

# **Progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale recante “Istituzione di nuovo Comune mediante fusione dei Comuni di Fiscaglia e Ostellato nella provincia di Ferrara”**

## **Relazione**

### **1. Il procedimento legislativo di fusione di cui alla l.r. 8 luglio 1996, n. 24.**

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

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

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

In tali casi infatti, l'Assemblea legislativa può approvare la legge solo dopo aver preventivamente acquisito il parere dei Consigli dei Comuni in cui l'esito del referendum è stato contrario alla fusione.

### **2. Il procedimento di fusione nei due Comuni di Fiscaglia e Ostellato nella provincia di Ferrara.**

I Comuni di Fiscaglia e Ostellato sono Comuni tra loro contigui posti nella provincia di Ferrara e ricompresi nel distretto socio sanitario “Ferrara Sud-est”.

Il Comune di Fiscaglia, istituito a far data dall'1 gennaio 2014 con LR 18/2013 - a seguito della fusione dei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia - è ricompreso nell'ambito territoriale “Bassa Ferrarese” e appartiene all'Unione Comune Delta del Po, una Unione ancora poco strutturata alla quale il Comune non ha trasferito funzioni e con la quale è stata stipulata una sola convenzione per la gestione associata della polizia municipale.

Il Comune di Ostellato è invece ricompreso nell'ambito territoriale “Argenta Ostellato Portomaggiore” e appartiene all'Unione Valli e Delizie che gestisce per conto di Ostellato (e degli altri Comuni appartenenti all'Unione) l'urbanistica, la programmazione territoriale, il SUAP, i tributi, il personale e la protezione civile.

L'appartenenza dei due Comuni a Unioni diverse connota fortemente il percorso di fusione in oggetto, determinando innanzitutto la necessità per il nuovo ente di scegliere – a fusione avvenuta – a quale delle due Unioni aderire.

I due Comuni hanno una superficie complessiva di circa 290 Km<sup>2</sup> per un totale di 15.148 abitanti all'1 gennaio 2017. Sulla base della considerazione che la fusione possa essere un'opportunità per dare vita a un nuovo sviluppo del territorio, per creare coalizioni di sviluppo su scala locale, per rafforzare la cooperazione inter-istituzionale e per arrivare, non da ultimo, alla creazione di un ente di dimensioni medio grandi con un peso politico maggiore (facilitato anche a cogliere le diverse opportunità di finanziamento offerte a livello europeo, nazionale e regionale), i due Comuni hanno commissionato alla società Poleis srl la realizzazione di uno studio di fattibilità per la loro fusione.

Lo studio ha fornito un quadro conoscitivo in ordine alla dimensione demografica, territoriale ed economico-finanziaria dei due Comuni al fine di ipotizzare un'adeguata strutturazione dell'ente, della sua organizzazione e dei suoi servizi evidenziando da subito le criticità e le opportunità legate al percorso di fusione.

Nel corso della redazione dello studio sono state realizzate anche delle interviste con i Sindaci dei due Comuni nelle quali è stata esaminata la situazione attuale dei due Comuni, l'attuale configurazione dei servizi nonché, in modo approfondito, le peculiarità che caratterizzano questo percorso di fusione.

Verificata la fattibilità della fusione, i Comuni di Fiscaglia e Ostellato hanno pertanto sollecitato l'iniziativa legislativa della Giunta regionale per la loro fusione, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, l.r. n. 24/1996, con istanza congiunta dei due Sindaci (prot. n. 11529 del 04/07/2018) acquisita dalla Regione Emilia-Romagna il 06/07/2018 (prot. PG/2018/0484815); all'istanza è stata allegata la deliberazione del Consiglio comunale di Ostellato n. 34 del 26/6/2018 e le delibere del Consiglio comunale di Fiscaglia n. 18 del 27/06/2018, n. 20 del 29/06/2018 e n. 21 del 30/06/2018.

