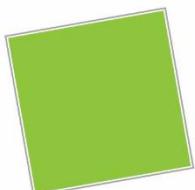




Comuni di Fiscaglia e Ostellato
**Studio di fattibilità
per la fusione
Prima fase**



policy & communication strategies

1. INTRODUZIONE	3
1.1 IL PERCORSO VERSO LA FUSIONE DI COMUNI	3
1.2 LE FUSIONI DI COMUNI IN EMILIA-ROMAGNA	9
1.3 PERCHÉ LA FUSIONE?	10
1.4 LO STUDIO DI FATTIBILITÀ PER LA FUSIONE DEI COMUNI DI FISCAGLIA E OSTELLATO	14
2. QUADRO CONOSCITIVO	15
2.1 LA DIMENSIONE DEMOGRAFICA	15
2.2 LA DIMENSIONE TERRITORIALE	22
2.3 LA DIMENSIONE ECONOMICA E DEI REDDITI	25
2.4 SINTESI DEL QUADRO CONOSCITIVO	30
3. IL PUNTO DI VISTA SULLA FUSIONE DEGLI AMMINISTRATORI DEI COMUNI	32
4. LA DIMENSIONE ECONOMICO-FINANZIARIA: ANALISI DEI BILANCI	37
4.1 IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	37
4.2 ANALISI DELLE ENTRATE	39
4.3 ANALISI DEL DEBITO COMUNALE	48
4.4 ANALISI DELLE USCITE	50
4.5 ORGANISMI PARTECIPATI	55
4.6 I CONTRIBUTI SPETTANTI ALLA FUSIONE	56
4.7 SINTESI DELL'ANALISI DELLA DIMENSIONE ECONOMICO-FINANZIARIA	58
5. IL PERSONALE	60
5.1 PREMESSA	60
5.2 ANALISI GENERALE DI CONTESTO: IL PERSONALE IN FORZA	62
5.3 CARATTERISTICHE DEL PERSONALE	63
5.4 SITUAZIONE ORGANIZZATIVA	64
5.5 DISTRIBUZIONE PER AREA DI ATTIVITÀ	65
5.6 SPESE PER PERSONALE	74
5.7 VALUTAZIONI GENERALI	75
6. I SERVIZI AL CITTADINO	77
6.1 ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI	77
6.2 ANDAMENTO SPESE CORRENTI PER LA FUNZIONE SOCIALE	77
6.3 ORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI RELATIVE AL SETTORE TERRITORIO	79
6.4 ANDAMENTO DELLE SPESE PER LA FUNZIONE "TERRITORIO"	79
6.5 SERVIZI AL CITTADINO: POSSIBILE ARTICOLAZIONE DEGLI SPORTELLI DI FRONT-OFFICE	81
6.6 INDICAZIONI IN MERITO ALLE PROCEDURE GESTITE DAGLI SPORTELLI DI FRONT OFFICE	82
7. CONCLUSIONI	83
FAQ – DOMANDE FREQUENTI SULLA FUSIONE DI COMUNI	86

1. Introduzione

1.1 Il percorso verso la fusione di Comuni

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” .

L'iter 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. 18¹ (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 del TUEL²) possono presentare istanza alla Giunta regionale affinché promuova la relativa procedura;

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

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

- 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 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 proposta³.

Nel caso in cui non ricorrono 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 delibera 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 oltre 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;
- 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.

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.

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 materia⁴, 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 segue⁵:

Risultato complessivo	Risultato nei singoli Comuni	Esito
Sfavorevole	Contrari alla fusione almeno la metà dei Comuni interessati	Negativo
Favorevole	Contrari 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	
Savorevole	Favorevoli alla fusione la maggioranza dei Comuni interessati	

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

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.

⁵ Cfr. commi 9-ter e 9-quater, art. 12, L.R. 24/1996

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.

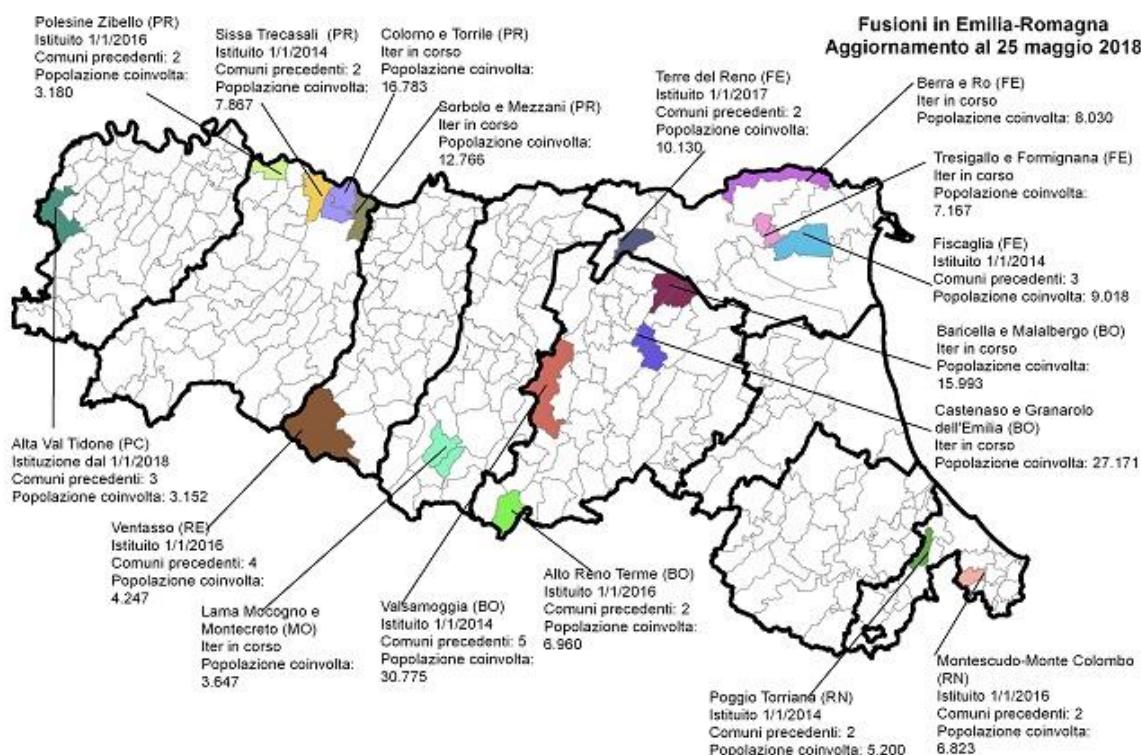
La Regione delega alla Provincia competente per territorio, la facoltà di supervisionare e di regolare i rapporti conseguenti all'istituzione del nuovo Comune.

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

Nell'infografica che segue, sono rappresentate le fusioni di Comuni realizzate e in corso a oggi in Emilia-Romagna:



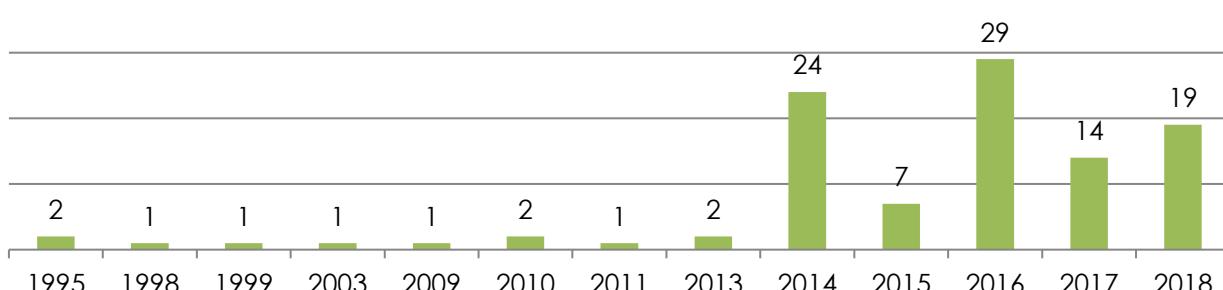
Fonte immagine: <http://www.assemblea.emr.it/fusione-di-comuni/mappa-delle-fusioni>

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:

Fusioni in Italia



1.3 Perché la fusione?

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.

L'aumento della competizione territoriale e regionale, l'inadeguatezza strutturale dal punto di vista del personale in via di quiescenza tra meno di due anni, riguardante tutte e due gli Enti, induce al ripensamento dei modelli organizzativi che, attraverso una fusione, sono attuabili per migliorare la gestione dei servizi e la programmazione degli investimenti.

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 migliore⁶.

I Comuni di Fiscaglia ed Ostellato sono economicamente “sani”. I due Enti insieme acquisirebbero ulteriori spazi di crescita e investimento, attraverso migliori economie di scala. Oltre ad una maggiore specializzazione e qualificazione del personale e dei servizi.

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.

⁶Cfr. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2015/audizione_1_12_2015.pdf

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.

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, fermo 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.

- **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 (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 (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 Fiscaglia e Ostellato

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”.

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 Fiscaglia e Ostellato**, in provincia di Ferrara.

Il caso dei Comuni considerati è peculiare per due ragioni. La prima è che **Fiscaglia è già, a sua volta, un Comune nato dalla fusione di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia**, nel 2014. La seconda è il fatto che **i due Comuni appartengono a due Unioni diverse**: Fiscaglia fa parte, insieme ai Comuni di Codigoro, Goro, Lagosanto e Mesola dell’Unione Delta del Po, mentre Ostellato fa parte dell’Unione Valli e Delizie, insieme ai Comuni di Argenta e Portomaggiore. Si tratta di due enti dalle caratteristiche molto diverse. L’Unione Delta del Po è oggi ancora un ente poco strutturato, al quale non sono stati ancora trasferiti servizi dai Comuni – attualmente esiste una convenzione per la gestione associata della polizia municipale, e sono state adottate le delibere per il conferimento del ~~catasto~~ e della protezione civile. L’Unione Valli e Delizie è invece un ente maturo, al quale i Comuni hanno trasferito urbanistica, programmazione territoriale, SUAP, tributi, personale e protezione civile.

Questo studio è solo la prima fase di un progetto che prevede, nella seconda, la realizzazione di diversi momenti partecipativi rivolti sia all’interno che all’esterno, e mirati ad approfondire gli aspetti più rilevanti emersi da questa prima indagine e a condividere il percorso di fusione con tutti gli stakeholder, anche con l’obiettivo di progettare la costruzione dell’identità del nuovo ente, la sua percezione esterna, la sua promozione e conoscenza diffusa, in coerenza con quanto evidenziato nell’indagine conoscitiva iniziale.

La metodologia

Dal punto di vista metodologico, la realizzazione di questo studio è stata effettuata attraverso interviste agli amministratori dei Comuni coinvolti, e mediante l’analisi della documentazione esistente che comprende lo studio di atti e documenti e di altra normativa (Statuti, Regolamenti, DUP, etc.) che hanno aiutato a costruire un quadro di contesto e di possibile accorpamento delle funzioni e dei servizi su cui si incentra lo studio stesso.

Sempre dal punto di vista metodologico, lo studio di fattibilità ha individuato le procedure di istituzione del nuovo Comune unico e la definizione del percorso istituzionale e giuridico di passaggio degli attuali Comuni alla nuova forma istituzionale.

2. Quadro conoscitivo

2.1 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 Ferrara e alla Regione Emilia-Romagna.

Popolazione residente e andamento storico

I Comuni di Fiscaglia e Ostellato si situano nella parte centro meridionale della provincia di Ferrara, ed entrambi sono, singolarmente presi, al di sotto della soglia dei 10.000 abitanti.

La superficie del Comune di Ostellato è un po' più ampia di quella del Comune di Fiscaglia, mentre la popolazione del Comune nato da fusione nel 2014 è una volta e mezzo quella di Ostellato. Come conseguenza, la densità abitativa risulta più che doppia a Fiscaglia. Complessivamente al 1 gennaio 2018 i due Comuni avrebbero **una popolazione di 15.061 abitanti**, posizionandosi quindi, seppur di poco, al di sopra della soglia dei 15mila abitanti.

Abitanti, superficie e densità abitativa

	Fiscaglia	Ostellato	Totale
Abitanti	9.031	6.030	15.061
Superficie (kma)	116,2	173,3	289,5
Densità (ab/kma)	77,72	34,80	52,03

Dati Istat, 2018

Le principali località per il Comune di Fiscaglia sono: Massa Fiscaglia, Migliarino, Migliaro. Frazioni: Valcesura, Gallumara, Cornacervina.

Per il Comune di Ostellato sono Campolungo, Alberlungo, Libolla, Dogato, Rovereto, Medelana, San Giovanni, San Vito.

Analizzando la variazione storica della popolazione insediata nei due Comuni, **si riscontra un trend fortemente negativo dal 1971 ad oggi**, che ha portato alla perdita di più di 4.300 residenti rispetto ai più di 19.000 presenti a inizio anni Settanta. I residenti a Ostellato erano 8.010 nel 1971 e si riducevano a 6.543 nel 2011; a Fiscaglia (somma dei tre Comuni originari di Massa Fiscaglia, Migliarino e Migliaro) si passava da 11.404 a 9.519 abitanti nello stesso lasso di tempo.

Variazione percentuale della popolazione nel lungo e nel breve periodo

	Fiscaglia	Ostellato
Dinamica di lungo periodo	-16,5%	-19,4%
Dinamica di breve periodo	-5,3%	-5,3%

Dati Istat, 2018

Questo trend si manifesta in maniera sostanzialmente analoga nei due Comuni. Nel lungo periodo (1971 – 2011) a Fiscaglia si è perso il 16,5% dei residenti, percentuale che a Ostellato sale al 19,4. Nel breve periodo (2011 – 2018) la diminuzione è rallentata rispetto al periodo precedente, e si è attestata al -5,3% per entrambi i Comuni. La quota più rilevante di abitanti si è persa fra gli anni Ottanta e Novanta, ma anche gli ultimi 18 anni stanno segnando cali molto marcati dei residenti, anche se in maniera leggermente meno incisiva

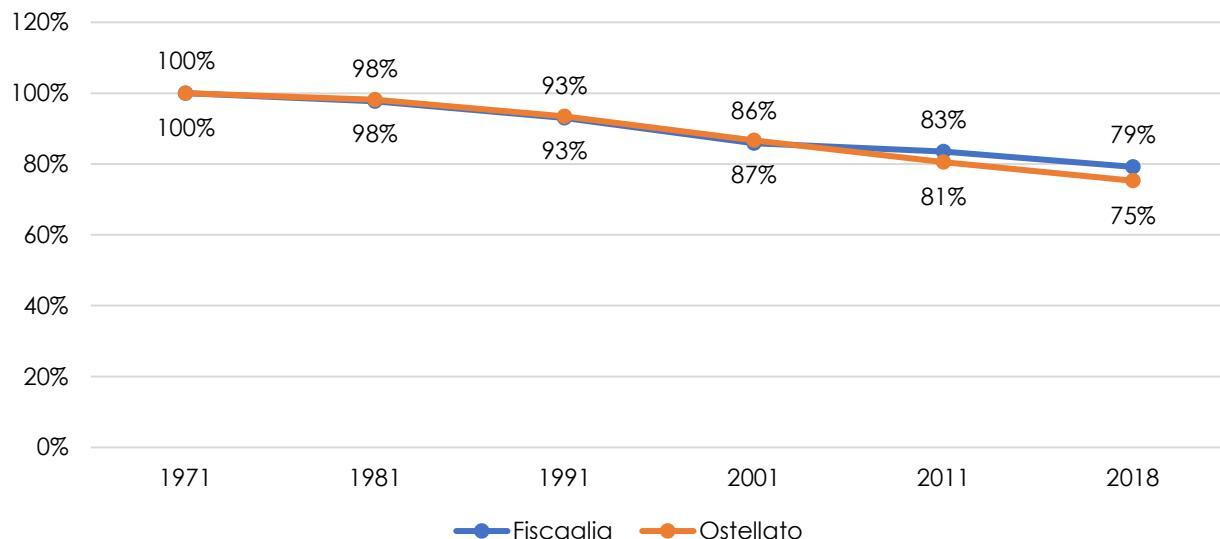
a Fiscaglia. Il grafico sottostante evidenzia questa dinamica, fatto 100 il numero di abitanti al censimento del 1971.

Andamento storico della popolazione residente fatto

	1971	1981	1991	2001	2011	2018
Fiscaglia	11.404	11.145	10.608	9.794	9.519	9.031
Ostellato	8.010	7.864	7.488	6.944	6.453	6.030

Dati Istat, 2018

Andamento storico della popolazione residente (fatti 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 estremamente negativo, che si associa ad un saldo migratorio positivo per Fiscaglia, e sull'orlo della stabilità per Ostellato. Queste prospettive sono confermate dai dati 2017, che vedono a Fiscaglia 50 nascite e 146 decessi, oltre a 299 immigrati per 290 emigrati, mentre a Ostellato vi sono stati 17 nati a fronte di 104 deceduti, e 163 immigrati a fronte di 175 emigrati. Vi è quindi una difficoltà anche ad intercettare nuovi residenti tramite immigrazione. Si può quindi affermare **che le prospettive siano estremamente negative a livello demografico per entrambi gli enti**, e che si ponga per entrambi i Comuni, indipendentemente dalla fusione, un tema di sostenibilità dei servizi con inevitabili ricadute anche organizzative.

Saldo naturale e saldo migratorio, 2002 - 2016

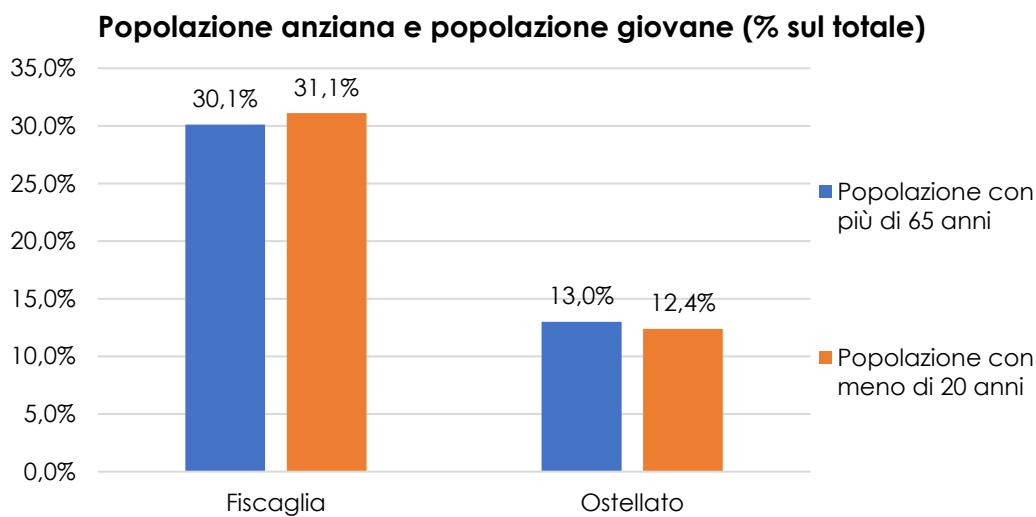
	Fiscaglia	Ostellato
Saldo naturale 2002 - 2016	-1.190	-830
Saldo migratorio 2002 - 2016	+ 664	+ 63

Elaborazioni Poleis su dati Istat, 2018

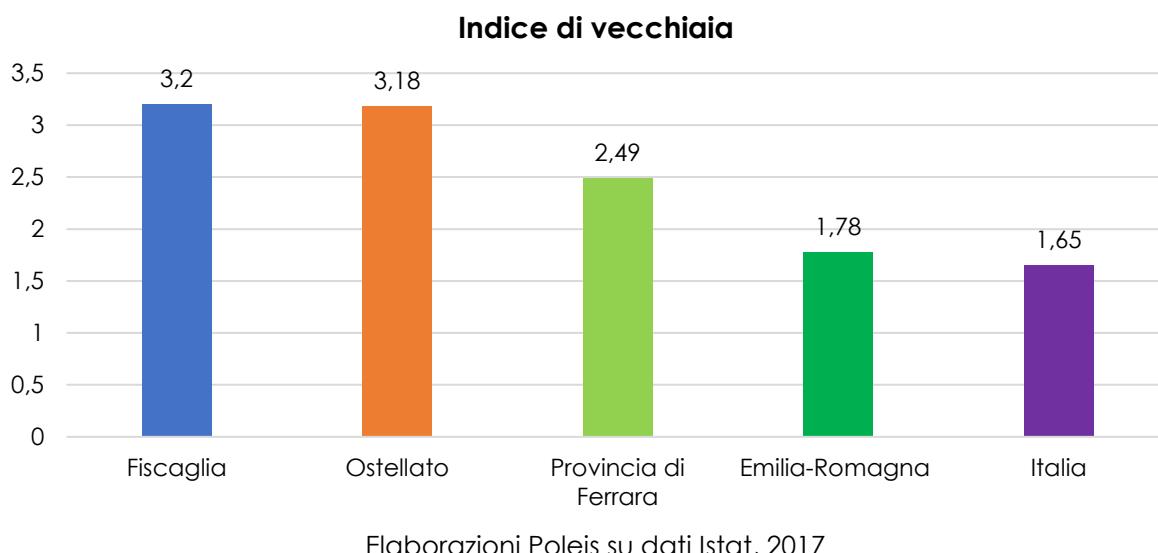
Classi di età

Un dato peculiare delle realtà demografiche di Fiscaglia e Ostellato, condivisa con molte altre realtà del ferrarese ed in genere con le aree interne italiane, è la **maggior presenza di classi di età anziane fra la popolazione** residente. Come si può vedere dal grafico

seguente, se si calcola l'incidenza della popolazione anziana (over 65 anni) e di quella giovane (under 20 anni) rispetto al totale dei residenti, si può verificare come quasi un terzo degli abitanti abbia più di 65 anni sia a Fiscaglia che a Ostellato, mentre i bambini e gli adolescenti rappresentano rispettivamente il 13,0% e 12,4% del totale.



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 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. Possiamo riscontrare che i due Comuni presentano un dato nettamente superiore alla media provinciale, e nettamente al di sopra di quella regionale e nazionale.



Questi rapporti ci dicono quindi che a Fiscaglia abbiamo 320 anziani ogni 100 giovani e a Ostellato 318 anziani ogni 100 giovani.

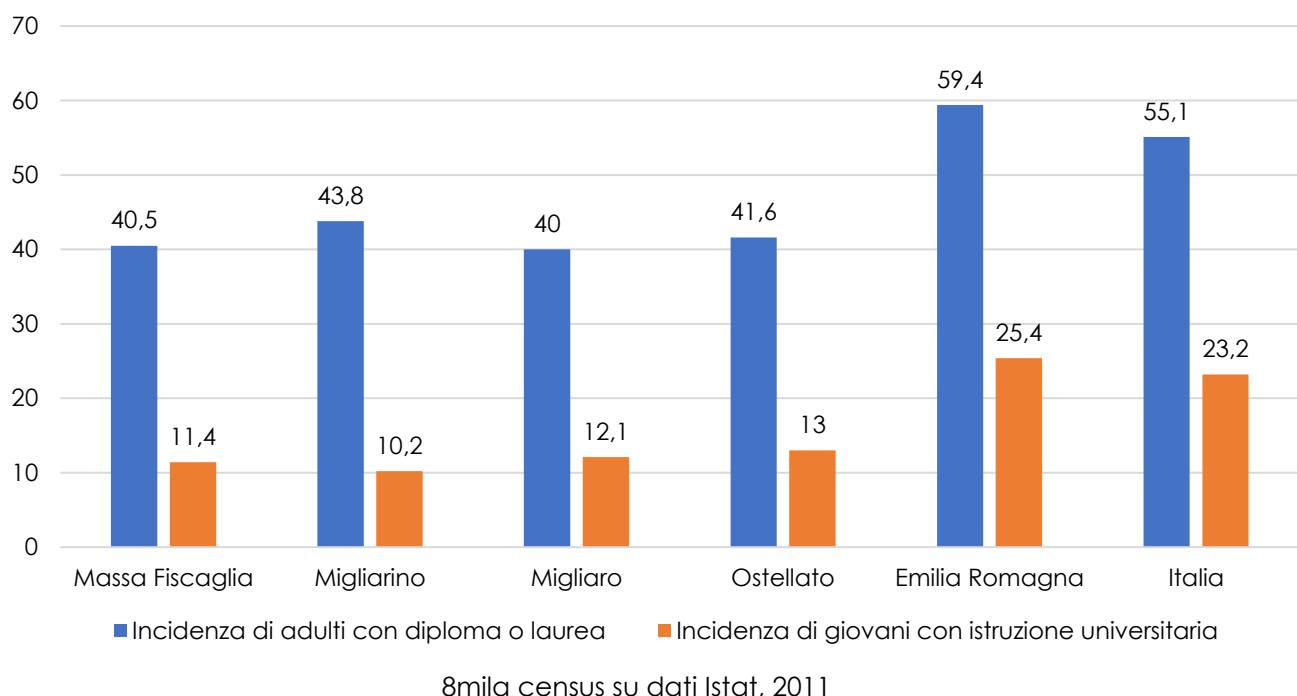
Istruzione

Il possesso di determinati **titoli di studio** da parte dei residenti fornisce altre indicazioni in merito alle caratteristiche di un territorio, sia di riflesso (ad un alto numero di anziani è

legittimo aspettarsi titoli di studio medi più bassi), sia di prospettiva, specialmente a livello economico e occupazionale.

Dalla rilevazione censuaria emerge come l'incidenza di adulti in possesso del diploma o della laurea sia molto stabile fra i 4 enti considerati (nel 2011, Fiscaglia non era ancora sorto tramite fusione): fra il 40 e il 43,8% dei residenti sono in possesso di scuola superiore oppure di un titolo universitario, quando invece a livello nazionale e regionale ci si attesta rispettivamente a circa il 55 e 60%. In altre parole, più della metà della popolazione di Fiscaglia e Ostellato ha la terza media o la quinta elementare, oppure nessun titolo di studio. Una condizione di debolezza che emerge anche dal confronto con Portomaggiore (52% dei residenti con diploma o laurea) e Argenta (50,9%), ma non con Codigoro (43%).

Indici di istruzione, totale e giovanile

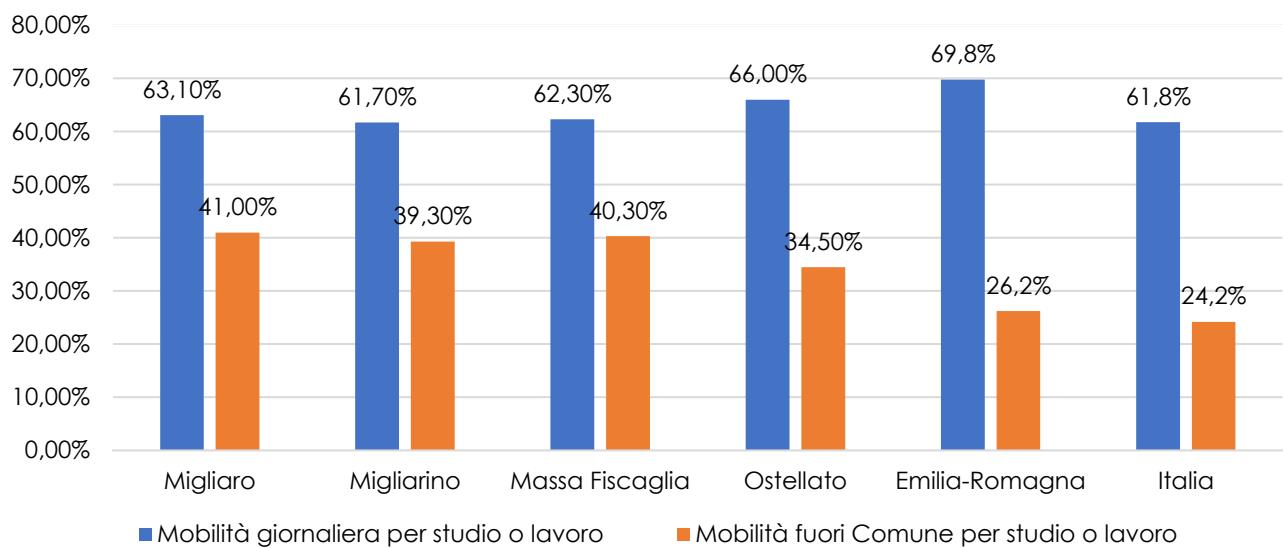


Chiamando in causa la popolazione giovanile, cioè con meno di 30 anni, il dato si fa più preoccupante perché anche in questa fascia di età l'incidenza della laurea è pari a circa la metà rispetto all'aggregato regionale o nazionale: a fronte del 10-13% di Fiscaglia e Ostellato, l'Emilia-Romagna registra un 25,4% e l'Italia un 23,2%. I Comuni oggetto di studio, pur non evidenziando disomogeneità interne troppo marcate, si situano al di sotto dei livelli registrati anche a Portomaggiore (19%), Argenta (19,2%) e Codigoro (14,1%).

