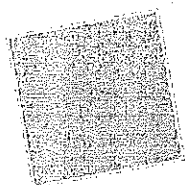


POLEIS Aee. A)

COMUNE DI MESOLA
PROT. <u>7885</u>
22. GIU. 2018
CAT.....CLAS.....FASC.....

Comuni di Goro e Mesola

Studio di fattibilità per la fusione



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 GORO E MESOLA	13
2. QUADRO CONOSCITIVO	14
2.1 LA DIMENSIONE DEMOGRAFICA	14
2.2 LA DIMENSIONE TERRITORIALE	21
2.3 LA DIMENSIONE ECONOMICA E DEI REDDITI	23
2.4 SINTESI DEL QUADRO CONOSCITIVO	28
3. IL PUNTO DI VISTA SULLA FUSIONE DEGLI AMMINISTRATORI E DEGLI STAKEHOLDER DEL TERRITORIO	30
3.1 INTERVISTE AI SINDACI, ALLE GIUNTE E AI CAPIGRUPPO CONSILIARI	30
3.2 FOCUS GROUP CON GLI STAKEHOLDER DEL MONDO ECONOMICO	33
4. LA DIMENSIONE ECONOMICO-FINANZIARIA: ANALISI DEI BILANCI	36
4.1 ANALISI DELLE ENTRATE	38
4.2 ANALISI DEL DEBITO COMUNALE	46
4.3 ANALISI DELLE USCITE	48
4.4 ORGANISMI PARTECIPATI	52
4.5 I CONTRIBUTI SPETTANTI ALLA FUSIONE	53
4.6 SINTESI DELL'ANALISI DELLA DIMENSIONE ECONOMICO-FINANZIARIA	54
5. IL PERSONALE	56
5.1 PREMESSA	56
5.2 ANALISI GENERALE DI CONTESTO: IL PERSONALE IN FORZA	57
5.3 CARATTERISTICHE DEL PERSONALE	59
SECONDA PARTE: SITUAZIONE ORGANIZZATIVA	61
5.5 DISTRIBUZIONE PER AREA DI ATTIVITÀ	61
5.6 SPESE PER PERSONALE	69
5.7 VALUTAZIONI GENERALI	70
6. I SERVIZI AL CITTADINO	72
6.1 ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI	72
6.2 ANDAMENTO SPESE CORRENTI PER LA FUNZIONE "SETTORE SOCIALE"	72
6.3 ORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI RELATIVE AL SETTORE TERRITORIO	74
6.4 ANDAMENTO DELLE SPESE PER LA FUNZIONE "TERRITORIO"	74
6.5 POSSIBILE ARTICOLAZIONE DEGLI SPORTELLI DI FRONT-OFFICE	76
6.6 INDICAZIONI IN MERITO ALLE PROCEDURE GESTITE DAGLI SPORTELLI DI FRONT OFFICE	76
7. CONCLUSIONI	78
FAQ – DOMANDE FREQUENTI SULLA FUSIONE DI COMUNI	81

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'obiettivo 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 ricorrano queste due condizioni, il referendum costituisce una facoltà dell'Assemblea Legislativa che, esaminata la documentazione (pareri, relazione di accompagnamento, ecc.) decide se procedere o meno. Nel caso in cui l'Assemblea Legislativa deliberi di non indire il referendum, il progetto si deve intendere definitivamente non approvato e l'iter viene concluso.

Infine, non si procede alla consultazione popolare anche nel caso in cui l'iniziativa legislativa di uno o più Comuni "dia atto di essere stata preceduta – nell'anno precedente – da referendum consultivi comunali che abbiano consentito di esprimersi, sulla stessa proposta di legge presentata all'Assemblea Legislativa, tutte le popolazioni interessate" (art. 11 comma 5).

D. Lo svolgimento del Referendum Consultivo

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

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

Successivamente, e sulla base di quanto disposto dall'Assemblea, il Presidente della Regione deve, entro i dieci giorni successivi, indire tramite proprio decreto il referendum, all'interno del quale 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.

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*

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.

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	
Favorevole	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 deliberazione definitiva sul progetto di legge si interrompono per i tempi necessari a questa procedura.

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

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 atti amministrativi a contenuto generale, compresi gli strumenti urbanistici, dei Comuni d'origine sino a quanto non vi provveda direttamente il nuovo Comune.

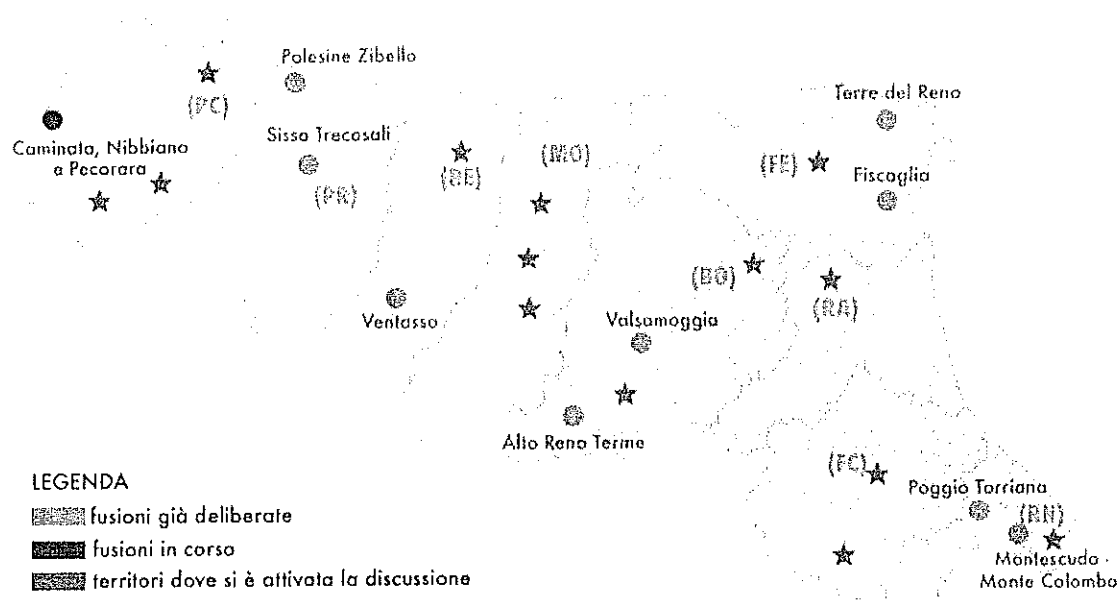
La Regione delega alla Provincia competente per territorio, la facoltà di supervisionare e di regolare i rapporti conseguenti all'istituzione del nuovo Comune.

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:

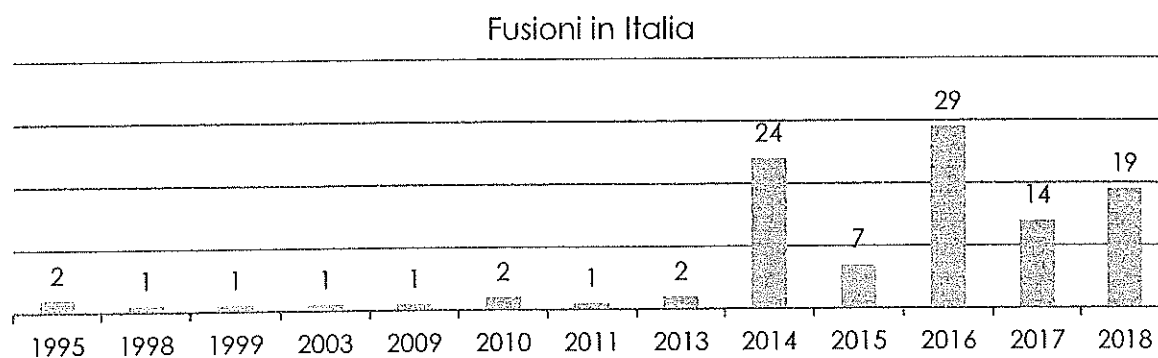


Fonte immagine: <http://www.assemblea.emr.it/fusione-di-comuni/mappa-delle-fusioni>

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:



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.

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.

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

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

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

Miglioramento dell'offerta di servizi ai cittadini

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

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

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

Scelta strategica per il governo del territorio

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

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

Favor del legislatore nazionale e regionale

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

(a livello statale)

- **Spese personale:** l'art.1 comma 450 della L.190/2014, come modificato dalla L. 96/2017, dispone che ai comuni istituiti a seguito di fusioni, fermo restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente e il rispetto del limite di spesa complessivo vigente, e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano nei primi cinque anni dalla fusione specifici vincoli e limitazioni relative alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato.

L'art. 1, comma 229, della L. 208/2015 stabilisce inoltre che a decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i Comuni istituiti a decorrere dal 2011 a seguito di fusione possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato da servizio nell'anno precedente.

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

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

- **Tributi e tariffe differenziati:** è previsto il mantenimento - non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune - dei tributi e delle tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione (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 Goro e Mesola

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 fra i Comuni di Goro e Mesola**, in provincia di Ferrara. I due Comuni fanno parte insieme a Codigoro, Lagosanto e Fiscaglia dell'Unione Delta del Po, costituitasi nel 2013 ma ancora in fase di consolidamento.

La metodologia

Dal punto di vista metodologico, la realizzazione dello 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 Goro e Mesola appartengono all'Ambito territoriale ottimale "Bassa Ferrarese", ed entrambi si situano, singolarmente presi, al di sotto della soglia dei 10.000 abitanti. **La superficie del Comune di Mesola è più che doppia rispetto a quella di Goro**, mentre la popolazione del Comune maggiore è quasi due volte quella del Comune minore. Questo scenario implica una densità abitativa maggiore per Goro, mentre Mesola si colloca attorno agli 80 abitanti per km quadrato. Complessivamente al 1 gennaio 2018 i due Comuni avrebbero **una popolazione di 10.520 abitanti**.

Abitanti, superficie e densità abitativa

	Goro	Mesola	Totale
Abitanti	3.742	6.778	10.520
Superficie (kmq)	33,2	84,3	117,5
Densità (ab/kmq)	112,7	80,4	89,5

Dati Istat, 2018

Le principali località e frazioni sono Ariano Ferrarese, Bosco Mesola, Massenzatica e Monticelli per Mesola, Gorino per Goro.

Volendo prendere in esame la variazione storica della popolazione insediata nei due Comuni, bisogna subito riconoscere come vi sia stato **un trend negativo nell'ultimo mezzo secolo**, che ha portato alla perdita di più di 1.500 residenti rispetto ai più di 12.000 presenti nel 1971. I residenti a Goro erano 4.073 nel 1971 e si riducevano a 3.895 nel 2011; a Mesola si passava da 8.066 a 7.140 abitanti nello stesso lasso di tempo.

Variazione percentuale della popolazione nel lungo e nel breve periodo

	Goro	Mesola
Dinamica di lungo periodo	-4,4%	-11,5%
Dinamica di breve periodo	-3,9%	-4,5%

Dati Istat, 2018

Questo trend comporta una dinamica di lungo periodo (1971 – 2011) leggermente differenziata: mentre Mesola perde più di un decimo dei residenti, a Goro il calo si ferma al - 4,4%. Nel breve periodo (2011 – 2018) questo andamento negativo è confermato, anche se in maniera meno marcata e più simile fra i due Comuni, ad indicare che **la quota principale di "spopolamento" del basso ferrarese si è verificata fra gli anni Novanta e gli anni Duemila**.

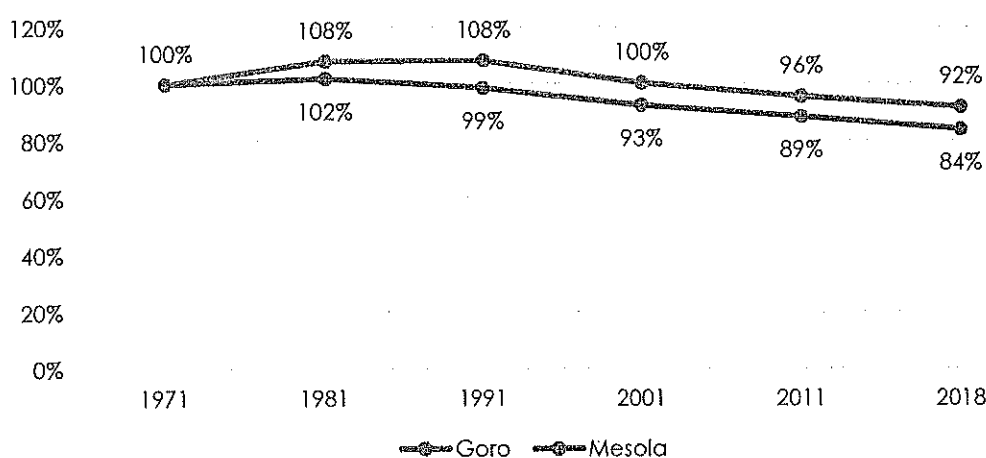
Andamento storico della popolazione residente

	1971	1981	1991	2001	2011	2018
Goro	4.073	4.402	4.410	4.092	3.895	3.742
Mesola	8.066	8.233	7.963	7.470	7.140	6.778

Dati Istat, 2018

Questi aspetti emergono con chiarezza nel grafico sottostante, che mostra la variazione rispetto al dato storico dei due Comuni. Possiamo vedere come **Goro fino al 1991 abbia segnato un leggero aumento dei residenti, per poi veder calare il numero degli abitanti come accaduto a Mesola**, anche se in maniera meno marcata.

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 negativo che si associa ad un saldo migratorio di segno non univoco. Nel caso di Goro abbiamo un dato negativo sia per il saldo naturale che per quello migratorio, ad indicare che il paese non è stato in grado di intercettare nuovi residenti, mentre per Mesola si verifica la situazione nella quale a un dato estremamente deludente a livello di nascite – con la perdita di più di 800 residenti in circa 15 anni – si associa un dato significativamente positivo a livello migratorio. Questa situazione è coerente anche con la maggiore incidenza di stranieri che si registra nel Comune più grande.

Saldo naturale e saldo migratorio, 2002 - 2016

	Goro	Mesola
Saldo naturale 2002 - 2016	-181	-863
Saldo migratorio 2002 - 2016	-106	+300

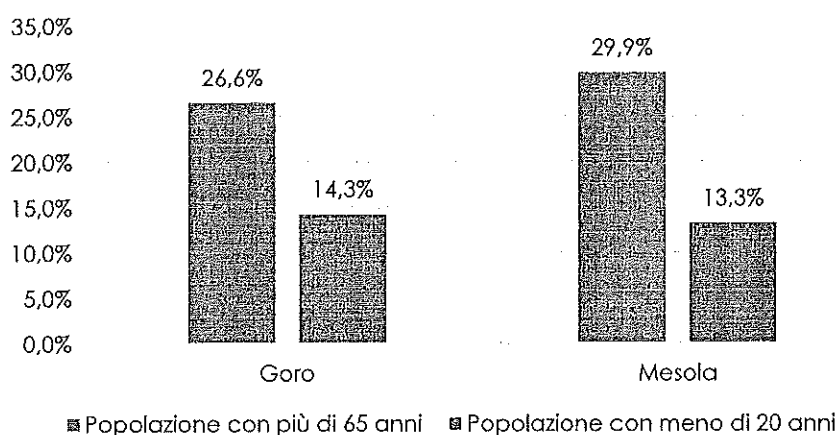
Elaborazioni Poleis su dati Istat, 2018

Classi di età

Una fondamentale caratteristica dei Comuni di Goro e di Mesola, condivisa con molte altre realtà del ferrarese ed in genere con le aree interne italiane, è la **maggiore presenza**

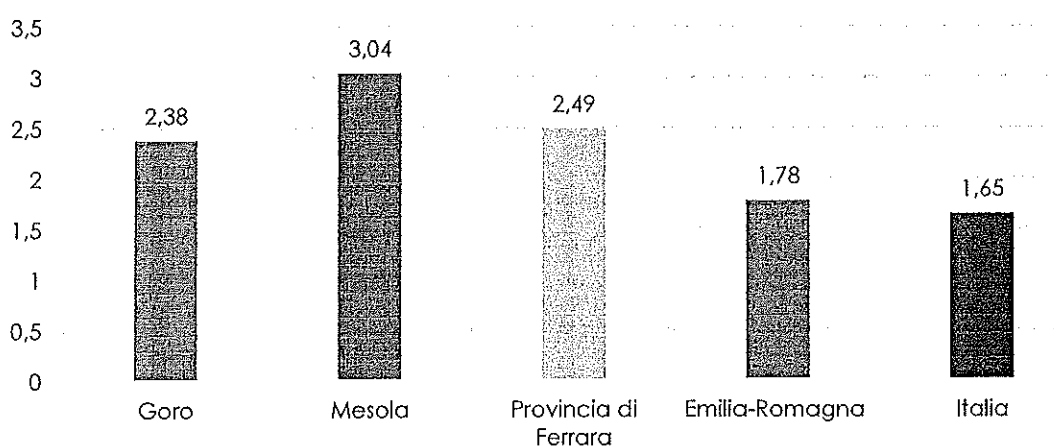
di **classi di età anziane fra la popolazione** residente. Come si può vedere dal grafico seguente, se si calcola l'incidenza della popolazione anziana (over 65 anni) e di quella giovane (under 20 anni) rispetto al totale dei residenti, si può verificare come più di un quarto degli abitanti a Goro e quasi un terzo degli abitanti a Mesola abbia più di 65 anni, mentre i bambini e gli adolescenti rappresentano rispettivamente il 14,3% e il 13,3% del totale.

Popolazione anziana e popolazione giovane (% sul 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 in linea o superiore alla media provinciale, e nettamente al di sopra di quella regionale e nazionale.

Indice di vecchiaia

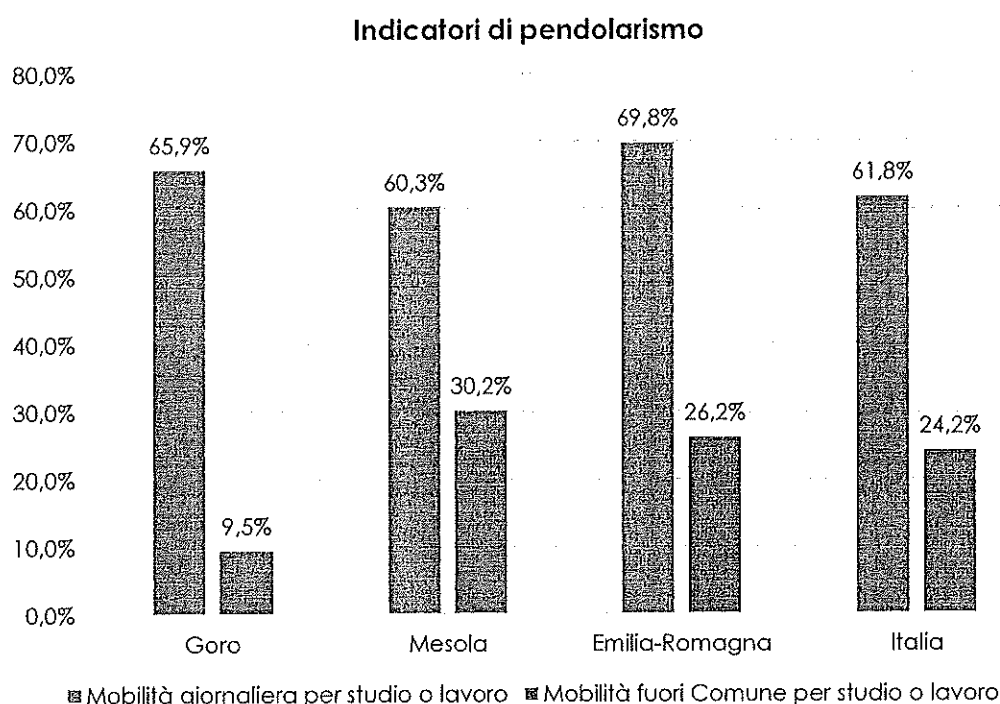


Elaborazioni Poleis su dati Istat, 2017

Questi rapporti ci dicono quindi che a Goro abbiamo 238 anziani ogni 100 giovani e a Mesola 304 anziani ogni 100 giovani.