A tali deliberazioni è stato allegato il summenzionato studio di fattibilità che ha offerto tutte le informazioni di natura demografica, socio economica, patrimoniale e finanziaria relative ai comuni interessati al processo di fusione e ha evidenziato la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dall'articolo 3 della L.R. 24/1996 (come meglio dettagliato al paragrafo 4).

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

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

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

### **3. Territorio del nuovo Comune.**

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

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

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

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

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

Il nuovo comune avrà un'area di 289,70 Km<sup>2</sup> ed un perimetro di 83,91 Km.

Si posiziona geograficamente all'interno dell'area della provincia di Ferrara. Confina con i comuni di Ferrara, Tresigallo, Jolanda di Savoia, Codigoro, Ligosanto, Comacchio, Portomaggiore e Masi Torello della medesima provincia di Ferrara.

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

<b>Comuni</b>	<b>Residenti all'1/1/2017</b>	<b>Superficie in KM<sup>2</sup></b>	<b>Abitanti per Km<sup>2</sup></b>
Fiscaglia	9.018	116,18	77,62
Ostellato	6.130	173,34	35,36
<b>Totale</b>	15.148	289,52	52,32

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

Lo studio di fattibilità dei comuni di Fiscaglia e Ostellato, finalizzato a rilevare le opportunità e le criticità legate a tale percorso di fusione, è stato realizzato attraverso interviste agli amministratori dei Comuni coinvolti e mediante l'analisi della documentazione inerente ai due enti (atti, documenti, Statuti, Regolamenti, DUP, etc.) in modo da costruire un quadro di contesto e di possibile accorpamento delle funzioni e dei servizi gestiti da tali enti.

Partendo dalla situazione attuale dei due Comuni, gli amministratori hanno evidenziato, tra i punti di forza, innanzitutto i servizi offerti al cittadino (in particolare nell'ambito del welfare) e la fiorente situazione del tessuto economico, soprattutto nel Comune di Ostellato (caratterizzata dalla presenza di un'area industriale di rilievo, sia per numero di addetti che per la qualità degli insediamenti e la capacità di attrarre investimenti anche a livello internazionale).

Altro dato positivo evidenziato è stata la *“consapevolezza che si parla di due realtà solide, due enti robusti che possono, in ragione delle risorse straordinarie che avranno a disposizione, creare valore aggiunto sul territorio”*.

Rispetto al mondo delle imprese, i Sindaci dei due Comuni hanno inoltre precisato che la nuova realtà aggregata garantirà un maggiore peso politico e anche una maggiore disponibilità di risorse (sottolineando come anche le aree artigianali di Fiscaglia potrebbero divenire complementari rispetto all'area industriale nell'obiettivo comune di costruire una filiera).

Tra i punti di debolezza, si è invece rilevato il forte calo demografico registrato negli ultimi anni in entrambi i Comuni.

Nell'affrontare poi, nello specifico, le eventuali criticità legate al percorso di fusione, i Sindaci hanno precisato che le stesse potrebbero essere determinate dal *“timore di una perdita di identità del territorio storico”, “dalla paura del decadimento/allontanamento del servizio”,* e, con specifico riguardo al Comune di Fiscaglia, dalla necessità di riuscire a spiegare al cittadino gli ulteriori vantaggi derivanti da un secondo processo di fusione (tenuto conto che il Comune di Fiscaglia è nato solo cinque anni fa a seguito della precedente fusione dei Comuni di Migliaro, Migliarino e Massa Fiscaglia).

In ogni caso, nel confronto con i cittadini e gli stakeholder, i Sindaci hanno riscontrato curiosità, interesse e aspettativa essendo stata generalmente riconosciuta la bontà del progetto.

Oggetto di analisi e di confronto sono state inoltre le specifiche peculiarità legate al percorso di fusione in esame. Nello studio si legge infatti che *“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, Lajosanto 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”* (pag.14). Ai Comuni spetterà quindi il compito di decidere a quale Unione il nuovo Comune dovrà appartenere.