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. I dati presentati fanno riferimento ai tre ex Comuni che hanno dato origine a Fiscaglia nel 2014, dal momento in cui durante la rilevazione censuaria del 2011 erano ancora tre realtà distinte. In primo luogo quasi due terzi della popolazione si sposta sia a Fiscaglia che a Ostellato ogni giorno fuori dal domicilio per questioni lavorative o di formazione. In secondo luogo si può vedere come **a Ostellato il dato della mobilità al di fuori del Comune sia leggermente più ridotta, ma comunque nettamente al di sopra della media regionale e nazionale.**

Indicatori di pendolarismo



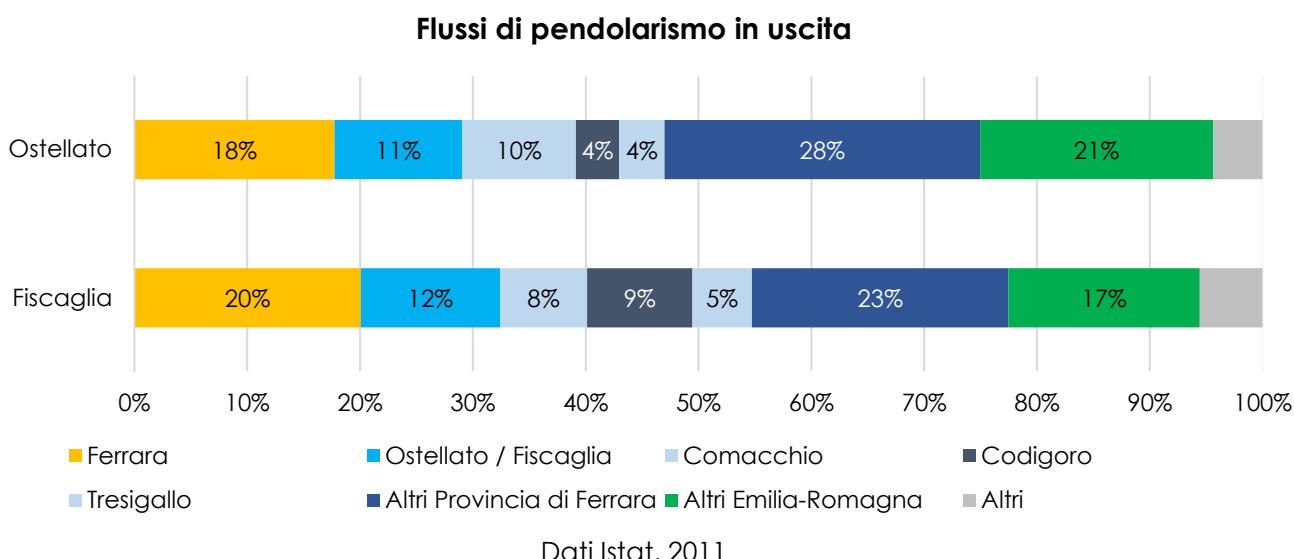
Dati Istat, 2011

I flussi di pendolarismo in uscita vanno quindi a descrivere il Comune meta dello spostamento. Entrambi i Comuni si trovano in assenza di un "Comune polo" sul quale convergono la maggior parte dei propri pendolari: Ferrara attrae il 20% dei pendolari di Fiscaglia (il dato è frutto della somma dei valori per i 3 Comuni originari) e il 18% di quelli di Ostellato; l'interscambio fra i due Comuni è pari a circa il 12%; Comacchio, Codigoro e Tresigallo attraggono piccole quote di pendolari, senza una vera prevalenza. **Si può quindi dire che – eccettuato Ferrara – i pendolari dei due Comuni si spostano nei vari Comuni ferraresi e in quelli emiliano-romagnoli fuori provincia senza particolari concentrazioni.** Su questo dato influisce probabilmente l'assenza di grandi nuclei urbani o poli industriali nelle vicinanze, oltre che la presenza proprio nell'area del Comune di Ostellato di un polo industriale rilevante.

Flussi di pendolarismo in uscita

	Fiscaglia		Ostellato	
Ferrara	187	20%	97	18%
Ostellato / Fiscaglia	115	12%	62	11%
Comacchio	72	8%	55	10%
Codigoro	87	9%	21	4%
Tresigallo	49	5%	22	4%
Altri Provincia di Ferrara	212	23%	153	28%
Altri Emilia-Romagna	158	17%	113	21%
Altri	52	6%	24	4%

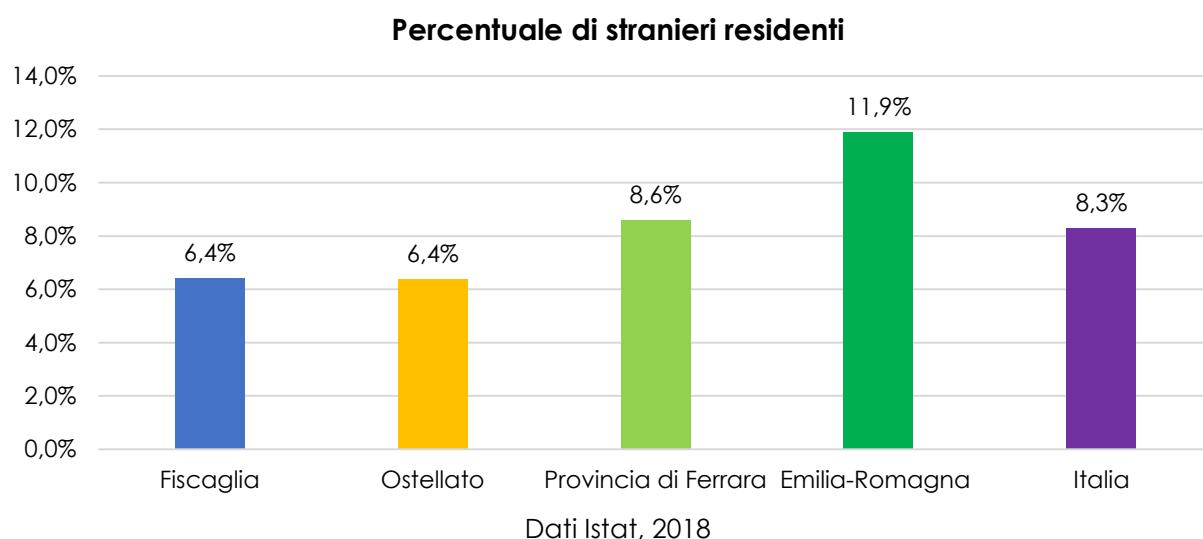
Dati Istat, 2011



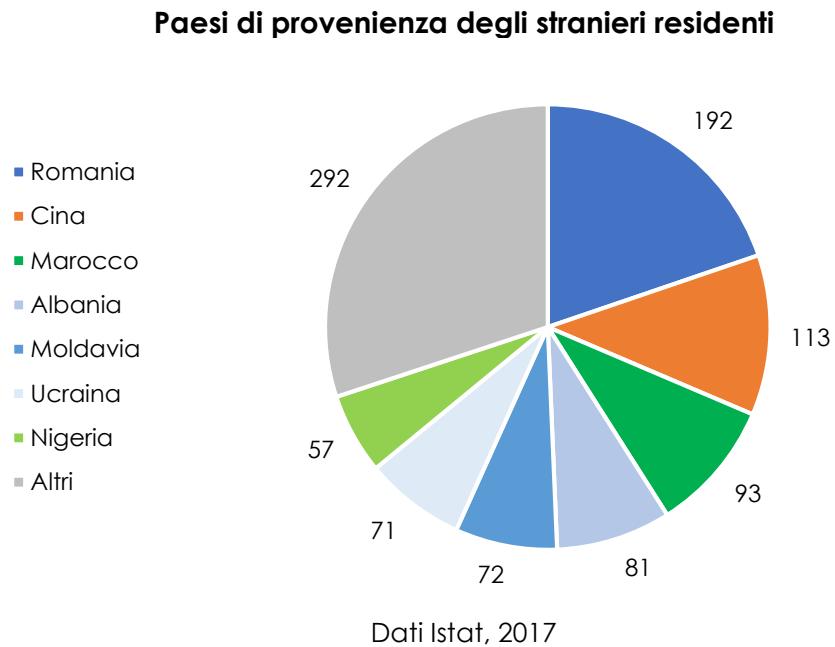
Stranieri residenti

Un aspetto già accennato in precedenza per la propria importanza strategica in ambito demografico è quello relativo alla popolazione straniera. Se l'Emilia-Romagna si situa ai più alti livelli di presenza di stranieri fra i residenti, con dati pari a circa il 12% del totale della popolazione, la provincia di Ferrara presenta un'incidenza in linea con la media nazionale.

Tuttavia, i due Comuni oggetto dello studio vedono meno immigrati insediati nel proprio territorio: essi **rappresentano esattamente il 6,4% in entrambi i Comuni, circa due punti percentuali in meno del dato provinciale e circa la metà del dato regionale**. Nello specifico al 1 gennaio 2017 si registrano 580 stranieri a Fiscaglia e 391 a Ostellato.



Chiamando in causa il paese di provenienza degli stranieri insediati nei territori dei due Comuni, si riscontra, coerentemente a quanto avviene a livello regionale e nazionale, **la presenza di una molteplicità di nazionalità, senza una prevalenza netta**. I primi tre Stati di arrivo sono la Romania, la Cina e il Marocco, che assieme rappresentano un terzo del totale; globalmente si può affermare che i paesi dell'Europa orientale e dei Balcani rappresentino le nazionalità più numerose (rumeni, albanesi, moldavi, ucraini).



Paesi di provenienza degli stranieri residenti

	Fiscaglia	Ostellato	Totale
Romania	120	72	192
Cina	64	49	113
Marocco	73	20	93
Albania	30	51	81
Moldavia	56	16	72
Ucraina	47	24	71
Nigeria	46	11	57
Altri	144	148	292

Dati Istat, 2017

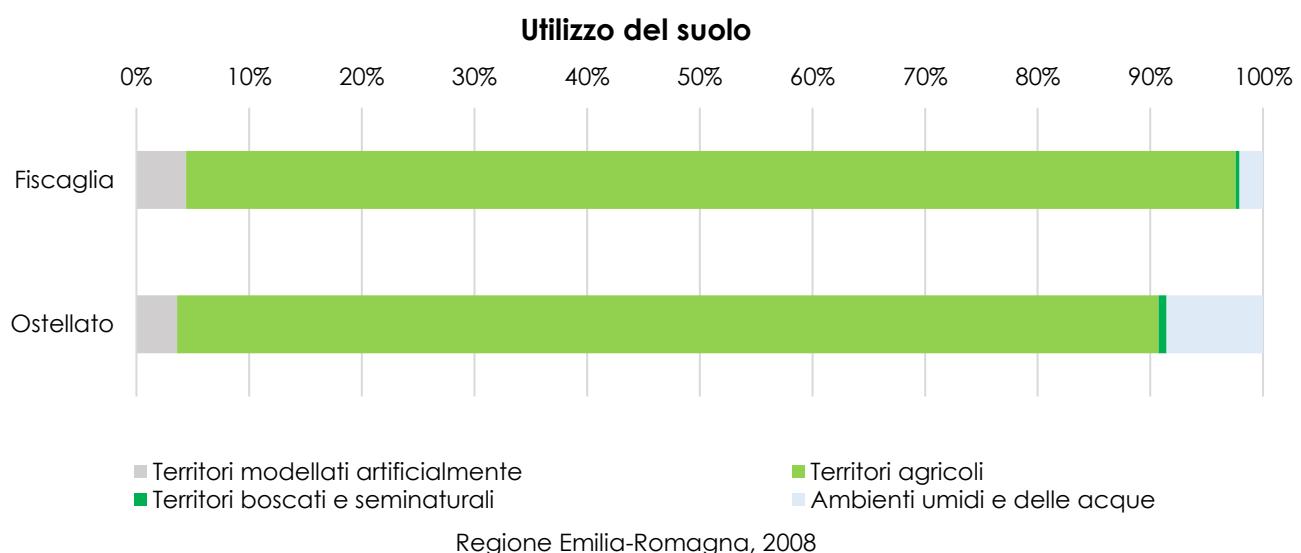
2.2 La dimensione territoriale

Un'altra serie di aspetti di primaria importanza, oltre alle variabili demografiche e sociali, fa riferimento a quegli aspetti collegati alla dimensione territoriale: utilizzo del suolo, vocazioni produttive agricole ed infrastrutture di collegamento fra i due Comuni. Fiscaglia ed Ostellato, come si avrà modo di vedere nei prossimi paragrafi, condividono una serie di caratteristiche proprie dell'area centrale della provincia di Ferrara, e fortemente collegati all'evoluzione storica del paesaggio e dell'economia locale.

Morfologia ed utilizzo del suolo

I Comuni di Fiscaglia ed Ostellato insistono su un'ampia porzione di territorio, pari rispettivamente a 116,2 e 173,3 kmq, un'estensione che raramente si trova nei Comuni emiliano-romagnoli, salvo quelli dell'alto Appennino e quelli afferenti alla fascia della bassa pianura fra le province di Modena, Bologna, Ferrara e Ravenna, dove più tardiva è stata l'azione dell'uomo nella bonifica e nel disboscamento. È infatti l'azione secolare di bonifica – particolarmente intensa nell'Ottocento e nel Novecento – che ha plasmato il territorio dei due Comuni, dandogli una forte vocazione agricola a un'area che in precedenza era dominata da corsi d'acqua, acquitrini e aree boscate. Non deve stupire quindi il fatto che, se entrambe le case comunali si situino a 2 metri sul livello del mare, Fiscaglia veda la sua altitudine variare solo da 1 a 6 m s.l.m. e Ostellato da -3 a 8 m s.l.m.

L'attuale utilizzo del suolo rispecchia questa evoluzione, con un **circa 90% della superficie complessiva rappresentata da territori agricoli**, segnando una fortissima propensione verso il settore primario. Le aree seminaturali (come le radure e le zone a bassa vegetazione) e i territori propriamente boscati rappresentano oggi una piccolissima percentuale, inferiore all'1%, della superficie complessiva, mentre ancora significativi sono gli ambienti umidi e delle acque, specie ad Ostellato (dove si segnala la zona delle Vallette, oasi di protezione faunistica). Si deve inoltre evidenziare come circa un 4% dell'area complessiva sia rappresentata da territori modellati artificialmente: aree urbanizzate (quindi utilizzate a fini abitativi), zone industriali e produttive. In particolare si segnala il dato di Ostellato, superiore di circa 1,2 kmq a quello di Fiscaglia, aspetto che in seguito potrà spiegare le diverse entrate pro capite dei due Comuni in merito a IMU e TASI.

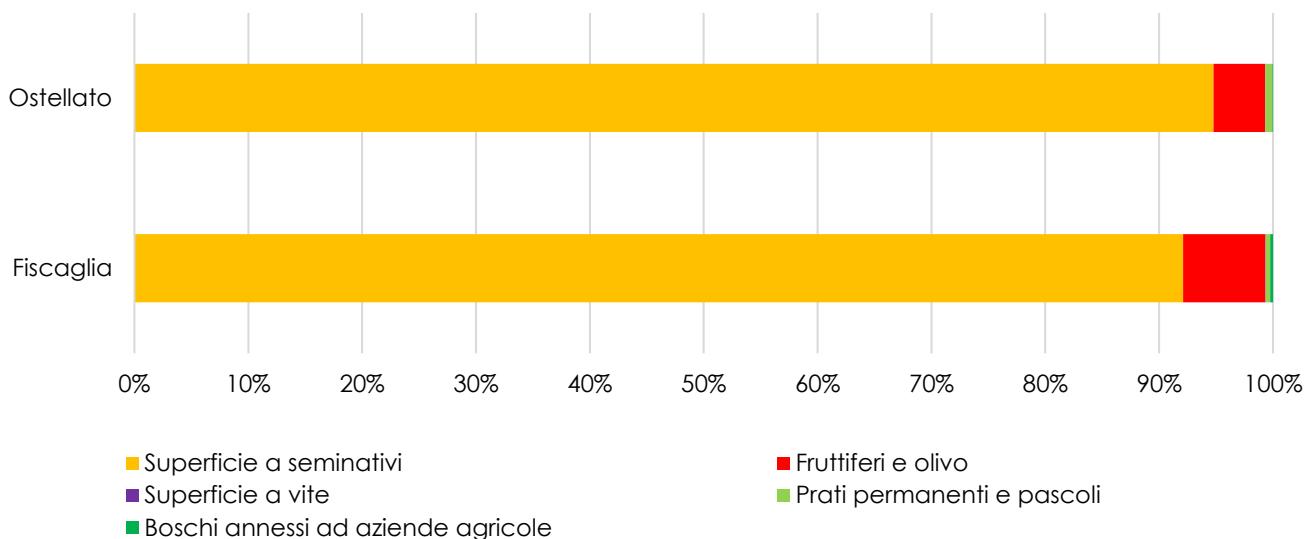


	Utilizzo del suolo							
	Territori modellati artificialmente		Territori agricoli		Territori boscati e seminaturali		Ambienti umidi e delle acque	
	Area	%	Area	%	Area	%	Area	%
Fiscaglia	5,1	4,4%	107,89	92,9%	0,42	0,4%	2,4	2,1%
Ostellato	6,3	3,6%	151,41	87,3%	1,27	0,7%	14,87	8,6%

Regione Emilia-Romagna, 2008

Se ci si concentra sulla sola superficie agricola utilizzata (sau) emergono indicazioni altrettanto nette ed omogenee: **fra il 92 e il 95% dei terreni agricoli sono utilizzati a seminativi** (cereali, semi oleosi, barbabietole), e soltanto una quota marginale è invece dedicata alle colture fruttifere. Quasi del tutto assenti sono allo stesso modo la presenza di prati, pascoli e boschi annessi ad aziende agricole, così come la coltivazione della vite.

Utilizzo della superficie agricola



Utilizzo della superficie agricola (in ettari)

	Fiscaglia	Ostellato
Superficie a seminativi	8.470,38	12.400,61
Fruttiferi e olivo	665,94	593,09
Superficie a vite	1,59	3,64
Prati permanenti e pascoli	37,88	77,6
Boschi annessi ad aziende agricole	22,01	8,69

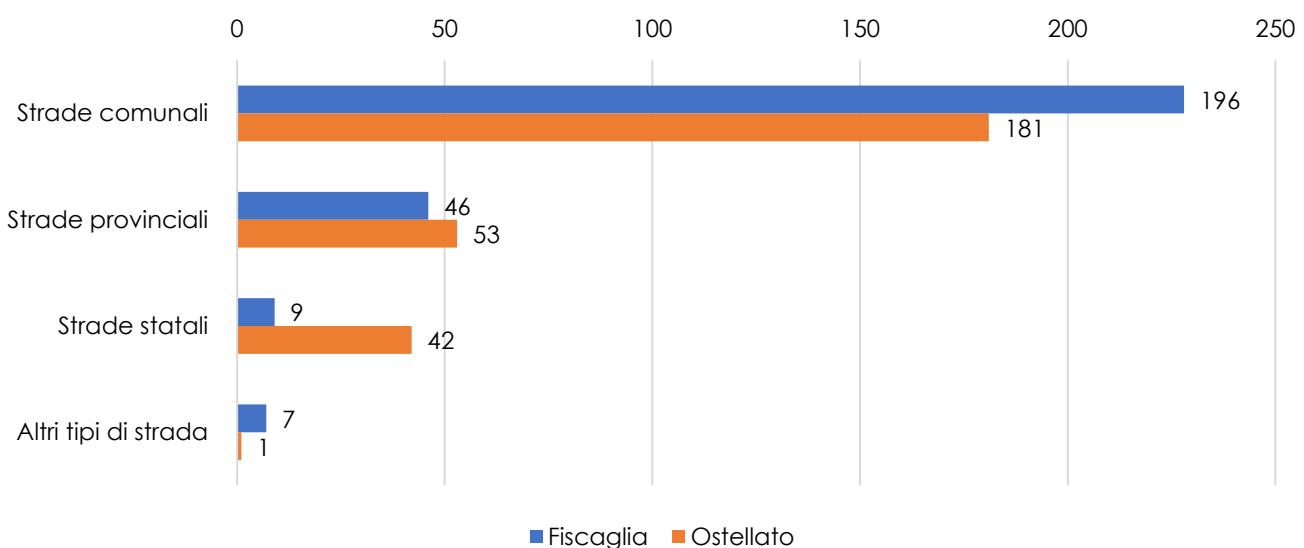
Regione Emilia-Romagna, 2010

Complessivamente si può quindi dire che i Comuni di Fiscaglia ed Ostellato condividono le principali caratteristiche territoriali, dovute da una comune evoluzione storica delle caratteristiche geo-morfologiche del territorio, in seguito a speculari azioni dell'uomo svolte sui territori dei due Comuni.

Viabilità

Venendo alle infrastrutture viarie presenti sui due Comuni, si segnala innanzitutto che **Ostellato e Fiscaglia sono attraversati dal raccordo autostradale 8 Ferrara – Porto Garibaldi**, che interseca le località di Rovereto, Dogato, Ostellato e San Giovanni. A questa arteria di collegamento di primaria importanza si aggiungono una serie di strade provinciali come la

SP 1 che collega Ostellato con Masi Torello e poi Ferrara, la SP 68 che collega Ostellato e Fiscaglia, la SP 4 che collega Fiscaglia a Copparo, la SP 15 nella direttrice Fiscaglia – Comacchio (per un totale di oltre 100km di viabilità). Per quanto concerne l'estensione della viabilità comunale si riscontra un totale di 377 km di strade comunali, con un ruolo più significativo giocato da Fiscaglia. Va sottolineato che una parte rilevante di tale rete è costituita da strade comunali bianche, specialmente negli ambiti rurali. Gli altri tipi di strada – strade vicinali ad uso pubblico ad esempio – risultano di scarsa entità.



2.3 La dimensione economica e dei redditi

Tessuto imprenditoriale

Le imprese insediate risultano circa 1.300 a inizio 2018, con una densità imprenditoriale (indicatore che rappresenta il numero di unità locali ogni 1.000 abitanti) che sostanzialmente è analogo nei due Comuni. Ciò che differisce è la diversa dimensione delle aziende: se a Fiscaglia vi sono in media 1,8 addetti per ciascuna unità locale, il dato di Ostellato sale a 4,5, a causa della maggior vocazione manifatturiera e della presenza del polo industriale ex Sipro.

Indicatori del tessuto imprenditoriale

	Fiscaglia	Ostellato	Totale
Numero unità locali	795	542	1.337
Densità imprenditoriale (U. L. per 1.000 ab.)	88,0	89,9	88,8
Dimensione media impresa (Addetti per U.L.)	1,83	4,45	2,9

Unioncamere Emilia-Romagna, 2017

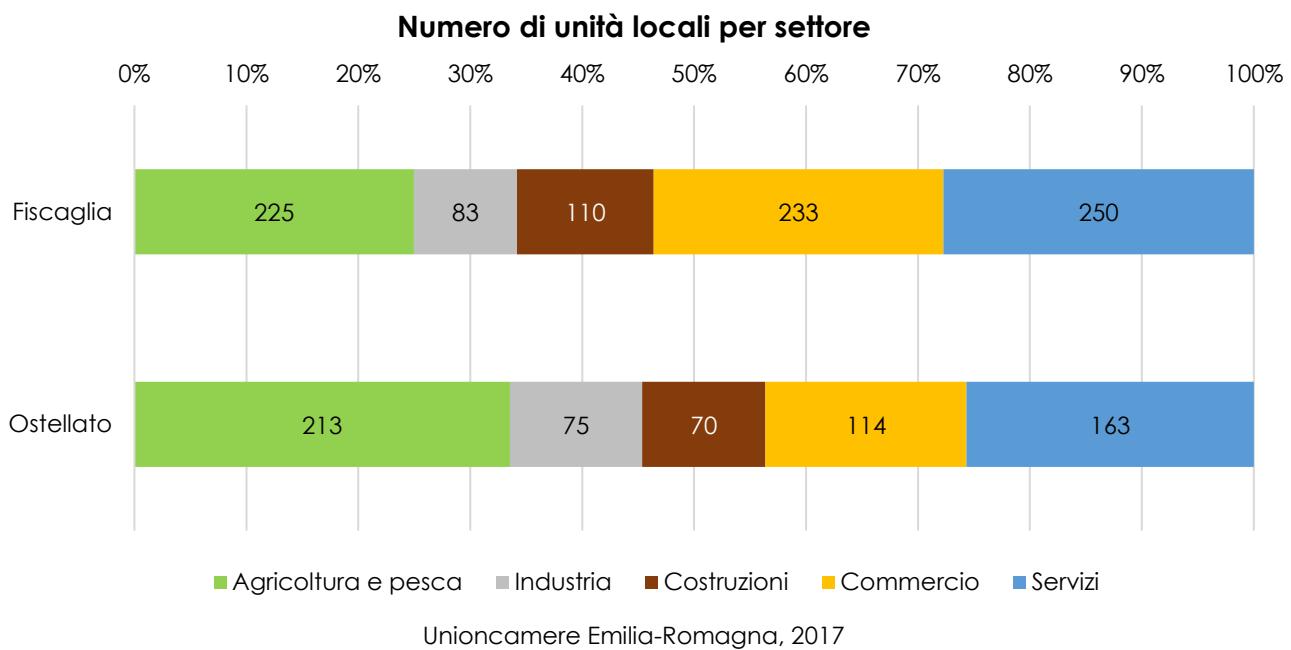
Volendo indagare l'andamento del numero delle imprese nel corso del tempo si può vedere come a il calo registrato a Fiscaglia (-1,9%) e a Ostellato (-0,7%) sia in linea con quanto registrato a livello provinciale. E' nel medio periodo, cioè il confronto 2007 – 2017, che emerge come i due Comuni siano stati più colpiti da cessazioni di attività rispetto al dato medio ferrarese: a Fiscaglia si sono perse un ottavo delle imprese, a Ostellato un quinto, a fronte di un calo provinciale dell'8,4%.

Variazione delle unità locali (2007 – 2017)

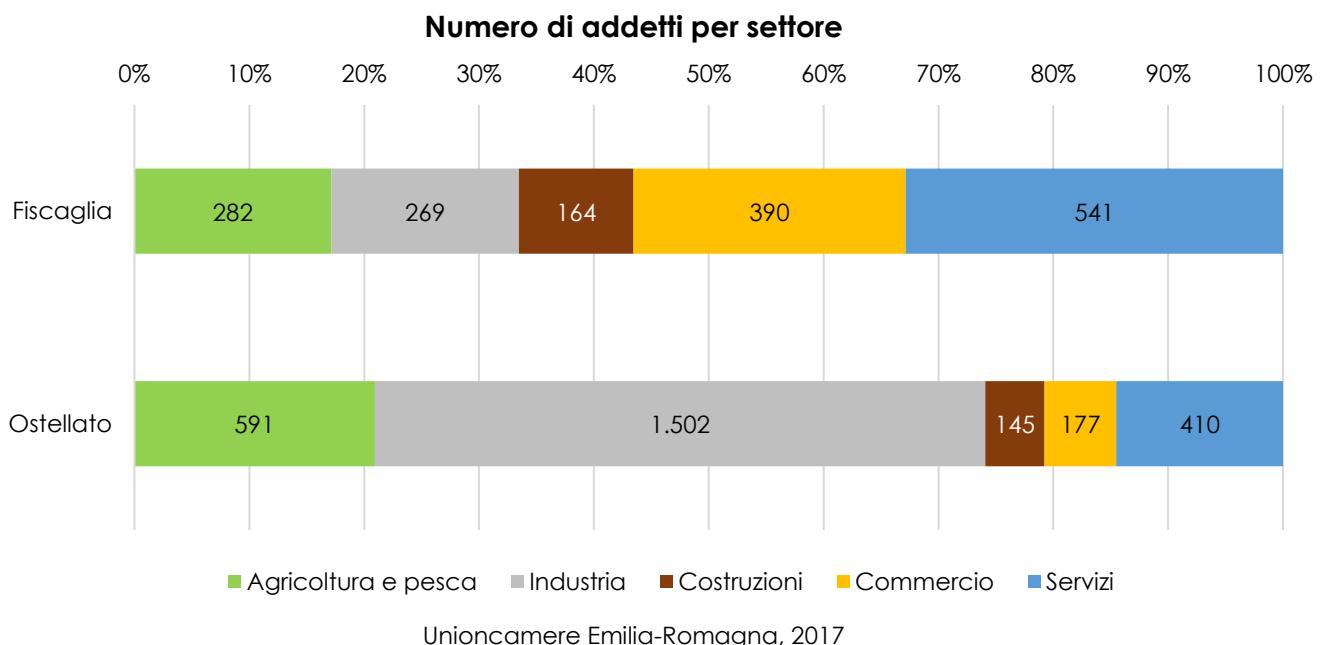
	Fiscaglia	Ostellato	Provincia di Ferrara
Numero unità locali	795	542	32.046
Numero unità locali 2017	810	546	32.391
Variazione 2016 - 2017	-1,9%	-0,7%	-1,1%
Numero unità locali 2007	913	693	34.987
Variazione 2007 - 2017	-12,9%	-21,8%	-8,4%

Unioncamere Emilia-Romagna, 2018

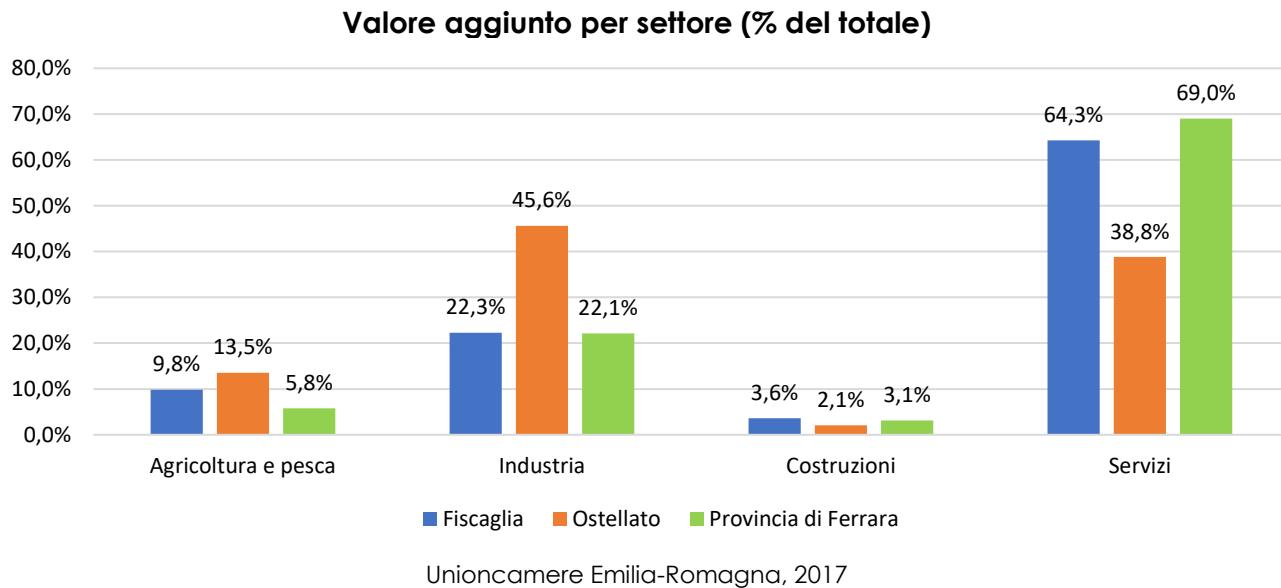
Spostandoci alla consistenza di ciascun settore di attività, il numero delle attività locali ci dà una prima informazione in merito alle specializzazioni di ciascun territorio. Nel grafico seguente si può vedere come globalmente vi sia un buon equilibrio fra i vari settori, con un ruolo leggermente più significativo a Fiscaglia per commercio (145 localizzazioni al dettaglio e 64 all'ingrosso) e costruzioni (in particolare quelle specializzate), e a Ostellato per il settore agricolo, che accoglie il 37,5% delle imprese (ma anche il dato di Fiscaglia, 24,9%, è superiore alla media provinciale del 12,9%). Si segnala inoltre come quasi un terzo delle imprese dei due Comuni sia di natura artigiana: il 28,9% a Fiscaglia e il 26,9% a Ostellato. Il Comune di Fiscaglia inoltre si posiziona al primo posto a livello provinciale per incidenza di imprese femminili, che sono 207, pari al 26% del totale.