Pendolarismo

Le dinamiche territoriali trovano una buona rappresentazione nei flussi di pendolarismo, cioè nel numero di abitanti che si spostano quotidianamente al di fuori del Comune di residenza per motivi di studio o di lavoro. In primo luogo circa due terzi della popolazione si sposta ogni giorno fuori dal domicilio per questioni lavorative o di formazione, considerando anche chi rimane all'interno del territorio comunale. In secondo luogo si può vedere come Goro e Mesola abbiano **un tasso di pendolarismo in senso stretto (incidenza di pendolari fuori dal Comune sul totale della popolazione in età di lavoro) differenziato**: si segnala un'incidenza assai contenuta per Goro – dove meno di un residente su dieci con meno di 65 anni si reca ogni giorno al di fuori del territorio comunale. Questo dato è più che triplo per Mesola, che presenta un'incidenza superiore alla media regionale e nazionale



Dati Istat, 2011

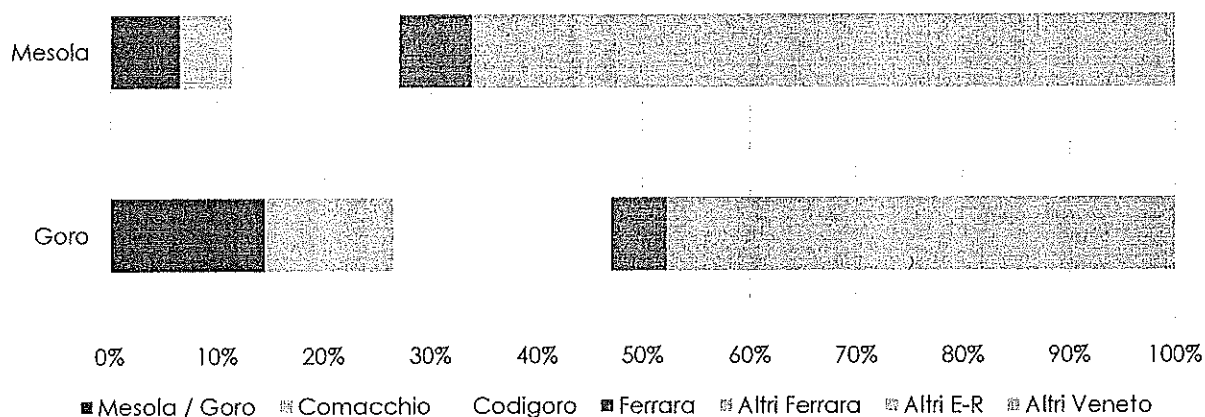
I flussi di pendolarismo in uscita (spostamenti dei residenti dei due Comuni verso altri Comuni) vanno quindi a descrivere il Comune meta dello spostamento. Entrambi i Comuni si trovano in assenza di un "Comune polo" sul quale convergono la maggior parte dei propri pendolari: Codigoro esercita un ruolo rilevante, ma non arriva ad attrarre più di un quinto dei pendolari di Goro e più del 16% di quelli di Mesola. Al tempo stesso appaiono contenuti i flussi verso Comacchio, Ferrara e l'interscambio fra i due Comuni. Quello che emerge è tuttavia un dato abbastanza significativo dell'aggregato complessivo dei Comuni della Regione Veneto, principalmente in provincia di Rovigo e di Venezia, che pesano fra il 30 e il 40% rispettivamente a Goro e Mesola. Complessivamente si può dire che **dai flussi di pendolarismo in uscita le due realtà si connotano come luoghi di confine, senza la prevalenza netta di alcuna meta.**

Flussi di pendolarismo in uscita

	Goro		Mesola	
Mesola / Goro	22	15%	32	7%
Comacchio	18	12%	24	5%
Codigoro	31	21%	77	16%
Ferrara	8	5%	34	7%
Altri Ferrara	16	11%	84	17%
Altri Emilia-Romagna	11	7%	41	8%
Altri Veneto	45	30%	200	41%
Totale	151		492	

Dati Istat, 2011

Flussi di pendolarismo in uscita



Dati Istat, 2011

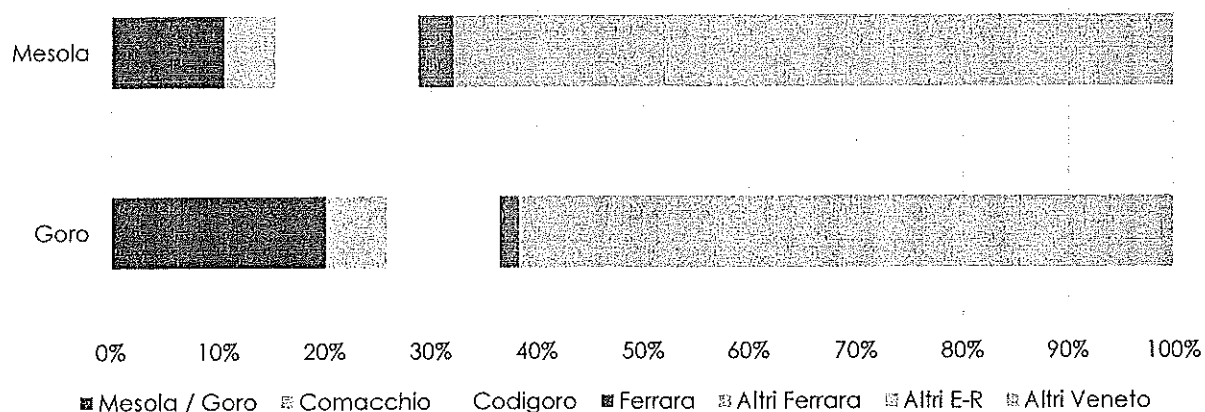
Prendendo in considerazione invece i flussi di pendolarismo in entrata (persone che si spostano da altri Comuni verso Mesola e Goro), e quindi dagli individui che quotidianamente si recano nei due Comuni per motivi di studio o di lavoro, si replicano grossomodo le logiche dei flussi in uscita, registrando però un **aumento della rilevanza delle provenienze da parte di Comuni veneti**, che rappresentano quattro pendolari su dieci. Un altro aspetto che si registra è la scarsa consistenza in termini assoluti degli spostamenti – solo 159 pendolari in entrata a Goro e 208 a Mesola – ad indicare che le due realtà non risultano particolarmente attrattive in termini di mobilità.

Flussi di pendolarismo in entrata

	Goro		Mesola	
Mesola / Goro	32	20%	22	11%
Comacchio	9	6%	10	5%
Codigoro	17	11%	28	13%
Ferrara	3	2%	7	3%
Altri Ferrara	29	18%	45	22%
Altri E-R	3	2%	4	2%
Altri Veneto	66	42%	92	44%
Totale	159		208	

Dati Istat, 2011

Flussi di pendolarismo in entrata

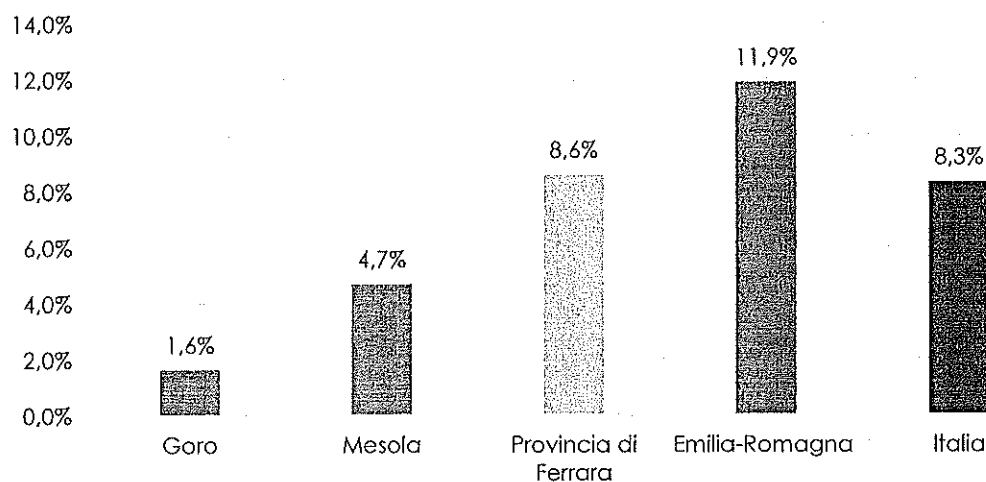


Dati Istat, 2011

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 oggetti dello studio vedono pochi immigrati insediati nel proprio territorio: essi rappresentano meno del 5% a Mesola e meno del 2% a Goro, segnando alcuni dei dati più bassi di tutta la Regione. Nello specifico al 1 gennaio 2017 si registrano 62 stranieri a Goro e 322 a Mesola.

Percentuale di stranieri residenti



Dati Istat, 2018

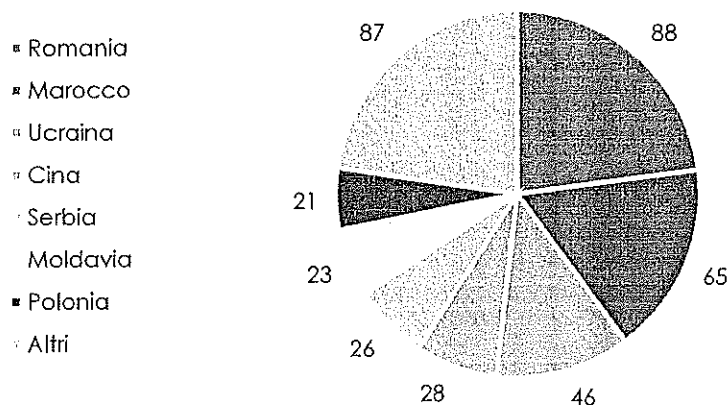
L'analisi sui paesi di provenienza indica una situazione dove è difficile effettuare valutazioni significativamente, data la scarsa numerosità del campione, ma la nazionalità rumena, marocchina ed ucraina rappresentano più della metà degli stranieri presenti nei due Comuni.

Paesi di provenienza degli stranieri residenti

	Goro	Mesola	Totale
Romania	12	76	88
Ucraina	8	38	46
Marocco	0	65	65
Cina	0	28	28
Serbia	1	25	26
Moldavia	1	22	23
Polonia	8	13	21
Altri	32	55	87

Dati Istat, 2017

Paesi di provenienza degli stranieri residenti



Dati Istat, 2017

2.2 La dimensione territoriale

I Comuni di Mesola e Goro, come anche le realtà appartenenti alla provincia di Rovigo, hanno come caratteristica fondamentale la propria marginalità logistica: i Comuni di Goro e Mesola, trovandosi al centro di tale ambito territoriale verso il Delta del Po non fanno eccezione. Questo dato funge da chiave di lettura fondamentale di tutti i trend socio-demografici ed economici descritti nel presente quadro conoscitivo.

Morfologia ed utilizzo del suolo

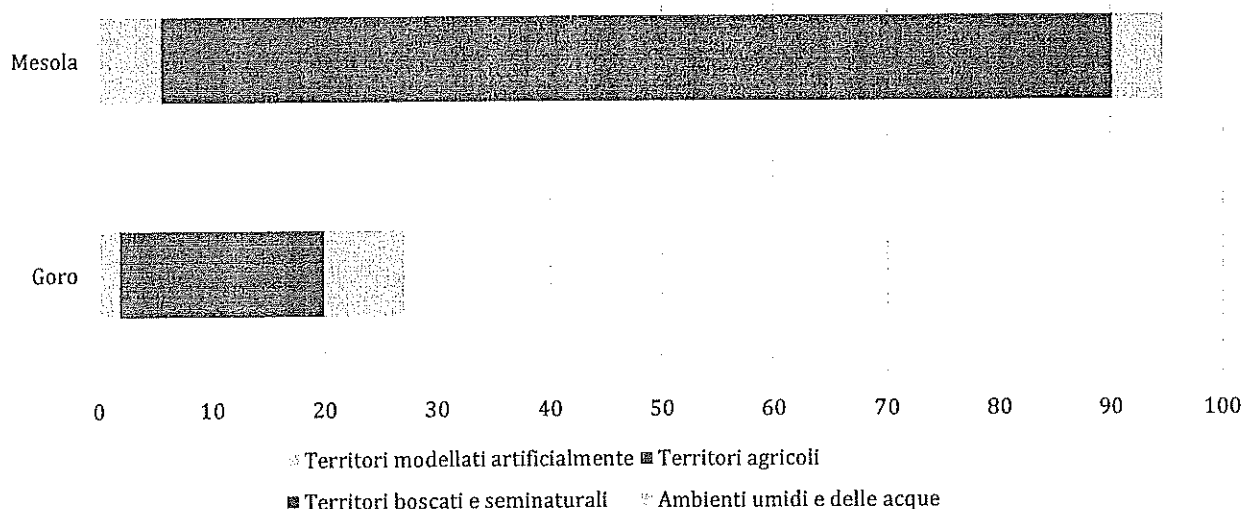
Venendo alle caratteristiche geomorfologiche del territorio, tutta la superficie dei due Comuni, pari complessivamente a 117,5 km quadrati, si situa in pianura, con alcune zone al di sotto del livello del mare. In questo scenario, l'utilizzo del suolo presenta complessivamente **una percentuale maggioritaria di territori agricoli**, pari a circa la metà della superficie a Goro e a due terzi del totale a Mesola. Nel Comune maggiore risultano più rilevanti le aree boscate (entrambi i Comuni sono interessati dalla riserva naturale del Bosco della Mesola), mentre a Goro vi è un peso maggiore per gli ambienti umidi e delle acque, come terreni paludosi, stagni, strutture dedicate all'itticoltura, ecc. I territori modellati artificialmente corrispondono invece a zone urbanizzate ed insediamenti industriali, e coerentemente al maggior peso demografico e al più sviluppato tessuto produttivo manifatturiero, Mesola presenta un'estensione più ampia.

Utilizzo del suolo

	Territori modellati artificialmente		Territori agricoli		Territori boscati e seminaturali		Ambienti umidi e delle acque	
	Area	%	Area	%	Area	%	Area	%
Goro	1,9	7,01%	14,56	53,69%	3,51	12,9%	7,15	26,4%
Mesola	5,51	5,82%	63,35	66,89%	21,33	22,5%	4,52	4,8%

Regione Emilia-Romagna, 2008

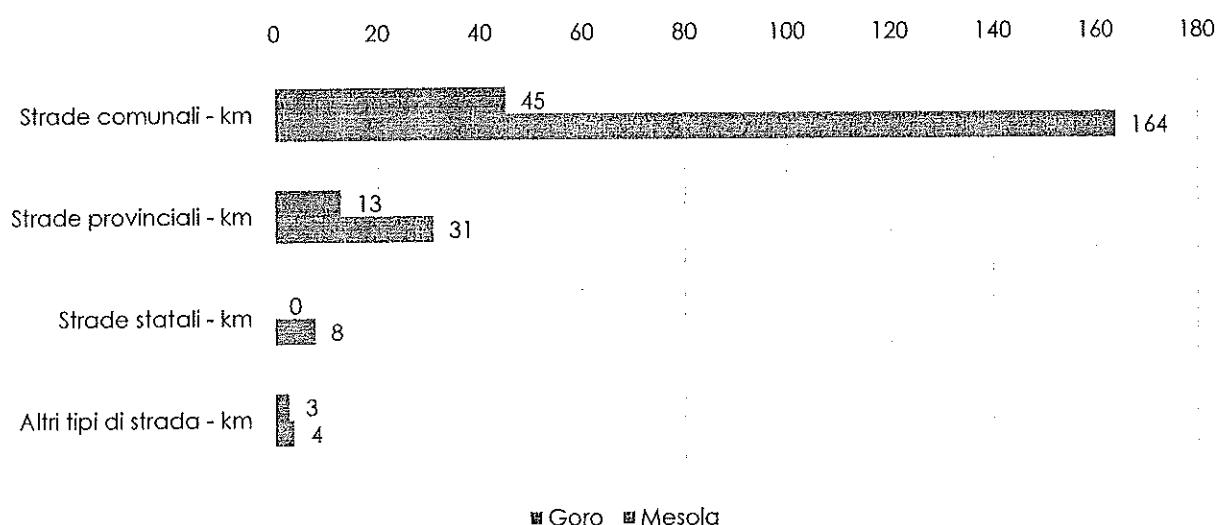
Utilizzo del suolo



Regione Emilia-Romagna, 2008

Viabilità e altre infrastrutture

Venendo alle infrastrutture viarie presenti sui due Comuni, si segnala innanzitutto che **Mesola è attraversata dalla SS309 Romea per un tratto di 8 km**. A questa arteria di collegamento di primaria importanza si aggiungono una serie di strade provinciali come la SP 27 che collega i due centri abitati di Goro e Bosco Mesola, la SP 12 lungo il corso del Po, la SP 62 nella direttrice nord – sud, la SP 60 verso Ferrara. Per quanto concerne l'estensione della viabilità comunale si riscontra un totale di 164 km di strade comunali per Mesola, un dato non irrilevante, mentre Goro, coerentemente alla minore estensione e alla posizione più decentrata, rileva 45 km di strade comunali. Gli altri tipi di strada – strade vicinali ad uso pubblico ad esempio – risultano di scarsa entità.



Bisogna inoltre considerare, per quanto riguarda le infrastrutture, che Goro ha **due porti** da gestire, di considerevoli dimensioni, dedicati sia alla pesca delle vongole che alle attività di tipo turistico, la cui manutenzione è al 50 % sostenuta dal contributo regionale, e per la restante parte a carico del Comune.

2.3 La dimensione economica e dei redditi

Tessuto imprenditoriale

Le imprese insediate nei due Comuni presentano una serie di peculiarità sia a livello comunale sia, in misura maggiore rispetto al dato provinciale e regionale. Innanzitutto il numero di unità locali registrate nei due Comuni vede un dato più elevato per Goro con oltre 1.200 imprese, mentre Mesola supera di poco le 850 unità. Questo aspetto porta ad una densità imprenditoriale rispetto al numero degli abitanti quasi tripla per il Comune più piccolo, mentre se andiamo a pesare per numero di addetti la dimensione media delle imprese ci dice che a Mesola si riscontra la presenza di unità locali leggermente più ampie.

Indicatori del tessuto imprenditoriale

	Goro	Mesola	Totale
Numero unità locali	1.211	864	2.075
Densità imprenditoriale (U. L. per 1.000 ab.)	324	127	197
Dimensione media impresa (Addetti per U.L.)	1,4	2,1	1,7

Unioncamere Emilia-Romagna, 2017

Volendo indagare l'andamento del numero delle imprese nel corso del tempo si può vedere come a Goro vi sia stata nel breve periodo una stabilità: fra 2007 e 2017 si sono perse lo 0,3% delle imprese, mentre fra 2016 e 2017 vi è stato un lieve aumento pari allo 0,2%. A Mesola si registrano dati meno soddisfacenti, con un calo del 7,7% fra 2007 e 2017, a fronte di una sostanziale stabilità (calo dello 0,2%) fra 2016 e 2017. Questi dati sono da leggere tuttavia rispetto ai dati complessivi provinciali, dove la variazione sia decennale, sia annuale, è superiore a quanto si può osservare nei due Comuni.

Variazione delle unità locali (2007 – 2017)

	Goro	Mesola	Provincia di Ferrara
Numero unità locali	1.211	864	32.046
Numero unità locali 2017	1.206	866	32.391
Variazione 2016 - 2017	+ 0,2%	-0,2%	-1,10%
Numero unità locali 2007	1.215	936	34.987
Variazione 2007 - 2017	-0,3%	-7,7%	-8,40%

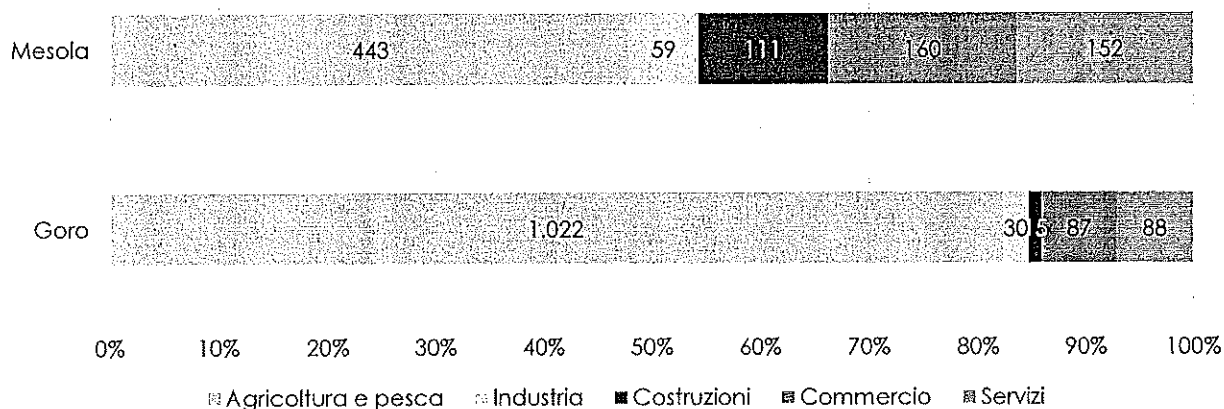
Unioncamere Emilia-Romagna, 2018

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 una forte propensione verso il settore primario sia a Mesola che a Goro. Nel comunque più piccolo in particolare più dell'80% delle imprese risulta attivo nella pesca ed acquacoltura (dato provinciale del 5,4%), alla quale si associano anche una decina di coltivazioni agricole. A Mesola, se si riscontra sempre una forte vocazione al settore primario, l'incidenza delle imprese attive nella pesca cala al 22,3%, mentre quello delle aziende propriamente agricole sale al 24,9% (a fronte di un dato provinciale del 12,9%). **Il dato di Goro in particolare ci dice che il piccolo Comune⁷ è quello più specializzato nella pesca a livello provinciale, e probabilmente anche a livello regionale.** Escludendo poi la presenza di aziende attive nel commercio e nei servizi (che complessivamente presentano numeri non disprezzabili sia a Mesola che a

⁷ A Goro si riscontra la presenza di 152 motopescherecci e di 1.083 motobarche, per un totale di 9.496 quintali di pescato nell'anno 2016 (dati Camera di Commercio di Ferrara).

Goro), nel Comune più grande si riscontra la presenza di circa 50 imprese attive nell'industria in senso stretto ed un centinaio nelle costruzioni e nella manutenzione.