### **La dimensione demografica**

A livello demografico si rileva per entrambi gli enti (dal 1971 ad oggi) **un trend fortemente negativo**. Fra il 2002 e il 2016 si registra infatti un *saldo naturale* (differenza fra le nascite e i decessi nel territorio comunale) estremamente negativo e un *saldo migratorio* (differenza fra i nuovi iscritti all’anagrafe provenienti da altri Comuni o altri Paesi e i cancellati) positivo per Fiscaglia, e sull’orlo della stabilità per Ostellato. La presenza di immigrati insediati si attesta, nel territorio di entrambi i due Comuni, sul 6,4% della popolazione. Molteplici le nazionalità presenti.

Un dato peculiare delle realtà demografiche di Fiscaglia e Ostellato, è dato dalla **maggior presenza di classi di età anziane fra la popolazione** residente (con un indice di vecchiaia quindi nettamente superiore alla media provinciale, regionale e nazionale) e da un indice di scolarizzazione medio bassa (più della metà della popolazione di Fiscaglia e Ostellato ha la terza media o la quinta elementare, oppure nessun titolo di studio).

Di rilievo, in entrambi i Comuni, anche i flussi di pendolarismo nei vari Comuni ferraresi e in quelli emiliano-romagnoli fuori provincia, senza particolari concentrazioni in specifici Comuni.

### **La dimensione territoriale**

Circa il 90% della superficie complessiva dei due Comuni è rappresentata da territori agricoli (mentre le aree seminaturali e i territori boscati rappresentano una piccolissima percentuale) utilizzati prevalentemente a seminativi (cereali, semi oleosi, barbabietole). Le caratteristiche geo-morfologiche dei due Comuni sono molto simili tra loro anche in ragione della secolare azione di bonifica che in queste zone è stata realizzata a partire dall’ottocento.

Con riguardo alla **viabilità** nei due Comuni, lo studio evidenzia come gli stessi siano attraversati dal raccordo autostradale 8 Ferrara – Porto Garibaldi, al quale si aggiungono una serie di strade provinciali e più di 377 Km di strade comunali.

### **La dimensione economica e dei redditi**

Le imprese insediate, a inizio 2018, sui due Comuni risultano circa 1.300, con dimensioni molto diverse tra loro (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) ma con un buon equilibrio fra i vari settori. Quasi un terzo delle imprese dei due Comuni è di natura artigiana (il 28,9% a Fiscaglia e il 26,9% a Ostellato).

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).

Il tasso di occupazione nei due Comuni è molto simile (attestandosi intorno al 47/50 %) come simili, nella loro qualificazione, sono i redditi medi dei due Comuni (dato quest’ultimo che viene spiegato anche con la forte incidenza dei redditi da pensione).

### **La dimensione economico-finanziaria**

#### **Analisi dei bilanci**

Lo studio ha analizzato alcuni dati di bilancio dei due Comuni con l’obiettivo di rilevare la situazione attuale e far emergere eventuali criticità nel percorso di fusione derivanti da differenze significative di entrate (gettito di imposte), di uscite (spese correnti) e di indebitamento.

Emerge innanzitutto che per entrambi i Comuni negli ultimi 5 esercizi finanziari è sempre stato realizzato un avanzo di amministrazione a dimostrazione di un buon livello di sostenibilità della gestione economico-finanziaria sia per Fiscaglia che per Ostellato. Rilevante per entrambi gli enti in esame è, inoltre, la quota di avanzo di amministrazione accantonata, vincolata o destinata, pari al 61,4% a Fiscaglia e al 42,2% a Ostellato.