La divisione in settori delle varie unità locali viene parzialmente modificata dalla quantificazione degli addetti: il ruolo dell'agricoltura, pur sempre significativo, si riduce a un 17 – 21 % in termini di occupati, mentre assistiamo a una forte specializzazione verso i tre settori forti. Fiscaglia vede più della metà degli addetti in commercio e servizi, mentre una analoga percentuale è occupata a Ostellato nell'industria in senso stretto. Le costruzioni rimangono invece relativamente poco significative in termini di addetti. **Le vocazioni economiche dei due territori, a fronte di una forte similarità territoriale, risultano quindi complementari.**

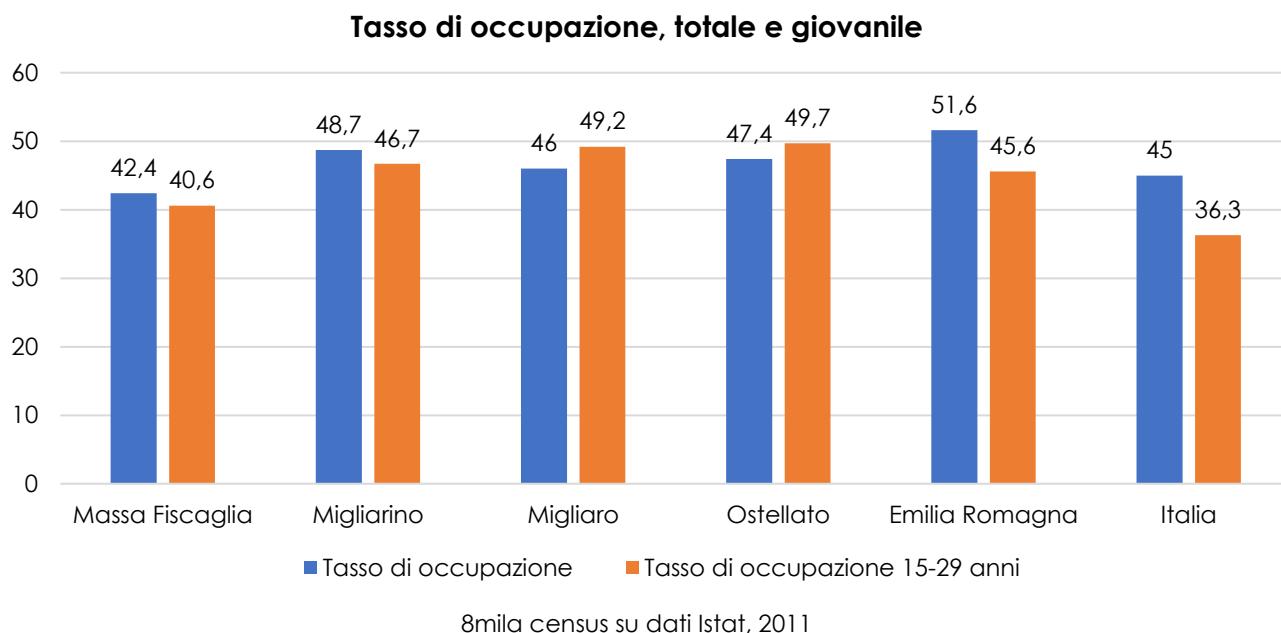


Il dato del valore aggiunto per settore, calcolato dalla Camera di Commercio di Ferrara sull'base dei bilanci depositati dalle aziende, riflette le specializzazioni già evidenziate: entrambi i Comuni hanno una incidenza dell'agricoltura superiore al dato provinciale, ma fra Fiscaglia e Ostellato emerge una forte propensione del primo verso i servizi (tanto da avvicinarsi molto all'aggregato provinciale) e una netta propensione del secondo verso l'industria (che genera il 45,6% del fatturato delle aziende insediate).



Variabili occupazionali

Un primo dato da rilevare a livello occupazionale è relativo all'incidenza della popolazione attiva fra i 15 e i 64 anni, quindi con attività lavorative in essere, rispetto al totale della popolazione campione. Emerge come Massa Fiscaglia, Migliarino, Migliaro (i dati fanno riferimento all'ultimo censimento generale) e Ostellato, condividano un **tasso di occupazione** simile, attorno al 47-50%, se si esclude il dato negativo di Massa Fiscaglia (42,4%). Tale livello occupazionale è inferiore alla media regionale e provinciale, ma in linea o leggermente migliore di quanto si registra nei Comuni vicini di Portomaggiore (46,6%), Argenta (47,6%) e Codigoro (46,8%).

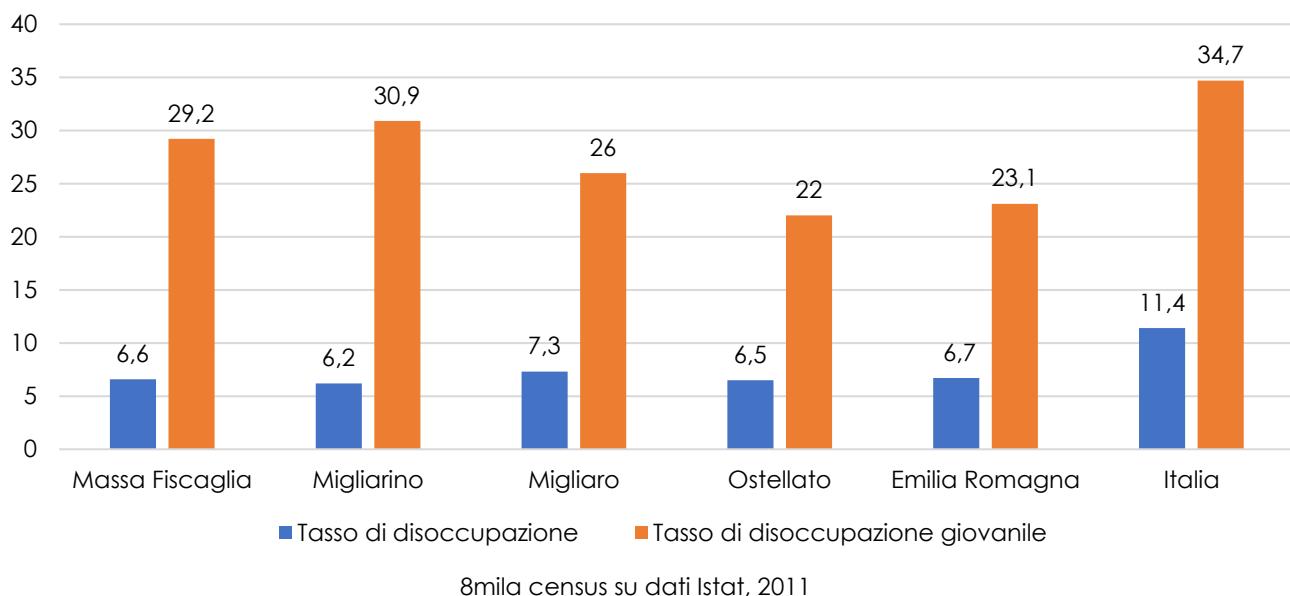


Analizzando invece il tasso di occupazione giovanile, si riscontra – sempre eccettuato Massa – come i Comuni oggetto dello studio abbiano una partecipazione al mercato del lavoro maggiore della media regionale e nazionale.

Venendo invece al **tasso di disoccupazione**, cioè quanti in età da lavoro stanno attivamente cercando un'occupazione e al momento non riescono a trovarla, si registra

un dato grossomodo analogo a quello regionale, senza particolari differenti fra i 4 territori. Il dato è – ovviamente – di molto inferiore a quello nazionale, che ha sempre manifestato tassi di disoccupazione più alti. Anche gli altri Comuni più grandi dell'area presentano un tasso di disoccupazione fra il 6 e 7%: Portomaggiore (6,5%), Argenta (6,2%) e Codigoro (6,3%).

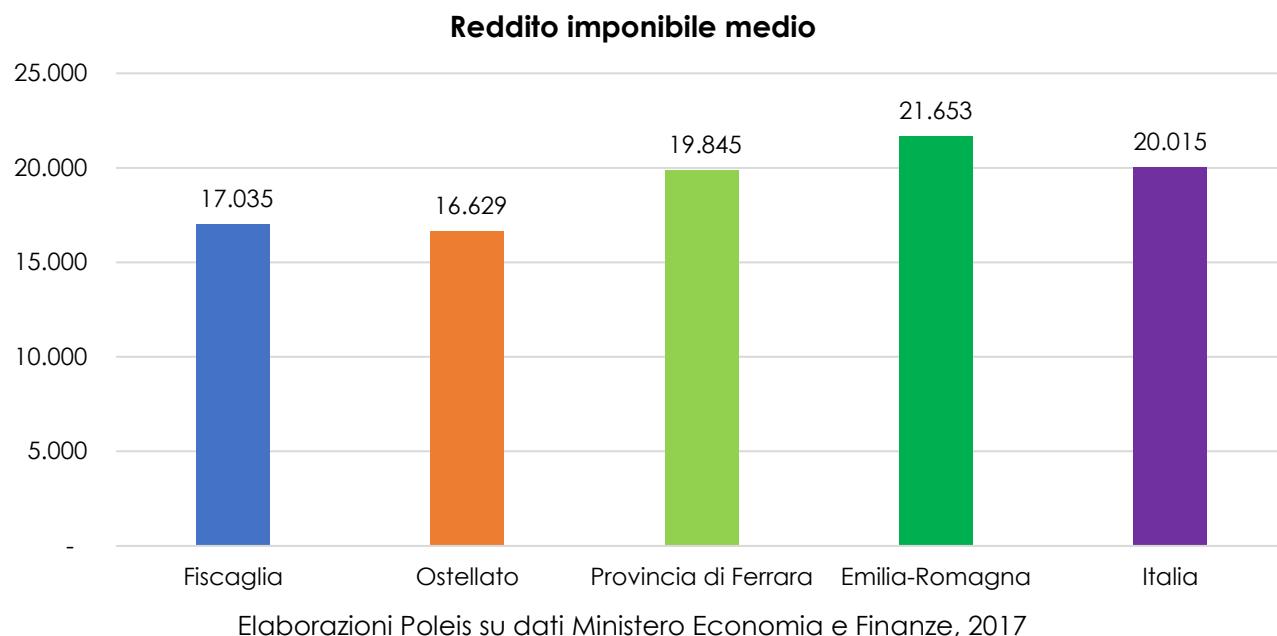
Tasso di occupazione, totale e giovanile



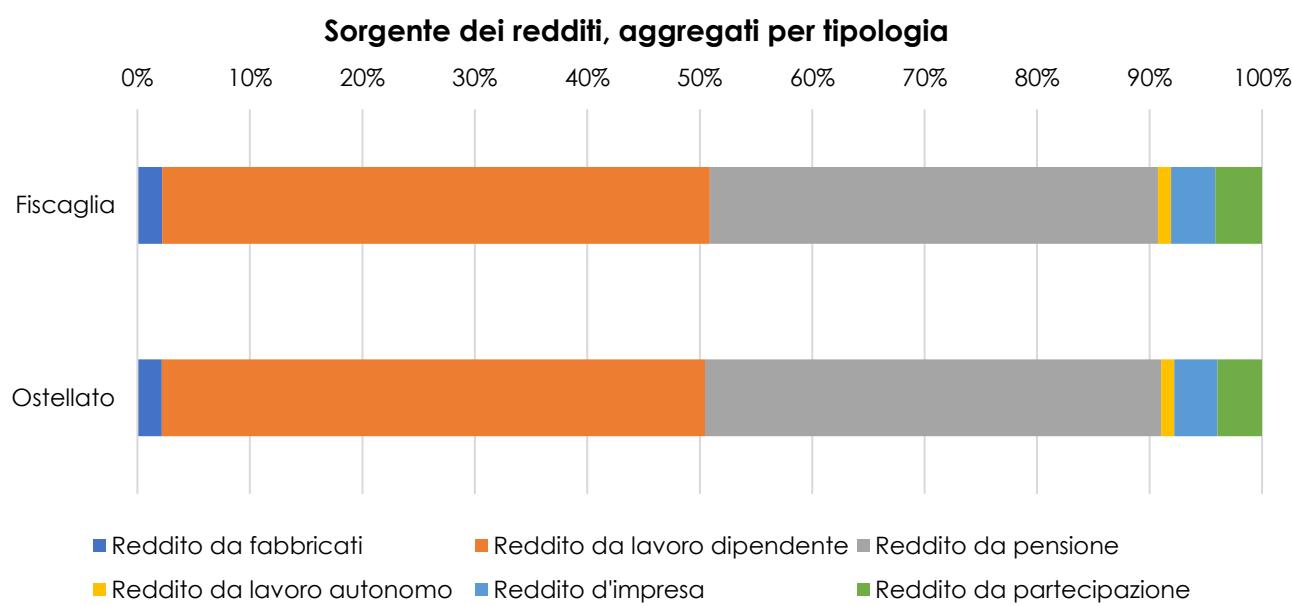
Per quanto compete i più giovani, qui invece si registra un livello peggiore della media regionale, specialmente nel Comune di Fiscaglia (fra 26 e 30,9% di disoccupazione giovanile), a fronte di un dato di Ostellato (22%) e della Regione (23,1%) che si manifestano come più contenuti.

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 imponibili complessivi dichiarati dai contribuenti residenti ed il numero dei contribuenti, evidenzia come **i redditi medi dei due Comuni siano molto simili nella loro quantificazione**, con un dato più alto di circa 400 euro a Fiscaglia, a fronte invece di una differenza in negativo di oltre 2.800 euro con la media provinciale e di oltre 4.600 euro con la media regionale. I due Comuni presentano quindi un reddito medio inferiore a quanto si registra complessivamente nel ferrarese ed in Emilia-Romagna.



Questo dato si può spiegare con la **forte incidenza dei redditi da pensione** che in entrambi i Comuni rappresentano il 40% del totale dei redditi prodotti nel territorio, a fronte del circa 49% rappresentato da redditi da lavoro dipendente. Come si può vedere dal grafico sotto, la partizione del totale della ricchezza prodotta dalle persone fisiche nei territori dei due Comuni è sostanzialmente identica se andiamo a leggere le varie sorgenti dei redditi: un ruolo secondario è giocato dal reddito d'impresa e dal reddito di partecipazione, mentre del tutto marginali sono i redditi da fabbricati e quelli da lavoro autonomo.



2.4 Sintesi del quadro conoscitivo

Dal quadro conoscitivo sopra descritto si possono rilevare una serie di osservazioni. Per molti degli aspetti toccati i Comuni di Fiscaglia ed Ostellato condividono caratteristiche simili ed un analogo posizionamento rispetto alle medie provinciali e regionali; per altri invece (è il caso delle imprese insediate) vi è una certa complementarietà. I principali punti si rifanno ai seguenti aspetti:

- Sia per Fiscaglia che per Ostellato si è assistito dal 1971 ad oggi a un **sensibile calo della popolazione residente**, principalmente negli anni Ottanta e Novanta, ma continuato quasi con la stessa intensità anche nell'ultimo quarto di secolo. Il calo è dovuto sia ad un saldo naturale estremamente negativo, sia a un saldo migratorio che registra anch'esso valori negativi o appena positivi, incapace quindi di compensare il calo della popolazione dovuto al maggior numero di decessi rispetto alle nascite. Attualmente i due Comuni passano di poco la soglia dei 15.000 abitanti, ma sulla base dei trend in atto è verosimile che il nuovo Comune si situai al di sotto di tale numero;
- L'età media della popolazione di entrambi i Comuni risulta fra le più avanzate della Regione: **sia Fiscaglia che a Ostellato vi sono circa 3 anziani over 65 ogni bambino con meno di 14 anni di età**. Per entrambi i Comuni, oltre alla diminuzione dei residenti, si porrà fortemente il tema della sostenibilità dei servizi alla persona che vedono fra i propri target la porzione di popolazione più anziana;
- A livello di pendolarismo, i tre Comuni originari di Fiscaglia e il Comune di Ostellato vedono un'incidenza di **popolazione che si sposta quotidianamente al di fuori del paese di residenza per motivi di studio e di lavoro** superiore a quanto si registra complessivamente nella Provincia di Ferrara e nella Regione Emilia-Romagna. In particolare Fiscaglia presenta un livello di pendolarismo molto forte. Entrambi i Comuni vedono un ruolo attrattore significativo svolto da Ferrara, ma è lo spostamento verso altri Comuni ferraresi a rappresentare la prima destinazione per entrambi, senza particolari preponderanze, ferma restando una propensione dei fiscagliesi verso i Comuni della parte settentrionale della provincia;
- Nei due Comuni si registra **la stessa percentuale di stranieri rispetto al totale dei residenti**, di poco superiore al 6%, un dato inferiore alla media provinciale e pari a quasi la metà di quello regionale. Le nazionalità più presenti risultano essere quelle del centro e est Europa;
- L'utilizzo del suolo presenta forti simmetrie fra i due Comuni, con una **fortissima vocazione agricola per entrambi**, a cui si associa una presenza di ambienti umidi e delle acque a Ostellato (l'area naturalista delle Vallette). L'area industriale ed in genere i territori urbanizzati risultano più ampi a Ostellato rispetto a Fiscaglia;
- A livello di viabilità comunale, i due enti presentano una grande estensione delle **strade** di competenza, con un dato pro capite sostanzialmente uguale, ma una estensione kilometrica più rilevante a Fiscaglia;
- Per quanto riguarda **l'economia locale**, vi è da dire che con la crisi economica (2007 – 2017) si è registrato un forte calo delle imprese insediate, superiore a quanto si è avvertito nel resto della provincia. Ad oggi si riscontra la stessa densità imprenditoriale rispetto al numero di residenti. A livello di unità locali, ma soprattutto di addetti, si riscontra una vocazione di Fiscaglia verso commercio e servizi, e di Ostellato verso l'industria in senso stretto;

- Infine, a livello reddituale i due Comuni registrano un **reddito imponibile medio nettamente al di sotto delle medie provinciali, regionali e nazionali**, fattore dovuto probabilmente alla sensibile incidenza dei redditi da pensione (che generalmente presentano importi più bassi rispetto ai redditi da lavoro dipendente).

3. Il punto di vista sulla fusione degli amministratori dei Comuni

A inizio giugno 2018 si sono svolte le interviste con Sindaci, volte ad approfondire alcuni aspetti oggetto dello studio e alla percezione dei decisori politici in merito alle opportunità e sfide offerte dalla possibile fusione fra i Comuni di Fiscaglia e Ostellato. Il seguente report riporta, in maniera anonima ed aggregata, le opinioni espresse dagli intervenuti, secondo alcuni temi principali: la situazione attuale dei Comuni; l'attuale configurazione dei servizi; le opportunità e le criticità della fusione, anche dal punto di vista dei cittadini e degli stakeholder.

La situazione attuale dei Comuni

Come prima cosa, agli amministratori è stato chiesto di fare una valutazione del **quadro di riferimento attuale nella propria realtà**, individuando i plusvalori e le difficoltà del proprio Comune.

In entrambi gli enti, **un punto di forza sono i servizi offerti al cittadino, in particolare nell'ambito del welfare**. Sia il Comune di Ostellato, che il Comune di Fiscaglia, hanno dedicato grande attenzione alla costruzione di un sistema di welfare in molti aspetti gratuito, attivando politiche per le famiglie e per la terza età. Il Comune di Ostellato, per esempio, garantisce agli anziani un servizio di trasporto che li porta dalla loro abitazione ai luoghi di cura. Così come il Comune di Fiscaglia, soprattutto dopo la fusione, ha lavorato molto sui servizi per le famiglie, reso gratuito il trasporto scolastico, il pre e il post scuola gratuito, dotato le aule di strumenti informatici di supporto come le Lim e i collegamenti WiFi e internet dedicati, aperto un centro per genitori e bambini, gratuito, e inoltre ha riorganizzato il sistema scolastico, non solo dal punto di vista delle classi ma anche delle strutture principali, che sono state adeguate dal punto di vista delle misure antisismiche.

Nonostante questo, entrambi i Comuni risentono di un **forte calo demografico**, che rischia di vanificare tutto il lavoro fatto per l'ampiamento e la qualità dei servizi, da qui la necessità di unirsi per generare politiche di collegamento tra formazione, scuola, lavoro che aumentino la sostenibilità dei servizi stessi.

Un Comune nuovo consentirebbe di potenziare i servizi di welfare e di creare di nuovi rivolgendoli principalmente alle persone più giovani e diventando attratti per nuovi insediamenti di giovani coppie in particolare.

Tornando ai punti di forza, un altro plusvalore del Comune di Ostellato è una situazione molto fiorente dal punto di vista del tessuto economico, caratterizzato dalla presenza di un'area industriale di rilievo, sia per numero

Abbiamo costruito un sistema di welfare locale gratuito che credo faccia la differenza

L'andamento demografico rischia di vanificare una serie di servizi, buone pratiche, tessuto economico che è stato costruito per il fatto che mancano i cittadini

Siamo partiti da tre fragilità che si sono messe insieme, con alcune criticità nei bilanci, e siamo riusciti a portare la situazione alla tranquillità

di addetti che per la qualità degli insediamenti e la capacità di attrarre investimenti anche a livello internazionale, che ne fa **uno dei principali poli produttivi della provincia di Ferrara**.

Fiscaglia ha un tessuto produttivo composto da piccole e micro imprese molto diffuso. Un solo Comune, unico interlocutore con le imprese Sipro e in accordo con le Associazioni di categoria è sicuramente più incisivo nell'individuare collegamenti di carattere produttivo fra grande e piccole realtà. A vantaggio di tutto il sistema economico.

Fiscaglia da parte sua può vantare il fatto di aver costruito, proprio nel percorso post fusione, una **situazione economica molto stabile**, nonostante le tre realtà di partenza avessero qualche debolezza. Anche in questo caso, particolare attenzione è stata rivolta ai cittadini: il primo bilancio del Comune unico è infatti intervenuto sulla tariffazione fiscale per renderla omogenea e far sì che nessuno potesse sentirsi cittadino di serie A o di serie B.

L'esperienza della fusione recente di soli quattro anni ha rappresentato da una parte la voglia di fare meglio correggendo le criticità, in una dimensione più grande; dall'altra la necessità di non perdere quello che si è conquistato o mantenere ciò che potrebbe essere utile al nuovo comune di dimensioni più grandi.

Bisogna aver chiare le opportunità che potrà veramente offrire la fusione ai due Enti: per il Sindaco di Ostellato, mettere a sistema le due realtà significherebbe **creare un Comune in cui Fiscaglia e Ostellato si completano a vicenda**, per esempio sul fronte del personale, che è un tasto dolente in quanto negli ultimi anni il Comune di Ostellato ha purtroppo registrato un vero e proprio calo, anche a causa della scomparsa di persone giovani. La fusione potrebbe essere l'occasione per una riorganizzazione che valorizzi le professionalità presenti nei due Comuni, in un assetto più adeguato alle dimensioni e alle esigenze del territorio.

Una fusione a cavallo tra due Unioni

Un tema molto delicato, nel caso dei due Comuni, è quello delle gestioni associate dei servizi: **Fiscaglia e Ostellato infatti fanno parte di due Unioni, e molto diverse tra loro.**

Il Comune di Fiscaglia appartiene all'Unione Delta del Po, un ente poco strutturato, che solo di recente ha iniziato veramente un percorso di trasferimento di funzioni in seno

Sono passati solo quattro anni, la fusione è un processo delicato, che va costruito giorno per giorno

L'Unione Delta del Po al momento è un contenitore che ha una situazione non molto chiara

L'Unione Valli e Delizie ha dimostrato di non essere solo un ente sulla carta ma di avere unità di giudizio, di intenti, di istanze

all'Unione, e che al momento ha solo una gestione in convenzione della polizia municipale, l'Ufficio di Piano per il sociale, e due delibere per il conferimento di catasto e protezione civile.

Il Comune di Ostellato invece fa parte dell'Unione Valli e Delizie, che gestisce per conto dei Comuni l'urbanistica, la programmazione territoriale, il SUAP, i tributi, il personale e la protezione civile. Un ente che ha dimostrato la capacità sia di gestire i servizi, che di interagire con i livelli politici superiori, quando necessario: un'Unione che è stata voluta dai Comuni che ne fanno parte, che hanno tutte le ragioni per stare insieme, dalla condivisione di una stessa area territoriale, di uno stesso tessuto economico all'appartenenza allo stesso sub distretto socio sanitario.

Il tema del futuro del nuovo Comune è sicuramente un tema delicato, sarà necessario valutare quali vantaggi effettivi si potrebbero avere rispetto alla scelta che sarà compiuta. Si potrà decidere di stare da una parte o da un'altra oppure si potrebbe ripensare il contenitore Unione in funzione del Territorio che comprende le due Unioni stesse. Un Nuovo Comune e un nuovo modello di Unione. Una decisione che, in ultima istanza, dovrà essere della Regione.

Opportunità è criticità del percorso di fusione

Ai Sindaci è stato poi chiesto quali sono le opportunità, e le criticità, che vedono nel percorso di fusione, e quale valore aggiunto si aspettano dal nuovo Comune unico.

Per entrambi i Sindaci, **le possibili criticità sono quelle che naturalmente derivano da un processo aggregativo tra due enti diversi**. Prima di tutto, c'è il timore di una perdita di identità del territorio storico, rispetto al quale bisogna rassicurare i cittadini, perché la fusione non significa annullamento di quel sano localismo che esiste anche all'interno di uno stesso Comune.

Poi c'è la paura del decadimento/allontanamento del servizio, rispetto alla quale pure bisogna invece comunicare il messaggio che l'obiettivo sarà migliorare i servizi, senza far perdere ai cittadini i loro punti di riferimento.

