un approfondimento dedicato alla situazione economico-finanziaria, del personale e dell'organizzazione degli uffici).

Quest'ultima sezione vuole offrire agli amministratori e ai cittadini delle due comunità un quadro di sintesi, volto a **richiamare alcune delle valutazioni effettuate in precedenza, delineando quali scenari si aprono per i due Comuni di fronte a una ipotesi di fusione**. Per farlo si ritiene utile impostare alcuni temi di riferimento, riguardo ai quali riportare le principali ipotesi che, dopo l'analisi effettuata, si possono formulare oggi.

Impatto economico-finanziario
Se si è verificato come non emergano squilibri strutturali a livello di gestione economica e patrimoniale dei due enti, lo studio ha verificato come a livello di entrate e di indebitamento vi sia una disomogeneità fra i due enti (strutture delle aliquote differenti fra Lama Mocogno e Montecreto per IMU e per addizionale comunale Irpef; maggiore indebitamento di Montecreto). A livello di uscite vi è una maggiore similarità, con le dovute proporzioni e tenendo conto delle peculiarità territoriali ed amministrative di Lama Mocogno e Montecreto.

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, si ritiene che l'indebitamento non rappresenti una causa ostativa a un percorso di fusione. Per quanto riguarda le entrate invece si aprono tre scenari che si rimettono alle valutazioni di natura politica da parte degli organi istituzionali:

- **Mantenimento delle aliquote presenti** per massimo 5 anni, qualora vengano istituiti i Municipi, secondo quanto previsto art.1, comma 132 della Legge Delrio (l. 56/2014, come modificato dalla L. 96/2017);
- **Estensione al nuovo Comune delle aliquote più basse** ad oggi in adozione distintamente nei due enti (quindi l'addizionale Irpef unica di Montecreto e la struttura di aliquote IMU di Lama Mocogno), con un onere stimabile complessivo di circa 250.000 euro;
- **Individuazione di una nuova struttura di aliquote**, e per questa opzione si ritiene utile suggerire l'adozione delle categorie di riferimento di Lama Mocogno, che vedono una progressività per l'addizionale Irpef ed un maggior dettaglio per l'IMU, mutuando poi l'importo delle aliquote secondo quanto ritenuto opportuno.

Gestione del personale
La ridotta dotazione organica dei due Comuni (21 dipendenti per Lama Mocogno, 8 per Montecreto), sulla quale impattano 7 pensionamenti nel breve periodo e la presenza assai significativa di personale inquadrato nelle categorie A e B, delineano uno scenario se non critico, assai problematico riguardo ad una efficace ed efficiente gestione del personale a status quo invariato. La fusione in un unico ente potrebbe consentire, specialmente per Montecreto nella sua area amministrativo-finanziaria, una maggiore specializzazione del personale, mantenendo l'articolazione dei tre settori di Lama

Mocogno (Settore Amministrativo, Settore Economico-Finanziario, Settore Tecnico). Anche per l'Ufficio Tecnico è importante sottolineare come l'aggregazione in un'unica struttura potrebbe consentire una maggiore continuità nella gestione delle attività e nella predisposizione di progettualità specifiche.

Per arrivare a tali obiettivi risulta, 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. Come indicato dalla sezione dedicata, con la fusione si potrebbero conservare margini per 90.000 euro di spese per personale tramite immissione dall'esterno (tre unità di personale). Appare dunque evidente come, se si potranno manifestare delle economie dovute al superamento del doppio Segretario comunale e dal venir meno con i pensionamenti di un paio di Posizioni Organizzative, in via cautelare è bene escludere risparmi complessivi generati dalla riorganizzazione esterna, dal momento in cui maggiori risorse sarebbero opportunamente reimpiegate per potenziare i servizi con nuove assunzioni (in particolare, si segnala la sofferenza della squadra manutentori). Di conseguenza, a fronte dei carichi di lavoro ad oggi riscontrati, si esclude categoricamente una riduzione del personale presente a seguito di fusione.