Con riguardo alle **entrate**, lo studio evidenzia *“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 230.000,00 euro); che per l'IMU (190.000,00 euro – anche a causa di una base imponibile più significativa a Ostellato) e la TASI (70.000 euro – presente solo a Ostellato)” (pag.58);*

*I due Comuni risultano poi fra i maggiormente indebitati della provincia di Ferrara, con una rilevanza più forte per i mutui contratti da Fiscaglia (e dai tre Comuni originari). A tale riguardo lo studio precisa che la gestione del debito dovrà dunque essere oggetto di particolare attenzione anche se l'assetto debitorio (per il quale non emergono eccessivi squilibri tra i due Comuni) nel medio periodo sembra comunque sostenibile.*

*Relativamente alle uscite i Comuni di Fiscaglia ed Ostellato presentano nella sostanza una identica spesa corrente pro capite (inferiore peraltro alla media provinciale, regionale e 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”.*

I due Comuni hanno inoltre **partecipazioni** in una serie di enti particolarmente rilevanti (CLARA SPA, C.A.D.F. SPA, Delta 2000, Sipro, Lepida, ACER). Nel Consorzio Zerosei, società che gestisce i servizi per la prima infanzia, i due Comuni detengono insieme il 100% delle quote.

Lo studio dedica poi uno spazio alla descrizione dei criteri di quantificazione dei contributi statali e regionali facendo delle proiezioni su quanto verrebbe ad assumere il nuovo Comune a fusione avvenuta, specificando nel dettaglio il meccanismo di calcolo applicato alla fusione in esame in quanto caratterizzata dal fatto che uno dei due Comuni (Fiscaglia) è già frutto di una precedente fusione. Tale casistica è regolamentata al paragrafo 14 dell'Allegato A della DGR 379/2016.

In conclusione si riconosce quindi un buon livello di fattibilità all'aggregazione dei due enti sotto il profilo economico-finanziario sottolineando come *“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 [...]” (pag.58)*

## **Il personale**

L'indagine relativa al personale è stata strutturata in una prima parte dedicata all'analisi generale sulle risorse umane presenti all'interno delle due Amministrazioni e una seconda parte dedicata alla prospettazione dei possibili nuovi scenari (al netto però delle gestioni associate tramite Unione Valli e Delizie attualmente in essere dato che, come già precisato, i due Comuni di Fiscaglia e Ostellato appartengono ad Unioni diverse e l'Unione Valli e Delizie esercita per il Comune di Ostellato diverse funzioni quali programmazione e pianificazione urbanistica, edilizia privata, gestione del personale, SUAP, tributi, PM, Protezione civile etc e per queste le quali ha trasferito in Unione 12 unità di personale).

Con riguardo alla prima parte, si sono rilevati i profili professionali presenti nei due Comuni, le categorie di appartenenza, la data di nascita dei dipendenti dei due Comuni, le aree e/o settori presenti nonché i servizi di riferimento mentre con riguardo alle macro aree organizzative che caratterizzano i due Comuni, fatta la specifica ricognizione in ciascuno di essi, si è utilizzata una partizione basata sulla struttura di Fiscaglia, l'ente di maggiori dimensioni, a cui si è aggiunta un'area Lavori Pubblici in virtù delle peculiarità della manutenzione del territorio. I settori oggetto di analisi sono divenuti quindi cinque e più precisamente: area Affari Generali, area Economico-Finanziaria, area Tecnica, area Lavori Pubblici e area Polizia Municipale.

Dall'analisi generale è emerso che entrambi i Comuni sono sotto organico rispetto alle medie regionali e nazionali (44 i dipendenti a Fiscaglia e 19 a Ostellato) ma, allo stesso tempo, l'inquadramento per categoria e livelli dei titoli di studio risultano più alti.

In entrambi i Comuni la presenza di lavoratori a tempo parziale è del tutto marginale e il lavoro flessibile o a tempo determinato è del tutto assente. Non sono altresì previste figure dirigenziali fra la dotazione organica dei due Comuni.