Nel caso di Fiscaglia, sarà ancora più importante riuscire a spiegare al cittadino quali ulteriori vantaggi di sistema potrà avere – “di nuovo” – da una fusione. In questo caso sicuramente **è rassicurante la consapevolezza che si parla di due realtà solide**, due enti robusti che possono veramente con le risorse straordinarie che avranno a

Credo sia una scelta da condividere, bisogna fare una valutazione, capire cosa funziona, come funziona, e con quali benefici per il territorio

Immagino le criticità tipiche di un processo aggregativo, di un matrimonio tra soggetti diversi

A un fiscagliese non puoi raccontare le cose che hai già raccontato

Bisogna lavorare molto sulla comunicazione, per far ragionare il cittadino medio sull'opportunità di due territori che si uniscono, con una situazione economica stabile

disposizione creare valore aggiunto sul territorio, con le politiche per la cittadinanza, che sono un obiettivo comune già riconosciuto. Bisogna però considerare, sempre parlando delle risorse rese disponibili dalla fusione, che nel caso del Comune di Fiscaglia non si ripartirà da zero, ma che riceverà contributi per altri dieci anni, maggiorati della quota relativa alla fusione con Ostellato. E' vero che nei primi anni, le risorse straordinarie sono servite anche per recuperare problematiche di bilancio degli ex tre enti che compongono Fiscaglia. Mentre in questo caso le risorse sono un valore aggiunto importante che può essere utilizzato appieno per progetti di consolidamento e di sviluppo, **con l'auspicio che la Regione applichi veramente quel principio di favore previsto dalla normativa per gli enti nati da fusione nei programmi e provvedimenti regionali che prevedono contributi agli enti locali.**

La fusione dal punto di vista delle imprese

Ostellato, come già rilevato, ha un'area industriale rilevante ma che rischia di diventare un colosso con i piedi di argilla perché il territorio è disabitato. **IL MONDO ECONOMICO**, con questa premessa, **non può che essere favorevole a un'ipotesi di fusione**, perché c'è la consapevolezza che una realtà aggregata di una certa dimensione potrà fare di più, grazie a un maggiore peso politico, e anche a una maggiore disponibilità di risorse. Inoltre, Fiscaglia ha delle aree artigianali che potrebbero essere complementari rispetto all'area industriale, si tratta di cercare di costruire una filiera. Poi ci sono anche altri ambiti su cui lavorare, come per esempio la promozione del territorio dal punto di vista turistico, per cercare di favorire anche la nascita e lo sviluppo di attività in questo settore.

A me piacerebbe che venisse fuori l'idea del territorio che fa massa critica, nel mondo bisogna avere le spalle robuste, la provincia di Ferrara non è una realtà banale, il nuovo Ente potrebbe fare la differenza anche per il territorio in cui si trova. Bisogna avere l'obiettivo comune di rispettare un principio di sussidiarietà

La fusione dal punto di vista di cittadini e stakeholder

L'ultimo tema affrontato con i Sindaci è stato quello della conoscenza del progetto di fusione sul territorio: il percorso è solo all'inizio,

I Sindaci stanno organizzando i primi incontri con gli stakeholder, riunendo piccoli gruppi di interesse. Hanno riscontrato curiosità, interesse, aspettativa, e non una ostilità a priori. In alcuni casi si è registrata ostilità verso la fusione, E' ovvio che ci siano delle perplessità, in modo particolare a Fiscaglia essendo questa proposta di fusione molto ravvicinata alla precedente. Discutendo e

ragionando con le persone viene generalmente riconosciuta la bontà del progetto.

I cittadini riescono a vedere come questo progetto vada a completare un percorso che già in passato si era immaginato che potesse essere a quattro e non solo a tre.

4. La dimensione economico-finanziaria: analisi dei bilanci

Questo 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 dalla Relazione dell'organo di revisione al rendiconto di gestione – esercizio 2016 dei due Comuni, dal progetto Finanza del territorio della Regione Emilia-Romagna, dalla Banca dati enti locali on line (Ministero dell'Interno) ed integrati quando necessario attraverso la richiesta di ulteriori informazioni ai responsabili dei servizi economico-finanziari degli Enti. Sono presenti inoltre riferimenti alla realtà nazionale e regionale, tratti dalla banca dati ISTAT (dati Ministero dell'Interno) e dalla pubblicazione a cura di ANCI-IFEL “I Comuni italiani 2017”.

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), di uscite (spese correnti) e di indebitamento.

4.1 Il 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 cinque 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), al netto inoltre del fondo pluriennale vincolato per spese correnti e del fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale.

Possiamo rilevare **che per entrambi i Comuni negli ultimi 5 anni si è sempre realizzato un avanzo di amministrazione**, in maniera più cospicua per il Comune di Fiscaglia, ma in modo costantemente crescente per il Comune di Ostellato (fino a più di 1,5 milioni di euro di avanzo a rendiconto 2017).

Risultato di amministrazione, bilanci consuntivi 2013 - 2017

Al 31 dicembre	Fiscaglia	Ostellato
2013	350.432 *	24.133
2014	250.000	36.432
2015	1.198.286	362.879
2016	826.254	909.167
2017	1.100.903	1.536.206

*Il dato 2013 è calcolato dalla somma dei tre avanzi di amministrazione dei Comuni di Massa Fiscaglia, Migliarino e Migliaro.

La consistenza del risultato di amministrazione nel suo variare risente inoltre dell'impatto circa la 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 la 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). **Le somme**

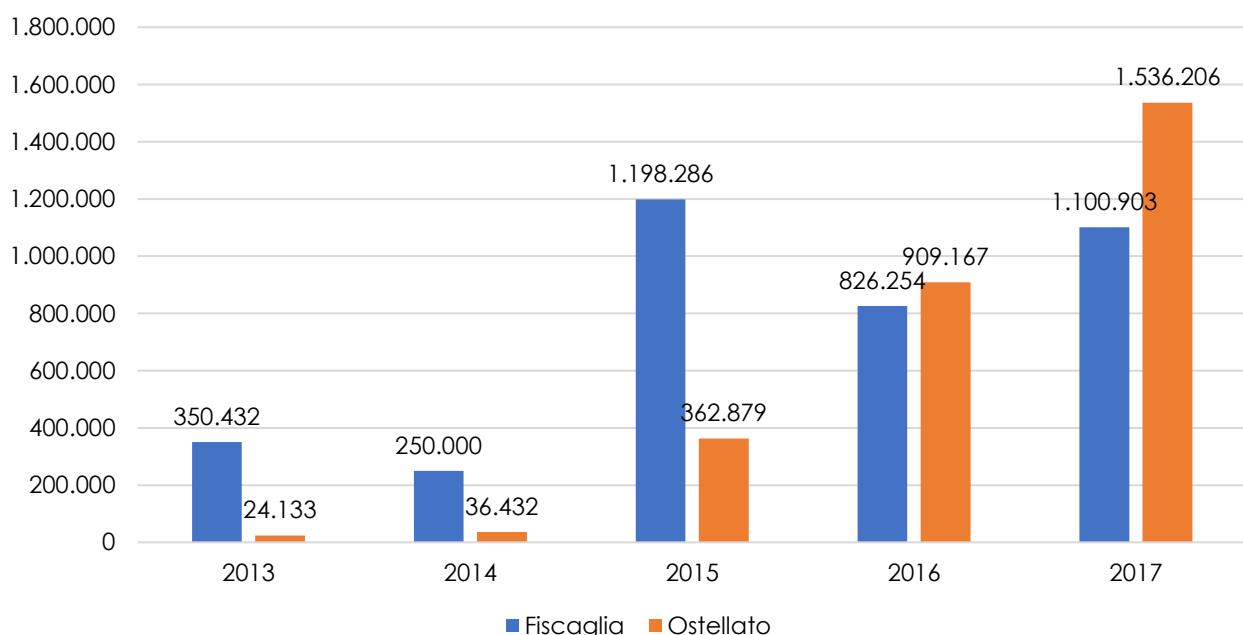
vincolate del risultato di amministrazione di amministrazione 2016 sono pari al 61,4% del totale a Fiscaglia (507.369 euro) e del 42,2% a Ostellato (525.873 euro).

Composizione del risultato di amministrazione, consuntivo 2016

	Fiscaglia	Ostellato
Risultato di amministrazione	826.254	909.167
di cui:		
Parte accantonata	477.818	220.000
Parte vincolata	18.053	163.294
Parte destinata a investimenti	11.498	-
Parte disponibile	318.884	525.873

Entrambi i Comuni quindi, e specialmente negli esercizi 2016 e 2017, presentano un buon livello di sostenibilità economico-finanziaria.

Risultato di amministrazione, bilanci consuntivi 2013 - 2017



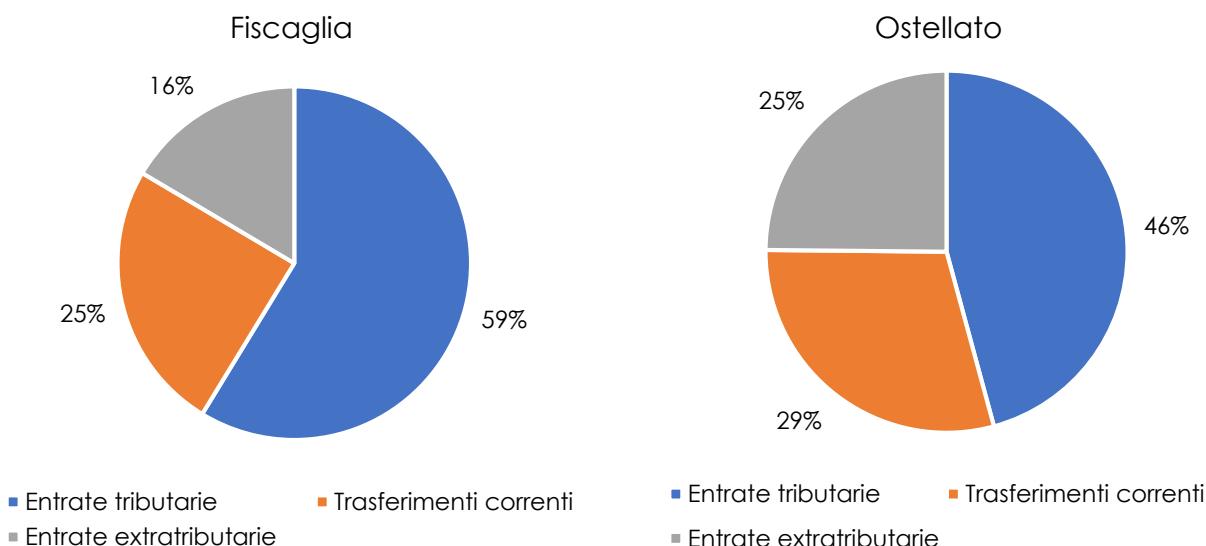
4.2 Analisi delle entrate

Il primo aspetto da considerare analizzando le **entrate correnti** per Fiscaglia e Ostellato 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 extra-tributarie (che non sono riconducibili alle prime due categorie, come i proventi dei servizi pubblici, eventuali utili di aziende controllate, interessi su crediti o anticipazioni...).

A fronte di un dato pro capite che, come si vedrà più avanti, presenta una quantificazione più alta a Fiscaglia, **si registra una generale somiglianza nella partizione dei primi tre Titoli delle fonti di entrata.**

Questo dato è peculiare perché – a causa dei trasferimenti da parte dello Stato e della Regione per i Comuni istituiti tramite fusione – ci si dovrebbe aspettare un dato particolarmente rilevante per Fiscaglia (ed in effetti con un quarto delle entrate tramite trasferimenti, il livello non è basso). Ma anche il Comune di Ostellato, con oltre 1,6 milioni di euro, presenta un dato significativo (29% del totale delle entrate correnti): ciò è frutto principalmente di trasferimenti ex Fondo di solidarietà comunale (1.123.923 euro) e trasferimenti statali compensativi per mancate entrate IMU e TASI (382.409 euro). In ogni caso per entrambi i Comuni il Titolo I (entrate tributarie) rappresenta quello più “pesante” in termini di accertamenti.

Classificazione delle entrate correnti

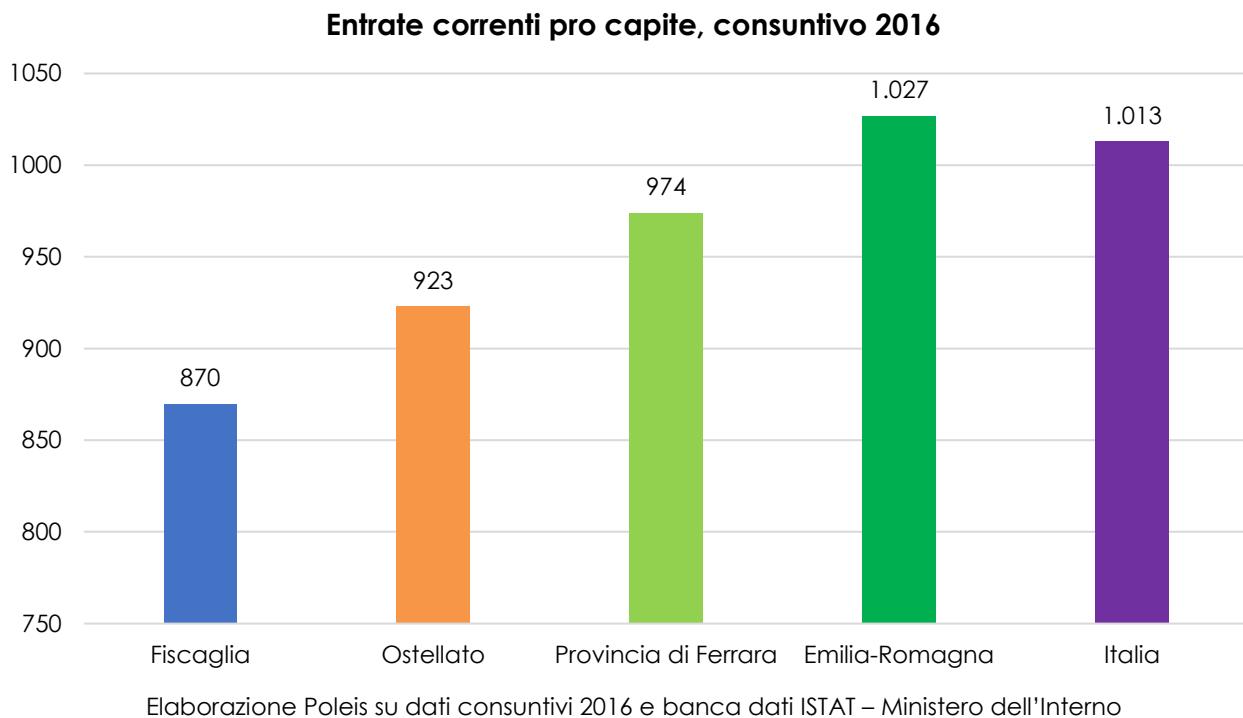


Classificazione delle entrate correnti, consuntivo 2016

	Entrate tributarie	Trasferimenti correnti	Entrate extratributarie	Totale
Fiscaglia	4.604.989	1.944.587	1.292.231	7.841.807
Ostellato	2.591.307	1.662.389	1.406.486	5.660.182

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 Fiscaglia si rileva un dato pari a 870 euro pro capite, per Ostellato di 923 euro.

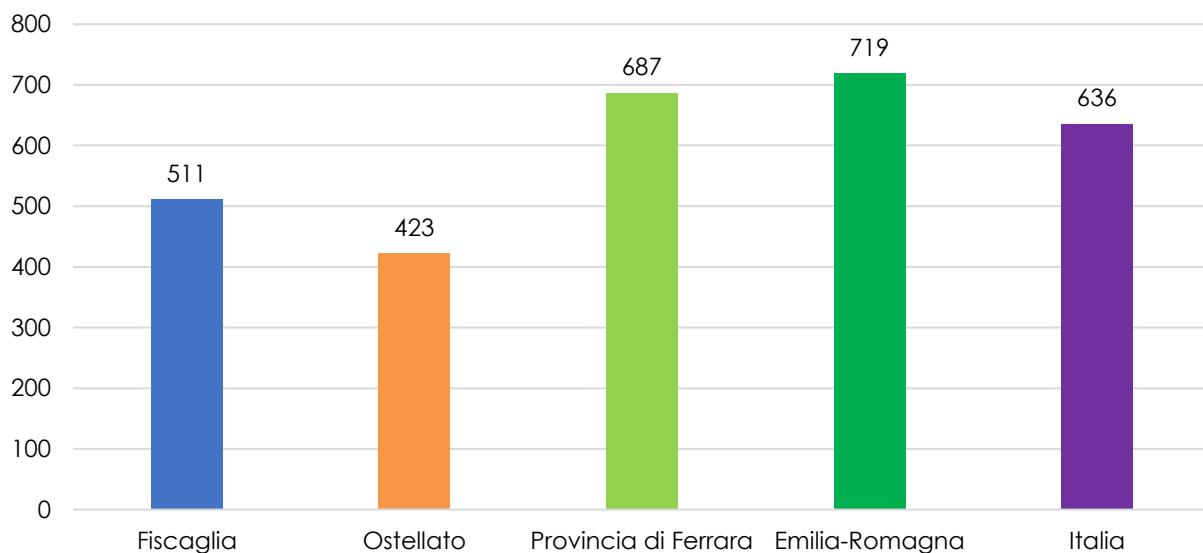


Si tratta di un dato basso se confrontato con la media dei Comuni ferraresi ed emiliano-romagnoli, ma anche rispetto alla media dei Comuni italiani. Questo dato si riflette sulla minor tassazione - entrate tributarie - che come vedremo contraddistingue i due Comuni rispetto al resto degli enti analoghi della Regione e dello Stato.

Un altro indicatore che descrive la situazione in merito alle entrate comunali è appunto la **pressione tributaria**, calcolata come rapporto fra le entrate tributarie (principalmente IMU, TASI ed addizionale comunale IRPEF per i due Comuni) ed il numero degli abitanti. Questo indicatore rileva il carico tributario per residente.

Per Fiscaglia si rileva un dato pari a 511 euro pro capite, per Ostellato di 423 euro pro capite, dovuto, come vedremo, ad un minore contributo in particolare di IMU. In entrambi gli enti si riscontra ad ogni modo un dato nettamente inferiore alla media dei Comuni ferraresi (che segna un +176 euro in media rispetto a Fiscaglia) ed alla media dei Comuni emiliano-romagnoli (+208 euro in media rispetto sempre a Fiscaglia) e italiani (+125 euro). Di conseguenza, anche in presenza contenuta differenza fra i due (88 euro pro capite di scarto), capiamo come Fiscaglia ed Ostellato presentino globalmente un livello impositivo nettamente inferiore agli altri aggregati superiori.

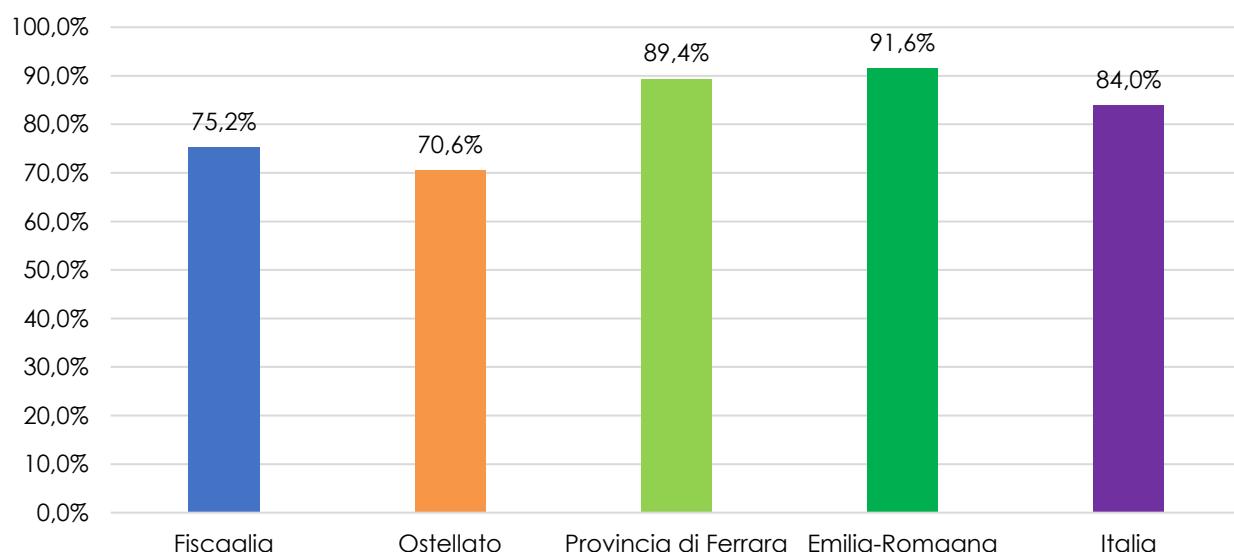
Pressione tributaria pro capite



Elaborazione Poleis su dati consuntivi 2016 e banca dati ISTAT – Ministero dell’Interno

Un ultimo 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, della Regione e di altri enti pubblici. Sulla base di quanto osservato in precedenza non stupisce che entrambi i Comuni risentano per questo indicatore dei cospicui finanziamenti statali. **Il dato, sia per Fiscaglia che per Ostellato, è inferiore di circa 15 – 20 punti alla media provinciale e regionale**, a confermare quindi la peculiarità del bilancio dei due enti (derivante dai finanziamenti da fusione per il Comune più grande e dai trasferimenti compensativi IMU e TASI per il Comune più piccolo). Se dunque questo dato rappresenta un aspetto di cui tener conto nella programmazione finanziaria, è pur vero che non rappresenta uno squilibrio strutturale dei bilanci tale da pregiudicare un buon livello di autonomia finanziaria, una volta terminati gli incentivi post fusione.

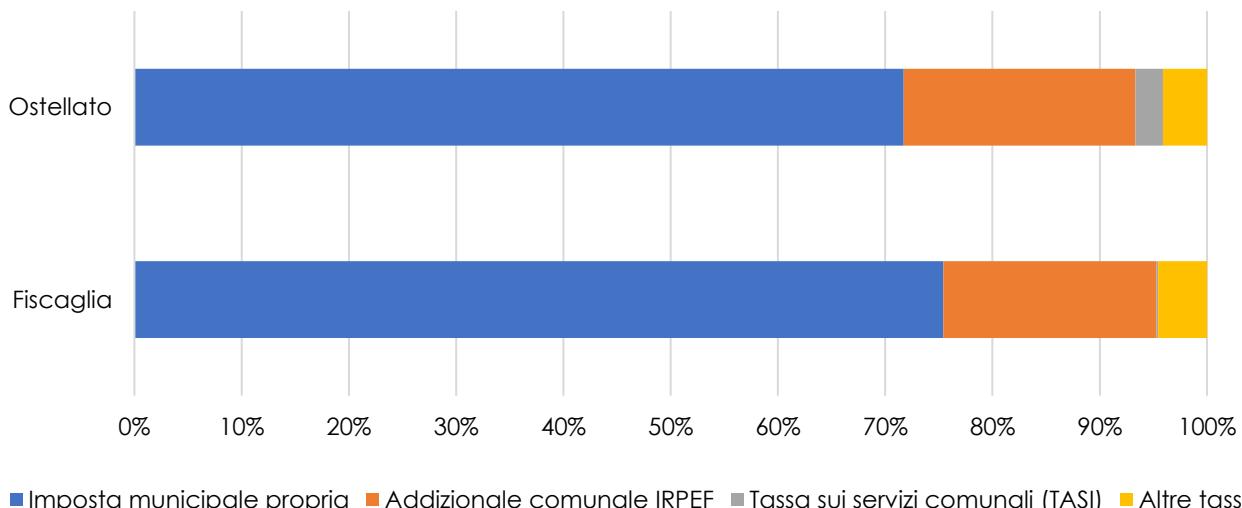
Autonomia finanziaria (%)



Elaborazione Poleis su dati consuntivi 2016 e banca dati ISTAT – Ministero dell’Interno

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 tre fonti di entrata tributaria per il 2016: IMU, addizionale comunale Irpef e TASI, 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.

Composizione percentuale delle entrate tributarie



Si può apprezzare come oltre il 70% delle entrate tributarie derivi dall'IMU, per entrambi i Comuni, e come la quota rimanente sia sostanzialmente rappresentata dall'addizionale comunale all'Irpef. Risultano infatti marginali i gettiti derivanti da TASI (sostanzialmente assenti a Fiscaglia) e da altre tasse e imposte, che rappresentano fra il 7% (Fiscaglia) e il 5% (Ostellato) del totale.

Classificazione delle entrate tributarie, consuntivo 2016

	IMU	Addizionale comunale Irpef	TASI	Altre tasse e imposte	Totale
Fiscaglia	2.278.224	600.000	5.000	137.500	3.020.724
Ostellato	1.858.321	560.000	66.502	106.484	2.591.307

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 o meno 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 vedere entrambi i Comuni hanno optato per una aliquota unica, fissa allo 0,8 % a Fiscaglia e allo 0,75 % a Ostellato, con il Comune nato da fusione che prevede inoltre una esenzione

per redditi inferiori a 4.500 euro annui. In partenza quindi si denota una struttura abbastanza simile fra i due enti.

Aliquote Irpef Fiscaglia	
0,8	Aliquota unica
Esenzione per redditi fino a 4.500 euro	
Aliquote Irpef Ostellato	
0,75	Aliquota unica

Fonte: Delibere consiliari

I relativi **accertamenti in bilancio** relativi al 2016 nei due Comuni sono i seguenti:

Fiscaglia	600.000
Ostellato	560.000
Totale	1.160.000

Questi invece i dati parametrati rispetto alla popolazione:

Fiscaglia	66
Ostellato	93
Totale	77

A che cosa è dovuta la differenza fra il dato pro capite di Fiscaglia (più basso) e quello di Ostellato (più alto)? Il motivo sembra essere la presenza di soglia di esenzione a Fiscaglia (che porta a 147 contribuenti in meno rispetto all'addizionale regionale, secondo le ultime dichiarazioni fiscali 2016 – redditi 2015).

Ora, volendo ipotizzare **l'impatto economico dell'estensione della tassazione più favorevole a tutto il territorio del possibile Comune unico** (aliquota allo 0,75 e soglia di esenzione per redditi inferiori ai 4.500 euro), si può stimare un mancato gettito pari a circa **230.000 euro annui**.

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. Il mancato gettito è compensato dallo stato attraverso trasferimenti agli enti locali, come abbiamo già avuto modo di vedere.

Nelle tabelle che seguono è rappresentata la situazione relativa al 2017, che presenta alcune differenze fra i due Comuni. Da una parte Fiscaglia prevede per le abitazioni delle categorie catastali A/1, A/8 e A/9b (case “di lusso”) una aliquota allo 0,50, mentre Ostellato la abbassa allo 0,40; dall’altra per la rimanente aliquota base, che è categoria residuale nella quale ricadono i terreni agricoli, le aree fabbricabili ed altri fabbricati non diversamente specificati, il Comune di Fiscaglia ha una aliquota allo 0,96, mentre Ostellato sale all’ 1,066. **Si verifica quindi una situazione dove l’aliquota base è più alta a Ostellato, mentre l’aliquota per le case di lusso è più alta a Fiscaglia.** Questa combinazione porta ad un dato che – pur presentando una differenza pro capite di circa 50 euro – non si discosta eccessivamente fra i due bilanci dei due enti.

Aliquote IMU Fiscaglia	
0,50	Abitazione principale comprese categorie catastali A/1, A/8, A/9b e pertinenze
0,96	Aliquota base (terreni agricoli, aree fabbricabili, altri fabbricati)
Aliquote IMU Ostellato	
0,40	Abitazione principale comprese categorie catastali A/1, A/8, A/9b e pertinenze
1,066	Aliquota base (terreni agricoli, aree fabbricabili, altri fabbricati)

Fonte: Delibere consiliari

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

Fiscaglia	2.278.224
Ostellato	1.858.321
Totale	4.136.545

E questo è il dato parametrato rispetto alla popolazione residente:

Fiscaglia	252
Ostellato	308
Totale	275

La differenza degli accertamenti pro capite suggerisce – ed è un aspetto che trova conferma anche nell'analisi del quadro conoscitivo in merito all'estensione delle aree urbanizzate e alla maggiore rilevanza dell'industria in senso stretto per Ostellato – che nel Comune minore vi sia una base imponibile (in particolare di fabbricati ad uso produttivo) più estesa rispetto a quella di Fiscaglia, e che quindi genera un gettito maggiore. Si può giudicare come marginale la rilevanza sia dell'aliquota per le case di lusso, sia per le seconde case (aliquota base), che non dovrebbero essere troppo numerose rispetto alle altre fattispecie impositive.

Volendo stimare **l'estensione dell'aliquota base di Fiscaglia a Ostellato, abbassando dunque di uno 0,10 il prelievo tributario, si può stimare un mancato gettito pari a circa 190.000 euro**. Tale importo non deve stupire, dal momento in cui, come si è visto, l'IMU rappresenta la principale fonte di entrata tributaria per entrambi gli enti. Si suggerisce quindi cautela nel modificare la struttura delle aliquote, valutando nel dettaglio gli effetti di bilancio, anche sulla base di dati di dettaglio in possesso dell'Ufficio tributi.