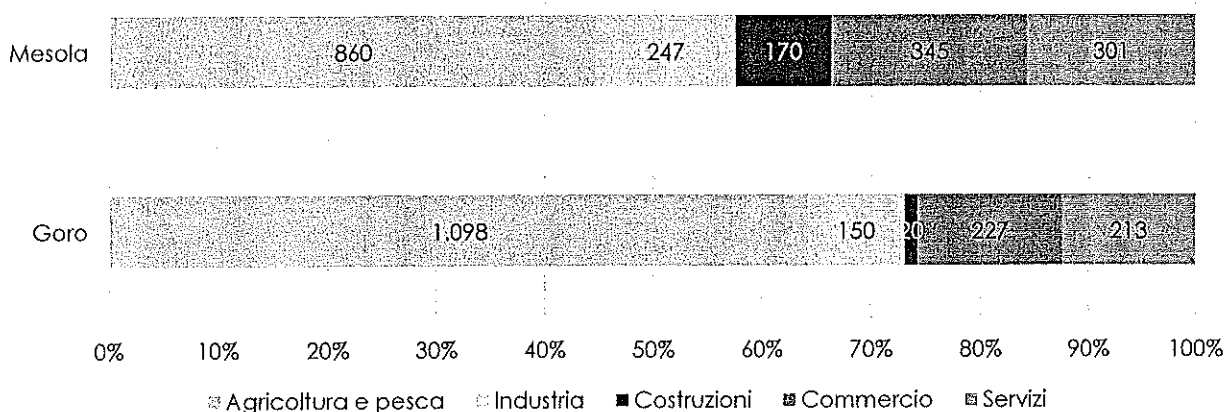
Numero di unità locali per settore



Unioncamere Emilia-Romagna, 2017

Se dunque entrambi i Comuni risultano fortemente specializzati nel settore primario, questo trend viene confermato anche dai dati relativi al numero di addetti impiegati per settore. Mesola nel dettaglio risulta del tutto simile nella sua partizione settoriale rispetto al dato per unità locale, mentre per quanto riguarda il Comune di Goro diminuisce leggermente l'incidenza della pesca, che a fronte di circa 1.000 aziende vede quasi 1.100 addetti: la quasi totalità delle imprese deve perciò essere individuale. **A livello di dipendenti risultano quindi rafforzati i settori del commercio (in particolare all'ingrosso) e dei servizi.**

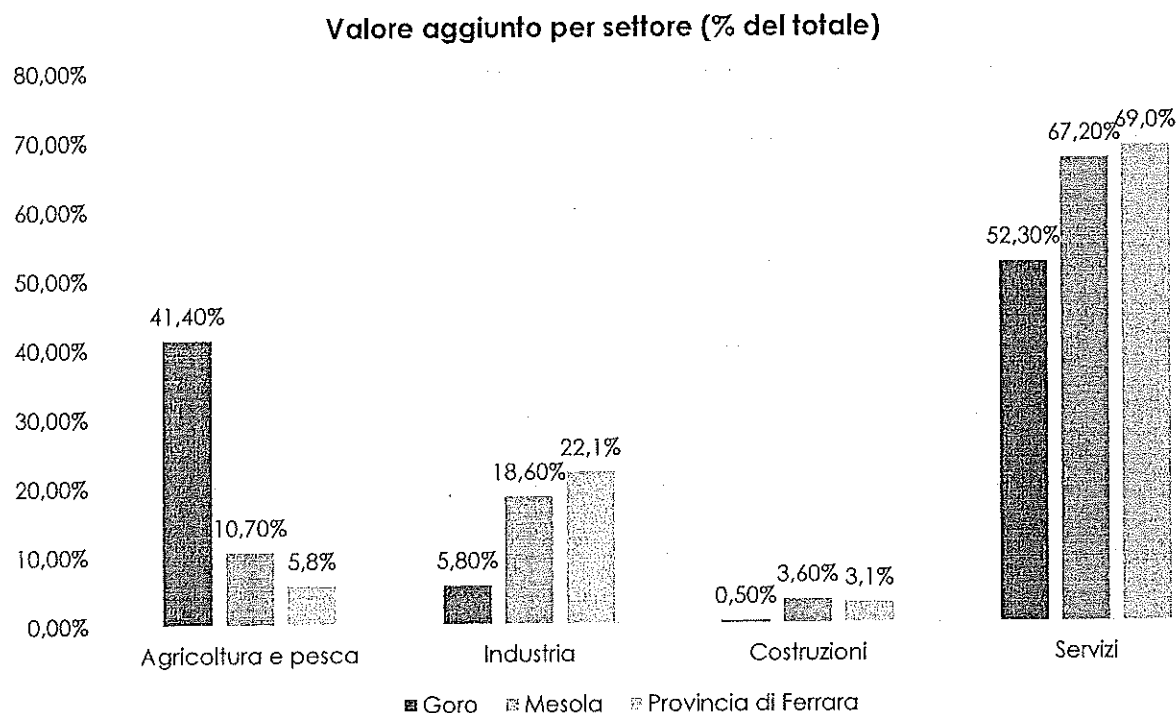
Numero di addetti per settore



Unioncamere Emilia-Romagna, 2017

Il dato del valore aggiunto per settore, calcolato dalla Camera di Commercio di Ferrara sulla base dei bilanci depositati dalle aziende, riflette le specializzazioni già evidenziate: se i servizi complessivamente giocano un ruolo di primaria importanza (coerentemente a quanto avviene a livello provinciale), a Goro la pesca rappresenta quattro decimi della ricchezza prodotta, mentre a Mesola l'industria tende ad avvicinarsi maggiormente verso

la media provinciale. Per le costruzioni il dato di Mesola è superiore a quello provinciale. Va sottolineato che il Comune di Goro, visto il concentrarsi probabilmente delle imprese attive nella pesca, vede un valore aggiunto di 37.500 euro pro capite, il dato più alto della provincia di Ferrara (22.100 euro in media) e superiore a quello di Mesola (18.400 euro).



Unioncamere Emilia-Romagna, 2017

Turismo

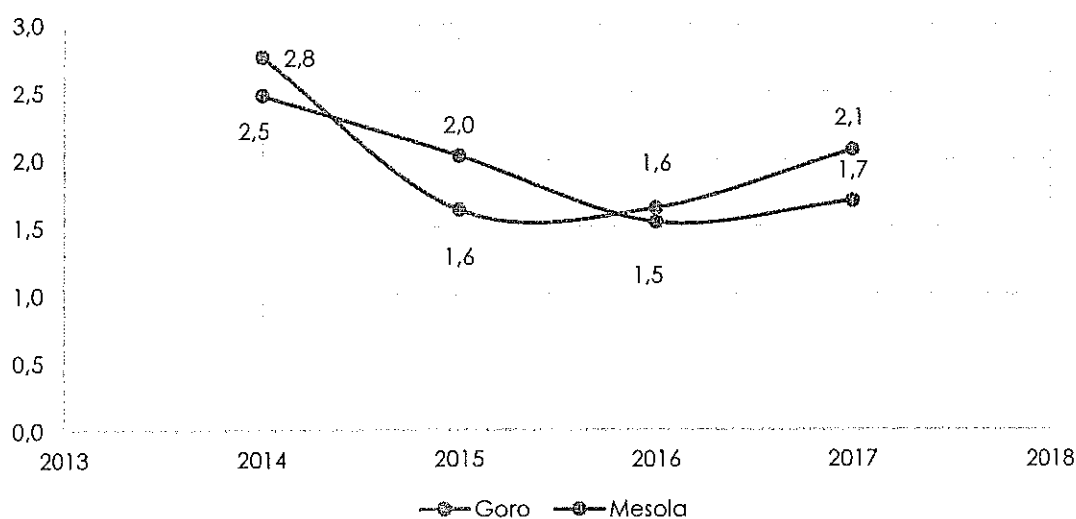
I Comuni di Goro e Mesola rientrano nella Destinazione Turistica "Romagna" che aggrega le province di Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini. Pur non essendo due Comuni prettamente turistici, ed anzi essendo situati in una provincia che vede un forte protagonismo della città di Ferrara e dei Lidi Estensi di Comacchio, cionondimeno Goro e Mesola complessivamente oggi vedono oltre 4.000 turisti all'anno, per circa 7.600 notti pernottate in esercizi alberghieri ed extra alberghieri dei due Comuni. Circa un 10% dei visitatori è di origine straniera. Goro presenta numeri molto più ridotti di Mesola, anche se il trend è stato positivo negli ultimi quattro anni, mentre a Mesola vi è stato un calo delle notti pernottate a numero grossomodo invariato di turisti.

Anno 2014						
	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Goro	261	759	36	62	297	821
Mesola	2.904	7.492	383	656	3.287	8.148
Anno 2015						
	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Goro	512	839	57	87	569	926
Mesola	3.236	6.750	465	763	3.701	7.513
Anno 2016						
	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Goro	619	975	57	136	676	1.111
Mesola	3.227	4.803	373	740	3.600	5.543
Anno 2017						
	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Goro	558	1.177	80	146	638	1.323
Mesola	3.287	5.267	446	1.061	3.733	6.328

Dati Provincia di Ferrara e Regione Emilia-Romagna, 2018

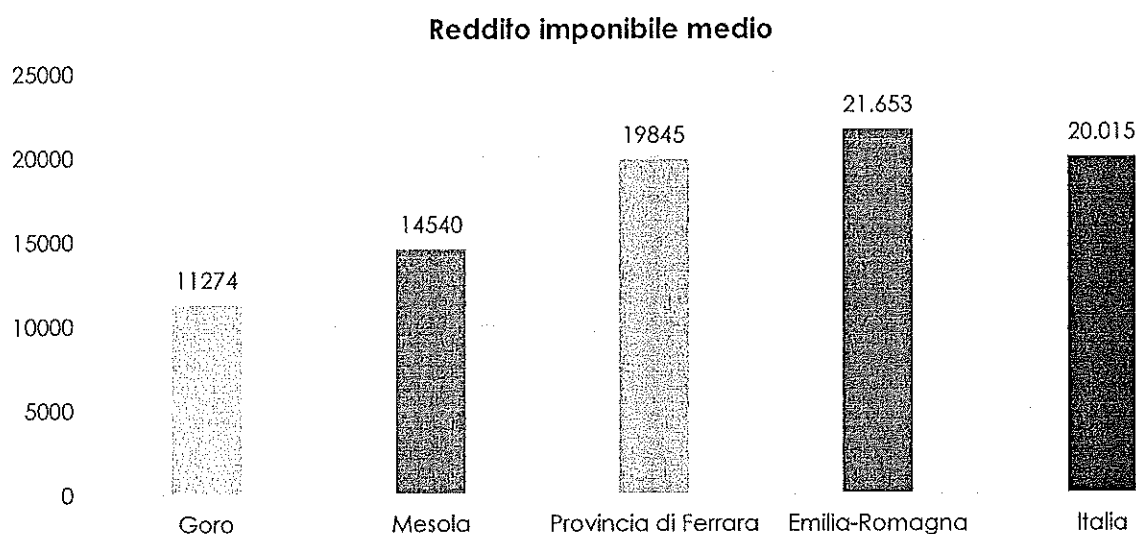
Questi numeri si riflettono sul pernottamento medio, indicante il numero di notti che in media ogni turista spende nella struttura in cui alloggia: il Comune di Mesola ha visto un calo abbastanza significativo fra 2014 e 2017, così come Goro fra 2014 e 2015, per poi segnare un lieve aumento. Possiamo affermare che, stante le attuali quantificazioni, l'ospitalità turistica giochi un ruolo secondario nell'economia locale e sia **connotata da un turismo "mordi e fuggi" di breve permanenza**. Tuttavia è un fattore economico presente stabilmente nella realtà locale.

Pernottamento medio nei due Comuni



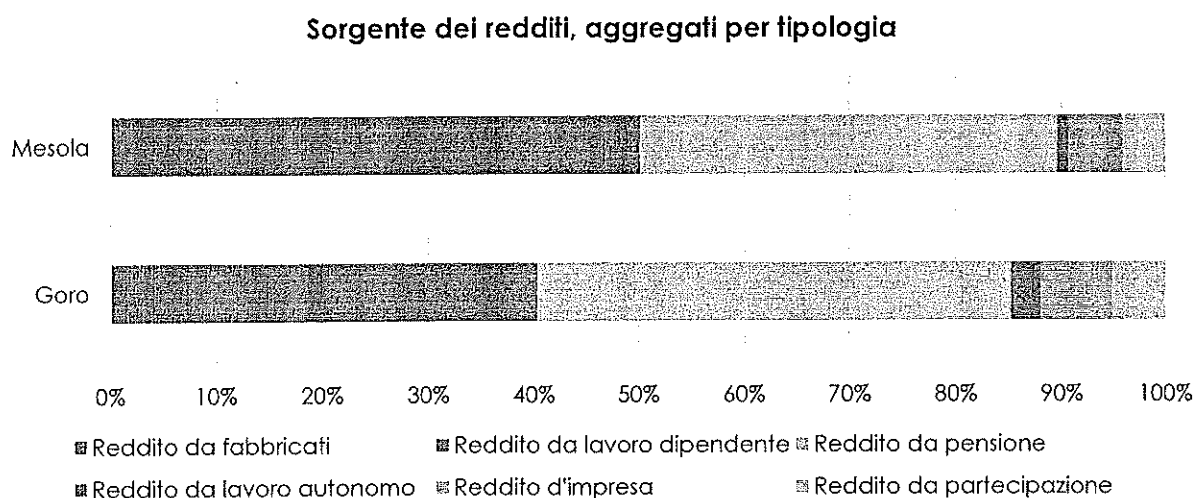
Dinamiche dei redditi

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 **nel territorio di Goro e Mesola i redditi siano inferiori sia alla media provinciale che a quella nazionale**, e a maggior ragione più bassi della media della regione Emilia-Romagna, che presenta un reddito medio molto elevato. Si deve osservare inoltre come vi sia una differenza di oltre 3.000 euro fra il Comune maggiore e quello più piccolo, aspetto che inciderà anche sui proventi dell'addizionale comunale all'Irpef, come si avrà modo di verificare in seguito.



Elaborazioni Poleis su dati Ministero Economia e Finanze, 2017

Questo dato si può spiegare con la **maggiore incidenza dei redditi da pensione** a Goro rispetto al dato di Mesola: nel Comune più piccolo circa il 45% dei redditi proviene da pensionati, mentre più del 35% da redditi da lavoro dipendente. Questi dati sono grossomodo ribaltati per Mesola, a favore dei redditi da lavoro dipendente. Si riscontra quindi che le pensioni come "sorgente di reddito" presentano un dato medio in euro particolarmente contenuto. Parallelamente, risultano più alta a Goro la quota di redditi generati da partecipazione, da impresa e da lavoro autonomo.



Elaborazioni Poleis su dati Ministero Economia e Finanze, 2017

2.4 Sintesi del quadro conoscitivo

Dal quadro conoscitivo sopra descritto si possono rilevare una serie di osservazioni. Per molti degli aspetti presi in esame, pur in presenza delle inevitabili peculiarità territoriali, si evince in svariati casi come il posizionamento di Goro e Mesola rispetto alle medie provinciali, regionali e nazionali sia lo stesso. In secondo luogo molte delle prospettive future in termini socio-demografici ed economico-produttivi sembrano puntare nella stessa direzione. Nel dettaglio, gli aspetti evidenziati toccano i seguenti ambiti tematici:

- Per entrambi i Comuni si riscontra un **calo della popolazione nel lungo periodo** (1971 – 2011), assai marcato nel caso di Mesola, che supera il -10%. Per entrambe le realtà si è verificato che il calo più sensibile si è registrato fra anni Novanta e Duemila, mentre nel breve periodo (2011 – 2018) il calo si è stabilizzato attorno al -4%. Il saldo naturale ha registrato un andamento negativo sia a Goro che a Mesola, mentre in quest'ultimo comune un saldo migratorio positivo ha calmierato l'impatto demografico del calo delle nascite, anche se in maniera non sufficiente a conseguire un incremento della popolazione;
- Vi è un'alta incidenza della **popolazione anziana** per entrambi i Comuni, notevolmente al di sopra della media provinciale, regionale e nazionale. Il dato è più elevato per Mesola, ma per entrambi i Comuni si pone il problema a medio termine riguardo al mantenimento dei servizi socio-assistenziali a fronte di un notevole aumento degli utenti potenziali (e della popolazione target di over 75, così come definito dalle normative regionali);
- I dati relativi ai **flussi di pendolarismo** per motivi di studio e di lavoro rispecchiano una situazione territoriale dove a Mesola vi è un'incidenza più alta di pendolari, con Goro invece dove meno del 10% della popolazione in età lavorativa o educativa si sposta al di fuori del Comune di residenza. Quando si chiamano in causa le destinazioni dei flussi in uscita e le provenienze dei flussi in entrata, si può riscontrare come sia per Mesola che per Goro non vi sia la prevalenza di un "Comune polo", ma anzi siano presenti relazioni con una molteplicità di comuni del ferrarese (a partire da Codigoro e Comacchio) ma anche con enti della provincia di Rovigo e Venezia. Entrambi i Comuni quindi si connotano come "Comuni di confine";
- Si registra una scarsissima incidenza di **stranieri residenti**, notevolmente al di sotto della media provinciale, regionale e nazionale. I cittadini stranieri provenienti da Romania, Marocco e Ucraina rappresentano più del 50% del totale;
- Per quanto riguarda il **consumo di suolo**, in entrambi i Comuni vi è una ridotta estensione dei territori urbanizzati, mentre una fetta assai rilevante è rappresentata da territori agricoli. A questi si aggiungono i territori boscati e seminaturali (più significativi a Mesola, in virtù dell'estensione sulla superficie del Comune della riserva naturale del Bosco della Mesola) e gli ambienti umidi e delle acque (più "pesanti" per Goro, in area del Delta);
- Il comune di Mesola presenta una notevole estensione **delle strade di competenza comunale** (164 km di estensione) rispetto a quella di Goro (45 km). Questo dato appare sbilanciato, ma non in maniera tale da pregiudicare una sostenibilità economica da parte del futuro ente;
- Entrambi i Comuni registrano un'alta **densità imprenditoriale**, superiore alla media provinciale, così come la variazione di breve periodo appare meno negativa di quanto si è registrato complessivamente nella provincia di Ferrara. Le dimensioni medie in termini di addetti delle unità locali di Goro e Mesola si presentano contenute, specie per le aziende del Comune più piccolo;

- A livello di **settori economici di specializzazione**, in entrambi i Comuni si riscontra una prevalenza del settore primario, rappresentato a Goro quasi esclusivamente da aziende individuali attive nella pesca, mentre a Mesola vi è un equilibrio fra le unità locali attive nell'agricoltura e quelle del settore ittico. Il commercio e i servizi rappresentano realtà significative sia in termini numerici che di addetti, mentre l'industria e le costruzioni appaiono di entità più ridotta, in entrambi i Comuni;
- Il **turismo**, così come rilevato dalla movimentazione nelle strutture alberghiere, si denota come abbastanza contenuto e di breve durata, ancorché stabile nel breve periodo;
- Le dinamiche dei redditi evidenziano come sia Mesola che Goro, ma soprattutto quest'ultimo, si situino al di sotto della media provinciale, regionale e nazionale per reddito imponibile medio dichiarato. Su questo dato impatta anche la maggiore incidenza dei redditi di pensione a Goro rispetto che a Mesola.

3. Il punto di vista sulla fusione degli amministratori e degli stakeholder del territorio

3.1 Interviste ai Sindaci, alle Giunte e ai Capigruppo consiliari

A inizio giugno 2018 si sono svolte le interviste con Sindaci, membri delle Giunte comunali e Capigruppo consiliari, 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 Goro e Mesola. 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. Il tema che emerge subito, è quello dei **limiti che i piccoli Comuni devono affrontare nell'attuale contesto normativo**, in primis per quanto riguarda il personale. I vincoli assunzionali infatti non permettono un turnover sufficiente rispetto ai bisogni della macchina amministrativa, e questo ovviamente incide molto sul suo funzionamento. Il personale è sottodimensionato e necessariamente poco specializzato: una persona deve essere capace di svolgere diverse funzioni, e affrontare, nell'arco di una giornata, tematiche molto diverse. Assicurare un adeguato livello dei servizi diventa sempre più difficile a causa della mancanza di risorse, umane e ovviamente anche materiali. Un problema sentito soprattutto da Goro, ma anche da Mesola, che pur essendo più strutturato, riconosce di avere le stesse difficoltà. Entrambi i Comuni hanno una popolazione tendenzialmente anziana, che si sposta difficilmente, e per la quale però il primo punto di riferimento è l'ospedale di Cona. Anche il corpo di polizia municipale – che è gestito a livello sovracomunale – è sottodimensionato per l'impossibilità di assumere personale. Critica pure la situazione delle infrastrutture: mancano le risorse per i lavori pubblici, la stessa manutenzione delle strade diventa un problema. Un tempo c'erano margini di spesa ben diversi, osserva il Sindaco di Mesola: ora quello che il Comune ha potuto realizzare è stato reso possibile da finanziamenti europei e regionali.

La fusione rappresenta allora una opportunità di superare queste criticità raggiungendo una dimensione comunale che permetta di offrire servizi adeguati ai cittadini.

Gli incentivi regionali e statali da una parte, i possibili risparmi di una riorganizzazione della macchina amministrativa dall'altra, potrebbero rendere disponibili delle risorse con le quali poter finalmente fare una vera e propria

Nei prossimi anni, stante la normativa vigente, i Comuni sotto i cinquemila abitanti non potranno avere un futuro roseo.

La prospettiva di un abitante che si trova in un Comune di piccole dimensioni è ben diversa da quella di un abitante di un grande Comune.

Con una economia ridotta si fa fatica a garantire i servizi essenziali: il progetto fusione risponde a questa situazione di difficoltà.

programmazione di investimenti per il miglioramento dei servizi.