Erogazione dei servizi e rapporto col cittadino
Malgrado la scarsa dotazione organica, ad oggi entrambi gli enti riescono ad assicurare una erogazione dei servizi preposti alle due amministrazioni. Si è rilevato come ciò avvenga in maniera decisamente più agevole a Lama Mocogno, mentre a Montecreto la presenza di figure di staff poco significativa – solamente 4 figure professionali per l'area amministrativa e finanziaria – impatti su una difficoltà nel poter seguire tutte le linee di attività con celerità. Questo aldilà di giudizi in merito alla professionalità dei dipendenti, ma in virtù della scarsa numerosità che non consente la definizione di aree di responsabilità individuali corrispondenti a specifici filoni di attività (atti, procedure) da seguire. Rilevata la presenza di fasce orario di ricevimento di front office assai più cospicue a Lama (36 ore) rispetto a Montecreto (12 ore), si propone quanto segue:

- **Mantenimento della sede decentrata di Montecreto**, attraverso la strutturazione di tre sportelli di front office con 15 ore di ricevimento (fasce orarie, a cui aggiungere un rientro pomeridiano) per 3 unità di personale al 50% del proprio tempo lavorativo;
- **Mantenimento della struttura attuale di apertura al pubblico per Lama Mocogno**, al fine di ridurre al minimo l'impatto sull'utente, concentrando gli sforzi organizzativi sull'inclusione nella struttura dell'ente maggiore degli uffici di Montecreto – operazione necessaria per la specializzazione del personale;
- **Codifica delle operazioni di front office** a bassa complessità che devono essere garantite nelle fasce orarie di apertura al pubblico, che nei fatti esauriscono una buona parte delle motivazioni per le quali un cittadino può rivolgersi ad un ufficio comunale.

Gestioni associate
I Comuni di Lama Mocogno e di Montecreto gestiscono in forma associata importanti servizi a diretto contatto con il cittadino. Su questi versanti si esclude un impatto per la fusione, non essendo ipotizzabile un ritorno alla gestione diretta da parte del nuovo Comune e delineandosi come costanti i bisogni connaturati a tali servizi (assistenza socio-sanitaria; presidio e sicurezza del territorio; gestione delle pratiche inerenti alle attività economiche). Questi servizi si possono riassumere come segue:

- **Servizi sociali**: coerentemente alla normativa regionale di settore, che dal 2003 e 2004 incentiva la gestione associata dei servizi a livello distrettuale, l'Unione del Frignano vede una rete di sportelli sociali sui territori, a cui si associa una trasversalità della presa in carico. La fusione non va a mettere in discussione tale assetto, rimanendo invariato il quadro dei trasferimenti all'Unione per i servizi erogati, e di conseguenza la presenza dello sportello settimanale in entrambe le realtà;
- **Polizia Municipale**: ad oggi il Corpo Unico del Frignano affronta, rispetto agli standard minimi definiti dalla Giunta Regionale, un momento di criticità per carenza di organico. Ciò si associa a squilibri territoriali fra il corrispettivo trasferito e l'effettiva presenza in loco degli agenti. La fusione non impatta su questa gestione associata, essendo il primo passo necessario per dotare l'Unione di una struttura efficace (l'aumento dell'organico di almeno 8 operatori), vincolato ad una decisione degli organi dell'Unione. A maggior ragione, il ritorno di una gestione diretta da parte del nuovo Comune, con un solo vigile, non appare una possibile soluzione alternativa.

  L'unico interrogativo che pone la fusione è l'adesione del nuovo Comune al sub ambito Fanano-Sestola-Montecreto oppure al sub ambito Lama-Polinago-Pavullo-Serramazzoni, decisione che non può che essere presa dagli organi comunali competenti.
- **SUAP**: lo Sportello Unico per le Attività Produttive non presenta ad oggi criticità a livello di Unione, e peraltro vede un solo addetto impiegato per i 10 Comuni. Si escludono impatti in seguito alla fusione.
- **Servizi informatici**: a livello comunale si riscontrano delle disomogeneità per quanto concerne gli applicativi software adottati dai vari uffici, disomogeneità a maggior ragione presenti a livello di Unione malgrado la gestione associata in atto da 4 anni. Si ritiene che un efficace ed efficiente gestione dei servizi informatici non possa che avvenire a livello di Unione e, quindi, si rimanda a tale ente la definizione di una road map di omogeneizzazione dei software presenti ad oggi negli enti di base.

Utilizzo delle risorse economiche

La fusione fra Lama Mocogno e Montecreto garantirebbe l'afflusso di una quota significativa di contributi senza vincolo di destinazione, pari a 56.287 euro annui per 10 anni di erogazione da parte della Regione Emilia-Romagna, a 723.110 euro annui per 10 anni da parte dello Stato. Complessivamente si otterrebbero 779.397 euro (pari al 18,8% delle spese correnti dei due enti), per un totale nel periodo di erogazione pari a 7.793.970 euro.