Da segnalare inoltre che sia Fiscaglia che Ostellato nel 2016 hanno portato a termine attività di controllo delle dichiarazioni e dei versamenti, e che in particolare le **entrate per recupero per evasione** sono state pari a 228.614 euro (IMU) e 100.000 euro (ICI) a Fiscaglia; e 86.927 euro (IMU) e 86.832 euro (ICI) a Ostellato, ad indicare che entrambi gli enti, uno con una struttura propria e l'altro con gestione associata in Unione Valli e Delizie, riescono a recuperare ulteriori risorse tramite il contrasto all'evasione tributaria.

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. 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.

La TASI ha lo scopo di finanziare i servizi indivisibili, come la gestione dei beni patrimoniali, i servizi anagrafici, le funzioni di polizia locale, la viabilità ed illuminazione pubblica. Per il Comune di Fiscaglia non si presentavano fattispecie imponibili diverse dalle case principali non di lusso, motivo per cui questa tassa non presenta accertamenti nel Comune più grande e le sue aliquote non sono state deliberate dall'organo consiliare (e i 5.000 euro accertati rappresentano residui attivi dagli esercizi precedenti). Ostellato ha invece deliberato una aliquota per fabbricati rurali ad uso strumentale, che genera circa 66mila euro di gettito.

Aliquote TASI Ostellato	
0,10	Fabbricati rurali ad uso strumentale

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

Fiscaglia	5.000
Ostellato	66.502
Totale	71.502

E questo è il dato parametrato rispetto alla popolazione residente:

Fiscaglia	1
Ostellato	11
Totale	5

Qualora il nuovo Comune decidesse di azzerare questa fonte di entrata, l'onere per il mancato gettito sarebbe pari a circa 70.000 euro.

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 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 e dai piani finanziari della TARI definiti dal gestore, di concerto con ATERSIR e con gli enti locali.

In entrambi i Comuni il gestore per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani è AREA SPA (oggi CLARA SPA), con sede a Copparo. Entrambi i Comuni hanno esternalizzato sia la gestione del servizio che del relativo tributo, che per questo motivo non viene rilevato all'interno del bilancio, né come voce di entrata né come voce di spesa. A seguito della fusione si dovrà definire un nuovo piano finanziario con il gestore e definire se verranno confermati gli attuali piani finanziari comunali e, nelle more della definizione di nuove tariffe, si potrà mantenere la differenziazione ad oggi presente. Ad ogni modo,

avendo esternalizzato anche la riscossione della tassa, l'aggregazione dei due enti non impatta sugli equilibri di bilancio per questa specifica fonte di entrata.

Entrate extratributarie

Di seguito si riportano alcuni dati relativi al **Titolo III 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.

	Fiscaglia	Ostellato	Totale
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	813.193	867.160	1.088.181
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione irregolarità e illeciti	225.923	322.220	914.385
Interessi attivi	17	140	157
Rimborsi e altre entrate correnti	253.098	216.964	695.985
Totale	1.292.231	1.406.484	2.698.708

Parametrati rispetto alla popolazione residente:

	Fiscaglia	Ostellato	Totale
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	90	144	72
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione irregolarità e illeciti	25	53	61
Interessi attivi	0	0	0
Rimborsi e altre entrate correnti	28	36	46
Totale	143	233	179

Le principali differenze si riscontrano nella vendita di beni e servizi e nei proventi derivanti dalla gestione dei beni, per i quali il Comune di Ostellato accerta circa 867mila euro a fronte dei circa 813mila euro di Fiscaglia. Questo è dovuto ad alcune poste particolarmente significative per Ostellato: in particolare dal canone di concessione dell'impianto di compostaggio (403.527 euro), che va a sommarsi al canone di affitto a CADF per impianti idrici (83.179 euro), ai proventi per la gestione della refezione scolastica (72.189 euro), ai proventi da servizio metanodotto in concessione (64.791 euro), ai proventi per la gestione del trasporto scolastico (49.566 euro), ed altre fonti minori. Fiscaglia parimenti presenta entrate extra tributarie per i servizi alla persona che eroga ai cittadini (refezione scolastica circa 170mila euro, nido comunale per circa 40mila euro), e per canoni da concessione e contributi su servizi pubblici locali (servizio distribuzione del gas per 195mila euro, concessioni cimiteriali per circa 80mila euro, contributo dall'impianto fotovoltaico di Massa Fiscaglia per circa 30mila euro). In caso si aggregazione il nuovo Comune continuerà a beneficiare di tali entrate.

Per quanto riguarda le attività di controllo, le entrate di questa fonte sono quasi totalmente rappresentate da sanzioni per violazioni del codice della strada, pari a 320.000 euro a Ostellato e 150.000 euro a Fiscaglia (malgrado Fiscaglia abbia un'estensione delle strade comunali assai più significativa). Forse su questo fronte l'aggregazione potrà produrre più proventi, dovuto ad un controllo più efficace dei limiti di velocità sulle strade del nuovo Comune – anche grazie al mantenimento di un Corpo unico intercomunale o dalla

realizzazione di nuovi impianti di controllo automatici. Tali scelte saranno fra i compiti della possibile nuova amministrazione.

Globalmente possiamo evidenziare come per questo Titolo non emergano differenze dovuti a squilibri che possano pregiudicare una aggregazione dei due bilanci.

4.3 Analisi del debito comunale

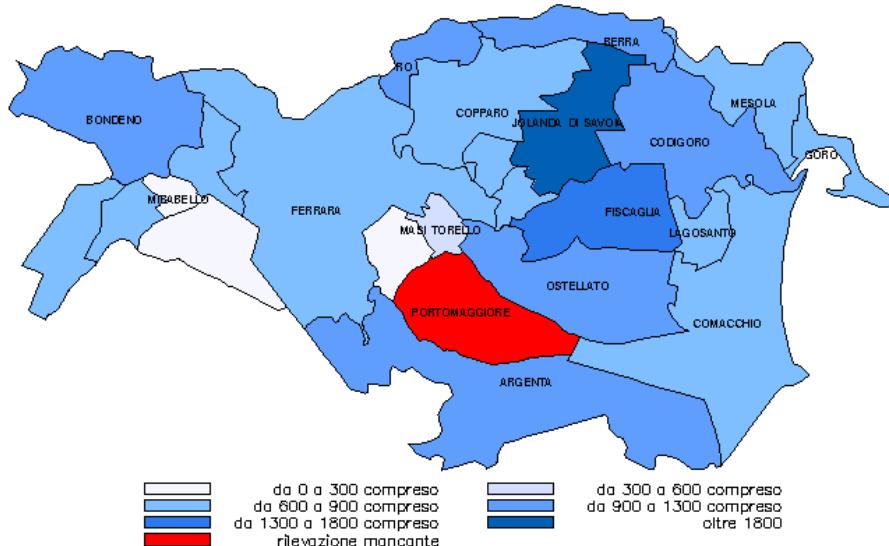
Di seguito la situazione del debito residuo nei due Comuni al 31/12/2017, così come illustrata nella relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2017. Il debito medio per abitante, anche conseguentemente ai sempre maggiori vincoli di bilancio imposti dalla normativa statale, è calato oppure è rimasto stabile in entrambi i Comuni a partire da inizio anni Duemila ad oggi, anche se negli ultimi 5 anni sono stati stipulati 2 mutui a Fiscaglia e 14 mutui a Ostellato. In particolare, a Ostellato si è passati da 1.511,86 euro di debito pro capite di fine 2001 a 1.173,58 di fine 2017; mentre nei tre Comuni che hanno originato Fiscaglia⁷ si è andati da 982,20 euro (Massa Fiscaglia), 1.145,54 euro (Migliarino) e 1.728,37 euro (Migliaro) di fine 2008 ai 1.513,12 attuali. Bisogna inoltre sottolineare come 27 degli attuali 104 mutui di Fiscaglia andranno ad estinguersi nel prossimo quinquennio (circa il 26%), mentre a Ostellato verranno meno 18 mutui su 74 (circa il 24%).

In ogni caso, bisogna sottolineare come i due Comuni si denotino come maggiormente indebitati rispetto a quanto normalmente si osserva nei Comuni ferraresi e a maggior ragione di quelli emiliano-romagnoli.

	Numero mutui	Debito residuo	Debito medio per abitante
Fiscaglia	104	13.219.153,93	1.513,12
Ostellato	74	7.076.736,30	1.173,58
Totale	178	20.295.890,23	1.358,68

Elaborazioni Poleis su bilanci consuntivi 2016

Debito pro capite Comuni ferraresi, consuntivo 2015



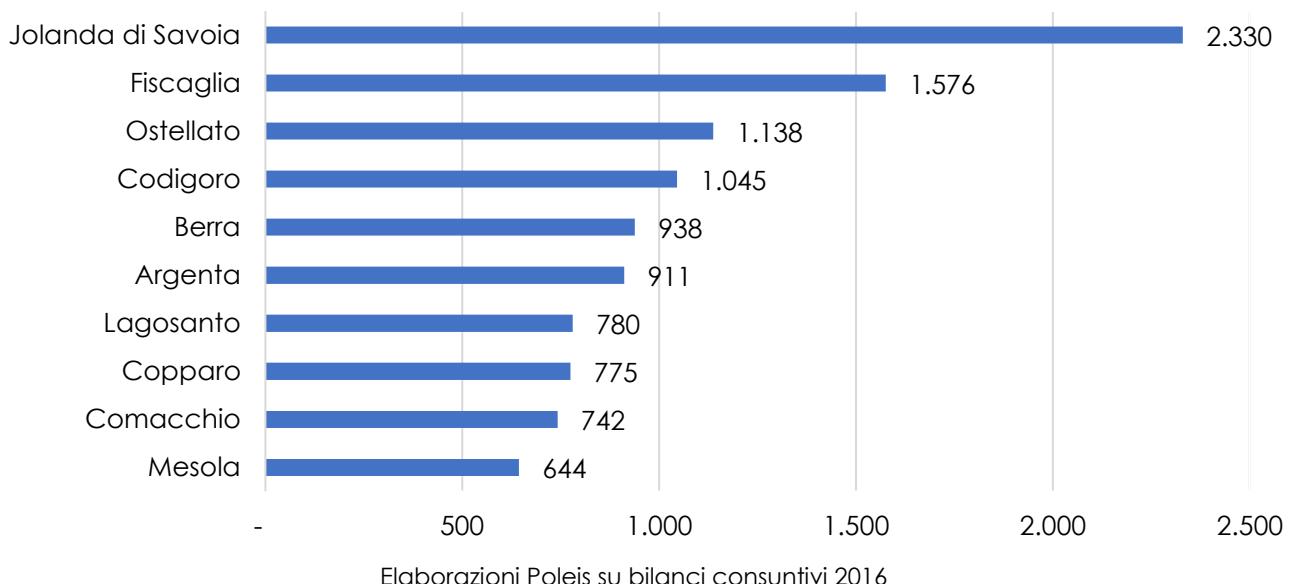
Fonte: Finanza del Territorio, Regione Emilia-Romagna

Come si può rilevare, se il debito per abitante risulta più alto a Fiscaglia rispetto che a Ostellato (con uno stock del debito che di conseguenza è quasi doppio per il Comune più grande), allargando l'analisi al dato provinciale emerge come i due Comuni presentino un posizionamento simile nello scenario ferrarese. Il dato pro capite di Fiscaglia si denota infatti come uno dei più alti dell'area orientale della provincia di Ferrara, decisamente superiore

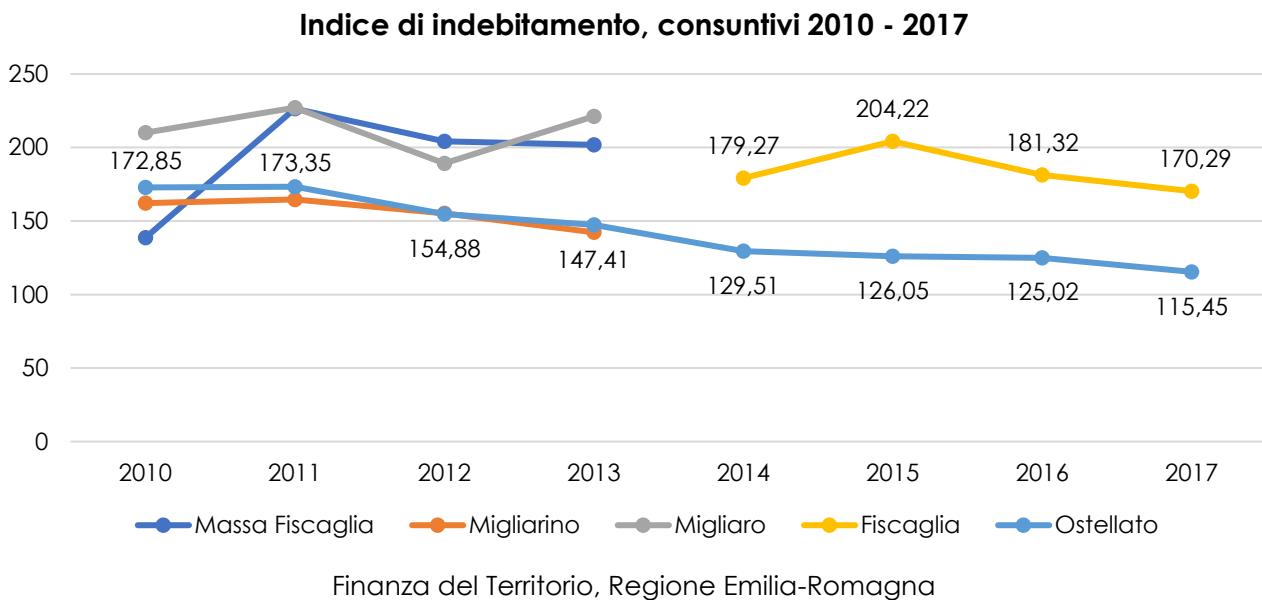
⁷ Il debito portato in dote dai tre Comuni, è il seguente: Migliaro: € 3.676.000,00; Migliarino: € 4.169.000,00; Massa Fiscaglia: € 7.350.000,00. Fonte: certificati dei bilanci dei tre Comuni.

a Mesola, Comacchio, Copparo e Lagosanto, ma come Ostellato allo stesso modo si posiziona fra i più indebitati dell'area. **La gestione oculata del debito di pone quindi come una tematica all'attenzione di entrambi i Comuni, in particolare di quello di Fiscaglia**, ma nel complesso vi è un livello generale di sostenibilità, che si potrebbe andare a rafforzare con l'utilizzo dei contributi statali e regionali per alcuni investimenti strategici che vadano a diminuire le spese di funzionamento dell'ente (es. efficientamento energetico).

Debito pro capite di alcuni Comuni in provincia di Ferrara, dati 2015



L'andamento storico anno per anno negli ultimi sette esercizi finanziari può essere descritto inoltre tramite **l'indice di indebitamento**: l'indicatore è definito dal rapporto percentuale tra il debito e gli accertamenti per le entrate correnti, ed esprime la potenziale capacità dell'ente di far fronte, con risorse ricorrenti, alla copertura dell'ammontare complessivo del proprio indebitamento. Il grafico mostra fino al 2013 il dato dei tre Comuni che hanno dato origine a Fiscaglia, per poi sostituire il dato con quello del nuovo Comune. Possiamo vedere come negli ultimi 3 esercizi l'indebitamento sulle entrate correnti sia diminuito per entrambi gli enti, ma questo dato risente dall'aumento della voce al denominatore (su cui incidono i trasferimenti statali per la fusione), quando il debito complessivo in verità rimane stabile: negli ultimi 3 esercizi, parallelamente al rimborso di una parte del debito, sia Fiscaglia che Ostellato hanno continuato a contrarre nuovi mutui per la realizzazione di investimenti (manutenzione stradale, manutenzione di immobili di proprietà comunale, sostituzione dell'illuminazione pubblica, ecc.).



4.4 Analisi delle uscite

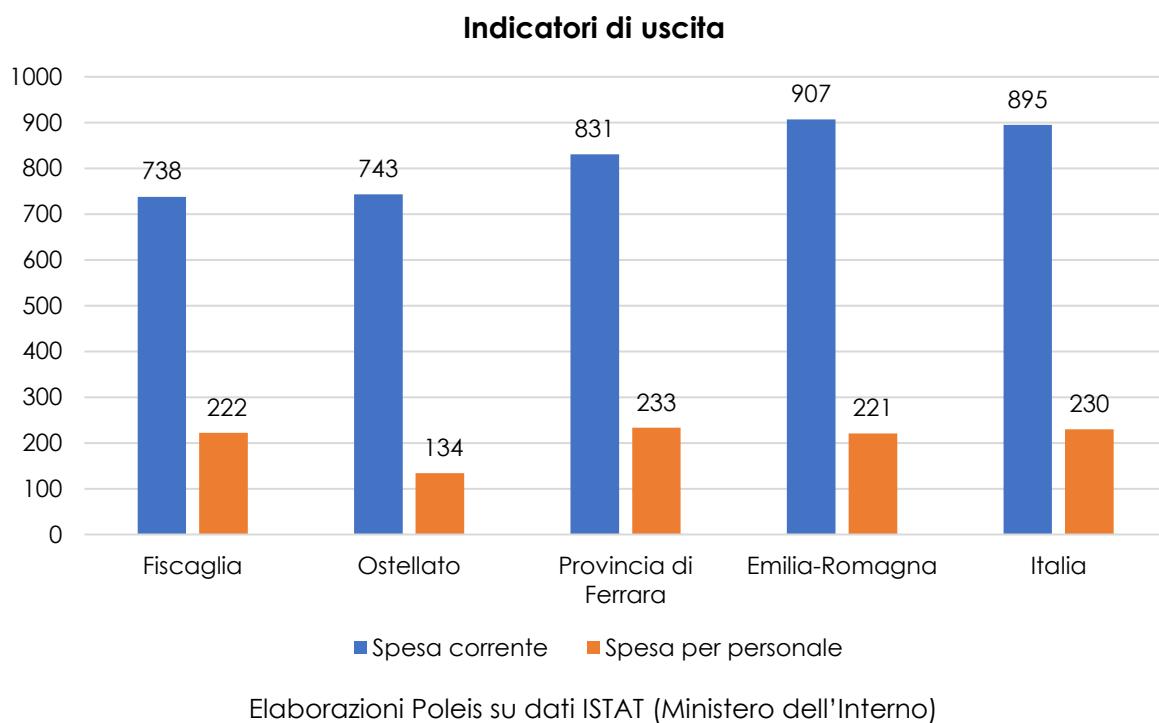
Nella tabella che segue, sono riportate le spese correnti 2016 dei Comuni, evidenziando quelle con maggior carattere di rigidità (che difficilmente sono nelle disponibilità dell'ente per una variazione consistente fra un esercizio e un altro), come le spese di personale e quelle per interessi passivi. Possiamo verificare come **Fiscaglia e Ostellato presentino in sostanza una identica spesa corrente pro capite, mentre per personale il dato di Ostellato sia decisamente minore** (su questo dato potrebbero incidere le gestioni associate in Unione Valli e Delizie, qualora contabilizzate come trasferimenti all'Unione per la funzione conferita, senza la specifica categorizzazione di dettaglio in spese per personale). La spesa per interessi passivi invece, coerentemente al maggior indebitamento di Fiscaglia, risulta più elevata per quest'ultimo.

	Fiscaglia	Ostellato	Totale
Spesa corrente complessiva	6.659.760	4.557.134	11.216.894
Spesa personale	2.007.320	809.963	2.817.283
Interessi passivi	673.148	320.730	993.878

Questo il dato pro capite:

	Fiscaglia	Ostellato	Totale
Spesa corrente complessiva	738	743	740
Spesa personale	222	134	187
Interessi passivi	75	53	66

Il grafico seguente mostra gli indicatori pro capite di spesa di Fiscaglia e Ostellato rispetto al dato regionale e nazionale. Si evince come i due Comuni abbiano una **spesa corrente media leggermente più bassa degli altri enti locali ferraresi, emiliani ed italiani**, mentre le spese per personale di Fiscaglia sono in linea con la media, e quelle di Ostellato al di sotto, per i motivi sopra ipotizzati.

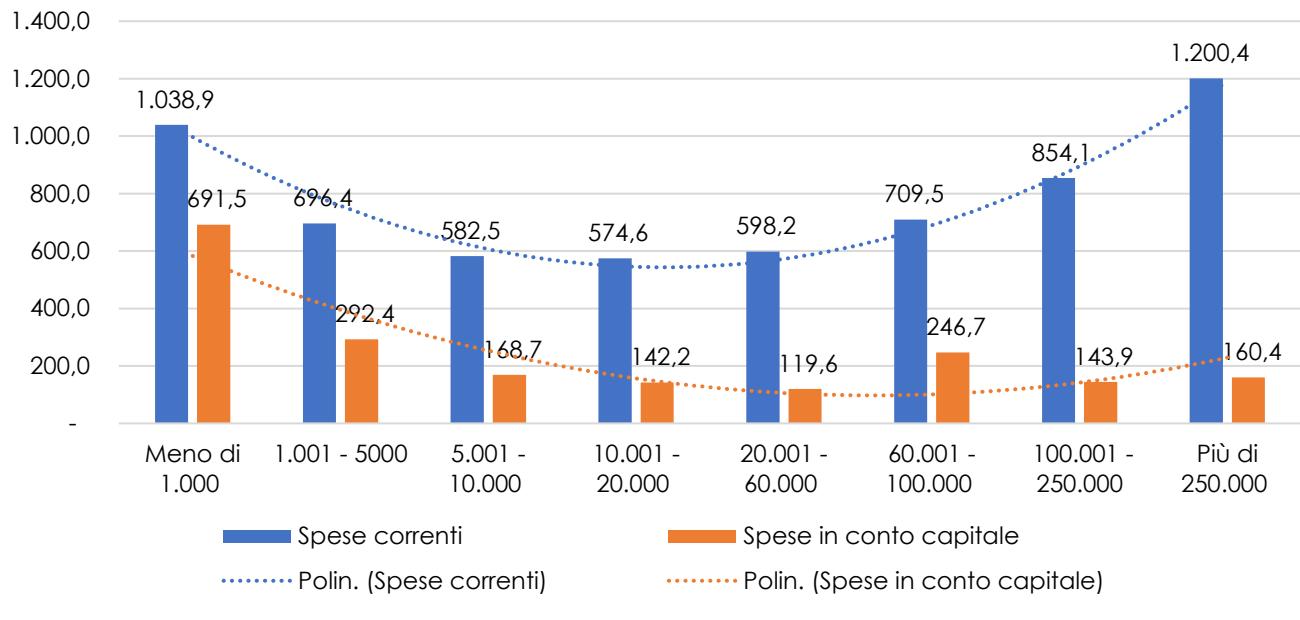


Ma come si situano Fiscaglia e Ostellato rispetto ai Comuni di pari taglia? A livello regionale tanto come nazionale i piccoli Comuni, ed in particolare quelli con meno di 1.000 abitanti, presentano una spesa corrente ed una spesa per personale tendenzialmente più alta di quelli di taglie superiori. 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 parametrata alla popolazione residente rispetto a quelle dei Comuni di taglia medio-grande. Per i Comuni con più di 60.000 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; ...). La spesa per investimenti invece tende a diminuire dopo i 5.000 abitanti, ma su questo dato influisce il fatto che la quasi totalità dei Comuni montani abbia meno di 5.000 abitanti, e che siano i Comuni montani quelli che per la manutenzione del territorio (es. manutenzione rete stradale comunale e contrasto al dissesto idrogeologico) spendono somme più significative, anche se spesso di derivazione regionale o nazionale.

Il grafico seguente illustra questa dinamica sulla base dei bilanci consuntivi 2016 dei Comuni italiani. **Con un dato di spesa corrente pari a euro a 738 a Fiscaglia e 743 euro a Ostellato si evince come i due Comuni siano ben al di sopra del dato aggregato dei Comuni fra 5.000 e 10.000 residenti** (582,5 euro). Come possiamo spiegare questa differenza? Un'ipotesi potrebbe essere collegata all'estensione dei due Comuni, che per la taglia demografica

di appartenenza risulta particolarmente estesa, implicando maggiori spese nella manutenzione del territorio. Ad ogni modo, è una condizione che accumuna entrambi gli enti e non rappresenta quindi una causa di squilibrio.

Andamento delle spese per soglia demografica, consuntivi 2016



Elaborazioni Anci-IFEL su dati Ministero dell'Interno

Spese correnti per i servizi

Il seguente grafico mostra la composizione percentuale delle spese dei due Comuni, avendo aggregato le varie missioni per ambito di attività al netto delle operazioni finanziarie. Per entrambi i Comuni è **assai significativa la voce relativa agli affari generali**, che va ad aggregare le spese per i servizi istituzionali, generali e di gestione (quindi i servizi trasversali come la segreteria generale, la ragioneria, l'anagrafe, l'ufficio tecnico) e l'ordine pubblico e sicurezza, il servizi mensa, il trasporto sociale, le manifestazioni, il personale per i nidi. In questo caso la polizia municipale, leggermente più gravoso per Ostello malgrado la gestione associata in Unione Valli e Delizie). A Fiscaglia questa voce complessiva rappresenta circa il 54% del totale delle spese correnti, mentre a Ostello il 48%, un dato superiore alla media provinciale (37,2%) e regionale (32,0%). Al secondo posto per entrambi i Comuni troviamo l'aggregato relativo all'istruzione, che vale il 18% delle spese correnti di Fiscaglia e il 17% di Ostello. La funzione territorio (con riferimento all'assetto del territorio ed edilizia abitativa e allo sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente), che per i due Comuni pesa circa il 14 e 15% rispettivamente, un dato quasi analogo alla spesa per sociale (13% e 18% per Fiscaglia e Ostello).

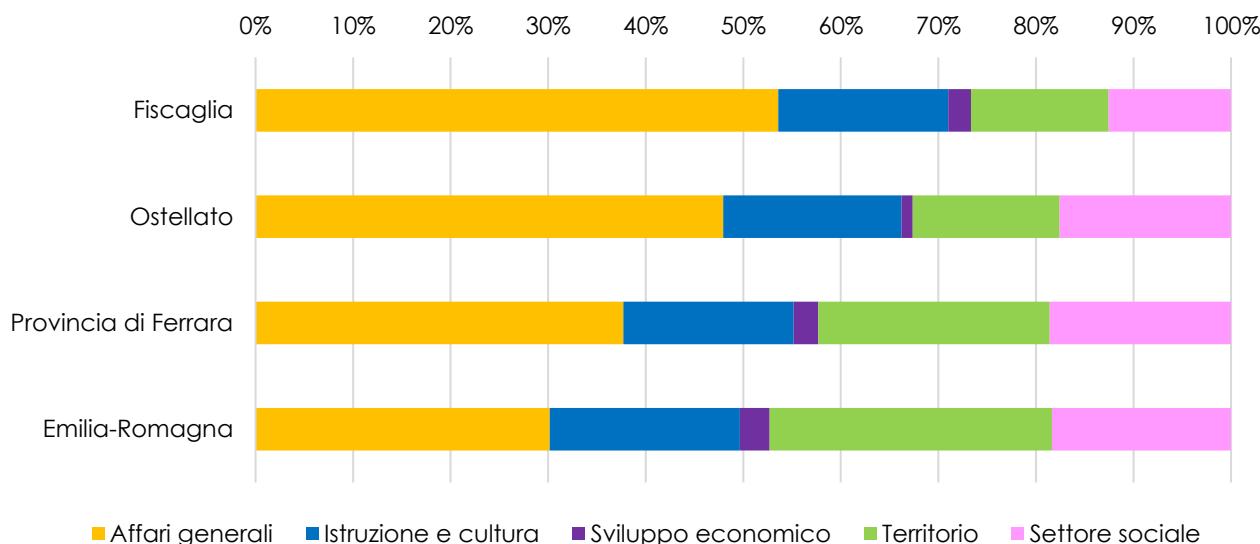
Si può dire che **a livello di destinazione i due Comuni presentino molte similarità fra loro, ed in particolare rispetto alla media provinciale e regionale**. L'unica differenza è rappresentata dalla maggior incidenza degli Affari generali su Fiscaglia e del maggior ruolo del sociale a Ostello. Queste differenze si possono spiegare dall'eredità dei tre Comuni precedenti per Fiscaglia (che alzano il dato di spese per personale, personale concentrato numericamente in molte funzioni trasversali degli Affari generali) e dall'appartenenza di Fiscaglia all'ASP del Delta ferrarese, che eroga per conto del Comune alcuni servizi alla persona, abbassando per questo ente le spese correnti su tale fronte.