La gestione sovracomunale dei servizi: l'esperienza in Unione e i rapporti con l'ASP

I due Comuni fanno parte dell'Unione Delta del Po, che è però un ente ancora non molto strutturato, e che in passato ha lavorato soprattutto attraverso lo strumento della convenzione. **Attualmente viene gestita in convenzione con altri Comuni** – Codigoro, Massa Fiscaglia, Mesola, Migliaro, Migliarino – **la polizia municipale**, esperienza rispetto alla quale i Sindaci esprimono un parere positivo, riconoscendo che singolarmente non avrebbero potuto garantire lo stesso livello di servizio (che è comunque ancora sottodimensionato rispetto alle previsioni di legge), ma anche che una configurazione del servizio in Unione sarebbe preferibile, in quanto permetterebbe una organizzazione più strutturata.

L'altra esperienza di gestione sovracomunale è quella dei servizi sociali, che sono gestiti in forma associata attraverso l'ASP del Delta. All'interno dei Comuni, oggi, è rimasta una figura che rappresenta il punto di accesso per il cittadino, ma che ovviamente non svolge solo questa funzione.

Anche in questo caso, i Sindaci riconoscono che internamente e singolarmente non sarebbero altrimenti in grado di fronteggiare la complessità delle necessità del territorio. Negli ultimi anni, la popolazione di Goro e Mesola è invecchiata molto, e sarebbe necessario potenziare i servizi per gli anziani, che sono logisticamente svantaggiati: fortunatamente una associazione di volontariato garantisce un servizio di trasporto. Questa sinergia tra pubblico e privato è sicuramente una cosa positiva, ma non è accettabile che le amministrazioni non siano in grado di garantire un aspetto essenziale del servizio ai propri cittadini. Il problema è sempre lo stesso, ovvero la mancanza di risorse in una zona che di per sé è molto svantaggiata per la sua posizione.

Il giudizio complessivo nei confronti di ASP è comunque molto positivo, anche se secondo qualcuno sarebbe necessario un più stretto – o almeno frequente – coordinamento tra la dirigenza dell'Azienda e le amministrazioni comunali.

Se dovessimo gestire internamente la complessità dei servizi sociali, non potremmo fare quello che oggi fa l'ASP.

La realtà socio-economica di Goro e Mesola

Un altro aspetto importante da considerare, in una prospettiva di fusione, è quello del contesto socio-economico del territorio, per conoscerne similarità e differenze.

Entrambi i Comuni segnalano prima di tutto un trend demografico negativo: Goro, in una prospettiva ventennale, potrebbe arrivare ad avere una popolazione di circa duemila abitanti, e un Comune come Goro, nella sua posizione, e con quel numero di abitanti, non può non essere in difficoltà. Lo stesso vale per Mesola. Per questo sarebbe

importante riuscire ad attivare delle politiche che vanno incontro alle famiglie e agli anziani, per cercare di essere più attrattivi. La fusione rappresenta una opportunità, secondo i Sindaci imperdibile, anche da questo punto di vista, perché renderebbe disponibili delle risorse che potrebbero fare veramente la differenza per i due Comuni, sia dal punto di vista dei servizi che delle infrastrutture.

Per quanto riguarda l'economia del territorio, i due Comuni hanno certamente identità diverse, in quanto Goro vive dell'allevamento della vongola verace, mentre Mesola soprattutto di industria e agricoltura. Ma i **Sindaci sottolineano che i legami non mancano**, in quanto da sempre le due realtà sono state caratterizzate da un interscambio sia abitativo che lavorativo. D'altra parte, i due Comuni sino agli anni 60 erano un Comune solo, che ha deciso poi di scindersi sulla spinta di quella che in quel momento era la tendenza favorita anche a livello nazionale. Guardando oggi al passato, i Sindaci riconoscono quella scelta come una scelta dettata dai tempi, esattamente come sta accadendo oggi per il progetto di fusione.

Il Parco del Delta: pro e contro di una posizione all'interno di un'area protetta

I due Enti hanno in comune anche una posizione particolare, all'interno di un'area protetta, quella del Parco del Delta.

L'area del Parco del Delta è un'area paesaggistica tutelata, che come tale ovviamente comporta alcuni vincoli, con i quali ormai sia Goro che Mesola – e soprattutto le loro imprese – sono abituati a confrontarsi. D'altra parte, gli imprenditori sono sì costretti ad affrontare qualche difficoltà in più, ma possono fregiarsi di lavorare all'interno di una zona protetta. Oggi le sue potenzialità, anche dal punto di vista turistico, non sono forse sfruttate a pieno: per la promozione territoriale i Comuni si affidano prevalentemente proprio al Parco del Delta, ma fanno qualcosa anche insieme al Comune di Codigoro, attraverso le pro loco. L'obiettivo sarebbe diventare un polo che possa funzionare in alternativa, o in parallelo, al turismo attratto da Comacchio, che canalizza il 90% delle presenze della provincia. Per farlo, bisognerebbe creare una rete tra le varie emergenze del territorio - il Castello di Mesola, il Bosco della Mesola, la Sacca di Goro...di nuovo **la fusione rappresenta l'opportunità di raggiungere una dimensione ottimale per una programmazione di maggiore respiro e maggiori ambizioni.**

La fusione vista dai cittadini

L'ultimo tema affrontato con gli amministratori, è quello della "fusione vista dai cittadini": dati i tempi, un po' rapidi, con cui il percorso è stato avviato non c'è stato ancora un vero confronto sul tema con il territorio, per cui a oggi **quelle che i Sindaci hanno raccolto, in modo non sistematico, sono**

Goro nei prossimi vent'anni può immaginare di avere una popolazione di non più di duemila abitanti.

Mesola dal punto di vista della crescita demografica è messa peggio di Goro, purtroppo siamo in caduta libera.

Come posso rinunciare a circa 20 milioni di euro nei prossimi 10 anni? Ovvio che il Comune potrebbe sopravvivere, ma sarebbero gli stessi cittadini a essere impoveriti

Oggi per la promozione del territorio ci appoggiamo molto a quello che fanno le associazioni di categoria, poi noi come promozione del territorio la facciamo più su larga scala, attraverso il Parco soprattutto, a livello comunale non avrebbe senso.

soltanto delle prime impressioni.

Goro, in quanto Comune più piccolo, è quello più a rischio campanilismo, per il timore di subire le scelte del Comune più grande: la fusione potrebbe essere letta come "andare sotto Mesola", o "tornare sotto Mesola".

Più comprensibile un timore di perdere rappresentanza, in un contesto di dimensioni più grandi: ma in realtà lo scenario nuovo del Comune unico potrebbe essere anche in questo caso l'occasione di un cambiamento in positivo, lo stimolo a trovare nuove forme di partecipazione alla vita politica che ora invece è molto bassa, soprattutto da parte dei giovani.

Gli amministratori sottolineano come sia importante assicurare i cittadini da questo punto di vista, facendo capire i vantaggi che la fusione potrebbe portare a tutto il territorio.

Per quanto riguarda sia il mondo dell'associazionismo e del volontariato, che delle imprese, gli amministratori ritengono che probabilmente ci saranno anche minori resistenze. Le associazioni di volontariato, infatti, sono già abituate a lavorare insieme, e se da una parte potrebbero comunque voler mantenere un legame con il proprio territorio d'appartenenza, dall'altra sarebbero comunque favorevoli a un cambiamento che porti maggiori risorse anche per le loro attività. Le imprese invece hanno diverse necessità già oggi, di miglioramento dei servizi e delle infrastrutture, e la fusione potrebbe rappresentare la possibilità di vedere finalmente la realizzazione di tutto questo.

Noi siamo due aziende che forniscono servizi, e devono essere nelle condizioni di garantirli

Per quanto riguarda i cittadini, dipende dalle persone...se la fusione viene vista come un aumento di opportunità viene considerata una cosa positiva, se ti porta a sentirti uno dei tanti, a non avere peso nel tuo Comune, viene vista come una cosa negativa

Nel percorso verso la fusione non ci sono nè vinti nè vincitori, ma delle opportunità da cogliere

3.2 Focus group con gli stakeholder del mondo economico

A inizio giugno 2018 si sono svolti due focus group per coinvolgere alcuni stakeholder del mondo economico e delle associazioni di categoria dei due Comuni. Dopo una prima illustrazione delle finalità dello studio, si sono approfondite una serie di tematiche collegate ai due diversi ambiti.

In particolare, nel focus group con i rappresentanti delle associazioni sindacali sono stati discussi i seguenti temi:

- **Necessità del territorio:** Goro e Mesola sono purtroppo due realtà arretrate rispetto alla media regionale, questo è un dato che i rappresentanti delle associazioni sindacali mettono subito in evidenza. Quali saranno gli obiettivi perseguiti attraverso la fusione, e anche grazie alle risorse che questa rende disponibili? Il timore è che vengano utilizzati per la manutenzione ordinaria senza creare veramente una prospettiva di crescita per il territorio, che ne ha drammaticamente bisogno. Bisogna "aggredire" il problema del calo demografico, cercando di fare politiche per le famiglie, anche perché un territorio per essere attrattivo per le imprese, lo deve essere prima di tutto per i giovani.
- **Fusione sì: perché solo a due?** Non soltanto tutti i partecipanti all'incontro sono concordi nel ritenere la fusione una opportunità per il territorio, ma chiedono

anche se è stato preso in considerazione un progetto più ampio, magari con il coinvolgimento di almeno altri due Comuni, come ad esempio Lagosanto o Codigoro, in quanto un Ente di maggiori dimensioni permetterebbe maggiori ottimizzazioni organizzative ed economie di scala. Addirittura, si parla dell'ipotesi di arrivare a soli quattro Comuni nel territorio della Provincia con l'obiettivo di farli coincidere con i Distretti socio sanitari – nella convinzione che le politiche sanitarie siano di competenza di decisori politici. Ovviamente, un progetto di fusione ambizioso avrebbe non solo dei pro, ma anche dei contro in quanto sarebbe più difficile da far accettare alle cittadinanze e rischierebbe di sabotarsi da solo – motivo per cui le amministrazioni preferiscono procedere in maniera molto prudente e graduale.

- **Rapporti con l'Unione:** qual è lo stato dell'arte dell'Unione Delta del Po? La gestione sovracomunale dei servizi è una opportunità che i due Comuni oggi conoscono solo attraverso l'ASP che si occupa della organizzazione e gestione dei servizi sanitari e socio sanitari. Ultimamente si è sentito di nuovo parlare dell'Unione, che dovrebbe in effetti a breve attivare le prime vere gestioni associate – catasto e protezione civile. Ma i Sindaci sottolineano che oggi la priorità di Goro e Mesola è il percorso di fusione, e che tutto il resto verrà valutato in seguito, non per mancanza di volontà politica ma per mancanza del tempo e delle risorse necessarie a farlo.
- **La fusione come valore aggiunto: come farlo capire ai cittadini** Per quello che hanno potuto verificare durante alcune assemblee organizzate sul territorio, i partecipanti all'incontro non credono che ci sia da parte dei cittadini una ostilità a priori alla fusione, anzi c'è la consapevolezza che il "campanile" non basta nel momento in cui non possono essere garantiti i servizi. Per questo è importante comunicare la fusione dedicando la giusta attenzione a tutti i vantaggi e le opportunità che potrebbe offrire a tutti e due i territori, con un vero e proprio "business plan" politico. Oltre alla comunicazione verso l'esterno, poi, dovrà essere curata anche la condivisione interna del progetto con il personale dei Comuni che sarà coinvolto da molti cambiamenti, e soprattutto sarà necessaria coerenza tra le prospettive delineate oggi e quello che si farà in futuro.

Durante il focus group con le associazioni di categoria si sono affrontate principalmente le seguenti tematiche:

- **Vantaggi che la fusione potrebbe portare alle imprese:** anche nel caso delle associazioni di categoria, il parere nei confronti della fusione si rivela subito positivo, e focalizzato sui potenziali vantaggi. La riorganizzazione delle amministrazioni potrebbe essere l'occasione per una uniformazione dei regolamenti e quindi una semplificazione degli adempimenti delle imprese, che già operano a cavallo tra i due Enti. Le maggiori risorse disponibili, invece, potrebbero dare un input per lavorare in modo nuovo, e con più energia, su un tema importante come la valorizzazione del territorio e delle sue emergenze turistiche, favorendo lo sviluppo di attività ricettive per esempio, o altre imprese del settore.
- **Necessità di contrastare il trend demografico negativo dei due Comuni:** torna il tema del calo demografico, molto forte negli ultimi anni, come criticità da affrontare anche (e soprattutto) nel progetto di fusione. In particolare, si chiede di favorire lo sviluppo delle piccole aziende, in modo che da piccole aziende "monopersona" destinate a cessare o a rimpicciolirsi ancora di più diventino realtà più strutturate, per le quali sia più facile la trasmissione di impresa. Da questo punto

di vista oggi è soprattutto il comparto agricolo a essere in difficoltà, come dimostra il fatto che i terreni hanno dimensioni sempre più ridotte rispetto al passato.

I due momenti di confronto si sono conclusi con **alcune domande e risposte sugli aspetti procedurali e normativi del percorso di fusione.**

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, dalla Banca dati enti locali on line (Ministero dell'Interno) e 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.

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).

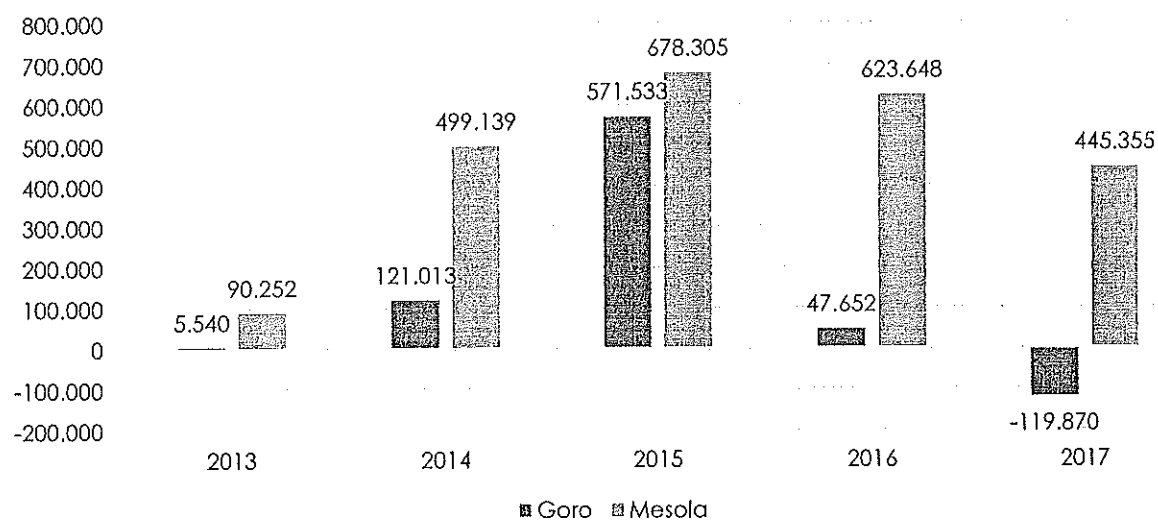
Possiamo rilevare **nel caso del Comune di Mesola una consistenza sempre positiva del risultato di amministrazione**, con un livello significativo dal 2014 al 2017, superiore ai 400mila euro.

Il Comune di **Goro, invece, dopo 4 anni di avanzo di amministrazione, nel 2017 ha registrato un disavanzo di amministrazione per circa 120mila euro**, determinato non da uno squilibrio fra riscossioni e pagamenti, ma da un errore contabile. Gli effetti sanzionatori di questo disavanzo avranno termine nel 2018, mentre il ripiano verrà effettuato nel triennio 2018-2020.

La consistenza del risultato di amministrazione nel suo variare risente inoltre dell'impatto 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 30,7% del totale a Goro (36.783,68 euro) e del 21,7% a Mesola (96.691,33 euro).

Risultato di amministrazione, bilanci consuntivi 2013 - 2017

Al 31 dicembre	Goro	Mesola
2013	5.540	90.252
2014	121.013	499.139
2015	571.533	678.305
2016	47.652	623.648
2017	- 119.870	445.355

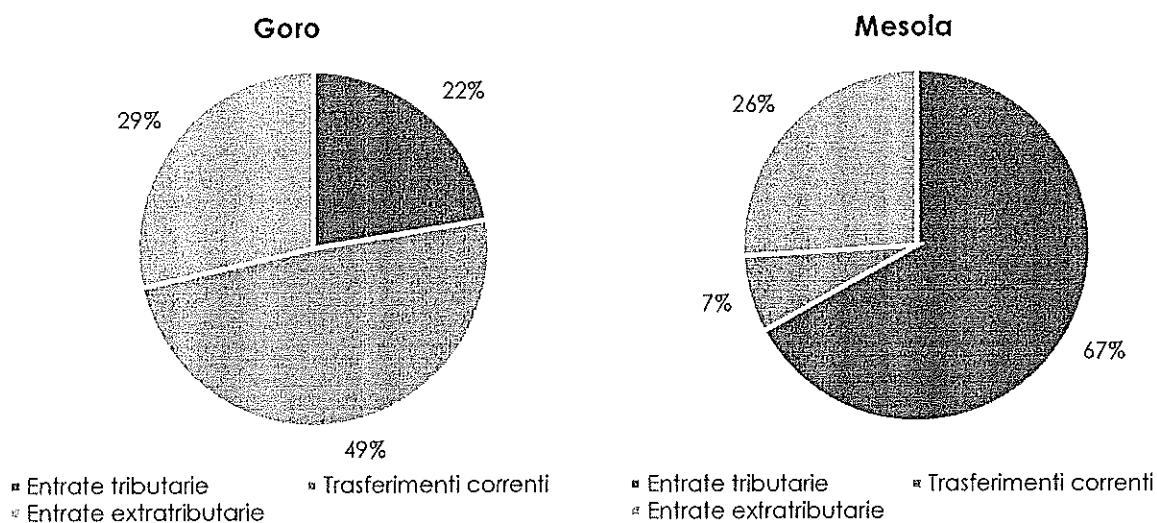
Risultato di amministrazione, bilanci consuntivi 2013 - 2017


4.1 Analisi delle entrate

Il primo aspetto da considerare analizzando le **entrate correnti** per Goro e Mesola è la suddivisione fra entrate tributarie (entrate di competenza comunale derivanti dalla riscossione di tasse ed imposte), entrate da trasferimenti (entrate che derivano da contributi provenienti da enti terzi come lo Stato e la Regione) e le entrate extratributarie (che non sono riconducibili alle prime due categorie, come i proventi dei servizi pubblici, eventuali utili di aziende controllate, interessi su crediti o anticipazioni...).

A fronte di un dato pro capite non eccessivamente differente fra i due enti, balza subito all'attenzione di chi analizza il peso percentuale delle varie tipologie di entrate correnti la **particolare rilevanza delle entrate da trasferimenti per il Comune di Goro rispetto a quello di Mesola**: mentre nel Comune minore troviamo 1.044.521,18 euro di trasferimenti statali (a cui si sommano 21.630 euro da parte della Regione Emilia-Romagna per funzioni delegate - interventi a titolo di manutenzione ordinaria dell'ambito portuale), nel Comune maggiore questa somma si ferma a 225.856 euro. Al tempo stesso le entrate tributarie risultano assai contenute a Goro, specialmente per IMU e addizionale comunale Irpef, come si avrà modo di dettagliare in seguito. Emergono quindi notevoli disomogeneità a livello di entrate fra i due enti.

Classificazione delle entrate correnti

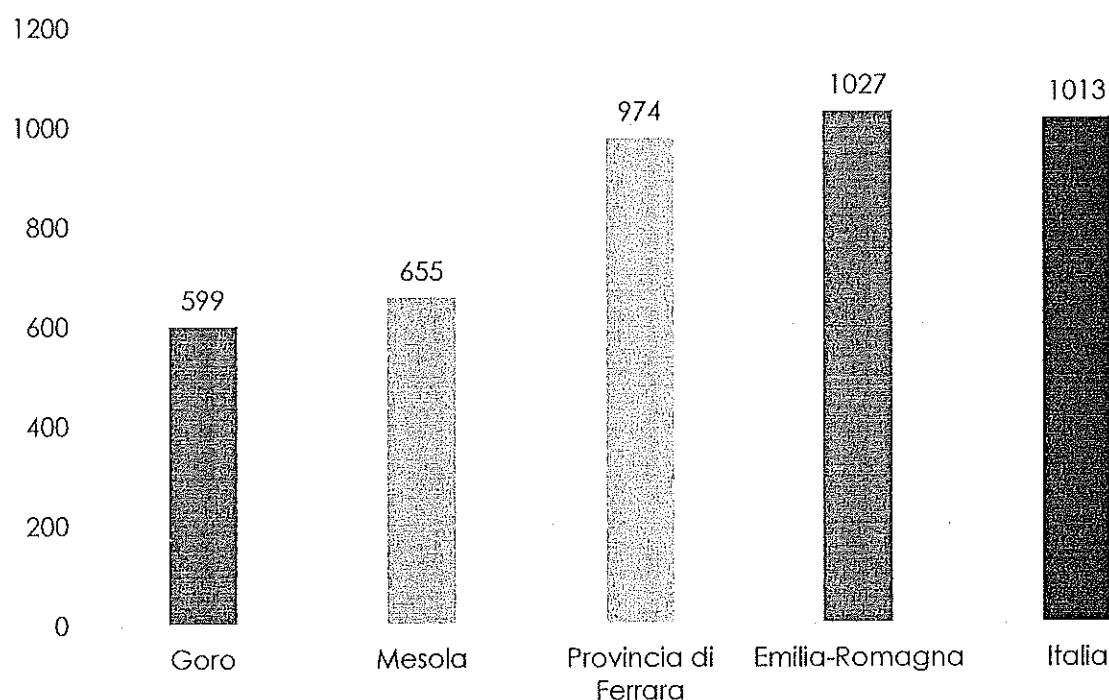


Classificazione delle entrate correnti, consuntivo 2016

	Entrate tributarie	Trasferimenti correnti	Entrate extratributarie	Totale
Goro	505.830	1.103.056	641.491	2.250.377
Mesola	3.010.316	318.979	1.163.829	4.493.124

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 Goro si rileva un dato pari a 599 euro pro capite, per Mesola 655 euro.