Elevata risulta poi l'età anagrafica dei dipendenti, tanto che nel 2018 saranno previsti 15 pensionamenti (12 a Fiscaglia e 3 a Ostellato) rendendo necessaria un'attenta opera di programmazione delle uscite, in 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.

In ragione di quanto emerso, si legge nello studio (pag.75) che *“A causa della ridotta 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. [...] 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 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”*.

Rispetto ai nuovi scenari che potranno venire a delinearsi a seguito della fusione, rileverà certamente la scelta del nuovo ente rispetto alle gestioni associate attualmente in essere a Ostellato. Le ipotesi prospettate dallo studio sono tre (pagg 75 e 76):

*1) 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;*

*2) 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;*

*3) 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 e della 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.* La prima delle tre soluzioni proposte parrebbe la più praticabile e la più proficua (anche se ogni valutazione in merito sarà rimessa ovviamente alla nuova amministrazione) al fine di garantire continuità ai servizi e di salvaguardare la specializzazione del personale.

## **I Servizi al cittadino**

Lo studio compie una rilevazione sulla situazione esistente nei due Comuni per quanto attiene all'organizzazione dei servizi sociali e alla gestione delle funzioni inerenti al settore territorio.

Viene quindi dato conto dell'impegno dei due Comuni soprattutto nel settore del welfare (con l'attivazione di politiche per le famiglie e gli anziani arrivando a garantire anche dei servizi gratuiti ai propri cittadini) evidenziando però come vi siano anche delle situazioni diversificate tra i due enti (il Comune di Fiscaglia fa parte del Distretto Sud-Est della Zona socio sanitaria di Codigoro ed ha conferito all'ASP del Delta ferrarese l'organizzazione e la gestione del servizio territoriale area minori, disabili, adulti, immigrati e anziani, nelle sue diverse articolazioni mentre il Comune di Ostellato, facente parte della zona socio sanitaria di Portomaggiore, ha affidato all'ASP Argenta Portomaggiore “Eppi – Manica – Salvatori”, la gestione di tutti i servizi sociali territoriali) che, a fusione avvenuta, dovranno necessariamente essere oggetto di approfondimenti.

Vengono quindi formulate alcune proposte per una futura nuova organizzazione degli uffici (nel senso di mantenere in termini orari il livello di accessibilità oggi già garantito, garantire una maggiore specializzazione del personale e una risposta il più qualificata possibile alle istanze dei cittadini).

## Conclusioni

Lo studio termina con alcune considerazioni finali in ragione delle quali la fusione appare essere un'incredibile opportunità *“di dare il via a un nuovo sviluppo del territorio”, “l’occasione di ripensare il nuovo ente come strumento e dimensione ottimale di programmazione” “il punto di partenza di un vero e proprio piano strategico”* in modo da “creare coalizioni di sviluppo su scala locale, rafforzando la cooperazione inter-istituzionale dei portatori di interesse (pagg84 e 85).

Naturalmente a questo importante risultato si potrà giungere qualora siano sciolti anche i due “nodi” che caratterizzano questa ipotesi di fusione e che derivano dalla situazione del Comune di Fiscaglia (che, come precisato, è già un Comune nato da fusione, che torna ad affrontare, dopo cinque anni, lo stesso percorso) e dalla necessità di scegliere a quale delle due Unioni (Unione Delta del Po e Unione Valli e Delizie), il nuovo Comune dovrà aderire

## 5. Illustrazione dei contenuti del progetto di legge regionale.

Il progetto di legge regionale si compone di sei articoli.