Composizione delle spese correnti, missioni aggregate, consuntivo 2016

	Affari generali	Istruzione e cultura	Sviluppo economico	Territorio	Settore sociale
Fiscaglia	3.568.652	1.159.548	155.442	939.485	836.633
Ostellato	2.182.497	833.044	51.198	685.810	800.233

Dati Finanza del Territorio, Regione Emilia-Romagna

Composizione percentuale delle spese correnti, consuntivo 2016



■ Affari generali ■ Istruzione e cultura ■ Sviluppo economico ■ Territorio ■ Settore sociale

Dati Finanza del Territorio, Regione Emilia-Romagna

Spese 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):

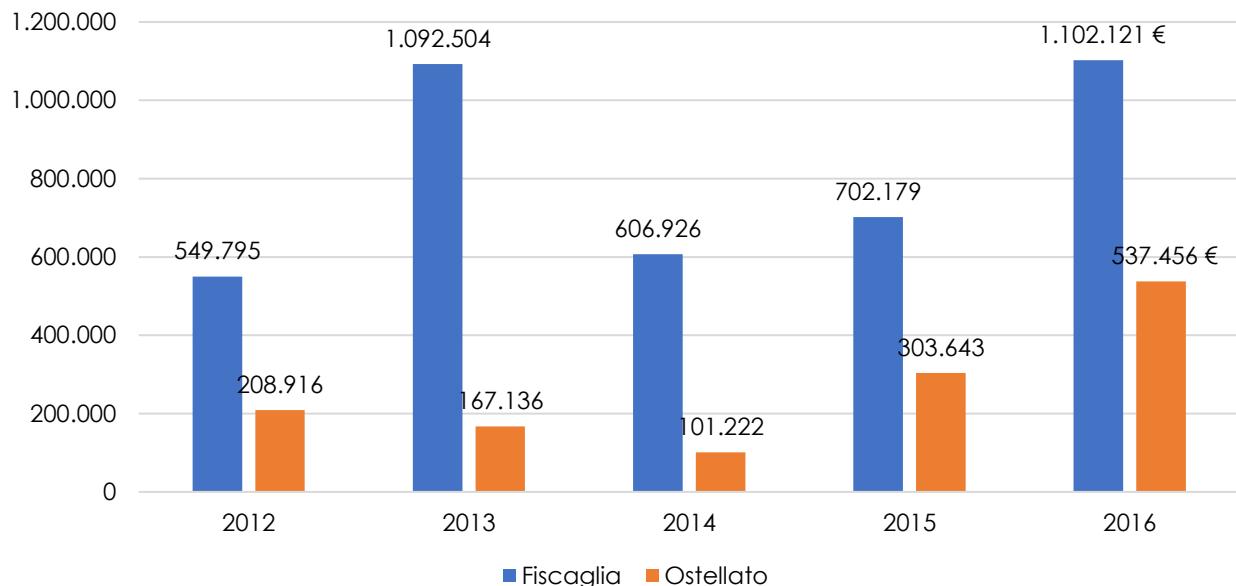
Fiscaglia	1.102.121
Ostellato	537.456
Totali	1.641.593

Rappresentate anche pro capite:

Fiscaglia	122
Ostellato	88
Totali	108

Si può riscontrare in primo luogo una **maggior propensione agli investimenti da parte del Comune di Fiscaglia**, in particolare in maniera crescente a seguito della fusione e dei suoi effetti sul bilancio dell'ente con l'arrivo dei contributi straordinari dello Stato. Il Comune di Ostellato presenta un dato sicuramente positivo, ma di minore entità (circa la metà o molto meno, nei vari esercizi finanziari).

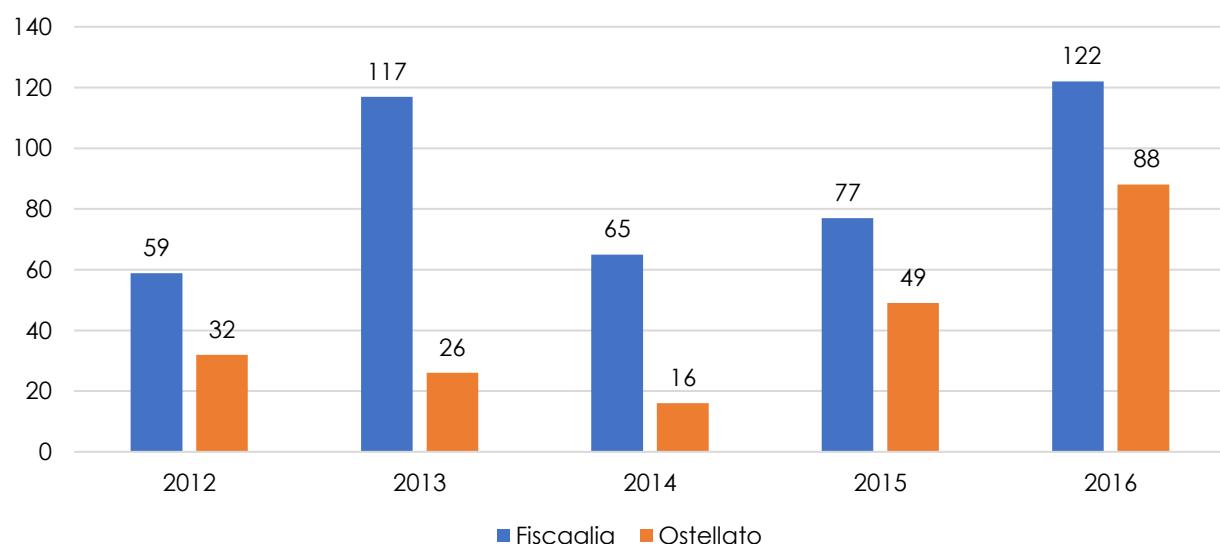
Spese in conto capitale, 2014 - 2017



Elaborazione Poleis sulla base dei dati di bilancio degli Enti

Il dato è stato parametrato anche a livello di popolazione residente, per evitare che la maggiore dimensione demografica di Fiscaglia falsasse la comparazione. Quello che si può verificare è che anche in questo caso il Comune nato da fusione può vantare un dato di spese in conto capitale pro capite più alto di Ostellato, a confermare la maggiore propensione agli investimenti, probabilmente dovuta alle maggiori disponibilità di bilancio a partire dal 2014 – ed a un massiccio ricorso all'indebitamento per gli esercizi precedenti, come si è avuto modo di vedere nell'apposita sezione.

Spese in conto capitale pro capite, 2014 - 2017



Elaborazione Poleis sulla base dei dati di bilancio degli Enti

4.5 Organismi partecipati

I due Enti hanno partecipazioni in altri organismi, come riportato nella tabella che segue:

Organismo	Settore di attività	Partecipazione % Fiscaglia	Partecipazione % Ostellato
AREA S.P.A. (oggi CLARA S.P.A.)	Raccolta e smaltimento rifiuti	10,08	6,83
CADF S.P.A.	Servizio idrico integrato	10,39	7,58
DELTA 2000	Sviluppo economico	3,40	8,80
DELTA WEB 2000 (indiretta)	ICT	10,32	7,58
SECIF SRL	Servizi cimiteriali	12,36	8,36
SIPRO S.P.A.	Sviluppo economico	0,51	0,47
ACER	Residenza sociale	2,08	1,44
LEPIDA S.P.A.	ICT	0,0015	0,0015
Consorzio Zerosei	Servizi alla persona	70	30
AREA IMPIANTI S.P.A.	Industria	-	6,83
Parco del Delta del Po	Tutela della biodiversità	-	1
ASP del Delta Ferrarese	Servizi alla persona	5,85	-

A livello di partecipazioni, si può dire che i due enti complessivamente detengono un portafoglio non irrilevante. In particolare, sia Fiscaglia che Ostellato detengono quote azionarie di C.A.D.F. (servizio idrico integrato), CLARA (gestione del ciclo dei rifiuti), Delta 2000 e Sipro (sviluppo economico), Lepida (ICT), ACER Emilia-Romagna. Si segnala inoltre la presenza di una realtà dove i due Comuni detengono assieme il 100% delle quote: il **Consorzio Zerosei**, gestore dei servizi educativi per la prima infanzia nei due Comuni.

Si registra inoltre che entrambi i Comuni hanno provveduto alla redazione e al monitoraggio del Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie (ai sensi dell'art. 1, c. 611 e seguenti della l. 190/2014).

4.6 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.

Nel caso particolare di fusione di Comuni di cui uno sia già nato da precedente fusione, l'articolo 14, allegato A della stessa DGR prevede che il contributo della fusione originaria sia incrementato da una quota di contributo calcolata sulla base delle caratteristiche dei nuovi Comuni partecipanti alla fusione. La durata dell'assegnazione del contributo resta quella fissata per la fusione originaria, per cui l'incremento di contributo apportato dai nuovi Comuni aderenti alla fusione dura al massimo dieci anni o può concludersi anticipatamente, in corrispondenza della durata del contributo assegnato al Comune precedentemente fuso.

Per i due Comuni oggetto di questo studio, quindi, bisogna prima di tutto considerare la situazione attuale del Comune di Fiscaglia, ovvero lo stato dell'arte dei contributi regionali previsti per la fusione di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia, per la quale era previsto un contributo regionale della durata di 15 anni – 2014/2029 – e di importo pari a 195.000 euro all'anno, che Fiscaglia ha già ricevuto per 5 anni.

Per quanto riguarda la fusione con Ostellato, al Comune sulla base dei criteri previsti dalla DGR 379/2016 è assegnato un contributo annuale di 112.246 euro, che sarà quindi aggiunto alla quota prevista per il Comune di Fiscaglia per i 10 rimanenti anni in cui questo ha diritto agli incentivi regionali per la fusione.

Il contributo regionale annuale spettante al nuovo Comune unico sarebbe pari a 307.246 euro, per un totale complessivo nei dieci anni di 3.072.460 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, 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.

Anche in questo caso, è necessario tener conto della peculiare situazione di Fiscaglia: l'articolo 4 del DM 27/4/2018 prevede infatti che il contributo straordinario previsto dalla legge statale sia rideterminato a decorrere dal 1 gennaio dell'anno successivo alla legge regionale di fusione, ferma restando la decorrenza del contributo attribuito al Comune precedentemente fuso.

Il Comune di Fiscaglia riceve un contributo straordinario statale annuale di 1.514.121,15 euro, al quale ha diritto per altri 4 anni. Al Comune di Ostellato spetta un contributo straordinario statale di 919.294 euro annui.

Per i due Comuni considerati, quindi, il contributo statale straordinario sarebbe pari a 2.433.415,15 milioni di euro, ridotto al tetto di 2 milioni di euro previsto dalla normativa statale, per un totale complessivo nei quattro anni di 8 milioni di euro.

Il contributo ricevuto dai due Comuni sarebbe quindi:

- per quattro anni (dal 2020 al 2024) pari a 2.307.246 euro all'anno, per un totale di 9.228.984 euro;
- per i successivi sei anni (sino al 2029) pari a 307.246 euro all'anno, per un totale di 1.843.476 euro.

Il contributo complessivamente ricevuto dalla fusione dei due Comuni sarebbe quindi di 11.072.460 euro, a cui nel 2019 si aggiunge il contributo statale per la fusione di Fiscaglia, pari a 1.514.121 euro.

Si prova a sintetizzare nella tabella che segue:

Anno	Contributo regionale	Contributo statale	Totale
2019	307.246	(1.514.121) ⁸	1.821.367
2020 ⁹	307.246	2.000.000	2.307.246
2021	307.246	2.000.000	2.307.246
2022	307.246	2.000.000	2.307.246
2023	307.246	2.000.000	2.307.246
2024	307.246	-	307.246
2025	307.246	-	307.246
2026	307.246	-	307.246
2027	307.246	-	307.246
2028	307.246	-	307.246
2029	307.246	-	307.246
Totale complessivo			12.893.827

⁸ Si riporta il contributo statale spettante alla fusione di Fiscaglia (Migliaro Migliarino Massa Fiscaglia) in quanto comunque questo confluirà nel bilancio del Comune unico nato dalla fusione

⁹ La diversa decorrenza del contributo statale alla fusione Fiscaglia-Ostellato dipende dal fatto che nel DM si specifica, a differenza della disposizione regionale, che il contributo statale decorre dal 1 gennaio successivo al provvedimento regionale di fusione, che avverrà nel corso del 2019

4.7 Sintesi dell'analisi della dimensione economico-finanziaria

L'analisi dei bilanci e delle principali variabili di natura economico-finanziaria costituisce un tassello fondamentale dello studio di fattibilità per la fusione fra due enti, specie per Comuni come Fiscaglia ed Ostellato che – sulla base di quanto rilevato nel quadro conoscitivo – già manifestano forti affinità a livello sociodemografico, territoriale ed economico. Dalle pagine precedenti si possono trarre le seguenti informazioni di sintesi:

- Per quanto riguarda il risultato di amministrazione, **entrambi gli enti presentano un avanzo di amministrazione negli ultimi 5 esercizi finanziari**, a dimostrazione di un buon livello di sostenibilità della gestione economico-finanziaria sia per Fiscaglia che per Ostellato. Si può osservare come l'avanzo goda di una maggiore storicità a Fiscaglia (anche grazie ai contributi straordinari derivanti dalla fusione, a partire dal 2015), ma si manifesta in maniera fortemente crescente per Ostellato anche negli ultimi 3 esercizi. Rilevante per entrambi i Comuni è, inoltre, la quota di avanzo di amministrazione accantonata, vincolata o destinata, pari al 61,4% a Fiscaglia e al 42,2% a Ostellato;
- Per quanto riguarda le **entrate**, si può evidenziare una partizione simile per l'incidenza delle entrate tributarie, extra-tributarie e da trasferimenti, in particolare a causa del peso rilevante giocato dai trasferimenti da fusione per Fiscaglia e dai trasferimenti statali compensativi per IMU e TASI per Ostellato. Le entrate correnti pro capite e la pressione tributaria pro capite per entrambi i Comuni sono inferiori alle medie provinciali, regionali e nazionali. Si registrano alcune disomogeneità a livello di aliquote stabilite dai Comuni, con valori più bassi per Fiscaglia, sia per quanto riguarda l'addizionale comunale all'Irpef (costo stimato di omogeneizzazione al ribasso 230.000 euro); che per l'IMU (190.000 euro – anche a causa di una base imponibile più significativa a Ostellato) e la TASI (70.000 euro – presente solo a Ostellato);
- A livello di **indebitamento**, i due Comuni risultano fra i maggiormente indebitati della provincia di Ferrara, con una rilevanza più forte per i mutui contratti da Fiscaglia (e dai tre Comuni originari). La riduzione nel breve periodo non è stata particolarmente significativa, anche se grazie ai maggiori trasferimenti statali entrambi gli enti hanno visto calare il proprio indice di indebitamento. L'assetto debitorio sembra comunque sostenibile nel medio periodo e soprattutto non emergono eccessivi squilibri tra i due Comuni;
- Fiscaglia ed Ostellato risultano come molto simili in quanto alle **uscite**, con un dato di spese correnti pro capite del tutto analogo, ed inferiore alla media provinciale, regionale e nazionale (anche se entrambi i Comuni spendono di più se parametrati alla fascia demografica di appartenenza a livello nazionale). La partizione fra i macro aggregati a livello settoriale è molto simile, anche se vi è una maggiore incidenza degli Affari generali per Fiscaglia ed un maggior peso del Settore sociale per Ostellato. Le spese in conto capitale vedono importi, sia assoluti che pro capite, più rilevanti a Fiscaglia, coerentemente alle maggiori disponibilità di bilancio post fusione;
- Gli organismi partecipati vedono **una comune partecipazione in una serie di enti particolarmente rilevanti** – CLARA SPA, C.A.D.F. SPA, Delta 2000, Sipro, Lepida, ACER – ed in particolare si deve sottolineare la presenza del Consorzio Zerosei completamente partecipato dai due enti, società che gestisce i servizi alla prima infanzia per i due Comuni;
- I contributi regionali e statali per la fusione sono quantificati come segue: il contributo regionale annuale spettante sarebbe pari a 307.246 per dieci anni, mentre il contributo statale straordinario sarebbe pari a 2 milioni di euro per quattro anni. Il **contributo ricevuto dai due Comuni nei dieci anni sarebbe pari a 11.072.460 euro**.

Complessivamente si può quindi attribuire un buon livello di fattibilità all'aggregazione dei due enti sotto il profilo economico-finanziario. In particolare, la creazione di un Comune unico potrà servire ad effettuare delle compensazioni fra i due Comuni (minore tassazione su Ostellato per addizionale comunale Irpef, IMU e TASI; condivisione del maggior debito di Fiscaglia) e a potenziare il livello di investimenti, in particolare per il Comune di Ostellato che ad oggi non beneficia di contributi da fusione assai rilevanti, come invece – ovviamente – si registra nel bilancio di Fiscaglia.

5. Il personale

5.1 Premessa

Questa parte dello studio analizza l'ipotesi di fusione dei Comuni di Fiscaglia e Ostellato per quanto riguarda la dimensione delle risorse umane e l'organizzazione delle strutture all'interno del nuovo ente. Sotto il profilo del metodo, i referenti dei due Comuni hanno compilato un questionario di rilevazione in forma tabellare nel quale era richiesto di indicare l'elenco dei profili professionali presenti, le categorie di appartenenza, la data di nascita, le aree o settori nonché i servizi di riferimento; il tutto allo scopo di poter aggregare i dati a seconda delle diverse ipotesi di articolazione. Il confronto con i dati aggregati regionali e nazionali è basato sulle elaborazioni curate da ANCI-IFEL e contenute nel rapporto "Il personale nei Comuni italiani 2017" (dati conto annuale su banca dati Ministero dell'Interno).

Va inoltre precisato fin dal principio che i due Comuni appartengono, ad oggi, a due Unioni di Comuni differenti. **Il Comune di Ostellato fa parte dell'Unione "Valli e Delizie"** assieme ai Comuni di Portomaggiore ed Argenta, e lo Statuto dell'Unione è stato sottoscritto in data 3 aprile 2013, per poi dare il via nei mesi successivi al conferimento di servizi all'ente intercomunale, associando a tali conferimenti anche il trasferimento del personale addetto (secondo i dettami della disciplina regionale contenuta nel Piano di Riordino Territoriale). In particolare, Ostellato vede l'Unione esercitare per suo conto le seguenti funzioni:

- Programmazione e pianificazione urbanistica, Edilizia privata, Sistema informativo territoriale (SIT), Ambiente
- Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP);
- Gestione del personale e servizio di prevenzione e protezione nei luoghi di lavoro;
- Ufficio tributi;
- Polizia Municipale e Protezione Civile;
- Area minori dei Servizi sociali;
- Centrale Unica di Committenza.

L'Unione Valli e Delizie è responsabile quindi sia di funzioni afferenti all'area economico-finanziaria (personale; tributi), sia all'area tecnica (urbanistica-edilizia, SUAP, ambiente), oltre a vedere la presenza di un Corpo Unico di Polizia Municipale. Si evidenzia come tale Unione, sulla base dell'incidenza delle proprie spese correnti e del personale in capo rispetto ai corrispettivi dei Comuni membri, risulta fra le più strutturate dell'Emilia-Romagna nel 2017. Con delibera di Giunta Comunale 149/2014 è stato disposto, con decorrenza dal 1 gennaio 2015, il trasferimento di 12 unità di personale dipendente del Comune di Ostellato all'Unione Valli e Delizie.

Il Comune di Fiscaglia, invece, fa parte dell'Unione del Delta del Po, assieme ai Comuni di Codigoro, Goro, Lagosanto e Mesola. Tale ente, formalmente istituito nel 2013, non ha visto tuttavia conferimenti di funzioni da parte dei propri Comuni membri, e l'unica gestione associata attualmente in atto (Polizia Municipale) si svolge tramite convenzione e senza il trasferimento del personale presso l'Unione. Di conseguenza, l'Unione Delta del Po non ha mai beneficiato dei contributi regionali a sostegno delle forme associative, e si può affermare come tale ente sia ancora in una fase di gestazione (un nuovo Statuto è stato approvato a fine 2017).

Il presente capitolo farà riferimento a questo dato di fatto, per poi prospettare nelle conclusioni alcune valutazioni di sintesi in merito ai possibili scenari che si possono delineare per il nuovo Comune.

Per quanto attiene alla definizione delle macro aree organizzative che ora caratterizzano i due Comuni, occorre preliminarmente operare un'armonizzazione, dal momento in cui a Fiscaglia sono presenti 4 aree tematiche (Economico-finanziaria; Tecnica e sviluppo del territorio; Vigilanza; Amministrativa) articolate in 12 servizi; mentre a Ostellato vi sono 5 aree tematiche (Servizi Istituzionali, Servizi alla persona e Servizi demografici; Servizi finanziari; Servizi Statistica e sport; Area Cultura; Area Uso e assetto del territorio). Naturalmente, così come si riscontrano delle differenze fra la struttura di base (con aree "ad hoc" a Ostellato per servizi come lo sport e la cultura), i contenuti delle attività delle varie aree non coincidono perfettamente, specialmente nel caso di funzioni conferite all'Unione Valli e Delizie, sempre da parte di Ostellato. Per l'analisi si porterà avanti una partizione basata sulla struttura di Fiscaglia, l'ente di maggiori dimensioni, a cui si aggiungerà un'area Lavori Pubblici in virtù delle peculiarità della manutenzione del territorio. I settori oggetto di analisi saranno dunque cinque e più precisamente: **area Affari Generali, area Economico-Finanziaria, area Tecnica, area Lavori Pubblici e area Polizia Municipale.**

L'elaborazione dei dati che ha dato luogo al presente capitolo 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 questionario di rilevazione (dati al 1/06/2018). Nella seconda parte si sono invece presi in esame i possibili scenari e alcune valutazioni che emergono dall'ipotesi di aggregazione comunale, al netto delle gestioni associate tramite Unione Valli e Delizie attualmente in essere.

5.2 Analisi generale di contesto: il personale in forza

L'area territoriale in esame ricomprende una struttura di dimensione medio-piccola (Fiscaglia) ed una di dimensioni più ridotte (Ostellato). Malgrado le differenti scelte organizzative, entrambi i Comuni si situano al di sotto della media regionale e nazionale di numero di dipendenti per 1.000 abitanti. Ciò è vero anche se si tiene conto nel computo del personale trasferito da Ostellato all'Unione Valli e Delizie (12 unità) e dei posti vacanti in dotazione organica (15 unità a Ostellato, 8 a Fiscaglia): il dato complessivo generale sarebbe pari a 98 dipendenti - a fronte degli effettivi 63 attualmente – il che vorrebbe dire 6,5 dipendenti per 1.000 abitanti. Un dato che, si vedrà, è in linea o leggermente al di sotto di quanto si registrava nel 2017 per le sole dotazioni organiche comunali effettive.

I due Comuni, coerentemente con i vincoli posti dalla normativa, non hanno figure dirigenziali fra la propria dotazione organica.

Personale in servizio al 1giugno 2018

Cat.	A	B	C	D	Dir	Totale	Seg.
Fiscaglia	1	10	21	12	-	44	0,50
Ostellato	-	5	9	5	-	19	0,50
Totale	1	15	30	17	-	63	1

Il computo del personale attualmente in servizio subirà nei prossimi mesi delle variazioni, dal momento in cui sono in corso di sostituzione due operai specializzati (Cat. B) nel Comune di Fiscaglia, a cui il 1giugno 2018 si è aggiunto il pensionamento di un ulteriore Operaio specializzato, così come un Istruttore amministrativo (Cat. C) inquadrato nell'area Amministrativa (Ufficio cultura, Sport e tempo libero) andrà in pensione il 1agosto 2018. Si segnala infine che 1 istruttore di vigilanza (Cat. C) cesserà il servizio spostandosi in altro ente tramite mobilità esterna il 1luglio 2018. Se ad oggi **l'aggregazione dei due enti porterebbe ad un nuovo Comune da 63 dipendenti**, al netto di queste variazioni e senza considerare ulteriori procedure di assunzione per i posti attualmente vacanti – a fine 2018 si può ipotizzare una dotazione organica confermata a 63 dipendenti (due assunzioni e due cessazioni).

Va ricordato che è in vigore da settembre 2017 una **convenzione per lo svolgimento in forma associata del servizio di segreteria comunale fra i Comuni di Fiscaglia (capofila), Lagosanto e Voghiera**, con presenza del segretario al 50% del proprio tempo lavorativo; e dal 2013 **fra i Comuni di Ostellato (capofila), Masi Torello e Tresigallo**, con presenza del segretario al 50% del proprio tempo lavorativo. Aggregando i due enti oggetti di studio il Segretario comunale sarebbe in servizio nel nuovo Comune per metà del proprio orario lavorativo e sarà dunque necessario stipulare una nuova convenzione per la segreteria comunale, identificando un ente terzo disponibile a condividere la figura di vertice.

Rapporto dipendenti per 1.000 abitanti

	abitanti	dipendenti	Dipendenti per 1.000 ab.
Fiscaglia	9.031	44	4,87
Ostellato	6.030	19	3,15
Totale	15.061	63	4,18
<i>Media nazionale</i>			6,56
<i>Media regionale</i>			6,46

Traslando il dato per abitante medio dell'Emilia-Romagna rispetto ai 15.061 abitanti del possibile nuovo Comune emerge come la dotazione organica teorica dovrebbe essere pari a 97 dipendenti (con una differenza rispetto allo status quo di 34 unità di personale, oppure di 22 dipendenti volendo includere il personale pro quota Ostellato in Unione Valli e Delzie). Si aggiunga che i due enti risultano sottodimensionati rispetto alle indicazioni del Decreto Ministeriale 10 aprile 2017 recante l'individuazione dei rapporti medi dipendenti / popolazione validi per gli enti in condizione di dissesto per il triennio 2017 – 2019 (Gazzetta Ufficiale n. 94 del 22 aprile 2017), che per la fascia fra i 10.000 a 19.999 abitanti indicano il rapporto di 1 dipendente ogni 158 abitanti, e quindi teoricamente 95,3 dipendenti comunali – a fronte dei 63 oggi presenti (75 considerando anche il personale in Unione, come già ricordato). Si può dunque affermare come non solo non sussistano situazioni di soprannumero o eccedenze di personale, ma che **le due strutture siano nettamente sottodimensionate rispetto agli standard regionali e nazionali**, specialmente nel caso di Fiscaglia, che pur originando da 3 enti distinti non vede nessuna gestione associata con trasferimento di personale presso l'Unione Delta del Po.

5.3 Caratteristiche del personale

La distribuzione del personale per categoria risulta grossomodo in linea con la suddivisione che si registra a livello nazionale. Il confronto è effettuato tramite i dati percentuali e si può riscontrare una partizione assai simile fra i due enti, così come gli scostamenti fra il dato complessivo dei due Comuni e la media nazionale non risultano particolarmente significativi. Solo la categoria C risulta leggermente (+5%) presente rispetto al dato italiano, ma nel complesso non emergono particolari specificità su questo fronte.

Distribuzione percentuale per categoria

	A	B	C	D
Fiscaglia	2%	23%	48%	27%
Ostellato	-	26%	47%	26%
Media	2%	24%	48%	27%
Media nazionale	4%	26%	43%	25%

Si può citare invece un dato che caratterizza il personale in servizio nei due Comuni: **la presenza di lavoratori a tempo parziale è del tutto marginale**, pari a solamente 3 unità di personale a Fiscaglia e nessun dipendente a Ostellato, per un dato complessivo del 5% del personale in servizio, a fronte di una media nazionale pari all'11%. Questo aspetto, considerando la scarsa numerosità del personale in servizio nei due enti, rappresenta un punto di forza in vista di una possibile riorganizzazione delle due strutture tramite fusione.

Allo stesso modo l'incidenza del **lavoro flessibile o a tempo determinato** è del tutto assente. Non si riscontrano infatti altre tipologie di lavoro flessibile (co.co.co, contratti formazione e lavoro, somministrazione di lavoro temporaneo, incarichi ex c. 557). Si consideri invece che a livello nazionale ben il 9,5% del personale in servizio nei comuni è presente tramite contratti di lavoro flessibile (37.873 dipendenti sul totale di 396.494 unità di personale). Quindi, ed è questo un elemento di rilievo, il personale dei due Comuni è composto esclusivamente da personale a tempo indeterminato; **non sono presenti figure di responsabile ex art. 110** che sul settore tecnico rappresentano un'opzione assai diffusa a livello nazionale.

Riguardo all'**età anagrafica** dei dipendenti in servizio si riscontra una situazione peggiore rispetto alla media nazionale, in particolare nel Comune di Fiscaglia, che presenta in media circa 3 anni in più rispetto al dato aggregato italiano, mentre Ostellato vede in media 2

anni in più. Guardando al futuro si prospettano nel breve periodo ben 12 pensionamenti a Fiscaglia, con personale con più di 60 anni a fine 2018 (1 A, 1 B e 6 C area Affari generali; 1 C e 1 D area Tecnica; 1 B e 1 C area Lavori Pubblici) e 3 pensionamenti a Ostellato (2 D area Affari generali, 1 D area Economico-Finanziaria). Nel breve periodo quindi cesseranno il proprio rapporto di lavoro 15 dipendenti su 63 attualmente in servizio, pari a più di un quinto della dotazione organica effettiva al 1 giugno 2018. Questo aspetto, indipendentemente dalla fusione, necessita di un'attenta opera di programmazione delle uscite, di modo da poter assicurare una formazione adeguata del nuovo personale ed un avvicendamento che escluda – o riduca – l'impatto sui servizi erogati e le mansioni di competenza. Su questo aspetto - che appare oggi di primaria importanza per i due Comuni - va rimarcato come **la fusione consentirebbe stabilmente 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
Fiscaglia	53	13
Ostellato	52	3
Media	53	16
Media nazionale	50	

Per quanto riguarda i dati del **titolo di studio**, risulta fortemente sottorappresentata rispetto alla media nazionale la presenza di dipendenti con il solo titolo di scuola media inferiore. Questo dato è frutto della presenza in servizio a Fiscaglia di molti dipendenti inquadrati nella cat. B ma dotati di diploma: infatti è proprio il diploma la categoria più frequentata, con un +9% rispetto al livello nazionale. Parallelamente, particolarmente significativa è anche la presenza di personale dotato di laurea (29% del totale), che rispecchia grossomodo la stessa percentuale di inquadramento nella categoria corrispondente (cat. D). Di conseguenza, il personale presente nei due Comuni si divide fra due terzi di diplomati e un terzo di laureati. Questo aspetto rappresenta un punto di forza in vista di un possibile nuovo cambiamento organizzativo.