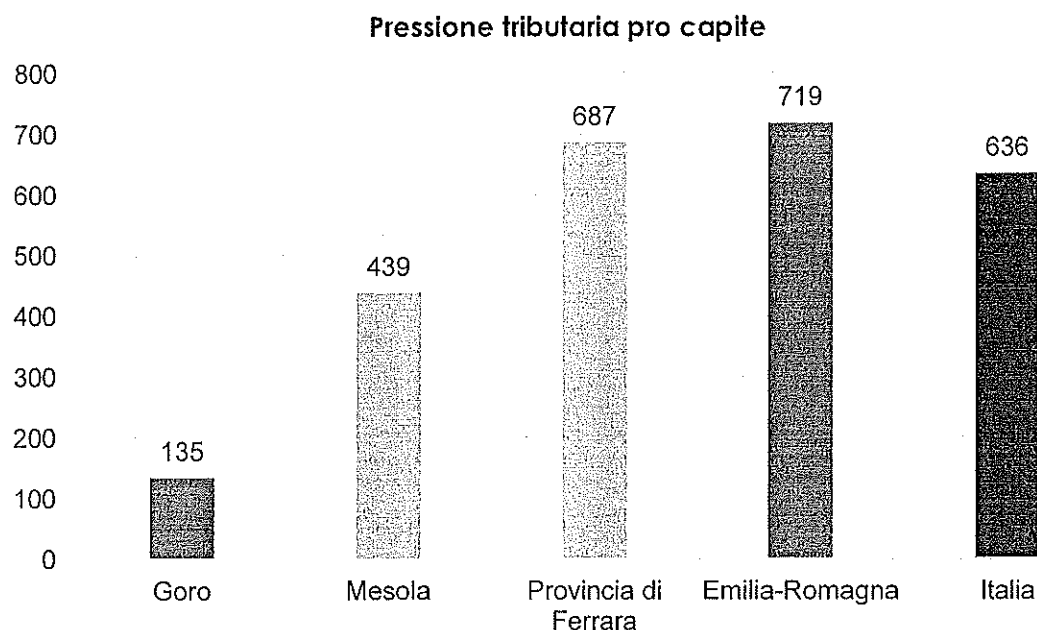
Entrate correnti pro capite, consuntivo 2016



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

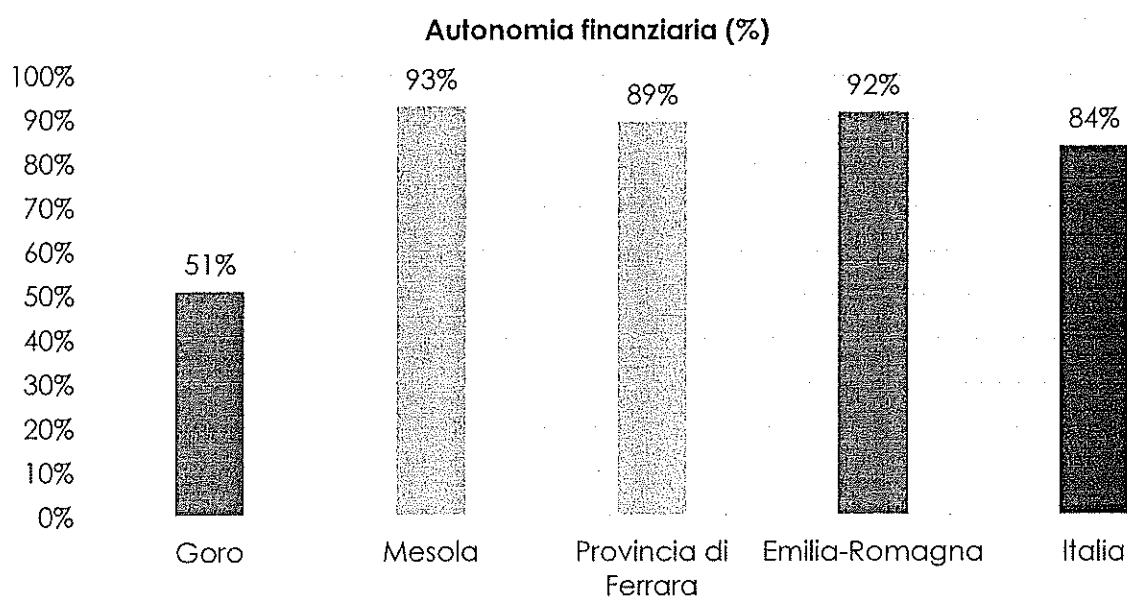
Si tratta di un dato particolarmente basso se confrontato con la media dei Comuni ferraresi ed emiliano-romagnoli, e a maggior ragione con la media dei Comuni italiani. Questo dato si riflette sulla minor tassazione (entrate tributarie) che come vedremo contraddistingue i due Comuni rispetto al resto 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, addizionale comunale IRPEF, TARI) ed il numero degli abitanti. Questo indicatore rileva il carico tributario per residente. Per Goro si rileva un dato pari ad un ridottissimo 135 euro pro capite, per Mesola di 439 euro pro capite, dovuto, come vedremo, ad un maggiore contributo in particolare di IMU e dell'addizionale comunale Irpef. In entrambi gli Enti si riscontra ad ogni modo un dato nettamente inferiore alla media dei Comuni ferraresi (che segna un +248 euro in media rispetto a Mesola) ed alla media dei Comuni emiliano-romagnoli (+280 euro in media rispetto sempre a Mesola) e italiani (+197 euro). Di conseguenza, anche in presenza di una notevole differenza fra i due, capiamo come Goro e Mesola presentino globalmente un livello impositivo inferiore agli altri aggregati superiori.



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

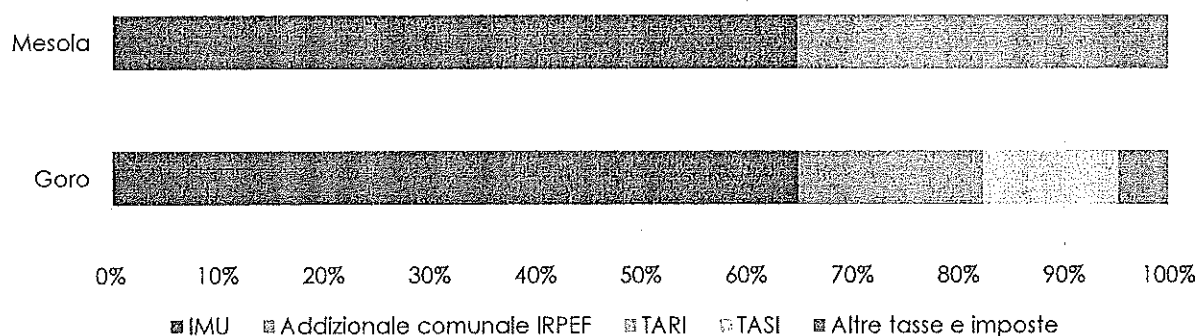
Un ultimo interessante indicatore è quello dell'**autonomia finanziaria** degli enti, dato dalla somma delle entrate tributarie ed extratributarie, divisa per il totale delle entrate correnti. Questo indicatore misura la capacità di un Comune di far fronte autonomamente alle proprie necessità, senza ricorrere ai trasferimenti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici. Sulla base di quanto osservato in precedenza non stupisce che il Comune di Goro riesca a coprire con entrate proprie solo la metà delle entrate correnti, mentre Mesola raggiunge invece un livello di autonomia finanziaria superiore alla media provinciale, regionale e nazionale. Questo dato rappresenta **un punto di debolezza per il Comune di Goro, aspetto che si potrebbe calmierare con l'aggregazione dei bilanci dei due enti.**



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 quattro fonti di entrata tributaria per il 2016: IMU, addizionale comunale IRPEF, TASI e TARI, a cui si aggiungono altre tasse di entità minore (fra cui la tassa per la pubblicità, affissioni, TARSU) e le somme versate al Comune per recuperi straordinari. Il grafico sottostante mostra le percentuali sul totale delle entrate tributarie. Pur in presenza di forti squilibri sul versante della quantità complessiva di gettito generato da tasse e imposte locali, per entrambi i Comuni l'IMU rappresenta la prima fonte di entrata tributaria, nettamente la più rilevante, con oltre il 65% del totale, mentre al secondo posto troviamo l'addizionale IRPEF, più "pesante" per Mesola (che applica una aliquota doppia, come vedremo). La TASI è invece riscossa solo a Goro, dal momento in cui a Mesola l'unica fattispecie imponibile (abitazione principale) è stata abolita dal legislatore nazionale. In particolare a Mesola fra le entrate tributarie troviamo oltre 56.000 euro da recupero evasione IMU-ICI, quota assente per il 2016 a Goro.

Composizione percentuale delle entrate tributarie



Classificazione delle entrate tributarie, consuntivo 2016

	IMU	Addizionale comunale Irpef	TARI	TASI	Altre tasse e imposte	Totale
Goro	328.588	88.000	-	64.955	24.288	505.830
Mesola	1.305.848	605.000	461	-	102.231	2.013.540

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 notare, entrambi i Comuni hanno deciso di adottare una aliquota unica, soluzione che si incontra spesso nei Comuni di più piccola dimensione. L'aliquota è pari alle 0,4 punti percentuali per Goro, e allo 0,8 punti percentuali per Mesola, segnando una notevole

differenza. Non si registrano soglie di esenzione per redditi al di sotto di una determinata soglia.

Aliquote Irpef Goro	
0,4	Aliquota unica
Aliquote Irpef Mesola	
0,8	Aliquota unica

Fonte: Delibere consiliari

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

Goro	88.000 €
Mesola	605.000 €
Totale	693.000 €

Questi invece i dati parametrati rispetto alla popolazione:

Goro	23,5 €
Mesola	89,3 €
Totale	65,9 €

A che cosa è dovuta questa differenza? Oltre a riscontrare la presenza di una aliquota doppia a Mesola rispetto a Goro, si deve rilevare come l'ammontare delle somme accertate per addizionale comunale Irpef sia influenzata da un reddito medio dichiarato particolarmente basso a Goro, pari a quasi la metà di quello di Mesola (come già evidenziato nel quadro conoscitivo). Inoltre bisogna ricordare che gli imprenditori agricoli vedono i propri redditi formare base imponibile Irpef tramite rendite catastali.

Ora, volendo ipotizzare **l'impatto economico dell'estensione della tassazione più favorevole (quella di Goro) a tutto il territorio del possibile Comune unico**, si può stimare un mancato gettito pari a circa **300.000 euro annui**, dovuto al dimezzarsi delle entrate generate dai redditi dei contribuenti di Mesola. Questo importo è considerevole e la nuova amministrazione potrebbe prendere in considerazione l'idea di garantire una soglia di esenzione per i redditi più bassi (es. 5.000 euro) per tutelare principalmente i contribuenti di Goro, e mantenere l'aliquota di Mesola. In alternativa si potrebbe pensare a una struttura ad aliquote progressive per le diverse fasce di reddito imponibile.

Imposta Municipale Unica

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

Nelle tabelle che seguono è rappresentata la situazione relativa al 2017, che presenta differenze meno marcate rispetto all'addizionale comunale Irpef. Goro ha mantenuto l'aliquota minima per le prime case "di lusso" (0,40 a fronte dello 0,50 di Mesola, ma per la TASI si è verificato come tale fattispecie non vada poi a presentarsi ad oggi a Mesola, per cui il mantenimento dell'aliquota di Goro non creerebbe problemi). La principale differenza è rappresentata invece dall'aliquota base, fattispecie nella quale ricadono le seconde case, gli immobili e i fabbricati di attività produttive, le aree edificabili, ecc. Per questa ampia categoria - è anche l'aliquota residuale, che si applica a tutti gli immobili

non specificati diversamente - l'aliquota di Mesola è superiore di circa un sesto a quella di Goro (1,0 e 0,86).

Aliquote IMU Goro	
0,40	Abitazione principale comprese categorie catastali A/1, A/8, A/9b e pertinenze
0,46	Unità immobiliari concesse in uso gratuito a parenti 1° grado che le usino come abitazione principale e di residenza
0,86	Aliquota base (compresi tutti gli immobili produttivi, cat. D)
Aliquote IMU Mesola	
0,47	Unità immobiliari concesse in uso gratuito a parenti 1° grado che le usino come abitazione principale e di residenza
0,50	Abitazione principale comprese categorie catastali A/1, A/8, A/9b e pertinenze
0,76	Nuovi fabbricati di attività produttive non agricole (3 annualità) Alberghi e pensioni della cat. D2 condotti direttamente o da familiari
1,00	Aliquota base

Fonte: Delibere consiliari

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

Goro	328.588 €
Mesola	1.305.848 €
Totale	1.634.436 €

E questo è il dato parametrato rispetto alla popolazione residente:

Goro	87,8 €
Mesola	192,7 €
Totale	155,4 €

Tralasciando le fattispecie più specifiche, se la distribuzione della base imponibile, cioè l'estensione e la categoria di appartenenza degli immobili assoggettati all'IMU, fosse la stessa fra Goro e Mesola dovremmo riscontrare accertamenti ordinari pari a circa un sesto – o poco più – superiori nel Comune maggiore. Invece quello che si verifica è che mentre Goro incassa circa 300mila euro dall'IMU, Mesola arriva a 1.287.765 euro (al netto del recupero dell'evasione), ad indicare che la differenza (quasi quattro volte tanto) non è spiegabile solamente con le diverse aliquote, ma deve esservi una diversa estensione delle aree e degli immobili tenuti al versamento dell'imposta. Questo dato deve sottolineare una **grande cautela nell'andare a modificare le aliquote IMU per evitare di creare degli squilibri a livello di entrate** – si è infatti visto come l'IMU nello specifico rappresenti più del 60% delle entrate tributarie per entrambi i Comuni. Si suggerisce, una volta istituito il nuovo Comune, di mantenere dunque invariate le aliquote beneficiando della deroga prevista dalla Legge Delrio qualora vengano istituiti i Municipi, per poi pensare a una nuova struttura che – sulla base delle voci di Mesola – possa garantire in una qualche misura anche i contribuenti di Goro. Per effettuare queste valutazioni saranno necessari informazioni di dettaglio sui contribuenti, informazioni al momento non disponibili a questo livello dello studio.

Vi è inoltre da segnalare che l'azione di recupero di evasione per IMU e ICI a Goro per prassi consolidata viene portata avanti su base biennale; e che nell'esercizio 2016 si è

completata la verifica del biennio 2012 e 2013, mentre a Mesola si procede anno per anno. È probabile che con la realizzazione di un Ufficio tributi unico si possa dare maggiore sistematicità alle azioni di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

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. Si è già avuto modo di specificare che per il Comune di Mesola 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.

Aliquote TASI Goro	
0,20	Abitazione principale e relative pertinenze categoria A/1, A/8, A/9
0,10	Aliquota base e fabbricati rurali ad uso strumentale

Nella tabella seguente è riportato il gettito accertato nel bilancio del Comune e il dato parametrato rispetto alla popolazione residente:

Somma accertata	64.955 €
Pro capite	17,4 €

In base a quanto specificato sopra, non si pongono particolari problematiche dovute al mantenimento della struttura delle aliquote di Goro per le case di lusso, quanto piuttosto per l'aliquota base dello 0,10. La sua estensione a tutto il nuovo Comune garantirebbe sicuramente un aumento del gettito – al momento a 0 come si è avuto modo di vedere – stimabile in cifre superiori a 120.000 euro. Tuttavia questo comporterebbe al tempo stesso un aggravio sui contribuenti di Mesola, motivo per il quale si deve rimandare, come già effettuato per l'IMU, a un'attenta valutazione sull'effettiva consistenza della base imponibile assoggettata a questa tassa prima di fornire ipotesi di variazione rispetto allo status quo. Anche per questa fonte di entrata si raccomanda quindi cautela e il mantenimento di aliquote differenziate.

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 finanziario 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 (che prevedono costi di gestione dei rifiuti urbani per circa 940mila euro a Goro e 1.275mila euro a Mesola) 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 3 delle entrate di bilancio**, ovvero a tutti i proventi per servizi gestiti dai Comuni, per i beni, per gli interessi attivi e i proventi diversi.

	Goro	Mesola	Totale
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	464.852 €	973.103 €	1.437.955 €
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione irregolarità e illeciti	84.462 €	158.241 €	242.703 €
Interessi attivi	367 €	-	367 €
Rimborsi e altre entrate correnti	91.810 €	32.485 €	124.295 €
Totale	641.491 €	1.163.829 €	1.805.320 €

Parametrati rispetto alla popolazione residente:

	Goro	Mesola	Totale
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	124 €	144 €	137 €
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione irregolarità e illeciti	23 €	23 €	23 €
Interessi attivi	0 €	-	-
Rimborsi e altre entrate correnti	25 €	5 €	12 €
Totale	171 €	172 €	172 €

La principale differenza riguarda la vendita di beni e servizi, dove si registra uno scarto di circa 20 euro pro capite, per un totale di circa 300mila euro. Questa si spiega con la gestione diretta da parte del Comune di Mesola dell'asilo nido e dai proventi dovuti all'esternalizzazione del servizio di fornitura del metano e dal rimborso per personale per il servizio di spazzamento strade (affidato alla società CLARA SPA). Per quanto riguarda i proventi da attività di controllo, non si riscontrano differenze.

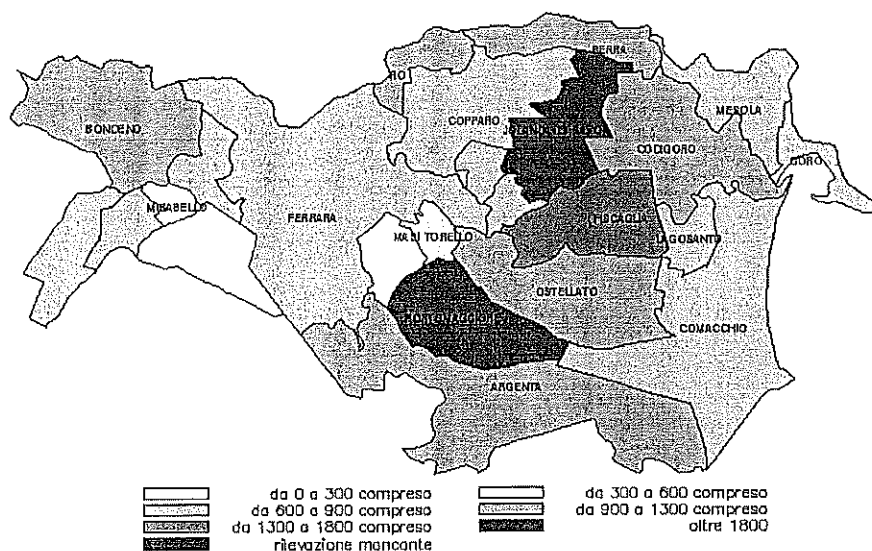
4.2 Analisi del debito comunale

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, anche conseguentemente ai sempre maggiori vincoli di bilancio imposti dalla normativa statale, è calato in entrambi i Comuni a partire da inizio anni Duemila ad oggi, essendo stati stipulati negli ultimi cinque anni solo 1 mutuo a Goro e 5 mutui a Mesola. In particolare a Goro si è passati da 1.271,7 euro di debito pro capite di fine 2005 a 766,5 di fine 2017, mentre a Mesola si è andati da 804,4 euro a 541,2 euro. Bisogna inoltre sottolineare come 13 degli attuali 23 mutui di Goro andranno ad estinguersi nel prossimo quinquennio (circa il 54%), mentre a Mesola verranno meno 6 mutui su 33 (circa il 18%).