L'**articolo 1** è composto da due commi. Il **comma 1** prevede l'istituzione del Comune di Fiscaglia con Ostellato nella Provincia di Ferrara, mediante fusione dei due Comuni di Fiscaglia e Ostellato a decorrere dall'1 febbraio 2019. Nelle rispettive delibere consiliari di approvazione dell'istanza di fusione, i due Comuni hanno però precisato che la denominazione scelta per il nuovo Comune potrebbe essere successivamente integrata da nuove proposte. In tali ipotesi la rosa di nomi scelta verrà sottoposta a referendum e l'elettore, oltre a votare per la fusione, voterà anche per il nome da attribuire al nuovo ente. La decorrenza del nuovo Comune dal 1° febbraio consente (nel rispetto di quanto disposto dall'art. 2 della L.182/1991) di programmare le prime elezioni del nuovo Comune in coincidenza con la tornata elettorale amministrativa generale del 2019, riducendo a pochi mesi il lasso di tempo in cui il nuovo Comune dovrà essere retto da un organo straordinario. Il **comma 2** precisa che il territorio del nuovo Comune è costituito dal territorio dei Comuni d'origine, come da allegata cartografia descritta ed elaborata secondo le modalità di cui al paragrafo 3 della presente relazione.

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

L'**articolo 3** contiene una serie di norme volte a regolare la successione nei rapporti giuridici, finanziari, patrimoniali. Il **comma 1** prevede il generale subentro del nuovo Comune nella titolarità delle posizioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi afferenti ai Comuni d'origine, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge regionale n. 24 del 1996 a cui fanno seguito le norme sul trasferimento al nuovo Comune dei beni demaniali e patrimoniali (**comma 2**) e sul trasferimento del personale dei preesistenti Comuni al Comune di nuova istituzione (**comma 3**). La disciplina contenuta in tale articolo è peraltro completata da quanto previsto dalla legge 7 aprile 2014 n. 56 all'articolo 1 commi 128 e 123. Tali norme precisano, infatti, che il trasferimento della proprietà dei beni mobili ed immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali e che, per quanto riguarda il personale, nell'anno di estinzione del Comune, le risorse destinate alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al CCNL relativo al comparto Regioni e autonomie locali del 1 aprile 1999, confluiscono per l'intero importo, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione. Il **comma 4** dispone la vigenza degli strumenti urbanistici dei preesistenti Comuni con riferimento agli ambiti territoriali d'origine dei Comuni che li hanno approvati, sino a quando non vi provvederà il Comune di nuova istituzione, ai sensi dell'art. 14, comma 3 della legge regionale n. 24 del 1996. Il **comma 5** regola in via transitoria il subentro del nuovo Comune in entrambe le Unioni cui aderivano i preesistenti Comuni, disponendo però che, entro un anno dall'istituzione del nuovo Comune, questo debba deliberare, conformemente a quanto disposto dall'art. 9 comma 2 della legge regionale n. 21/12, l'adesione ad una sola delle due Unioni. L'adesione multipla dunque può durare al massimo un anno, e si caratterizza in quanto il Comune partecipa a ciascuna delle due Unioni solo con riguardo al territorio dei Comuni d'origine che vi appartenevano.

Tale adesione multipla, pur derogando temporaneamente al principio di adesione di ciascun Comune ad un'unica Unione, trova giustificazione nella preminente esigenza di garantire la continuità nell'erogazione dei servizi ai cittadini, ed è temperata dalla durata limitata nel tempo e dalla previsione di possibili interventi sostitutivi. **Il comma 6** disciplina la perdurante vigenza dei regolamenti delle Unioni per i servizi ad esse rispettivamente già conferiti limitatamente ai territori dei Comuni originariamente aderenti e fino al momento in cui non si compia la scelta dell'unica Unione cui aderire (comunque entro il primo anno di vita del nuovo Comune). Resta salva la facoltà per il nuovo Comune di esercitare la potestà regolamentare modificando i regolamenti in essere. **Il comma 7**, in ragione degli esiti del processo di fusione e delle scelte che il nuovo Comune opererà in merito all'Unione cui aderire, dispone la successiva ridelimitazione o accorpamento degli ambiti territoriali ottimali cui appartengono i due Comuni, specificando che dovranno, al riguardo, essere sentiti tutti i Comuni interessati; fino a tale ridelimitazione, in via transitoria, il nuovo Comune subentra ai preesistenti nei rispettivi ambiti territoriali con riferimento al territorio dei Comuni d'origine.