Titolo di studio

	Media inferiore	Diploma	Laurea
Fiscaglia	0%	70%	30%
Ostellato	16%	58%	26%
Media	5%	67%	29%
Media nazionale	24,5%	56,3%	19,2%

5.4 Situazione Organizzativa

In questa seconda parte dell'analisi si prenderà in esame la possibile aggregazione dei due enti. Per valutare in prima approssimazione 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 cinque macro aree descritte e della disponibilità di personale sui diversi profili professionali esistenti.

Dati Generali

Personale in servizio	63
Abitanti	15.061
Dipendenti totali x 1000 abitanti	4,18

5.5 Distribuzione per area di attività

La seguente tabella raffigura la suddivisione del personale nelle cinque 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), ed in fondo l'incidenza percentuale complessiva della suddivisione per area. Si è poi aggiunta una sezione dedicata al personale trasferito da Ostellato all'Unione Valli e Delizie per portare avanti le funzioni conferite all'ente intercomunale.

Dotazione di personale per macro aree

	Affari generali	Economico - Finanziario	Territorio	Lavori Pubblici	Polizia Municipale
Fiscaglia	19	6	7	7	5
Ostellato	11	3	-	5	-
Totali complessivo	30	9	7	12	5
Percentuale	47%	14%	12%	19%	8%
Unione dei Comuni	-	2	4	-	6
Totali di ipotesi	30	11	11	12	11

Il dettaglio dei 12 dipendenti trasferiti da Ostellato ha visto: 2 unità di personale afferenti all'area Economico-finanziaria (1 D1 Settore risorse umane e affari generali dell'Unione; 1 D1 Settore finanze), 4 unità di personale dell'area Territorio (2 C Settore programmazione territoriale, 1 C Settore SUAP e 1 D condiviso fra Settore SUAP e Settore programmazione territoriale), 6 unità di personale nel Corpo unico di Polizia Municipale (5 C di cui 4 agenti ed 1 istruttore amministrativo; 1 D Comandante di P.M.). Sulla possibilità di aggregare questo personale alle strutture d'area si ritornerà in ogni sezione specifica sul determinato settore e, più compiutamente, alla fine del capitolo.

Rispetto alla consuetudine riscontrabile nei Comuni medio-piccoli, appare **molto consistente l'area affari generali**, che ricomprende però anche i servizi al cittadino (Servizi educativi, sociale e politiche familiari; Cultura, sport e tempo libero; Biblioteche) e che inoltre non vede nessuna funzione d'area conferita da Ostellato all'Unione Valli e Delizie. Le altre quattro funzioni vedono due settori (Territorio e P.M.) rappresentati solo dal personale di Fiscaglia, mentre **l'area Economico-finanziaria e i Lavori pubblici assumono una dimensione maggiore grazie anche al personale di Ostellato**.

Per analizzare quali – e non solo quante – siano le forze in campo, di seguito viene proposto il dettaglio dei profili professionali oggi assegnati sui macro aggregati 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., ad esempio nel caso si vogliano strutturare

sportelli o uffici in sedi decentrate), sia per quanto riguarda l'assegnazione alle diverse articolazioni organizzative. Ciononostante, la fotografia dell'esistente aiuta a prefigurare meglio la quantità di risorse disponibili per ciascuna area di massima dimensione.

AREA AFFARI GENERALI

Funzioni presidiate: segreteria generale, servizi demografici, elettorale, statistica, servizi sociali ed educativi, cultura, servizi bibliotecari, sport e tempo libero, ICT.

Profilo professionale	Posizione economica	Full time o part time
Istruttore Direttivo	D3	1
Istruttore Direttivo	D2	1
Istruttore Amministrativo	C5	1
Istruttore Amministrativo	C5	1
Istruttore Amministrativo	C5	1
Istruttore Educativo	C5	1
Istruttore Amministrativo	C5	1
Istruttore Amministrativo	C5	1
Istruttore Amministrativo	C4	0,5
Istruttore Amministrativo	C3	1
Istruttore Amministrativo	C3	1
Istruttore Contabile	C3	1
Istruttore Amministrativo	C2	1
Istruttore Amministrativo	C2	1
Istruttore Amministrativo	C2	1
Istruttore Amministrativo	C1	1
Collaboratore Amministrativo	B6	1
Collaboratore Amministrativo	B6	1
Collaboratore Amministrativo	B6	1
Collaboratore Amministrativo	B5	1
Messo Notificatore	B5	1
Messo Notificatore	B5	1
Esecutore Amministrativo	B3	1
Esecutore Amministrativo	B3	0,66
Esecutore Amministrativo	B1	1
Ausiliaria	A4	0,66
Totale complessivo	30	28,82 FTE

Quest'area si denota fin da subito come la più ampia e strutturata del possibile nuovo Comune. Questo, sulla base di quanto già detto, sia per la numerosità e differenziazione dei servizi ad essa ricondotti (afferenti sia ai servizi trasversali degli enti, sia a quelli collegati all'erogazione diretta verso gli utenti); sia per la presenza più definita di uffici dedicati a singole linee di attività. Sulla base dei due organigrammi si potrebbe ipotizzare la presenza di un ufficio di Segreteria generale (14 dipendenti sulla carta), uno per i Servizi demografici (6 dipendenti), uno dedicato alla Cultura, sport e tempo libero (5 dipendenti fra cui il personale delle biblioteche), Servizi alla persona (5 dipendenti, fra cui un istruttore educativo presente a Fiscaglia). Naturalmente questa impalcatura di massima sarà da rivedere sia sulla base dell'articolazione territoriale dei servizi, con la predisposizione di eventuali sportelli di front office (specie per le funzioni dell'anagrafe), sia per la costituzione ulteriore di uffici centralizzati dedicati a specifiche linee di attività, come l'assistenza agli

organi, l'archivio e il protocollo, ecc. Su questa struttura impatteranno inoltre 10 pensionamenti nel breve periodo, aspetto da tenere fortemente in considerazione al fine di poter garantire un turnover efficace. Bisogna evidenziare che **l'impatto di questi pensionamenti sarà di più semplice gestione in una struttura unificata**, specialmente per quanto riguarda il Comune di Fiscaglia (che vedrà andare in pensione 8 dipendenti su 19 assegnati all'area Affari generali) e verosimilmente è destinato ad avere delle difficoltà in questo settore.

Ad ogni modo, e data l'esigua dotazione di personale rispetto agli standard regionali e nazionali, **si ritiene che l'ente sia dotato di un settore Affari generali adeguato ad un Comune di 15.000 abitanti**. Si consideri inoltre che due dei tre part time ad oggi riscontrati (ausiliaria A/4 e istruttore amministrativo C/4, entrambi provenienti da Fiscaglia) nel breve periodo cesseranno il servizio per raggiunti limiti di età, e si potrà valutare di superare l'assetto attuale che vede 3 unità di personale a tempo parziale. Infine, su quest'area l'impatto dell'eventuale adesione o meno del nuovo Comune all'Unione Valli e Delizie si farà sentire solamente in maniera secondaria, dal momento in cui le funzioni afferenti a questo settore sono ancora tutte gestite direttamente da parte dei Comuni.

AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

Funzioni presidiate: ragioneria e contabilità, controllo di gestione, partecipate, tributi §, gestione del personale §.

Profilo professionale	Posizione economica	Full time o part time
Istruttore Direttivo	D6	1
Istruttore Direttivo §	D4	1
Istruttore Direttivo	D3	1
Istruttore Direttivo §	D2	1
Istruttore Contabile	C5	1
Istruttore Contabile	C5	1
Istruttore Contabile §	C3	1
Istruttore Contabile §	C3	1
Istruttore Contabile	C1	1
Totale complessivo	8	8 FTE

§ Tali funzioni e tali dipendenti sono presenti solo per il Comune di Fiscaglia, in quanto il Comune di Ostellato ha conferito i servizi e il personale addetto all'Unione Valli e Delizie

In quest'area sono stati aggregati i dipendenti assegnati alle ragionerie e dei due enti e all'ufficio tributi per il solo Comune di Fiscaglia. **Quest'area è una di quelle che maggiormente sarò soggetta a cambiamento organizzativo qualora andasse in porto la fusione fra i due enti:** a una forte carenza di organico oggi si associano in entrambi i Comuni carichi di lavoro e una richiesta di specializzazione molto marcati per quanto riguarda le ragionerie. Sia ipotizzando un conferimento della funzione tributi all'Unione Valli e Delizie (alla quale verosimilmente si abbinerebbe il trasferimento dei due dipendenti provenienti da Fiscaglia), sia pensando a un recesso dall'Unione (con conseguente strutturazione di un ufficio tributi gestito direttamente, composto sulla carta da 3 unità di personale), in caso di fusione sembra si possa ipotizzare un miglioramento per le funzioni che fanno riferimento agli aspetti economico-finanziari. Più complessa sarebbe il ritorno in capo diretto della gestione del personale, che con 1 solo dipendente di ritorno dall'Unione non potrebbe vedere una sufficiente specializzazione, e si dovrebbe ipotizzare una qualche riorganizzazione per ottimizzare gli assetti interni (eventualmente coinvolgendo i dipendenti dell'area Affari generali).

Nell'opzione che si prospetta come probabilmente più naturale (mantenimento in Unione del servizio tributi), si verrebbe a creare **una ragioneria snella ma abbastanza qualificata (3 D e 3 C), che sarebbe sufficiente a presidiare la programmazione economico-finanziaria e patrimoniale dell'ente**, anche in considerazione dei minori adempimenti rispetto allo stato attuale.

Infine si riscontra in tutti e due gli enti un'assenza di personale a tempo parziale, mentre nel medio periodo si prospettano 3 pensionamenti (di cui 2 di provenienza da Fiscaglia e 1 da Ostellato, rispettando le proporzioni complessive).

AREA TECNICA

Funzioni presidiate: urbanistica e pianificazione territoriale, edilizia privata, procedimenti espropriativi, ambiente, sportello unico delle attività produttive.

Profilo professionale	Posizione economica	Full time o part time
Istruttore Direttivo Tecnico	D5	1
Istruttore Direttivo Tecnico	D2	1
Istruttore Direttivo Tecnico	D2	1
Istruttore Tecnico	D1	1
Istruttore Tecnico	C4	1
Istruttore Tecnico	C2	1
Istruttore Tecnico	C2	1
Totale complessivo	7	7 FTE

Tutte le funzioni e i servizi afferenti a quest'area sono stati conferiti dal Comune di Ostellato all'Unione Valli e Delizie, pertanto i dati riportati si riferiscono solo al Comune di Fiscaglia.

L'area tecnica è il secondo settore, assieme ai servizi finanziari, per la quale **l'eventuale fusione fra Fiscaglia e Ostellato rappresenterà una variabile organizzativa molto rilevante**. Infatti, attualmente le funzioni di urbanistica, edilizia e SUAP sono gestite direttamente solo dal Comune di Fiscaglia, mentre Ostellato ha trasferito 4 unità di personale all'Unione parallelamente al conferimento (2 C Settore programmazione territoriale, 1 C Settore SUAP e 1 D condiviso fra Settore SUAP e Settore programmazione territoriale). Vi è da dire che la dotazione organica di Fiscaglia, probabilmente in virtù dei precedenti tre enti originari, non è eccessivamente ridotta (con 4 D e 3 C dedicati a urbanistica, ambiente e SUAP-ICT), ma si riscontra l'assenza di laureati nel nucleo di 3 dipendenti dedicati propriamente alle funzioni di pianificazione territoriale.

Stanti queste caratteristiche, fermo restando la massima libertà degli organi del nuovo Comune nello scegliere in merito alle gestioni associate a cui aderire, ad oggi appare difficile pensare un ritorno alla gestione diretta del servizio urbanistica-edilizia, specialmente tenuto conto delle previsioni della **nuova legge regionale sull'urbanistica** (l.r. 24/2017, Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), che incide anche sulle caratteristiche del personale dedicato all'urbanistica negli enti locali. Ai nuovi Uffici di piano è infatti 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 di personale nell'area territorio del Comune di Fiscaglia, anche con l'aggiunta dei 2 C e del D proveniente dal pro quota Ostellato in Unione, che difficilmente si potrà dire sufficiente rispetto ai nuovi standard regionali.

Viste quindi le 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 diretta con i privati in vista dei Piani attuativi), nell'immediato periodo post fusione il nuovo Comune si troverà di fronte alla scelta se confermare il conferimento delle funzioni urbanistica, ambiente e SUAP e di fatto spostare quest'area all'interno dell'Unione Valli e Delizie. Considerate le caratteristiche territoriali rilevate nel quadro conoscitivo, in termini generali si può giudicare favorevolmente questa prospettiva, e l'integrazione dei 7 dipendenti provenienti da Fiscaglia all'interno dell'Unione si può ritenere come la prospettiva a medio termine più soddisfacente.

L'alternativa è rappresentata dallo strutturare una nuova area Tecnica che avrebbe un totale di 13 dipendenti e che potrebbe sì dirsi sufficiente (assenza di buchi d'organico e possibilità di strutturare singoli uffici con almeno due o tre dipendenti), anche grazie all'assenza di pensionamenti nel medio periodo, ma probabilmente non potrebbe consentire una specializzazione così marcata come quella ottenibile mantenendo la gestione associata.

AREA LAVORI PUBBLICI

Funzioni presidiate: lavori pubblici, gestione e manutenzione del patrimonio.

Profilo professionale	Posizione economica	Full time o part time
Istruttore Direttivo	D6	1
Istruttore Direttivo	D2	1
Istruttore Tecnico	C5	1
Istruttore Tecnico	C4	1
Istruttore Tecnico	C4	1
Istruttore Tecnico	C2	1
Operaio	B7	1
Operaio	B7	1
Operaio	B6	1
Operaio	B5	1
Operaio	B5	1
Operaio	B3	1
Totale complessivo	12	12 FTE

L'integrazione delle attuali strutture preposte nei Comuni di Fiscaglia e di Ostellato porta ad una dozzina di dipendenti assegnati a questo settore, dei quali metà manutentori e metà personale tecnico (di cui 2 istruttori direttivi tecnici, cat. D). Considerate le due procedure di assunzioni in corso da Fiscaglia, che hanno già terminato la fase di mobilità esterna, si può considerare come abbastanza positiva la prospettiva di questo settore, fermo restando che i due Comuni singolarmente intesi insistono su territori estremamente vasti, con presenza di peculiarità ambientali del tutto proprie e dotati di una rete viaria assai estesa. **È quindi vero che – stanti i carichi di lavoro ipotizzabili – difficilmente il personale assegnato all'area Lavori pubblici dei Comuni di Fiscaglia e Ostellato si potrà dire sufficiente, indipendentemente dalla fusione o meno.**

Le prospettive di miglioramento chiamate in causa dalla fusione, in questo settore, appaiono come una maggiore capacità di strutturare le linee di attività, attraverso la costituzione di un ufficio patrimonio, ed eventualmente un miglior presidio delle attività progettuali tramite una progressiva qualificazione del personale. Inoltre in questo settore si potranno manifestare nuove capacità assunzionali di dipendenti a tempo determinato, che potrebbero andare a rinforzare la squadra manutentori, costituita a regime da 8 unità di personale. Ad ogni modo, **l'aggregazione del personale in quest'ambito non sembra comportare particolari criticità rispetto a quanto non si manifesterebbe nei due enti singolarmente presi.**

AREA POLIZIA MUNICIPALE

Funzioni presidiate: polizia locale e amministrativa, controllo del commercio.

Profilo professionale	Posizione economica	Full time o part time
Istruttore direttivo	D3	1
Istruttore di vigilanza	C4	1
Istruttore di vigilanza	C4	1
Istruttore di vigilanza	C3	1
Istruttore di vigilanza	C1	1
Totale complessivo	5	5 FTE

Il punto di partenza per una analisi sintetica in merito alla dotazione di personale dei due Comuni non può che essere rappresentata dalla delibera della Giunta Regionale n. 1179 del 21 giugno 2004, riguardante la “definizione degli **standard essenziali e degli standard raccomandati di servizio delle strutture di Polizia Locale**, ai sensi della Legge Regionale 24/2003”. Tale atto prescrive il rapporto più adeguato fra personale e residenti - oltre ad altre variabili che non riguardano propriamente i Comuni di Fiscaglia e Ostellato, come i posti letto turistici – e stabilisce le caratteristiche del servizio offerto dai Corpi di Polizia Municipale.

Affinché il servizio di Polizia Municipale possa definirsi “corpo” sono necessari standard minimi riferibili a quattro categorie organizzative:

- Rapporto operatori di P.M. – popolazione;
- Orario minimo di servizio;
- Continuità del servizio per tutto l’anno;
- Dotazione di una centrale operativa.

Essendo il secondo e terzo punto diretta conseguenza del primo, ci si concentrerà sul rapporto operatori di P.M. / popolazione residente. Come già ricordato, il Comune di Ostellato ha trasferito 6 unità di personale presso l’Unione Valli e Delizie, mentre 5 sono in servizio presso il Comune di Fiscaglia, per un totale di 11 dipendenti, di cui un amministrativo. Il nuovo ente nato da fusione ricadrebbe nella fascia dei Comuni da 10.001 a 20.000 abitanti residenti, per i quali la Regione Emilia-Romagna indica lo standard di 0,90 operatori per 1.000 residenti. Per l’aggregato dei due Comuni ciò significherebbe 13,5 dipendenti, un dato superiore agli 11 oggi presenti. Una così ridotta dotazione organica (1 Comandante e 9 agenti di vigilanza) difficilmente potrebbe poi conseguire lo standard di servizio indicato dalla DGR: orario non inferiore a 11,30 ore medie di servizio giornaliero ordinariamente articolate su due turni di servizio.

Sulla base di queste prime informazioni di sintesi si ritiene come **l’aggregazione delle due strutture non possa che passare dall’ampliamento del Corpo unico di Polizia Municipale dell’Unione Valli e Delizie** – tra l’altro sotto la dirigenza del Comandante proveniente da Ostellato – oppure, in subordine, da strutturare una convenzione fra l’Unione Valli e Delizie a due (Portomaggiore e Argenta) e il neonato Comune fuso.

5.6 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 (rendiconto 2017), risulta la seguente:

	Spesa media storica (rendiconto 2008 – c. 562 per Fiscaglia) (rendiconti 2011/2013 - c.577 per Ostellato)	Spesa personale 2017	Variazione
Fiscaglia	2.624.986,51	1.659.752,74	+ 965.233,77
Ostellato	1.590.158,41	1.396.802,98	+ 193.355,43
Totale	4.215.144,92	3.056.555,72	+ 1.158.589,20

La normativa citata prevede come limite la spesa media del triennio precedente¹⁰ sostenuta da ciascuno degli Enti interessati alla fusione. Il riferimento va al triennio 2011 – 2013 per Ostellato (c. 577 - Comune assoggettato al patto di stabilità), mentre al solo anno 2008 per il Comune di Fiscaglia (c. 562 – Comune non assoggettato al patto di stabilità). Di conseguenza, lo spazio che si verrebbe a determinare per nuove assunzioni è di circa 1.150.000 euro, quasi completamente dovuto a mancati reclutamenti da parte dei Comuni di Massa Fiscaglia, Migliaro e Migliarino rispetto all'anno 2008. Considerando il futuro impatto finanziario delle sostituzioni di personale attualmente vacante, verosimilmente potrà rimanere un margine per svariate ulteriori assunzioni a tempo determinato per 5 anni.

Sotto il profilo delle assunzioni, in sostanza, il vantaggio che si otterrebbe consiste nel non avere più specifici vincoli assunzionali relativamente al turnover – che come si è visto impatterà soprattutto sulle aree Affari generali e Economico-finanziaria – e la possibilità in merito a ulteriori rapporti di lavoro a tempo determinato. Con il budget potenziale a disposizione **si potrebbero quindi effettuare svariate nuove assunzioni dall'esterno** (anche considerando che nell'ultima pianta organica approvata dai due Comuni risultano 23 posizioni attualmente vacanti), senza riguardo al numero di dipendenti cessati nel triennio precedente come le norme generali sul turnover imporrebbro. Questo aspetto, specie per il settore Lavori pubblici, potrebbe rappresentare un notevole punto di forza del nuovo Comune, così come potrebbe liberare nuove facoltà assunzionali per incarichi ex art. 110 per funzioni specialistiche, o incarichi ex art. 90 per le figure di assistenza agli organi istituzionali.

¹⁰ La Corte dei conti Sezione Autonomie con deliberazione n. 25/2014 ha affermato che con l'introduzione del comma 557 quater all'art.1 della legge 296/2006 operata dal comma6 bis dell'art.3 del D.L. 90/2014 “il legislatore introduce – anche per gli enti soggetti al patto di stabilità interno – un parametro temporale fisso e immutabile, individuandolo nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art. 3, comma 5 bis, del dl n. 90/2014, ossia del triennio 2011/2013, caratterizzato da un regime vincolistico – assunzionale e di spesa – più restrittivo”.

5.7 Valutazioni generali

L'aggregazione delle strutture di Fiscaglia e Ostellato è caratterizzata da una serie di situazioni peculiari: da una parte vi è la presenza di conferimenti molto rilevanti (segnatamente urbanistica-edilizia, SUAP, personale, tributi) da parte del Comune di Ostellato a favore dell'Unione Valli e Delizie; dall'altra entrambi i Comuni risultano sotto organico rispetto alle medie regionali e nazionali. Al tempo stesso l'inquadramento per categoria e i livelli dei titoli di studio risultano più alti delle medie di benchmarking, del tutto assenti sono i rapporti a tempo determinato e residuali i rapporti di lavoro part time; mentre l'età media dei dipendenti risulta più elevata, aspetto che porta al pensionamento di circa un quinto dei dipendenti nel medio periodo. Ci troviamo quindi di fronte a due strutture che si prestano, sia per differenziazione che per caratteristiche intrinseche, ad una attenta opera di riorganizzazione.

In termini generali, a causa della ridottissima dotazione organica rispetto ai parametri regionali e nazionali **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**. Il principale beneficio da una fusione relativamente alle spese per personale consisterebbe nella possibile riduzione di spese per P.O. (da verificare in merito agli indirizzi sulla micro organizzazione, specie qualora si volesse mantenere una pluralità di uffici, con le relative responsabilità, nell'area Affari generali). Più che una razionalizzazione e riduzione delle figure esistenti la fusione potrebbe quindi prima di tutto fornire lo strumento per **non perdere terreno rispetto alle ridotte facoltà assunzionali** ed integrare il personale (si potrebbe suggerire nell'area lavori pubblici) con un numero robusto di figure aggiuntive a tempo determinato.

In aggiunta, per quanto attiene ai profili di organizzazione del lavoro, sono da valutare in senso estremamente 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**. Analogi discorsi, 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. Il riferimento qui può andare alle linee di attività connesse alla trasparenza e all'anticorruzione, alla contabilità economico-finanziaria e ai controlli interni (attività che non sempre sono presidiate al meglio negli organismi di piccole dimensioni, con conseguenti imprecisioni e ritardi nell'assolvimento degli obblighi di legge), che a fronte di un organico immutato vedranno sostanzialmente dimezzarsi i carichi di lavoro dovuti alla redazione dei documenti programmatici e di rendiconto dell'ente. 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.

Su questi scenari impatteranno tuttavia le scelte che deciderà di fare la nuova amministrazione comunale del possibile nuovo ente in merito alle gestioni associate attualmente in essere a Ostellato. Di fronte ai nuovi amministratori si potranno delineare tre percorsi possibili:

- **Adesione all'Unione Valli e Delizie e mantenimento delle gestioni associate attualmente in essere**, con conseguente trasferimento del personale addetto dal Comune all'Unione. Questa scelta sembra la più naturale data l'adesione di Fiscaglia a una Unione (Unione del Delta del Po) che nei fatti non vede né attività economico-finanziaria né attività gestionale transitare per i propri bilanci e le proprie strutture. Qui le maggiori opportunità saranno nel mantenimento della

specializzazione del personale in quei servizi “di staff” come la gestione del personale oppure quelli ad alto livello di dettaglio come l’ufficio tributi;

- **Adesione all’Unione Valli e Delizie, ma recesso da alcune convenzioni oppure recesso dall’Unione Valli e Delizie, ma mantenimento di alcune gestioni associate tramite convenzione:** come sorta di via intermedia, consentirebbe alla nuova amministrazione di valutare se riportare alcune funzioni in capo al Comune qualora si volesse riprendere la gestione diretta. Qui si potrebbe ipotizzare il servizio ambiente, da inquadrare nei Lavori Pubblici qualora si volesse potenziare il settore ed investire in quest’area di attività;
- **Recesso dall’Unione Valli e Delizie e ritorno di tutti i servizi e di tutti i dipendenti in capo al nuovo Comune.** Questa scelta rappresenta quella di “distacco” più marcata e potrebbe causare delle criticità soprattutto sul fronte della pianificazione territoriale delle Polizia Municipale. Difficili da intravedere sarebbero le opportunità nel medio periodo, fermo restando che Comunque un Comune istituito di fusione può beneficiare del turnover al 100% del personale così come le Unioni di Comuni.

A una analisi esterna l’opzione di allargamento dell’Unione Valli e Delizie appare come l’alternativa più praticabile sia per garantire continuità ai servizi, sia per salvaguardare la specializzazione del personale, sia per potenzialmente migliorare alcune mancanze che potrebbero essersi manifestate negli ultimi 3 anni di gestione associata in Unione, tramite l’immissione di nuove risorse umane (ed economiche) da parte del nuovo Comune. Non da ultimo bisogna ricorda che il venir meno della partecipazione di un ente su 3 ad alcune gestioni associate potrebbe determinare un calo dei finanziamenti regionali all’Unione, con conseguenti maggiori oneri a carico dei Comuni per attività che oggi – almeno in parte – sono sostenute anche dai finanziamenti della Regione¹¹. In ogni caso le valutazioni di dettaglio, così come quelle relative ai servizi di front office da garantire in eventuali sedi decentrate del nuovo Comune, saranno **oggetto di scelta da parte della nuova amministrazione** che si andrà a insediare una volta concluso l’iter di fusione.

¹¹ Nell’ultimo triennio la Regione Emilia-Romagna ha erogato all’Unione Valli e Delizie i seguenti contributi: anno 2015 - € 265.136,99; anno 2016 - € 430.242,52; anno 2017 - € 339.392,89.

6. I servizi al cittadino¹²

6.1 Organizzazione dei servizi sociali

Questa parte dello studio ha come obiettivo quello di rilevare, a grandi linee, la situazione attuale dei servizi sociali nei due Comuni, rimandando alla seconda fase del progetto un approfondimento del tema, anche con il coinvolgimento, attraverso focus group, dei responsabili del welfare e del mondo del volontariato e dell'associazionismo.

Come emerge anche dalle interviste ai Sindaci riportate all'inizio di questo documento, il welfare è un settore a cui entrambe le amministrazioni hanno dedicato negli ultimi anni grande attenzione, attivando in particolare politiche per le famiglie e gli anziani, e arrivando anche a offrire alcuni servizi gratuiti ai propri cittadini.

Se questo è un elemento che le due amministrazioni hanno in comune, e che sicuramente rappresenta una buona premessa per la realizzazione di ulteriori obiettivi di miglioramento del servizio nel contesto del futuro Comune unico, oggi Fiscaglia e Ostellato hanno una situazione leggermente diversificata.

Il Comune di Fiscaglia fa parte del Distretto Sud-Est della **Zona socio sanitaria di Codigoro**, che comprende altri cinque Comuni, soci dell'ASP del Delta Ferrarese. **All'ASP è stata conferita l'organizzazione e la gestione del servizio territoriale area minori, disabili, adulti, immigrati e anziani, nelle sue diverse articolazioni.** ASP inoltre gestisce per conto dei Comuni soci il Centro diurno per anziani, il Centro socioriusabilitativo diurno per disabili e il Centro socioriusabilitativo residenziale per disabili. All'ASP del Delta ferrarese ha partecipato inizialmente anche il Comune di Ostellato, che fa invece parte della **zona socio sanitaria di Portomaggiore**. Nel corso del 2012, **Ostellato ha scelto di uscire dall'Asp del Delta Ferrarese e di aderire all'ASP Argenta Portomaggiore "Eppi – Manica – Salvatori"**, alla quale ha affidato la gestione di **tutti i servizi sociali territoriali**.

Presso entrambi i Comuni è comunque oggi attivo uno Sportello sociale quale punto di accesso ai servizi, in coordinamento con la struttura di ASP.

La pianificazione sociale e sociosanitaria è invece in capo agli Uffici di Piano delle due Unioni di riferimento.