	Numero mutui	Debito residuo	Debito medio per abitante
Goro	24	2.868.341,30 €	766,5 €
Mesola	33	3.668.486,68 €	541,2 €
Totale	57	6.536.828 €	621,4 €

Elaborazioni Poleis su bilanci consuntivi 2016

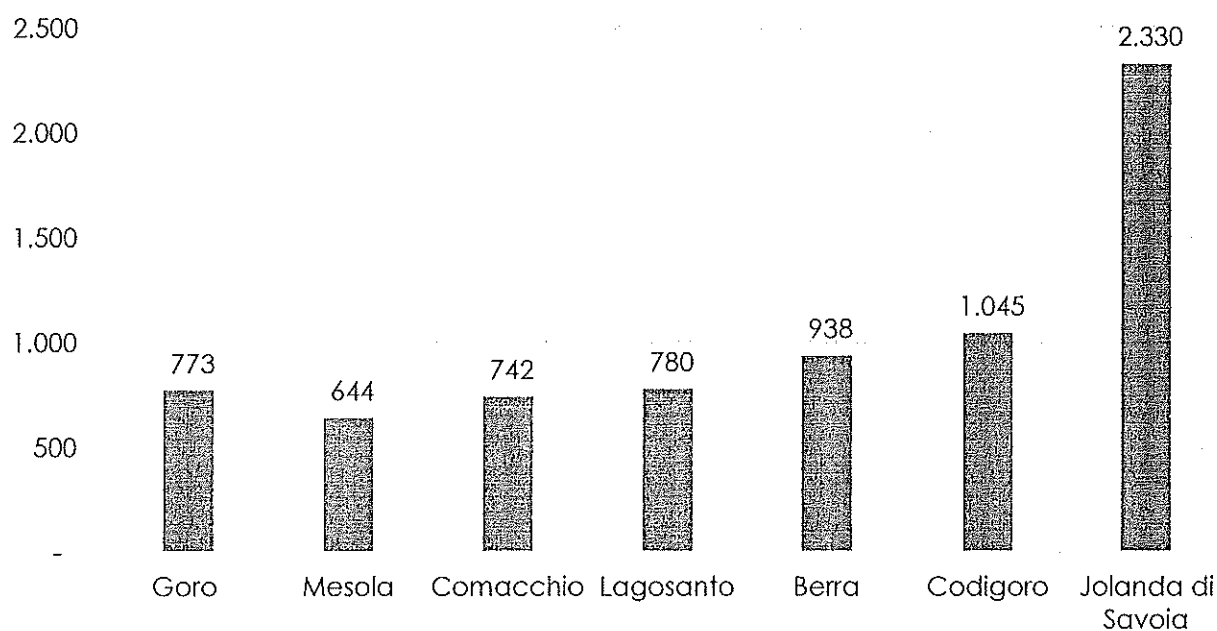
Debito pro capite Comuni ferraresi, consuntivo 2015



Fonte: Finanza del Territorio, Regione Emilia-Romagna

Come si può rilevare, se il debito per abitante risulta più alto a Goro rispetto che a Mesola (anche se lo stock del debito residuo nei due Comuni è leggermente più elevato nel Comune maggiore), allargando l'analisi al dato provinciale emerge come i due Comuni presentino un posizionamento simile nello scenario ferrarese. Il dato pro capite di Mesola si denota infatti come uno dei più bassi dell'area orientale della provincia di Ferrara, decisamente inferiore a quanto si registra a Lagosanto, Berra, Codigoro e soprattutto Jolanda di Savoia.

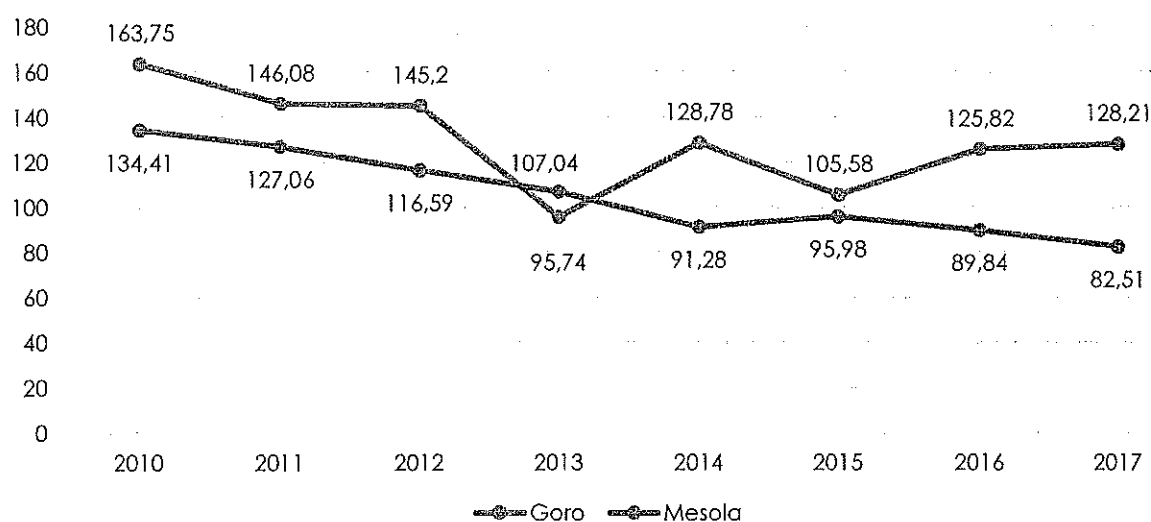
Debito pro capite di alcuni Comuni in provincia di Ferrara



Elaborazioni Poleis su bilanci consuntivi 2016

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. Si riscontra come il dato sia leggermente calato oppure stabile per il Comune di Goro, mentre in più costante diminuzione per il Comune di Mesola.

Indice di indebitamento, consuntivi 2010 - 2016



Finanza del Territorio, Regione Emilia-Romagna

Si può quindi affermare come i due enti presentino ad oggi un debito significativo, ma in diminuzione per entrambi e con un discreto livello di sostenibilità.

4.3 Analisi delle uscite

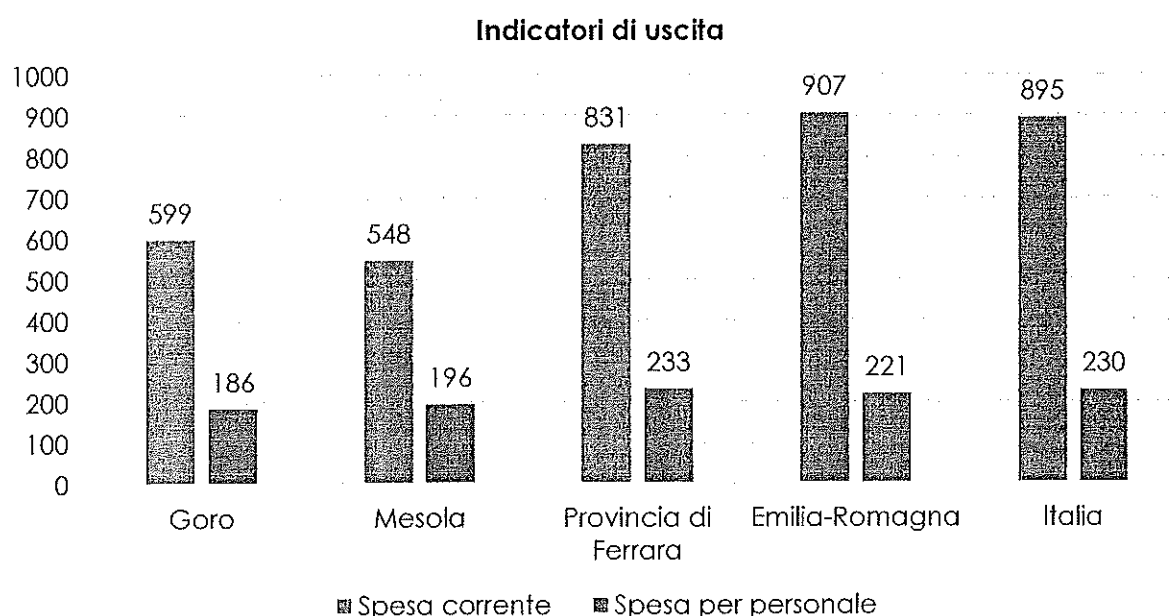
Nella tabella che segue, sono riportate le spese correnti 2016 dei Comuni, evidenziando quelle con maggior carattere di rigidità (che difficilmente sono nelle disponibilità dell'ente per una variazione consistente fra un esercizio e un altro), come le spese di personale e quelle per interessi passivi. Possiamo verificare come Goro presenti una spesa corrente e una spesa per personale leggermente superiore in termini pro capite rispetto a Mesola, aspetto che si verifica spesso negli enti di più piccola dimensione. Allo stesso modo la spesa per interessi passivi, dovute alle quote rimanenti di debito da rimborsare, risulta più significativa nel Comune minore.

	Goro	Mesola	Totale
Spesa corrente complessiva	2.249.359 €	3.760.783 €	6.010.142 €
Spesa personale	705.645 €	1.356.980 €	2.062.625 €
Interessi passivi	137.315 €	168.121 €	305.436 €

Questo il dato pro capite:

	Goro	Mesola	Totale
Spesa corrente complessiva	599 €	548 €	571 €
Spesa personale	186 €	196 €	196 €
Interessi passivi	37 €	25 €	29 €

Il grafico seguente mostra gli indicatori pro capite di spesa di Goro Mesola rispetto al dato regionale e nazionale. Si evince come i due Comuni abbiano una **spesa corrente media molto più bassa degli altri enti locali ferraresi, emiliani ed italiani**, con oltre 200 e quasi 300 euro pro capite in meno rispettivamente. Questo dato si manifesta, anche se in maniera meno eclatante, anche per le spese per personale, che risultano più contenute della media provinciale, regionale e nazionale. Complessivamente possiamo quindi sostenere che **i due Comuni abbiano un livello di spese assai contenuto, largamente inferiore alla media regionale e di gran lunga più basso della media nazionale.**

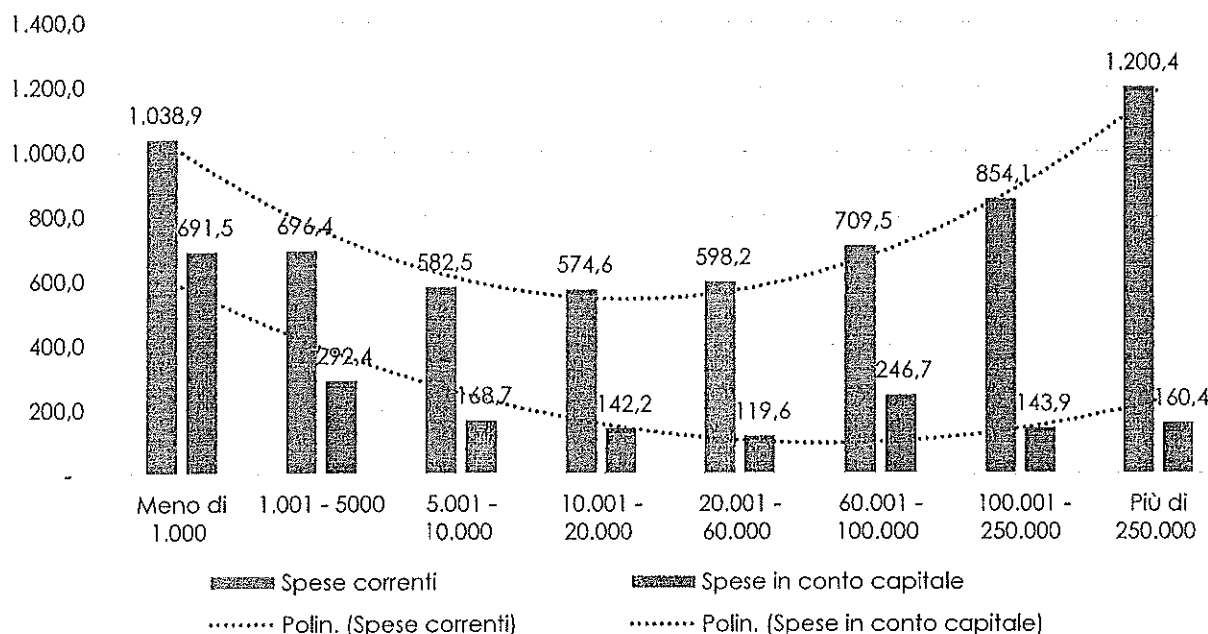


Elaborazioni Poleis su dati ISTAT (Ministero dell'Interno)

Ma come si situano Goro e Mesola 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 parametrizzate 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 599 Goro e 548 euro a Mesola si evince come i due Comuni siano ben al di sotto del dato aggregato dei Comuni fra 1.000 e 5.000 abitanti (pari a 696,9 euro) e di quelli fra 5.000 e 10.000 residenti (582,5 euro).** Un ulteriore aspetto che conferma il dato particolarmente positivo per i due Comuni oggetto del presente studio.

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 (in questo caso la polizia municipale, più gravoso per Mesola in virtù della maggiore dotazione organica in questa funzione). A Goro questa voce complessiva rappresenta circa il 63% del totale delle spese correnti, mentre a Mesola il 46%, un dato superiore alla media provinciale (37,2%) e regionale (32,0%). Al secondo posto per entrambi i Comuni troviamo l'aggregato relativo al 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 12 - 18%. Una quota pari a circa il 10% è quindi rappresentata da quelle spese correnti collegate a istruzione e cultura, mentre le spese del settore sociale risultano più significative per Mesola, così come quelle per sviluppo economico.

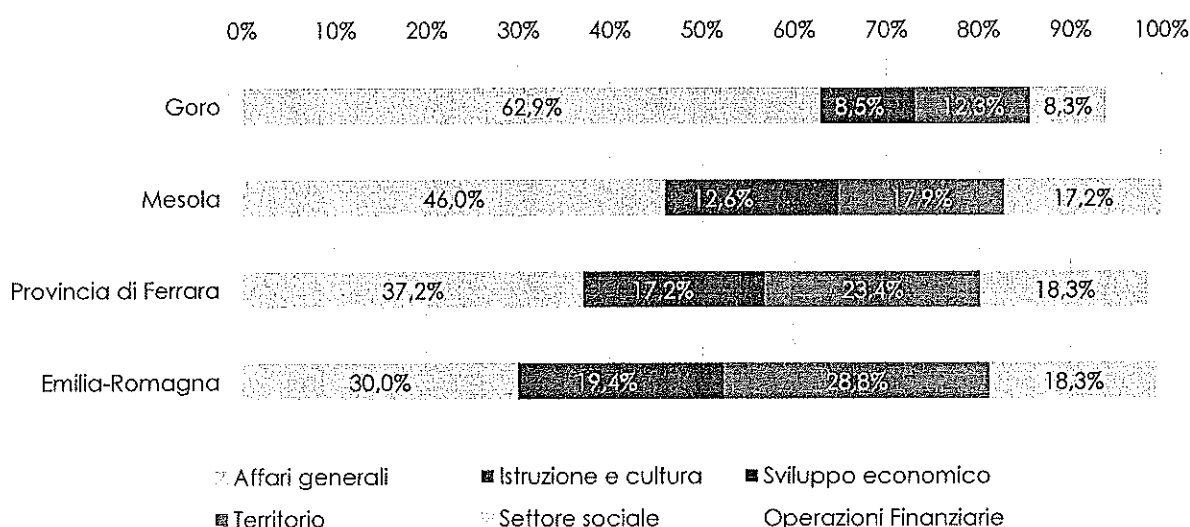
Si può dire che **a livello di destinazione i due Comuni presentino delle peculiarità, che tendono tuttavia a ridimensionarsi se si confrontano i dati dei due enti con quelli medi dei Comuni ferraresi ed emiliano-romagnoli**. La minore incidenza delle spese per servizi alla persona si può collegare al fatto che l'ASP Delta Ferrarese eroghi per conto dei Comuni alcuni servizi afferenti al settore sociale (aspetto che probabilmente spiega anche la minore spesa corrente pro capite in termini generali).

Composizione delle spese correnti, missioni aggregate, consuntivo 2016

	Affari generali	Istruzione e cultura	Sviluppo economico	Territorio	Settore sociale
Goro	1.414.759 €	190.205 €	42.075 €	277.381 €	187.798 €
Mesola	1.729.683 €	474.129 €	236.613 €	672.690 €	647.669 €

Dati Finanza del Territorio, Regione Emilia-Romagna

Composizione percentuale delle spese correnti, consuntivo 2016



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):

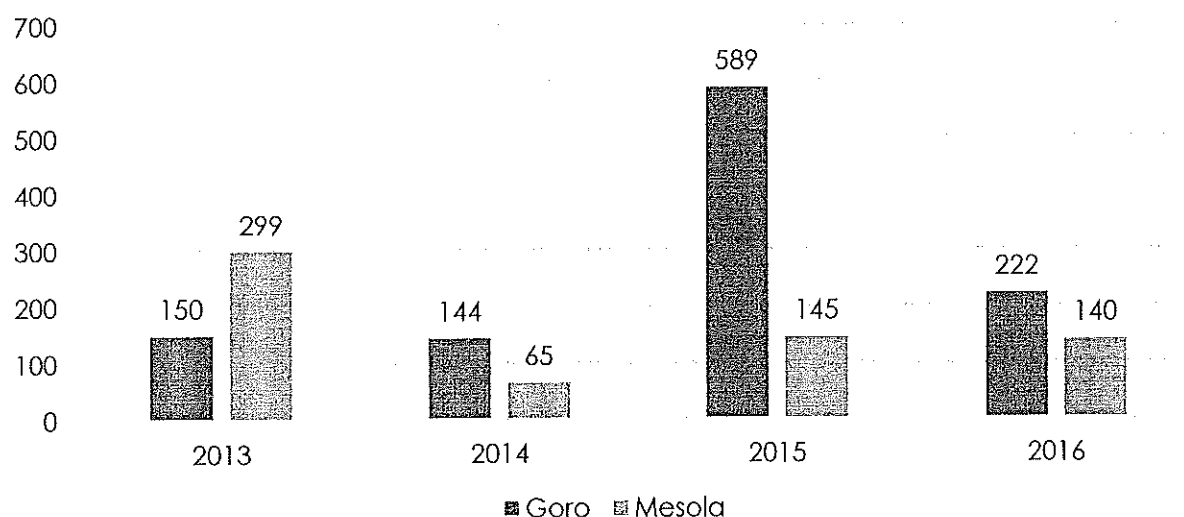
Goro	834.392 €
Mesola	957.967 €
Totale	1.794.375 €

Rappresentate anche pro capite:

Goro	222 €
Mesola	140 €
Totale	171 €

Si può riscontrare una **maggiore propensione agli investimenti da parte del Comune di Goro**. Questo dato risente positivamente dei trasferimenti da parte di altre amministrazioni (in primo luogo da parte della Regione e dello Stato) per la realizzazione di investimenti collegati alle infrastrutture portuali di cui è dotato il Comune di Goro.

Spese in conto capitale pro capite, 2014 - 2017



Elaborazione Poleis sulla base dei dati di bilancio degli Enti

4.4 Organismi partecipati

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

Organismo	Settore di attività	Partecipazione % Goro	Partecipazione % Mesola
CLARA SPA	Raccolta e smaltimento rifiuti	3,79	7,28
C.A.D.F. SPA	Servizio idrico integrato	5,15	7,52
Delta 2000 Soc. Cons. a r.l.	Sviluppo economico	0,30	0,72
Lepida SPA	ICT	0,005	0,01
Sipro SPA	Sviluppo economico	0,06	0,14
C.M.V. Servizi SRL	Manutenzioni	0,19	-
Ente parco – Delta del Po	Tutela della biodiversità	3,00	5,00
Hera SPA	Multiutility	0	0,01
Comunità Alloggio – Bosco Soc. Coop. Sociale	Residenza sociale	0	37,08
ACER	Residenza sociale	0	1,58
ASP del Delta Ferrarese		0	3,98
Delta Web SPA	ICT	0	7,45
Area Impianti SPA	Industria	3,79	7,28

A livello di partecipazioni, si può dire che i due enti complessivamente detengono un portafoglio non irrilevante data la loro dimensione. In particolare, sia Goro che Mesola 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), dell'Azienda Servizi alla Persona del Delta Ferrarese. Il Comune di Mesola detiene inoltre partecipazioni in altre società, fra cui spicca la coop. Sociale Comunità Alloggio – Bosco, che gestisce una casa protetta per anziani a Bosco Mesola.

Si registra inoltre che solo il Comune di Mesola ha 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).

4.5 I contributi spettanti alla fusione

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

Il contributo regionale

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

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

Per i due Comuni considerati, sulla base dei criteri di calcolo della delibera vigente, **il contributo regionale annuale spettante al nuovo Comune unico sarebbe pari a 121.322 euro, per un totale complessivo nei dieci anni di 1.213.220 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.

Per i due Comuni considerati, il contributo statale straordinario sarebbe pari a 1.837.716 euro, per un totale complessivo nei dieci anni di 18.377.158,02euro.

Il contributo annuo totale, comprensivo del contributo regionale e di quello statale, sarebbe quindi pari a 1.959.038 euro, per un importo complessivo nei dieci anni pari a 19.590.378 euro (pari al 32,6% del volume delle spese correnti).