È bene sottolineare come l'utilizzo di tali risorse sia nella disposizione della nuova possibile amministrazione comunale, eletta direttamente dai cittadini, tuttavia sulla base delle evidenze di bilancio e dei riscontri avuti da amministratori e stakeholder, è possibile ipotizzare una rosa di possibili destinazioni:

- **Minore tassazione**, nel caso in cui si decidesse di uniformare al ribasso o definire nuove aliquote che vadano a modificare parzialmente quelle presenti;
- **Realizzazione di investimenti strategici** che ad oggi non si riescono a mettere in campo per carenza di risorse: efficientamento energetico, sostituzione dell'illuminazione pubblica, co-finanziamento di progetti destinati ad essere presentati all'Unione Europea e alle sue agenzie, allo Stato o – più verosimilmente – alla Regione Emilia-Romagna. Tali investimenti andrebbero a migliorare nel medio

termine la sostenibilità economica dell'ente, consentendo una gestione efficiente anche a seguito della fine dei contributi regionali e statali, allo scadere del decimo anno di erogazione;

- **Istituzione e/o potenziamento di nuovi servizi di promozione turistica** del territorio, sia in forma singola come nuovo comune che in forma associata con altre amministrazioni del Frignano.

Aspetti politico istituzionali
Uno studio di fattibilità, oltre ad analizzare la situazione a livello tecnico-organizzativo dei due enti, è utile ad individuare anche le principali tematiche a livello politico istituzionale, da rimettere alle valutazioni degli organi preposti. Va detto in primo luogo che la fusione fra un piccolo ed un piccolissimo Comune, con la costituzione di un nuovo ente di circa 3.600 abitanti, non va ad incidere sensibilmente né sul peso politico di tale nuova amministrazione, né sulla semplificazione degli strumenti di gestione dei servizi a livello intercomunale (Unione del Frignano). Questo in un contesto dove dagli attuali 2 sindaci, 20 consiglieri e 4 assessori si potrà passare al possibile 1 sindaco, 12 consiglieri e 4 assessori.

Quello che è emerso dai primi confronti è la necessità, avvertita in maniera più forte a Montecreto, del mantenimento sia di un contatto diretto con gli amministratori del nuovo Comune, sia di forme di rappresentanza decentrata. Mentre il primo può assicurarsi tramite un ricevimento decentrato da parte del nuovo Sindaco e nuovi Assessori, la rappresentanza delle comunità originarie si può garantire attraverso lo **strumento dei Municipi**, così come previsti dall'art. 16 del TUEL, così come novellato dalla Legge Delrio (l. 56/2014). L'alternativa qui si sostanzia fra Municipi di nomina e Municipi elettivi, secondo i modelli descritti analiticamente al capitolo 1.4 del presente studio.

Infine, dai primi confronti effettuati con le imprese e le rappresentanze delle associazioni, è emersa una forte necessità 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 per avviare l'iter di fusione.

In conclusione, si può affermare che la possibile 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). Le principali opportunità che si manifestano nell'ipotesi studiata non riguardano il manifestarsi di ampie economie di scala (essendo ipotizzabile un utilizzo delle risorse generate dalla razionalizzazione delle spese in un potenziamento dei servizi tramite aumento qualitativo e quantitativo del personale, oggi assai ridotto), né il maggior peso politico, quanto piuttosto un rafforzamento dell'organizzazione del Comune, a favore di migliori servizi al cittadino.

Ad oggi infatti la struttura non consente appieno una specializzazione del personale per linee di attività, aspetto che impatta in maniera significativa nei due Uffici tecnici – scenario sul quale andranno poi ad inserirsi le previsioni della nuova legge urbanistica – ma anche sulle Segreterie generali e sulle Ragionerie, in particolare a Montecreto. La completa integrazione delle due strutture, con una realizzazione di un unico ente da 31 dipendenti (da rinforzare in prospettiva) potrà consentire un'organizzazione più confacente alle esigenze di aggiornamento e di pianificazione delle attività da parte degli uffici.

Una delle principali opportunità delle fusioni per i Comuni di piccola e picolissima dimensione risulta nel dotare le amministrazioni di maggiori strumenti gestionali e di più appropriate professionalità che anche l'informatizzazione delle nuove tecnologie impone; sulla necessità che i Comuni, insieme alle Unioni, assumano - attraverso un uso non solamente amministrativo dei servizi maggiori - capacità progettuali e di valorizzazione e promozione del territorio. Insomma "Fusione" non per una semplice razionalizzazione di due debolezze che alle condizioni date affrontano crescenti problematiche, ma per 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.

Da ultimo, ma non per importanza, la disponibilità per 10 anni di maggiori risorse potrà andare a far emergere alcune opportunità di efficientamento e sviluppo che oggi non riescono ad esprimersi.