Se da una parte quindi bisogna riscontrare un quadro di riferimento piuttosto differente, dall'altra è interessante però rilevare che **i due enti in realtà hanno già attivato alcune forme di collaborazione in questo settore**. Insieme infatti hanno costituito un consorzio, il **"Consorzio Zerosei"**, che gestisce il nido di infanzia "Arcobaleno", che ha tre sezioni, compresa una sezione "primavera" per bambini dai 24 ai 36 mesi. Inoltre, i due Comuni sono all'interno della stessa **rete scolastica**: Ostellato è la sede dell'Istituto comprensivo che comprende le scuole dell'infanzia, le scuole primarie e le scuole secondarie di primo grado del Comune di Fiscaglia.

6.2 Andamento spese correnti per la funzione sociale

¹² Considerata la rilevanza di questo settore nell'ambito delle politiche dei due Comuni, qui si tratteggia soltanto la situazione attuale, rimandando un approfondimento del tema, anche attraverso momenti partecipativi, alla seconda fase di questo progetto.

Come si può rilevare dai dati riportati in tabella e dal grafico che li rappresenta, la spesa corrente per la funzione sociale ha avuto un andamento leggermente diverso nei due Comuni nell'ultimo triennio (scelto come riferimento in quanto il dato del Comune di Fiscaglia non sarebbe stato rilevabile negli anni precedenti). Le uscite per i bilanci consuntivi 2016 riportano 836.633 euro per Fiscaglia e 800.233 per Ostellato, un dato che se parametrato rispetto alla popolazione residente evidenzia in effetti una **significativa differenza tra i due Comuni** (92 euro pro capite per Fiscaglia, 132 euro pro capite per Ostellato). Un dato però in entrambi i casi **inferiore al dato medio dei Comuni della provincia di Ferrara** (152 euro pro capite) e **della Regione Emilia-Romagna** (165 euro pro capite).

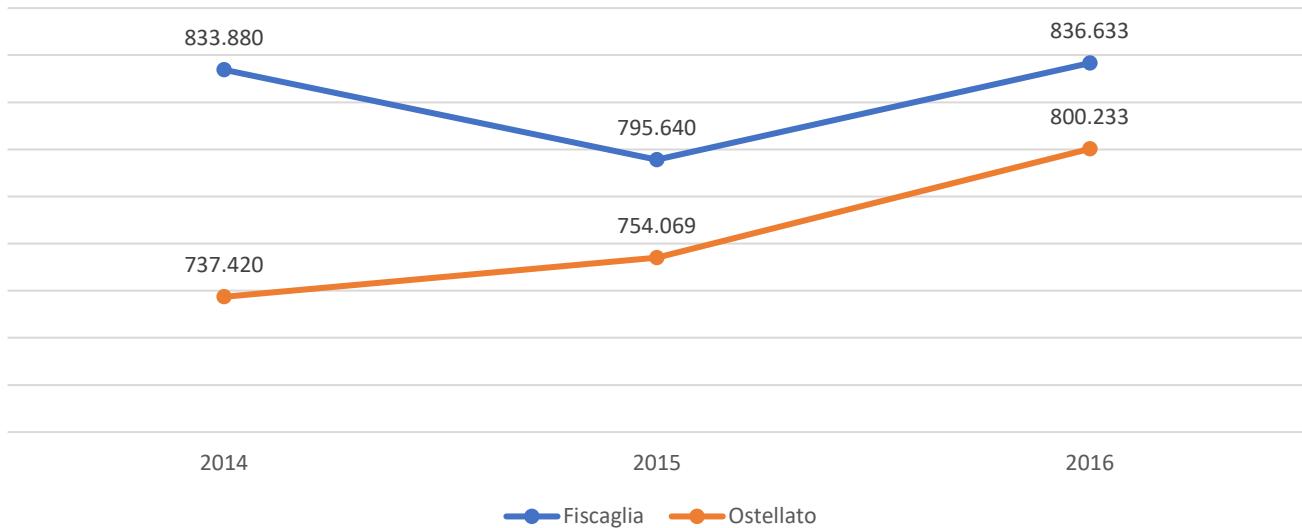
Per quanto riguarda la distribuzione della spesa, in tutti e due Comuni la voce più significativa è "Diritti sociali e politiche della famiglia", seguita nel caso di Fiscaglia da "Soccorso civile", e nel caso di Ostellato da "Tutela della salute".

Andamento delle spese correnti per la funzione "Settore sociale"

	Fiscaglia	Ostellato
2014	833.880	737.420
2015	836.633	800.233
2016	836.633	800.233

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Andamento delle spese correnti per la funzione "Settore sociale"



6.3 Organizzazione delle funzioni relative al settore territorio

Anche nel caso delle funzioni relative al settore territorio, si rilevano alcune differenze tra i due Comuni. Fiscaglia infatti gestisce queste funzioni direttamente, senza forme di cooperazione intercomunale. Ostellato invece ha conferito in Unione la programmazione territoriale – SUE, pianificazione urbanistica, ambiente ed energia, SIT – conservando però alcune funzioni relative a “Uso e assetto del territorio” – lavori pubblici, ambiente, servizi locali e trasporti, viabilità.

6.4 Andamento delle spese per la funzione “Territorio”

Negli ultimi 3 esercizi finanziari le **spese correnti** per la funzione “Territorio” hanno visto, seppur con dinamiche diverse, una diminuzione in entrambi i Comuni.

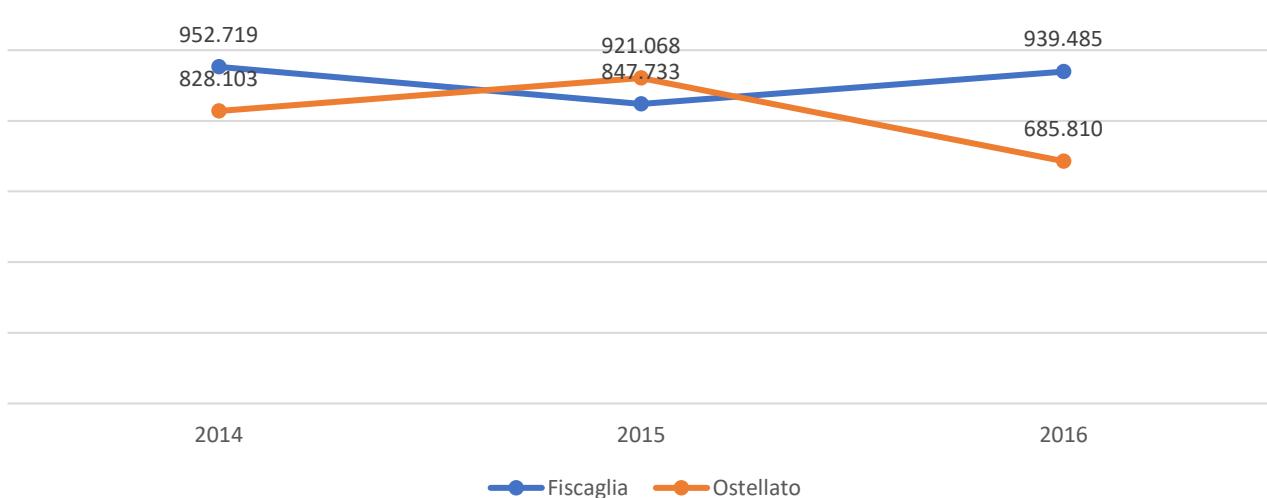
A Fiscaglia nel bilancio 2016 si registra una spesa di 939.485 euro, a Ostellato di 685.810. La voce più significativa di spesa, per entrambi i Comuni, è quella per “trasporti e diritto alla mobilità”, seguita da “sviluppo sostenibile e tutela dell’ambiente”, comunque significativa soprattutto per il Comune di Fiscaglia. Se parametriamo il dato rispetto alla popolazione, la spesa pro capite di Fiscaglia è di 104 euro, quella di Ostellato 114 euro, **un dato in entrambi i casi molto basso rispetto alla media provinciale (195 euro) e regionale (261 euro)**.

Andamento delle spese correnti per la funzione “Territorio”

	Fiscaglia	Ostellato
2014	952.719	828.103
2015	847.733	921.068
2016	939.485	685.810

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Andamento delle spese correnti per la funzione “Territorio”



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Anche per quanto riguarda la spesa in conto capitale, si registra **una diversa tendenza nella propensione ad investire tra i due Comuni, anche rispetto agli altri Comuni ferrarese ed emiliano-romagnoli**. Infatti, con 220.734 euro a Fiscaglia e 439.770 a Ostellato, si hanno

investimenti per 24 euro pro capite nel Comune più grande, un dato decisamente al di sotto della media della provincia di Ferrara (45 euro) e della regione Emilia-Romagna (68 euro), al contrario di quanto invece si verifica nel Comune più piccolo, con 75 euro di investimenti pro capite. In entrambi i Comuni, la maggiore voce di spesa (e anche l'unica nel caso di Ostellato) è rappresentata da servizi inerenti alla mobilità.

6.5 Servizi al cittadino: possibile articolazione degli sportelli di front-office

Si ritiene opportuno formulare delle proposte in merito ad una possibile struttura organizzativa degli uffici e dei loro sportelli nel contesto del nuovo Comune unico. I criteri presi in considerazione, coerentemente a quanto espresso come indirizzo di fondo dagli amministratori locali, sono i seguenti:

- **Mantenere in termini orari il livello di accessibilità oggi garantito**, di modo che la fusione non sia la causa di un calo dei servizi erogati nelle due realtà, valutando inoltre le possibili estensioni dell'orario di apertura;
- Giungere a una **maggior specializzazione del personale**, anche attraverso una migliore 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, anche su appuntamento).

Ciò detto, 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).

Se la soluzione proposta consente nell'immediato il pregio di mantenere costanti gli orari di apertura al pubblico, **è raccomandabile durante il primo mandato amministrativo una revisione complessiva degli orari di ricevimento che armonizzi e renda maggiormente coerenti gli orari di apertura, tenuto conto che dopo la fusione le due sedi decentrate saranno intercambiabili nelle proprie funzioni di front office**. Ciò sarà possibile senza diminuire l'orario complessivo di copertura che, come si è avuto modo di quantificare, può riguardare soltanto un nucleo ristretto di dipendenti.

6.6 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 AMMINISTRATIVA (anagrafe, stato civile ed elettorale, sociale, sport e cultura): 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; 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 ECONOMICO-FINANZIARIA (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 TECNICA (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 dello sportello.

7. Conclusioni

L'analisi dei bilanci e degli assetti economico-finanziari dei Comuni di Fiscaglia e Ostellato, del personale impiegato nei due Enti, dell'attuale organizzazione dei principali servizi al cittadino, porta alle seguenti risultanze di sintesi:

- I due Comuni hanno una **situazione economico-finanziaria complessivamente positiva**, con un avanzo di amministrazione che dimostra un buon livello di sostenibilità della gestione economico-finanziaria per entrambi gli enti. Molte sono le affinità tra le due amministrazioni, sia per quanto riguarda le entrate – anche se Fiscaglia oggi ha delle aliquote inferiori rispetto all'altro Comune – che per quanto riguarda le spese e i livelli di indebitamento, che pur essendo maggiori alla media provinciale e nazionale sono sostenibili e soprattutto senza eccessivi squilibri tra i due Comuni. Inoltre, Fiscaglia e Ostellato hanno in comune la partecipazione a una serie di organismi piuttosto rilevanti. Si tratta di elementi tutti sicuramente favorevoli nella valutazione di un processo di fusione.
- Per quanto riguarda **la dotazione di personale e la sua organizzazione**, i due enti hanno in comune alcune caratteristiche positive peculiari, ovvero una dotazione organica con titoli di studio e inquadramento per categoria più alti della media. D'altra parte, in entrambi i Comuni si riscontra però una scarsa numerosità del personale, e un'età media superiore al dato nazionale, che rappresentano invece dei punti di debolezza. La fusione rappresenterà quindi prima di tutto una opportunità di miglioramento per una **maggior possibilità di turnover**, e per gli **spazi di riorganizzazione dei servizi e delle figure disponibili** che nascerebbero dall'unificazione delle strutture amministrative. Ovviamente su questo aspetto inciderà anche la scelta che le amministrazioni faranno rispetto alle gestioni associate in Unione;
- Per quanto riguarda **i servizi al cittadino**, entrambi i Comuni oggi hanno affidato l'organizzazione e la gestione dei servizi sociali e sociosanitari a un'Azienda Speciale – quella del Delta ferrarese nel caso di Fiscaglia, quella di Argenta-Portomaggiore nel caso di Ostellato. Diverso è anche l'Ufficio di Piano di riferimento, data l'appartenenza dei due Enti a due diverse Unioni. Stante le attuali difficoltà dei Comuni, che registrano un trend di crescita negativo, con un elevato invecchiamento della popolazione, e le scarse risorse, sia materiali che umane, disponibili, **la gestione intercomunale del servizio resta la scelta migliore da portare avanti**, anche qualora vi sia una maggiore disponibilità di risorse economiche.

Considerati questi dati, complessivamente, **molti sono gli elementi a favore di un percorso di fusione, che rappresenta una opportunità per entrambi i Comuni**, ma che potrà essere veramente tale se prima vengono sciolti i due "nodi" che caratterizzano questa ipotesi di fusione.

Il primo nodo è rappresentato dalla situazione del Comune di Fiscaglia che, come ricordato, è già un Comune nato da fusione, che torna ad affrontare, dopo cinque anni, lo stesso percorso, un percorso che comunque metterà alla prova sia l'amministrazione che i cittadini.

Effettivamente intraprendere un nuovo percorso di fusione oggi per il Comune di Fiscaglia è una scelta abbastanza coraggiosa, dato l'impegno che questo comporta. Ma aver

affrontato già una fusione è in realtà al tempo stesso un punto di debolezza e un punto di forza, perché c'è la consapevolezza sia delle difficoltà che è necessario affrontare, che dei vantaggi che se ne possono ottenere.

In primis, bisogna considerare che nonostante la riorganizzazione del personale già avvenuta nel contesto della prima fusione, oggi Fiscaglia è di nuovo sottodimensionato rispetto alle sue necessità, anche perché c'è del personale in età da pensionamento. La fusione offre al Comune **la possibilità di godere di nuovo di tutti i vantaggi assunzionali previsti dalla normativa nazionale**, vantaggi tra l'altro ampliati dalla legge Delrio rispetto alle previsioni vigenti al momento della precedente fusione.

Un altro aspetto da considerare è che Fiscaglia oggi da solo conta poco più di 9mila abitanti, con Ostellato arriverebbe a superare i 15mila: nell'attuale quadro istituzionale, in cui gli Enti locali, anche a causa del venir meno delle Province, si confrontano direttamente con la Regione e con i livelli superiori di governo, non si tratta di un aspetto di poco conto. In generale, **una maggiore dimensione demografica rappresenta un vantaggio in quanto aumenta il peso politico che un Comune può avere nel confrontarsi con gli altri soggetti del territorio**.

D'altra parte, l'ulteriore ampliamento della fusione verso il Comune di Ostellato si è sempre prefigurato come qualcosa di naturale, anche durante la prima analisi di fattibilità della fusione tra Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia, in quanto i Comuni sotto molti aspetti erano (e sono) già in collaborazione – basti pensare al consorzio che gestisce gli asili nido, o al fatto che l'Istituto comprensivo di cui fanno parte le scuole di Fiscaglia ha sede a Ostellato. La costituzione di un Comune unico, e il conseguente incremento demografico, permetterebbe ai due territori di **sfruttare ancora di più tutte queste potenzialità**, per esempio **ripensando l'offerta formativa**, in particolare della scuola secondaria, anche in considerazione delle necessità del comparto industriale presente nel territorio di Ostellato.

La fusione inoltre renderà disponibili risorse che un Comune di medie dimensioni potrebbe più facilmente utilizzare anche **per cogliere diverse opportunità di finanziamento offerte sia da bandi regionali e nazionali che da bandi europei**, per i quali è necessario quasi sempre garantire una forma di cofinanziamento dei progetti. Anche in questo caso, una maggiore dimensione demografica potrebbe rappresentare un ulteriore vantaggio.

Infine, una delle opportunità rappresentate da questa fusione, è la possibilità del nuovo Comune di scegliere a quale delle due Unioni aderire – e qui veniamo al secondo nodo di questo progetto di fusione, ovvero l'appartenenza dei due Comuni a due Unioni strutturalmente diverse. Da una parte, come già detto in diversi passaggi di questo studio, un'Unione meno consolidata, l'Unione del Delta del Po, che a oggi ha attivato delle convenzioni con i suoi Comuni; dall'altra, l'Unione Valli e delizie, una delle Unioni più strutturate della Regione.

Una fusione tra i due Comuni comporterà una scelta, in questo senso. Una scelta che richiederà probabilmente un ulteriore sforzo, dal punto di vista organizzativo, per le due strutture, ma che se valutata bene può costituire una ulteriore opportunità di cambiamento in positivo da realizzare nel contesto della fusione, e in questo caso soprattutto per il Comune di Fiscaglia.

Detto questo, la fusione per tutti e due i Comuni rappresenta **non soltanto la possibilità di trovare soluzione ad alcune criticità attuali, ma anche una imperdibile opportunità di dare il via a un nuovo sviluppo del territorio**, attraverso una progettualità condivisa che può essere molto facilmente resa tale, dato che le due amministrazioni hanno già numerosi

punti in comune, sia dal punto di vista delle difficoltà che dal punto di vista delle potenzialità, e soprattutto hanno in comune la volontà politica di migliorare l'offerta dei servizi ai propri cittadini.

Per questo, un percorso di fusione tra i Comuni di Fiscaglia e Ostellato, non dovrebbe essere inteso come un progetto di mera unificazione e riorganizzazione delle amministrazioni, ma come **l'occasione di ripensare il nuovo ente come strumento e dimensione ottimale di programmazione**, a partire dalle caratteristiche del territorio, le sue criticità e le sue potenzialità, e dalle traiettorie di sviluppo che ne emergono.

In questo senso, la fusione può essere **il punto di partenza di un vero e proprio piano strategico**, da realizzare anche attraverso il coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder.

Creare coalizioni di sviluppo su scala locale, rafforzando la cooperazione inter-istituzionale dei portatori di interesse – azioni a cui sarà mirata la seconda parte di questo stesso progetto – è fondamentale per **legittimare il modello di governance del nuovo ente**, e al tempo stesso **individuare strategie condivise da portare avanti per la costruzione del benessere di tutta la comunità**.

FAQ – DOMANDE FREQUENTI SULLA FUSIONE DI COMUNI

Perché pensare a una fusione fra Fiscaglia e Ostellato?

Le fusioni di Comuni nascono come opportunità per gli enti locali per arrivare a una piena integrazione della struttura amministrativa, al fine di assicurare una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi erogati ai cittadini. Entrambi i Comuni hanno già un'esperienza di gestione associata dei servizi in Unione, rispettivamente l'Unione Delta del Po e l'Unione Valli e Delizie.

Qual è la differenza fra una Unione e una fusione di Comuni?

Mentre l'Unione dei Comuni mantiene due o più enti distinti, con i propri amministratori e bilanci, una fusione porta a un unico Comune, che va a sostituirsi a quelli precedenti.

Come si avvia la fusione fra due Comuni?

Il processo di fusione si avvia con un progetto di legge regionale, presentato dalla Giunta regionale su istanza dei Consigli comunali interessati (art. 8 della l.r. 24/1996).

Come fanno i Consigli Comunali a formulare l'istanza di fusione alla Giunta regionale?

I Consigli comunali approvano l'istanza di fusione con una deliberazione adottata con la maggioranza qualificata dei 2/3 dei consiglieri assegnati o, nel caso in cui tale maggioranza non venga raggiunta, con due sedute a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati (in tali casi la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e la maggioranza assoluta deve essere ottenuta per due volte). Approvate le delibere queste vengono inviate alla Regione con una nota a firma congiunta dei Sindaci interessati.

Quanto tempo ci vuole per concludere l'iter di fusione?

In media sono necessari 6-8 mesi per concludere un iter di fusione, partendo dalla presentazione dell'istanza di fusione da parte dei Comuni e arrivando all'adozione definitiva della legge regionale di fusione. La Regione Emilia-Romagna tende a tenere i referendum sulle fusioni nell'autunno di ciascun anno.

Che cos'è lo studio di fattibilità?

Lo studio di fattibilità è uno strumento di cui i Comuni devono avvalersi per acquisire dati ed elementi di valutazione sul territorio e la popolazione, idoneo a sondare la fattibilità tecnico-organizzativa, economico-finanziaria e politico-istituzionale della proposta di fusione.

Chi ha predisposto lo studio di fattibilità per la fusione di Fiscaglia e Ostellato?

Lo studio di fattibilità per la fusione è stato affidato all'esterno, ed è stato redatto dalla società di consulenza Poleis.

La fusione di Comuni è alternativa all'appartenenza a un'Unione?

No, fusione ed Unione di Comuni non sono alternative tra loro. Dopo la fusione, il nuovo Comune dovrà aderire a una delle due Unioni cui oggi appartengono i singoli enti e alle sue gestioni associate.

REFERENDUM CONSULTIVO

Sulla proposta di fusione si terrà un referendum?

Si. Il referendum è obbligatorio per potere approvare la legge di fusione secondo l'articolo 133 della Costituzione. Il referendum ha valore consultivo e non richiede alcun quorum: è valido indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato.

Chi può votare al referendum?

Tutti gli elettori che votano per le elezioni comunali a Fiscaglia e Ostellato.

Come viene considerato il risultato del voto?

La normativa regionale prevede che si possa proseguire con la fusione solo se la maggioranza complessiva dei votanti si esprime a favore della fusione, mentre si deve fermare se la maggioranza vota contro.

E se la maggioranza dei votanti dice "sì", ma uno dei due Comuni dice "no" cosa succede?

La decisione è rimessa al Consiglio Comunale del Comune i cui cittadini si sono espressi in maniera negativa, il quale ha 60 giorni per votare se continuare il percorso o meno.

Chi paga le spese per la realizzazione del referendum?

Le spese per lo svolgimento del referendum sono a carico della Regione.

SERVIZI AL CITTADINO

Sarà necessario recarsi sempre in uno dei due Comuni per rivolgersi agli uffici?

No, la fusione non influisce sull'articolazione territoriale degli uffici, che rimane invariata. Al contrario, nelle sedi dei preesistenti Comuni potranno essere organizzati ulteriori presidi decentrati per l'erogazione dei servizi ai cittadini.

Con la fusione vengono licenziati o assunti dei dipendenti?

No, la fusione non prevede di per sé licenziamenti né assunzioni. La normativa nazionale garantisce alle fusioni (come alle Unioni) il turnover al 100% dei dipendenti, cioè la sostituzione di un pensionamento con una nuova assunzione. Starà poi al nuovo ente rideterminare la pianta organica, valutando se con le maggiori risorse a disposizione sarà necessario prevedere nuove figure professionali nell'organigramma del Comune.

Si dovranno cambiare i codici fiscali, le carte d'identità, le patenti e gli altri documenti rilasciati dall'anagrafe?

No, anche in caso di fusione restano validi fino alla loro naturale scadenza tutti gli attuali documenti ad uso dei cittadini.

Cosa succede per il CAP e cosa si fa con le strade che hanno lo stesso nome a Fiscaglia e Ostellato?

I cittadini potranno utilizzare i precedenti codici di avviamento postale (CAP); un nuovo CAP verrà comunque assegnato dalle Poste al nuovo Comune, e potrà talvolta coincidere con quello di uno dei preesistenti Comuni. Per le vie con lo stesso nome, non ci sarà bisogno di modifiche ma basterà aggiungere il nome del precedente Comune come "località", oltre al nome del nuovo Comune.

Cosa cambia per le caserme dei Carabinieri, delle Banche e delle Poste, gli Istituti Scolastici, ecc.?

La fusione non incide nella gestione dei servizi e sportelli di altre Amministrazioni, che non

sono di competenza comunale.

ISTITUZIONE DEL NUOVO COMUNE

Cosa succede una volta istituito il nuovo Comune?

Concluso il procedimento di fusione e istituito il nuovo Comune gli organi precedenti decadono: viene nominato dalla Prefettura un commissario incaricato di gestire il nuovo Comune ne sino alla elezione dei nuovi organi. Il commissario è inoltre coadiuvato dal Comitato dei Sindaci dei preesistenti Comuni, senza costi aggiuntivi.

Quando ci sono le elezioni per il nuovo Comune?

Le elezioni si svolgono nella prima tornata elettorale utile dopo l'istituzione del nuovo Comune, che solitamente cade il 1 gennaio. Di conseguenza, il commissariamento del nuovo Comune dura generalmente da gennaio a maggio-giugno di ciascun anno.

Come sono regolati i rapporti di successione tra i preesistenti Comuni e il Comune di nuova istituzione?

Il nuovo Comune subentra nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi che fanno riferimento ai preesistenti Comuni. I beni demaniali e patrimoniali dei preesistenti Comuni sono trasferiti al demanio ed al patrimonio del nuovo Comune, senza oneri fiscali.

Cosa succede ai vecchi regolamenti e agli atti approvati dai Comuni?

I regolamenti e gli atti amministrativi a contenuto generale dei preesistenti Comuni restano in vigore fino a quando non vi provveda il Comune di nuova istituzione.

Cosa cambia per tutti gli enti a cui aderiscono i Comuni (Enti parco, Consorzi, società partecipate ecc.)?

Il nuovo Comune subentra ai precedenti nell'adesione agli enti cui i medesimi già appartenevano, con la somma delle quote societarie se previste; potrebbero essere necessari adeguamenti statuari, anche con riguardo alla composizione degli organi, ma sono di competenza dei vari enti.

Quanti saranno i nuovi amministratori comunali?

Il numero degli amministratori sarà ricalcolato di conseguenza in relazione alla classe di ampiezza demografica del nuovo Comune. Nel caso di Fiscaglia e Ostellato, che con la fusione superano i 15 mila abitanti, è previsto che il numero massimo di consiglieri sia 16, e il numero massimo di assessori 5, salvo diversa indicazione (comunque inferiore) statutaria.

IDENTITÀ DEL NUOVO COMUNE

Quale sarà il nome del nuovo Comune?

Il nome del nuovo Comune deve essere indicato già all'atto della presentazione dell'iniziativa legislativa di fusione. Sono quindi i Comuni che avviano il processo a proporre il nome del nuovo comune. Nel caso in cui siano individuate una rosa di diverse possibili denominazioni, la scelta è rimessa ai cittadini attraverso il referendum di fusione, nel quale viene previsto un apposito quesito.

Quale sarà la sede del nuovo Comune?

La sede del nuovo Comune è indicata nello Statuto.

Chi definisce lo Statuto del nuovo Comune?

Lo Statuto viene adottato dal nuovo Consiglio Comunale, tuttavia i Consigli Comunali di

Fiscaglia e Ostellato possono adottare uno statuto "provvisorio" in testo conforme, che entri in vigore con l'istituzione del nuovo Comune e rimanga vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del nuovo Comune.

È possibile avere forme decentrate di rappresentanza nel nuovo Comune?

Sì. Il Testo Unico degli Enti Locali indica la possibilità di prevedere nello Statuto del nuovo Comune forme di rappresentanza per le comunità di origine nella forma dei Municipi, in aggiunta ad adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. I Municipi sono disciplinati dallo Statuto e da un apposito regolamento di funzionamento, che andranno a definirne l'organizzazione e le funzioni, potendo prevedere anche consiglieri di Municipio eletti a suffragio universale diretto (senza maggiori oneri), oppure di nomina. I Municipi fungono da organismi consultivi e di raccordo fra le comunità di origine la nuova amministrazione comunale unica.

Chi definirà lo stemma comunale e la festa patronale?

Lo stemma comunale e la festa patronale saranno stabiliti dal nuovo Consiglio Comunale.

CONTRIBUTI PER LA FUSIONE

Quali contributi spettano ai Comuni nati da fusione?

Al nuovo Comune spettano contributi statali e contributi regionali.

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. Per i due Comuni considerati, il contributo regionale annuale spettante sarebbe pari a **307.246 per dieci anni**, mentre il contributo statale straordinario sarebbe pari a **2 milioni di euro per quattro anni**. Il contributo ricevuto dai due Comuni nei dieci anni sarebbe pari a **11.072.460 euro**.

Questi contributi sono certi?

Ogni anno lo Stato destina un budget minimo di 40 milioni di euro per i contributi ai Comuni nati da fusione; qualora le risorse siano non sufficienti a coprire le domande, i contributi si riducono proporzionalmente; qualora le risorse siano eccedenti rispetto alle domande, la differenza viene aggiunta proporzionalmente ai contributi standard che spettano ai Comuni nati da fusione (circostanza verificatasi fino al 2017).

I contributi erogati dalla Regione sono invece stabiliti direttamente in ciascuna legge regionale di fusione e pertanto sono direttamente imputati a bilancio come voce di spesa.

Sono previsti ulteriori incentivi alla fusione?

La disciplina regionale prevede che ai Comuni derivanti da fusione sia garantita, nei dieci anni successivi alla loro costituzione, la priorità nei bandi regionali che prevedono contributi a favore degli enti locali (punteggi supplementari nelle graduatorie).