4.6 Sintesi dell'analisi della dimensione economico-finanziaria

L'analisi dei bilanci e delle principali variabili di natura economico-finanziaria rappresenta probabilmente la sezione più rilevante dello studio, dal momento in cui è per questi aspetti che si manifestano sia le principali differenze fra i due enti, sia le principali opportunità in caso di fusione. Dalle pagine precedenti si possono trarre le seguenti informazioni di sintesi:

- Per quanto riguarda il risultato di amministrazione, il Comune di Goro registra un disavanzo di amministrazione di 119.870 euro. Questa situazione, frutto di un errore a livello contabile e non di squilibri strutturali di bilancio, verrà ripianata nel triennio 2018-2020. A Mesola invece si riscontrano nel breve periodo avanzi di amministrazione anche di notevole entità;
- **A livello di entrate si riscontrano considerevoli disomogeneità fra i due enti.** In primo luogo il Comune di Goro vede una grande rilevanza per le entrate da trasferimenti (principalmente dalla Regione e dallo Stato), aspetto che va a ridimensionare il peso relativo delle entrate tributarie. Su quest'ultima incide inoltre la diversità di aliquote (in particolare si segnala l'addizionale comunale Irpef a Mesola, e l'aliquota ordinaria IMU e la TASI a Mesola), ma anche una differenziazione delle basi imponibili (reddito imponibile medio Irpef quasi doppio rispetto a quello di Goro, una maggiore estensione degli immobili assoggettati all'IMU e alla TASI). Difficilmente si può pensare di estendere il livello di tassazione di Goro a tutto il nuovo Comune, salvo voler destinare somme molto rilevanti al mancato gettito che ne scaturirebbe. In caso di fusione si consiglia dunque il mantenimento delle aliquote attuali per 5 anni, durante i quali provvedere ad una armonizzazione che sia sostenibile per le entrate del nuovo ente;
- **L'indebitamento per i due enti risulta invece nettamente inferiore a quello che si riscontra negli altri Comuni del basso ferrarese e della costa**, ad indicare una globale situazione di sostenibilità. Se Goro ad oggi presenta un debito medio per abitante ed un indice di indebitamento più alti rispetto a quelli di Mesola, bisogna sottolineare come circa la metà dei mutui andranno ad estinguersi nel prossimo quinquennio, portando ad un superamento di questa differenziazione. Globalmente quindi l'assetto debitorio fra i due enti non rappresenta una causa ostativa per una fusione.
- Per ciò che concerne le uscite si riscontra una maggiore similarità, con **un dato pro capite di spese correnti inferiore alla media provinciale, regionale e nazionale; ma anche ai Comuni di pari taglia demografica.** Questa situazione si può spiegare sia attraverso la fornitura di alcune prestazioni di servizi da parte dell'ASP del Delta Ferrarese (quando molti altri Comuni hanno al proprio interno il Settore servizi sociali), ma anche dalle numerose posizioni di personale che ad oggi sono vacanti (infatti anche la spesa per personale pro capite risulta inferiore alla media). Se si analizza la spesa per singoli settori, emergono delle peculiarità (molto elevata la spesa per Affari generali a Goro, mentre è significativa la quota per Sviluppo economico a Mesola), ma allargando il confronto con la media provinciale e regionale tali differenze tendono a ridimensionarsi;
- 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, CMV Servizi – mentre il Comune di Mesola mantiene partecipazioni in un pacchetto di società non indifferente. Nessuna delle partecipate risulta in perdita o la partecipazione in liquidazione;

- I contributi regionali e statali per la fusione sono quantificati come segue: il contributo regionale annuale spettante sarebbe pari a 121.322 euro, mentre il contributo statale straordinario sarebbe pari a 1.837.716 euro. **Complessivamente il contributo annuo totale, per dieci anni di erogazione, sarebbe quindi pari a 1.959.038 euro** annui (per un importo complessivo nei dieci anni pari a 19.590.378 euro). Questa cifra **rappresenta il 32,6% del volume delle spese correnti dei due Comuni**, una cifra veramente considerevole considerata la dimensione demografica non eccessiva del nuovo Comune che verrebbe a crearsi.

5. Il personale

5.1 Premessa

Questa parte dello studio analizza l'ipotesi di fusione dei Comuni di Goro e Mesola 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).

Per quanto attiene alla definizione delle macro aree organizzative che ora caratterizzano i due Comuni, occorre preliminarmente operare un'armonizzazione, dal momento in cui vi sono sì cinque servizi / settori in entrambi gli enti, ma nel Comune di Goro il servizio "Finanziaria" è distinto da quello "Tributi – Personale – Economato", che invece a Mesola ricadono entrambi nel settore "Servizi finanziari e Tributi"; mentre a Mesola è presente anche il settore "Polizia Municipale", cosa che non si registra a Goro, in mancanza di agenti e di personale amministrativo afferenti a tale servizio. Per l'analisi più di dettaglio **sarà utilizzato come riferimento l'articolazione organizzativa di Mesola**, essendo l'ente di maggiore dimensione ed essendo necessario dar conto – in maniera sintetica – dell'organico del corpo di 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 convenzione attualmente in essere (Polizia municipale) per le quali non è previsto un cambiamento organizzativo.

5.2 Analisi generale di contesto: il personale in forza

L'area territoriale in esame ricomprende strutture organizzative di entità ridotta. Nonostante tra i due Comuni ci sia una differenza di dimensione demografica non irrilevante, si riscontra in entrambi un rapporto dipendenti/popolazione di gran lunga inferiore alla media, per un dato complessivo che si attesta su valori medi inferiore ai 5 dipendenti comunali per mille abitanti. Se a questo dato di sintesi si aggiunge anche il personale non in servizio ma in corso di sostituzione tramite mobilità o concorsi (9 figure professionali complessivamente), emerge un **valore (5,3 dipendenti ogni 1.000 abitanti) al di sotto della media regionale e nazionale**, che si quantifica intorno al 6,5 dipendenti per mille abitanti. I due Comuni, coerentemente con i vincoli posti dalla normativa, non hanno figure dirigenziali fra la propria dotazione organica.

Personale in servizio al 1 giugno 2018

Cat.	A	B	C	D	Dir	Totale	Seg.
Goro	-	2	6	5	-	13	0,25
Mesola	-	7	19	8	-	34	0,25
Totale	-	9	25	13	-	47	0,50

Il computo tiene conto anche di 1 istruttore direttivo D1 presso il settore territorio ed attività produttive di Mesola (comando full time da altro ente, in scadenza al 1 luglio 2018 e con prevista procedura di sostituzione), mentre al di fuori dal personale attualmente in servizio vi è 1 istruttore direttivo D1 presso il settore affari istituzionali di Mesola (in aspettativa per carica politica).

Devono inoltre essere considerate le sostituzioni di personale in corso o programmate entro il 2019, ma per **posizioni attualmente vacanti**: per Goro 4 unità di personale (2 C istruttori amministrativi area economico-finanziaria, 1 C istruttore amministrativo area affari generali, 1 C istruttore tecnico area lavori pubblici), per Mesola 5 unità di personale (2 B collaboratori amministrativi area affari generali, 3 C istruttori tecnici area lavori pubblici). Vi è da dire che a causa delle limitazioni imposte dal mancato rispetto del patto di stabilità il Comune di Goro non ha potuto procedere ad una assunzione, malgrado sia già stato espletato il concorso. A regime quindi la dotazione complessiva del **nuovo ente nato da fusione dovrebbe diventare di 56 dipendenti**.

Va ricordato che è in vigore dal 2015 una **convenzione per lo svolgimento in forma associata del servizio di segreteria comunale fra i Comuni di Mesola e di Codigoro (capofila)**, con presenza del segretario al 25% del proprio tempo lavorativo; e dal 2013 **fra i Comuni di Goro e Comacchio (capofila)**, con presenza del segretario al 25% del proprio tempo lavorativo (con prospettata riduzione al 12,5% in fase di rinnovo della convenzione). 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.
Goro	3.742	13	3,46
Mesola	6.778	34	4,96
Totale	10.520	47	4,43
<i>Media nazionale</i>			6,56
<i>Media regionale</i>			6,46

Traslando il dato per abitante medio dell'Emilia-Romagna rispetto ai 10.520 abitanti del possibile nuovo Comune emerge come la dotazione organica teorica dovrebbe essere pari a 68 dipendenti (con una differenza rispetto allo status quo di 21 unità di personale, includendo nel personale in servizio anche il comando in scadenza a luglio 2018). Volendo considerare le 9 sostituzioni in agenda per i due enti, l'incidenza del personale per 1.000 abitanti passerebbe dall'attuale 3,49 a 5,3, e quindi resterebbe uno scarto negativo rispetto alla media regionale di 12 unità di personale. A maggior ragione 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 66,6 dipendenti comunali – a fronte dei 47 oggi presenti (56 considerando le prossime assunzioni, come già ricordato). Va inoltre specificato che su questo computo non incide il mancato computo di personale dovuto a eventuali trasferimenti all'Unione dei Comuni, non essendo di fatto presenti gestioni associate che abbiano visto il passaggio di dipendenti dai Comuni all'ente di secondo livello, e che quindi il dato registrato oggi rispecchia al 100% la presenza di dipendenti nei due Comuni.

Si può dunque affermare come non solo non sussistano situazioni di soprannumero o eccedenze di personale, ma che **le due strutture siano pesantemente sottodimensionate rispetto agli standard regionali e nazionali**, tanto più che gli enti non fanno parte di Unioni di Comuni ai quali abbiano trasferito personale. Ci si interroga dunque sulla possibile futura sostenibilità del mantenimento dei due enti distinti, stanti i sempre maggiori carichi di lavoro connessi alla mole di nuovi adempimenti riversata negli ultimi anni a carico degli uffici comunali (specie nelle aree affari generali e economico-finanziaria).

5.3 Caratteristiche del personale

La distribuzione del personale per categoria risulta in linea con la suddivisione per categoria che si registra a livello nazionale. La presenza di una squadra manutentori di dimensioni assai contenute, combinata con l'esternalizzazione all'Azienda Servizi alla Persona del Delta del Po e a gestori privati di alcune funzioni di natura esecutiva, porta a una sotto rappresentazione, rispetto alla media nazionale, delle categorie A e soprattutto B. Di converso, risulta particolarmente elevata la presenza di personale inquadrato nelle categorie C e D.

Distribuzione percentuale per categoria

	A	B	C	D
Goro	-	15%	46%	39%
Mesola	-	21%	56%	23%
Media	-	19%	53%	28%
Media nazionale	4%	26%	43%	25%

Si riscontra inoltre un altro dato peculiare. **La presenza di lavoratori a tempo parziale è del tutto marginale**, pari a solamente 2 unità di personale a Mesola, per un dato complessivo del 4% 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**, se si esclude l'istruttore tecnico direttivo D1 in comando a Mesola fino al 1 luglio 2018, 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 Goro, che presenta in media circa 4 anni in più rispetto al dato aggregato italiano, mentre Mesola vede in media un anno in più. Guardando al futuro si prospettano nel breve periodo 6 pensionamenti a Mesola, con personale con più di 60 anni a fine 2018 (1 D6 area lavori pubblici; 1 D1 area affari generali; 2 C5 area affari generali; 1 B6 e 1 B5 area affari generali), e 4 pensionamenti a Goro (1 D6 area tecnica; 1 D6, 1 C5 e 1 B7 area affari generali).

Nell'immediato si va a prospettare quindi un ampio turnover di personale (superiore a un quinto del totale dei dipendenti), ed in particolare tutte queste cessazioni di personale vanno ad incentrarsi nell'area affari generali, e questo rappresenta una criticità in mancanza di appositi correttivi. 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
Goro	54	4
Mesola	51	6
Media	52	10
<i>Media nazionale</i>	<i>50</i>	

Anche la distribuzione del personale per **titolo di studio** rispecchia la mappatura delle risorse umane nell'ambito delle diverse categorie: particolarmente alta la percentuale del personale con laurea, coerentemente all'elevata presenza di categorie C e D, mentre sono meno presenti i dipendenti con il titolo di studio pari alla scuola media inferiore. Emerge quindi un buon livello professionale per le due dotazioni organiche singolarmente prese (lusinghiero il dato di Mesola) e quindi complessivamente anche per il possibile nuovo Comune.

Titolo di studio

	Media inferiore	Diploma	Laurea
Goro	15%	69%	16%
Mesola	15%	59%	26%
Media	15%	60%	25%
<i>Media nazionale</i>	<i>24,5%</i>	<i>56,3%</i>	<i>19,2%</i>

SECONDA PARTE: 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 quattro macro aree descritte (la Polizia locale, essendo oggetto di gestione associata a livello sovracomunale, non è oggetto di impatto dovuto alla sola fusione fra Goro e Mesola) e della disponibilità di personale sui diversi profili professionali esistenti;

Dati Generali

Personale in servizio	46
Dipendenti non di ruolo	1
Totale	47
Abitanti	10.520
Dipendenti totali x 1000 abitanti	4,43

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.

Dotazione di personale per macroaree

	Affari generali	Economico - Finanziario	Territorio	Lavori Pubblici	Polizia Municipale
Goro	7	2	2	2	-
Mesola	15	5	3	6	5
Totale complessivo	22	7	5	8	5
Percentuale	46,8%	15,0%	10,6%	17,0%	10,6%

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, servizi sociali, biblioteche, gestione diretta dell'asilo nido a Mesola, servizi di promozione turistica a Goro). Le altre quattro aree considerate vanno invece sostanzialmente ad equivalersi, con un ruolo più significativo per i lavori pubblici e l'area economico-finanziaria. In prospettiva 2019, andrà a rafforzarsi l'area lavori pubblici, con l'immissione di 4 unità di personale (4 istruttori tecnici), così come si consolideranno l'area affari generali (1 istruttore amministrativo e 2 collaboratori amministrativi) e l'area economico-finanziaria (2 istruttori amministrativi).

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. Ciò nonostante, 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, contratti, servizi demografici, stato civile, elettorale, statistica, commercio, servizi sociali ed educativi, cultura, servizi bibliotecari, promozione turistica.

Profilo professionale	Posizione economica	Full time o part time
Istruttore direttivo	D6	1
Istruttore direttivo	D6	1
Istruttore direttivo	D1	1
Istruttore direttivo	D1	1
Istruttore amministrativo	C5	1
Istruttore amministrativo	C5	1
Istruttore amministrativo	C5	1
Istruttore amministrativo	C5	1
Istruttore amministrativo	C5	1
Istruttore amministrativo	C5	1
Istruttore amministrativo	C5	1
Istruttore amministrativo	C5	1
Istruttore amministrativo	C3	1
Istruttore amministrativo	C1	1
Educatrice	C5	1
Educatrice	C5	1
Educatrice	C4	1
Collaboratore amministrativo	B7	1
Operatore amministrativo	B6	1
Collaboratore amministrativo	B5	1
Collaboratore amministrativo	B5	1
Cuoco	B4	1
Totale complessivo	22	22 FTE

Alcune annotazioni si rendono necessarie. È evidente come vi sia una molteplicità di servizi ricondotti a quest'area del Comune, in particolare di contatto diretto con l'utenza, a giustificazione del suo peso rilevante in termini di dipendenti. Se complessivamente a fronte di 22 dipendenti si registrano 22 unità di personale *full time equivalent* (assenza di rapporti di lavoro part time), **si ritiene che l'ampia dotazione organica possa consentire di strutturare una serie di uffici dedicati a specifiche linee di attività**, in base a quanto già si riscontra nei due enti, ma in maniera ancora più marcata. Di conseguenza, si può ritenere come opportuna la presenza di una molteplicità di uffici all'interno di quest'area: Segreteria generale; Servizi demografici; Provveditorato; Servizi alla persona – welfare (includendo quindi anche le 4 unità di personale che si occupano dell'asilo nido di Mesola); Promozione turistica; Cultura e servizi bibliotecari (da segnalare che in quest'area sono inquadrati i dipendenti addetti alla biblioteca comunale di Goro e di Mesola).

Se nel complesso l'area affari generali risulta quella di dimensione maggiore all'interno del nuovo ente, si può constatare come la dotazione organica non sia quantitativamente troppo numerosa, ma **verosimilmente adeguata ad un ente di oltre 10.000 abitanti**, considerato il calo di adempimenti rispetto allo stato attuale. Va segnalata la presenza molto marcata di dipendenti inquadrati nella categoria C e B, tendenza che andrà a rafforzarsi con le tre immissioni di personale programmate nel breve periodo.

Il principale aspetto di debolezza su questo fronte è rappresentato dalle cessazioni di personale che andranno a prospettarsi in futuro: 8 degli attuali 22 dipendenti hanno più di 60 anni. Nel caso in cui venisse costituito un Comune unico e vi fosse necessità di mantenere servizi decentrati sul territorio, sarà quindi opportuno pianificare una pronta sostituzione del personale e/o accompagnare l'uscita dei dipendenti ad assunzioni con contratti flessibili, di modo da non lasciare sguarniti uffici che – pur aggregando le strutture – rimangono di dimensione non eccessiva. Vi è da dire tuttavia che **l'impatto di questi pensionamenti sarà di più semplice gestione in una struttura unificata**, specialmente per quanto riguarda il Comune di Goro (che vedrebbe andare in pensione 2 dipendenti su 4 assegnati alla segreteria generale – servizi demografici) e verosimilmente è destinato ad avere delle difficoltà in quest'area.

AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

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

Profilo professionale	Posizione economica	Full time o part time
Istruttore direttivo	D6	1
Istruttore direttivo	D5	1
Istruttore direttivo	D2	1
Istruttore direttivo	D1	1
Istruttore amministrativo	C5	1
Istruttore amministrativo	C3	1
Istruttore amministrativo	C1	1
Totale complessivo	7	1 FTE

In quest'area sono stati aggregati i dipendenti assegnati alle ragionerie e agli uffici tributi dei due enti. Quest'area è quella che, con tutta probabilità, a una forte carenza di organico associa carichi di lavoro e una richiesta di specializzazione molto marcati: l'organizzazione a due non può dirsi sufficiente né per l'ente che ha già affrontato problematiche di bilancio a seguito di errate contabilizzazioni (Goro), sia per l'ente che non ha manifestato effetti eclatanti della propria ridotta dotazione organica (Mesola). In mancanza di fusione le prospettive delle due ragionerie distinte non si possono quindi dire positive.

Si riscontra, coerentemente con quanto avviene nell'area affari generali e complessivamente in tutti e due gli enti, un'assenza di personale a tempo parziale. Nell'insieme, pur in un contesto di risorse umane di scarsa numerosità, **la dotazione di un eventuale comune unico potrebbe dirsi sufficiente, naturalmente puntando a una progressiva specializzazione degli operatori** sulle varie linee di attività. In questo senso si segnala come punto di forza la presenza significativa (4 dipendenti su 7) inquadrati nella categoria D, ad indicare una dotazione organica dal buon livello professionale. Questo obiettivo di specializzazione sarà più facilmente conseguibile con l'immissione nel breve periodo di 2 unità supplementari di cat. C., per cui le prospettive di quest'area di delineano come positive nel medio periodo.

Gli organi del nuovo Comune potranno quindi prendere in considerazione, in parziale continuità con quanto si registra nei due enti, la strutturazione di uffici dedicati a specifiche linee di attività: Ufficio ragioneria; Ufficio tributi; Ufficio personale. In particolare, la presenza di un **Ufficio tributi** si pone come possibile soluzione per aumentare la specializzazione del personale e garantire così maggiori proventi da entrate extra tributarie tramite migliore accertamento dell'evasione di tasse e tributi. Inoltre, la presenza di un **ufficio unico del personale** (con in capo sia le funzioni di gestione giuridica del rapporto di lavoro, che di gestione economica e previdenziale) appare come una scelta meritoria di considerazione, tenuto conto della prospettiva dimensionale dell'ente nato da fusione nel medio periodo (56 dipendenti). In alternativa, ed è sempre una opzione da valutare nei piccoli enti, si potrebbe studiare un conferimento della funzione – e del personale dedicato – all'Unione Delta del Po, qualora l'ente di secondo livello venisse davvero costituito.

AREA TECNICA

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

Profilo professionale	Posizione economica	Full time o part time
Istruttore direttivo tecnico	D6	1
Istruttore direttivo tecnico *	D1	1
Istruttore tecnico	C3	1
Istruttore tecnico	C2	1
Istruttore amministrativo	C1	0,66
Totale complessivo	5	4,66 FTE

*Personale in comando fino al 1 luglio 2018, prevista sostituzione.

L'area tecnica **si presenta probabilmente come abbastanza debole fra quelle in esame**, a causa della ridotta dimensione, della più contenuta incidenza della categoria D, della presenza di un solo dipendente con laurea (D1 in comando), della mancanza di procedure di assunzioni in corso per questo settore e a causa della prossima scadenza per pensionamento (Goro) e per scadenza del comando (Mesola) dei due dipendenti di categoria D. A ciò si aggiunga la presenza di 1 C1 a due terzi del proprio tempo lavorativo. **Nel breve periodo purtroppo si prospetta una situazione negativa qualora non si prenda in considerazione una aggregazione delle strutture.**

La soluzione che appare più sostenibile è quella, nei prossimi mesi ed anni, di una pronta sostituzione dei due D al momento della scadenza del comando e del pensionamento, al fine di mantenere l'attuale numerosità del personale. Per poter prendere in considerazione opzioni di specializzazione **si potrebbe considerare l'immissione di ulteriore personale dall'esterno a tempo determinato** (anche tramite ricorso a responsabili ex art. 110) o dal passaggio di una figura di istruttore tecnico dai lavori pubblici, che appare più numerosa, all'area tecnica.

Su queste valutazioni si inseriscono inoltre le previsioni della **nuova legge regionale sull'urbanistica** (l.r. 24/2017, Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), che porta ad una riforma della disciplina della materia, ma 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 nell'area territorio dei Comuni di Goro e Mesola di personale che difficilmente si potrà dire sufficiente rispetto ai nuovi standard regionali. A fronte tuttavia delle nuove competenze che a norma di legge gli uffici di piano dovranno assicurare per rispondere in parte a nuove linee di attività che si andranno a definire (il riferimento qui va all'opera di negoziazione diretta con i privati in vista dei Piani attuativi), nel prossimo triennio si dovrà prendere in considerazione l'opzione di costituire un ufficio di piano intercomunale includendo altri enti dell'ambito territoriale del Delta del Po. Questa verifica sarà opportuna per poter assicurare ai Comuni la presenza di un Ufficio di piano con un nucleo di competenze interne necessarie per svolgere i nuovi compiti previsti dalla legge, eventualmente reperendo un numero più contenuto di contributi specialistici tramite incarichi esterni, alternativa che rimane ad oggi come lo scenario più probabile anche in caso di fusione fra Goro e Mesola. Le decisioni in merito saranno frutto dei contenuti della delibera di Giunta regionale e sull'indirizzo politico che sarà espresso dai Comuni dell'Unione.