L'**articolo 4** dispone la concessione dei contributi regionali nel rispetto dei criteri individuati dal programma di riordino territoriale in vigore al momento della presentazione dell'istanza, ovvero secondo i criteri definiti con DGR 379 del 22 marzo 2016 "Stralcio del programma di riordino territoriale recante i criteri per quantificare i contributi alle nuove fusioni di comuni intraprese dall'anno 2016" e dettagliati nell'allegato A parte integrante della suddetta delibera. Al **comma 1** si precisa che i criteri di quantificazione sono dati dalla popolazione e dal territorio complessivi e dal numero dei Comuni. Secondo tali disposizioni occorre peraltro distinguere tra fusioni "ordinarie" (ovvero quelle con popolazione complessiva inferiore ai 5000 abitanti, quando coinvolgano solo due comuni o più di due Comuni tutti con popolazione superiore a 999 abitanti) per le quali il contributo è rapportato solo alla popolazione ed al territorio complessivi e fusioni "prioritarie" per le quali invece il contributo è rapportato anche al numero di Comuni, alla presenza di Comuni fino a mille abitanti e alla coincidenza della fusione con una Unione d'ambito ottimale ed eventualmente anche con il distretto socio sanitario.

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

<b>Criteri della Regione Emilia Romagna per la quantificazione del contributo</b>							
	Fusione 2 Comuni	Fusione 3 Comuni	Fusione 4 Comuni	Fusione 5 e + Comuni	Fusione < 5.000 abitanti	Fusione < 5.000 abitanti se almeno 3 Comuni e con un Comune < 1.000 abitanti	Comuni Popolazione <1.000 abitanti
Euro per abitante	7	8	9	10	5	vedi importo per N°Comuni	40
Euro per Km <sup>2</sup>	400	500	600	700	400	vedi importo per N°Comuni	vedi importo per N°Comuni
Maggiorazione % per Fusione=Unione=ATO		20,00%	20,00%	20,00%			
Maggiorazione % per Fusione=Unione=ATO=Distretto		30,00%	30,00%	30,00%			

Al comma 2 viene definito l'incremento del contributo già riconosciuto al comune di Fiscaglia dalla l.r n.18/2013, previsto per la durata complessiva di 10 anni, in capo al nuovo Comune istituito mediante fusione tenendo conto di quanto previsto dalla DGR 379/2016, allegato A paragrafo 14 inerente ai casi di fusione realizzata fra uno o più Comuni con altro Comune già nato da precedente fusione.

Nello specifico si precisa infatti che *“La fusione che avviene fra uno o più comuni con altro comune nato da precedente fusione, percepisce i contributi con le seguenti modalità:*

*a) i nuovi comuni partecipanti alla fusione apportano un incremento del contributo all'originaria fusione calcolato moltiplicando i valori unitari solo sul numero di abitanti e sulla superficie di tali*

Comuni; tale calcolo avviene applicando il sistema di regole per le fusioni ordinarie o prioritarie in base alle caratteristiche di popolazione, territorio e numero Comuni dell'intera fusione, comprendente anche il Comune già fuso;

b) il comune nato da precedente fusione mantiene per gli anni a suo tempo stabiliti dalla legge regionale di fusione, il valore economico assegnato;

c) la durata del contributo alla nuova fusione comunque non può superare il limite temporale fissato per la fusione originaria; l'incremento di contributo apportato dai nuovi Comuni che hanno aderito alla fusione dura al massimo dieci anni o può concludersi anticipatamente in relazione alla durata della fusione originaria“.

Il contributo riconosciuto al Comune di Fiscaglia dall'art.4 comma 2 della LR 18/2013 (istitutiva del Comune di Fiscaglia) è pari ad euro **195.000,00**.

L'incremento apportato dal Comune di Ostellato è pari ad euro **112.246,00**, importo calcolato (come da tabella che segue) in relazione al numero di abitanti e al territorio del Comune.

Contributo	Annuale	Decennale
Regionale Ex art. 18 bis l.r. n. 24/1996 e DGR 379/2016, allegato A paragrafo 7	Per abitanti: Euro 7,00 x 6.130= 42.910,00 Per KM <sup>2</sup> : Euro 400,00x 173,34= 69.336,00 Totale euro <b>112.246,00</b> (* fusione prioritaria)	Euro 1.122.460,00

Il contributo regionale spettante al nuovo Comune è quindi risultante dalla somma di Euro 195.000 già attribuiti al Comune di Fiscaglia a seguito della precedente fusione ed Euro 112.246,00 quale incremento apportato dal Comune di Ostellato per un totale di Euro 307.246,00.

Per quanto riguarda **la durata dei contributi** si precisa che, avendo il Comune di Fiscaglia ottenuto con la precedente fusione il riconoscimento di un contributo regionale per la durata di 15 anni dal 2014 al 2029 e che il Comune ha già usufruito di contributi per la durata di 5 anni (dal 2014 al 2018), il nuovo contributo (pari ad Euro 307.246,00) calcolato con l'incremento apportato dal Comune di Ostellato varrà per 10 anni dal 2019 al 2029.

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

L'**articolo 5** prevede la copertura finanziaria degli oneri derivanti dai contributi previsti dall'articolo 4, comma 2, per gli esercizi finanziari 2019-2020 mediante specifici accantonamenti iscritti nel fondo speciale destinato alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi in corso di approvazione mentre, per gli esercizi successivi al 2020, dispone che agli oneri si farà fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Infine, l'**articolo 6** contiene disposizioni volte a regolare la fase transitoria, dall'istituzione del nuovo Comune fino alla prima elezione dei relativi organi, nella tornata elettorale del 2019. Il **comma 1** prevede che i Sindaci dei Comuni di origine, entro il 31 gennaio 2019, d'intesa tra loro, formulino proposte e adottino provvedimenti utili per consentire la piena operatività del nuovo Comune dal 1° febbraio 2019, sia con riguardo all'organizzazione amministrativa sia in riferimento a tutti gli interessi primari dei cittadini, con l'obiettivo di garantire continuità nell'accesso alle prestazioni ed evitare qualsiasi aggravamento in capo ai cittadini stessi. Il **comma 2** riconosce in capo al Comitato dei Sindaci dei preesistenti comuni, istituito senza costi aggiuntivi a carico del bilancio regionale ai sensi dell'articolo 1 comma 120 della legge 7 aprile 2014, n. 56, il compito di coadiuvare il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione sino alla elezione dei nuovi organi. Si prevede che il Comitato venga consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il **comma 3** stabilisce che, in via transitoria, alla data di istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni preesistenti alla fusione decadono e,

fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune, le funzioni siano svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica. Il **comma 4** precisa che, ai fini dell'applicazione dell'articolo 163 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel Comune di nuova istituzione, per stabilire il limite degli stanziamenti dell'anno precedente si fa riferimento alla sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti. Il **comma 5** contiene una norma relativa alla *prorogatio* dei consiglieri comunali dei Comuni estinti in seno agli enti di secondo grado, stabilendo che i consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione dei comuni d'origine, continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti, conformemente all'articolo 141, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000 e che tutti i soggetti nominati dal Comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano ad esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori. Tali disposizioni transitorie sono peraltro integrate con quelle più ampie contenute nella L. 56/2014 e finalizzate a supportare il nuovo Comune nato da fusione nella prima fase di avvio dello stesso. Il **comma 6** rinvia per tutto quanto non espressamente contenuto nella presente legge, alle altre leggi statali e regionali in materia di fusioni.