Oltre alla eventuale costituzione di un Ufficio di Piano unico a livello sovracomunale, in quest'area nell'immediato futuro si dovrà prendere in considerazione anche il conferimento del SUAP a livello di Unione, funzione al momento svolta dal personale assegnato a questo settore. Ad ogni modo, e con queste doverose premesse, **non si segnalano particolari criticità dovute propriamente allo scenario di aggregazione**, e anzi il poter aggregare il poco personale inquadrato in quest'area dovrebbe avere un impatto positivo sulle modalità di lavoro.

AREA LAVORI PUBBLICI

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

Profilo professionale	Posizione economica	Full time o part time
Istruttore direttivo	D6	1
Istruttore direttivo	D5	1
Istruttore tecnico	C5	1
Istruttore tecnico	C2	0,83
Operatore amministrativo	B6	1
Operaio professionale	B4	1
Operaio professionale	B3	1
Operaio professionale	B1	1
Totale complessivo	8	7,83 FTE

Malgrado la presenza di minore entità grazie ad alcune esternalizzazioni di compiti esecutivi diretti, la dotazione organica di quest'area presenta lo stesso un nucleo di 4 dipendenti a tempo pieno con mansioni tecniche o amministrative, che andrà ad integrarsi ad assunzioni completate con altri 4 istruttori tecnici. Questo aspetto rappresenta sicuramente un punto di forza per il nuovo Comune e potrà portare dei vantaggi sul fronte della capacità di programmazione degli interventi e dalla realizzazione di progettualità per carpire finanziamenti volti ad investimenti sul territorio. A regime si potrà quindi giungere ad un **equilibrio di fondo che potrà giudicarsi soddisfacente**, portando nello specifico ad un netto miglioramento per Goro (ad oggi con un solo istruttore direttivo ed un solo manutentore). Prospettive di ulteriore miglioramento rimangono tuttavia di difficile implementazione, anche in considerazione della ridotta squadra manutentori che andrà a costituirsi.

In particolare, nel caso in cui si giungesse ad un'unica struttura, si potrebbe prendere in considerazione l'idea di strutturare un Ufficio patrimonio (dedicato in particolare alla gestione e manutenzione degli immobili di proprietà comunale) ed di un Ufficio ambiente (sgravando di questa competenza la più ridotta area tecnica).

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 rendiconti 2011/2013 (c.577)	Spesa personale 2017	Variazione
Goro	810.273,17	648.323,33	+ 161.949,84
Mesola	1.277.447,96	1.257.240,16	+ 20.207,80
Totale	2.085.721,13	1.905.563,49	+ 180.157,64

La normativa citata prevede come limite la spesa media del triennio precedente⁸ sostenuta da ciascuno degli Enti interessati alla fusione, di conseguenza, lo spazio che si verrebbe a determinare per nuove assunzioni è di circa 180.000 euro, quasi completamente dovuto a mancati reclutamenti da parte di Goro rispetto agli anni 2011-2013. Considerando il futuro impatto finanziario delle sostituzioni di personale attualmente vacante e le economie che si potrebbero generare dal superamento di alcune Posizioni Organizzative attualmente presenti, verosimilmente potrà rimanere un margine per due 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 e la possibilità in merito a ulteriori rapporti di lavoro a tempo determinato. Con il budget potenziale a disposizione **si potrebbero quindi effettuare due nuove assunzioni dall'esterno**, senza riguardo al numero di dipendenti cessati nel triennio precedente come le norme generali sul turnover imporrebbero. Non è purtroppo possibile fare di più, ma vi sarebbe almeno la facoltà di bandire concorsi per reclutare figure di nuova nomina e potenziare l'organico, probabilmente del servizio manutenzione nell'area lavori pubblici, che risulta come una delle più sofferenti, assieme all'area tecnica.

⁸ 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 comma 6 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 dei Comuni di Goro e Mesola presenta alcune caratteristiche peculiari sotto il punto di vista dell'analisi delle risorse umane disponibili. Innanzitutto i due Comuni presentano una dotazione organica con titoli di studio più alti della media, più bassa incidenza di personale di categoria B, a fronte di una buona presenza di personale di categoria D. Questi rappresentano dei punti di forza; mentre per entrambi gli enti si manifesta una scarsa numerosità del personale e una età media superiore al dato nazionale, che rappresentano punti di debolezza.

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 di una fusione, relativamente alle spese per personale, consisterebbe nella possibile riduzione di spese per le P.O. (da verificare in merito agli indirizzi sulla micro organizzazione). 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 alcune figure aggiuntive a tempo determinato.

Ancora, 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 di tutti gli uffici dall'unificazione amministrativa. Se si pensa ad esempio ad uffici di staff come segreteria, personale o ragioneria, è di tutta evidenza che portare ad unità il soggetto giuridico di riferimento **determina un sensibile alleggerimento del carico di lavoro.** Analogo discorso, con tutte le diverse sfumature del caso, può essere fatto per ogni altro servizio di natura amministrativa, nel quale la pluralità di "aziende" implica necessariamente una moltiplicazione di alcuni adempimenti. 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. Allo stesso modo economie gestionali possono manifestarsi nella gestione del personale, relativamente al sistema di misurazione e valutazione delle performance. È questo un beneficio indiretto delle fusioni che molto spesso non viene tenuto in adeguata considerazione, ma che rappresenta inevitabilmente un notevole recupero di potenzialità operative da parte delle strutture.

In questo caso peculiare, inoltre, **la fusione tra i due enti andrà a sommarsi all'immissione di 9 dipendenti dall'esterno** (3 agli affari generali e 2 in ragioneria), **fattore che potrà facilitare la riorganizzazione post fusione e una maggiore specializzazione del personale in questi due servizi trasversali.**

Da menzionare al tempo stesso la **necessità di portare avanti una riflessione in merito all'opportunità di conferire alcuni servizi** (e di trasferire il personale, così come richiesto dal Piano di Riordino Territoriale della Regione Emilia-Romagna per accedere ai finanziamenti regionali) **all'Unione Delta del Po**, servizi che ad oggi sono gestiti ancora direttamente dai Comuni: **gestione del personale e Sportello Unico per le Attività produttive (SUAP).** Come si è visto, inoltre, la nuova legge regionale sull'urbanistica imporrà nel breve periodo ulteriori standard professionali sul versante degli Uffici di piano, che metteranno i Comuni di fronte alla probabile necessità di strutturare uffici sovracomunali. Questo dato potrebbe portare al superamento di una criticità che ad oggi si riscontra anche in caso di fusione, ossia il

ridotto dimensionamento dell'area tecnica (che si giudica insufficiente nel permanere dello scenario a due Comuni distinti).

In conclusione, e al netto di eventuali ulteriori aspetti problematici non emersi da questa rilevazione, **la fusione dei Comuni di Goro e Mesola non presenta sotto il punto di vista delle risorse umane particolari criticità**; al contrario, la possibilità di maggiore turnover e gli spazi di riorganizzazione dei servizi e delle figure disponibili che nascono dall'unitarietà dell'ente di riferimento possono consentire di fronteggiare con più efficacia le problematiche ormai diffuse nella gestione del personale nei piccoli Comuni. Piccoli Comuni che, è bene ricordarlo, si contraddistinguono oggettivamente per la loro virtuosità in relazione alla media regionale e nazionale. Il Comune di Goro in particolare, che al momento si configura come il più sottodimensionato, trarrebbe particolare beneficio dal poter disporre di uffici unici con una consistenza di personale grossomodo tripla rispetto agli standard attuali.

6. I servizi al cittadino

6.1 Organizzazione dei servizi sociali

Goro e Mesola gestiscono le funzioni relative ai servizi sociali attraverso **l'ASP del Delta ferrarese**, della quale fanno parte anche i Comuni di Codigoro, Comacchio, Fiscaglia e Ligosanto. L'Ufficio di Piano dell'Unione svolge solo compiti di programmazione.

Per quanto riguarda le funzioni gestite da ASP, con convenzione del giugno 2013, **è stata conferita all'Azienda Speciale 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 socio riabilitativo diurno per disabili e il Centro socio riabilitativo residenziale per disabili.

Presso i Comuni oggi è attivo solo lo Sportello sociale, quale punto di informazioni/accesso ai servizi sociali e socio sanitari, in coordinamento con la struttura di ASP.

I Comuni inoltre gestiscono entrambi un asilo nido: a Goro il servizio educativo è stato affidato a una cooperativa mentre il Comune si occupa della gestione amministrativa e della logistica. Mesola invece gestisce il nido internamente, con personale proprio.

6.2 Andamento spese correnti per la funzione "Settore sociale"

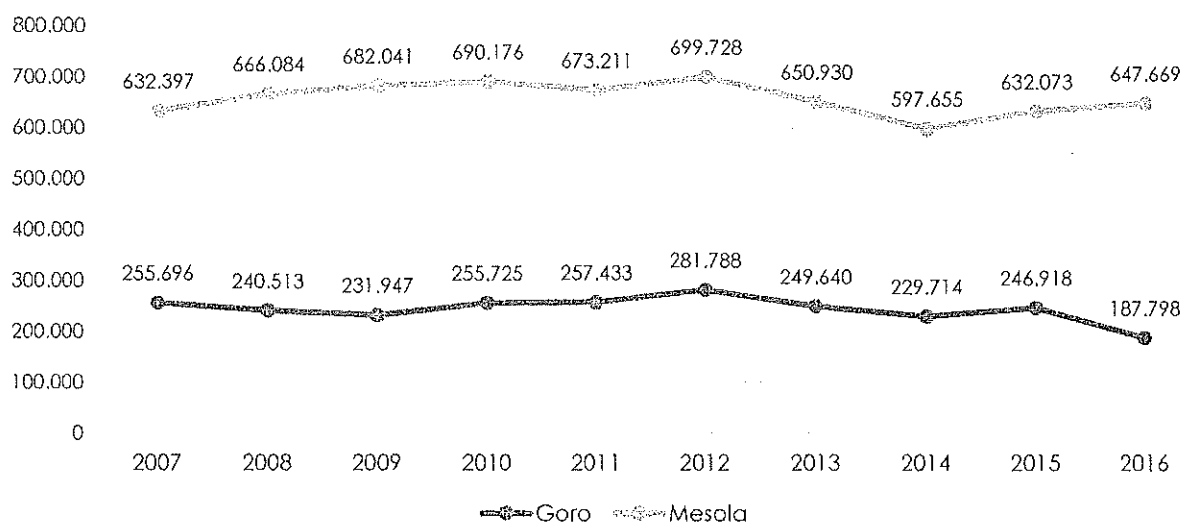
Come si può rilevare dai dati riportati in tabella e dal grafico che li rappresenta, la spesa corrente per la funzione sociale ha avuto un andamento abbastanza simile nei due Comuni, caratterizzato da un incremento nel 2011-2012, in coincidenza con il manifestarsi degli aspetti più negativi della crisi economico-finanziaria, e poi da un tendenziale calo negli anni successivi, possiamo ipotizzare anche grazie a una riorganizzazione del servizio nel contesto di ASP (costituita proprio nel 2013).

Andamento delle spese correnti per la funzione "Settore sociale"

	Goro	Mesola
2007	255.696	632.397
2008	240.513	666.084
2009	231.947	682.041
2010	255.725	690.176
2011	257.433	673.211
2012	281.788	699.728
2013	249.640	650.930
2014	229.714	597.655
2015	246.918	632.073
2016	187.798	647.669

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Andamento delle spese correnti per la funzione "Settore sociale"



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Le uscite per i bilanci consuntivi 2016 riportano 187.798 euro per Goro e 647.669 per Mesola, con una sostanziale prevalenza delle spese per diritti sociali, politiche sociali e famiglia, ed una parallela assenza di somme impegnate per soccorso civile e tutela della salute, ad indicare un'erogazione di servizi di natura tradizionale.

Se parametrriamo il dato rispetto alla popolazione residente, emerge una **significativa differenza tra i due Comuni** (50 euro pro capite per Goro, 95 euro pro capite per Mesola). Va inoltre rilevato come i livelli di spesa portati avanti dalle due amministrazioni relativamente al settore sociale siano largamente **inferiori al dato medio dei Comuni della provincia di Ferrara** (152 euro pro capite) **e della Regione Emilia-Romagna** (165 euro pro capite). D'altra parte, sia dalle interviste con gli amministratori che da un confronto con i referenti di settore dei due Comuni, è sicuramente emerso il tema della scarsità delle risorse disponibili e della ridotta dotazione organica, anche ora che il servizio è stato affidato ad ASP.

Considerate le attuali difficoltà dei Comuni, dovute in primis ai limiti loro imposti dalla normativa, e poi da tendenze socio-demografiche caratterizzate da un trend negativo, **la gestione intercomunale del servizio resta la scelta migliore da portare avanti**, anche qualora vi sia una maggiore disponibilità di risorse economiche.

6.3 Organizzazione delle funzioni relative al settore territorio

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

6.4 Andamento delle spese per la funzione "Territorio"

Negli ultimi 10 esercizi finanziari le **spese correnti** per la funzione "Territorio" hanno visto un aumento per entrambi i Comuni fino al 2013, seguito da un leggero calo nell'ultimo triennio di rilevazione. Fra il 70 e l'80% delle spese dei due Comuni vanno a concentrarsi nei servizi di trasporto e diritto alla mobilità, circa il 15% è impiegato per lo sviluppo del territorio e la tutela dell'ambiente, con un ruolo marginale di assetto del territorio ed edilizia abitativa.

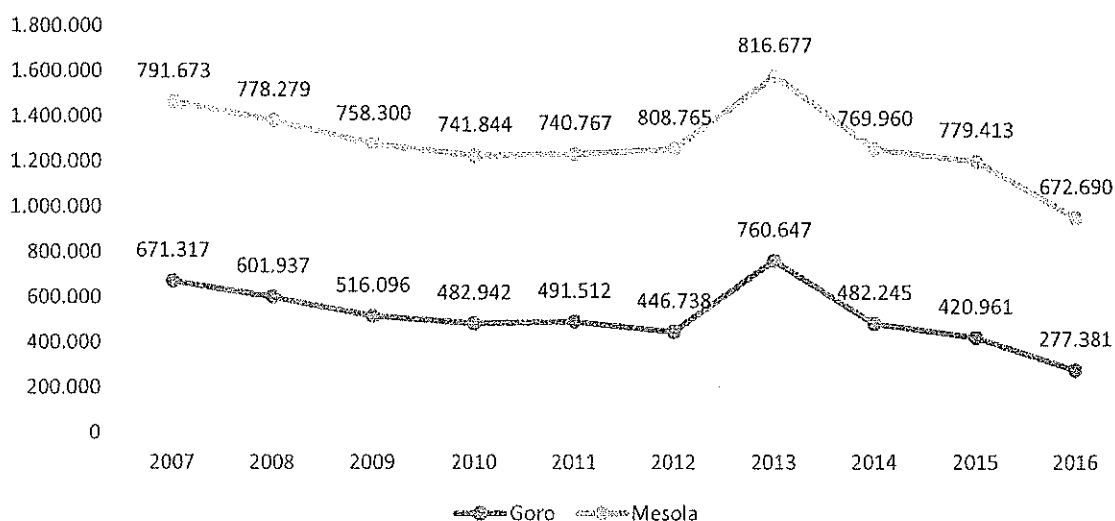
A Goro nel bilancio 2016 si registra una spesa di 277.381 euro, mentre a Mesola di 672.690 euro; se parametrizziamo il dato rispetto alla popolazione, la spesa pro capite di Goro è di circa 74 euro, quella di Mesola di circa 99 euro. Un dato che si presenta **per entrambi i Comuni molto basso rispetto alla media provinciale (195 euro) e regionale (261 euro)**.

Andamento delle spese correnti per la funzione "Territorio"

	Goro	Mesola
2007	671.317	791.673
2008	601.937	778.279
2009	516.096	758.300
2010	482.942	741.844
2011	491.512	740.767
2012	446.738	808.765
2013	760.647	816.677
2014	482.245	769.960
2015	420.961	779.413
2016	277.381	672.690

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Andamento delle spese correnti per la funzione "Territorio"



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Finanza del territorio

Per quanto riguarda invece la spesa in conto capitale, qui si registra **una maggiore propensione dei due Comuni ad investire rispetto agli altri Comuni ferrarese ed emiliano-romagnoli**. Infatti, con 671.405 euro a Goro e 640.541 euro a Mesola, si hanno 179 euro pro capite di investimenti nel Comune più piccolo e 94 euro pro capite nel Comune più grande, un dato di gran lunga superiore a quello della provincia di Ferrara (45 euro) e della regione Emilia-Romagna (68 euro). Nel caso di Goro, le somme impegnate in conto capitale sono spese prevalentemente per sviluppo del territorio e tutela dell'ambiente, mentre nel caso di Mesola pressoché tutte le somme impegnate in conto capitale sono state spese per i servizi inerenti alla mobilità, quindi la manutenzione delle strade comunali e gli interventi per garantire la viabilità di competenza.

Per quanto riguarda gli strumenti urbanistici, entrambi i Comuni hanno adottato sia il Piano strutturale comunale (PSC) che il Regolamento urbano edilizio (RUE) previsti dalla l.r. 20/2000. Tutti gli strumenti urbanistici sono stati oggetto di varianti, approvate dai rispettivi Consigli Comunali.

6.5 Possibile articolazione degli sportelli di front-office

Si ritiene opportuno formulare alcune 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 **maggiore 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 Goro e Mesola, 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 indebitamento inferiore a quello che si riscontra negli altri Comuni del basso ferrarese e della costa, e un dato pro capite di spesa inferiore alla media provinciale, regionale e nazionale, ma anche a quella media dei Comuni di pari taglia demografica. Si riscontrano però **considerevoli disomogeneità fra i due enti a livello di entrate**, dovute sia a una differenza di aliquote, che delle basi imponibili: è questo un aspetto da valutare con attenzione nel caso di una fusione, in quanto difficilmente si potrà pensare di estendere al nuovo Comune il livello di tassazione più favorevole, salvo voler destinare somme molto rilevanti al mancato gettito che ne scaturirebbe.
- 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 più alti della media, e una più bassa incidenza di personale di categoria B a fronte di una buona presenza di personale di categoria D. 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 **maggiore possibilità di turnover**, e per gli **spazi di riorganizzazione dei servizi e delle figure disponibili** che nascerebbero dall'unificazione delle strutture amministrative.
- Per quanto riguarda i **servizi sociali**, entrambi i Comuni oggi hanno affidato **alla stessa Azienda Speciale, l'ASP del Delta ferrarese, l'organizzazione e la gestione dei servizi sociali e socio sanitari**, mentre la programmazione è in capo all'Ufficio di Piano dell'Unione Delta del Po. 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.
- Per quanto riguarda il **settore territorio**, i due Comuni oggi gestiscono direttamente le relative funzioni, con una spesa corrente pro capite molto bassa rispetto alla media provinciale e regionale, e una maggiore propensione agli investimenti rispetto alla media dei Comuni ferraresi ed emiliano-romagnoli. Nel caso di Goro, le somme impegnate in conto capitale sono spese prevalentemente per lo sviluppo del territorio e la tutela dell'ambiente, nel caso di Mesola per i servizi inerenti alla mobilità (manutenzione strade comunali e interventi per garantire la viabilità di competenza). In prospettiva, considerate le piccole dimensioni dei Comuni e la scarsità di risorse umane già rilevata, **la scelta migliore sarebbe quella di un conferimento del servizio nel contesto dell'Unione**, soprattutto considerate le linee regionali emergenti dalla nuova legge urbanistica (L.R. 24/2017).

Considerati questi dati, complessivamente, **molti sono gli elementi a favore di un percorso di fusione, che rappresenta una opportunità per entrambi i Comuni**, che per le loro piccole dimensioni, oggi, fanno invece fatica ad affrontare alcuni problemi, in primis una tendenza demografica negativa, e un sottodimensionamento del personale, impossibile da risolvere senza le norme di favore previste dal legislatore per i Comuni fusi.

Il principale elemento di criticità, non irrisolvibile ma a cui dedicare attenzione, è rappresentato dalla differente situazione tributaria dei due Comuni, aspetto delicato perché impatta sui cittadini. Una possibile soluzione, mantenere le aliquote attuali per cinque anni, durante i quali prevedere una armonizzazione che sia sostenibile per le entrate del nuovo Ente.

Detto questo, **la fusione per questi due Comuni rappresenta non soltanto la possibilità di trovare soluzione ad alcune criticità attuali, ma anche la possibilità di dare il via a un nuovo sviluppo del territorio**, attraverso una progettualità condivisa che può essere molto facilmente tale, dato che Goro e Mesola hanno molto in comune, sia per quanto riguarda le difficoltà – con particolare riferimento alla dimensione socio-demografica ampiamente descritta nelle prime pagine di questo studio – sia per quanto riguarda le potenzialità, cosa di cui d'altra parte gli amministratori sono consapevoli, come emerge dalle interviste fatte loro e qui riportate.

I due Comuni, infatti, si trovano in un'area territoriale particolare, quella del delta del Po, che è stata riconosciuta come area protetta nel 1985, quando è stato istituito il Parco del Delta del Po, che si estende per circa 53mila ettari. Il Parco, riconosciuto anche come patrimonio Unesco insieme alla città di Ferrara, è suddiviso in sei stazioni. Goro e Mesola si trovano nella stazione Volano-Mesola-Goro, nella quale si trovano zone di interesse quali il Bosco della Mesola, dove sopravvive una rara sottospecie di cervo nobile, la Valle Bertuzzi e la Sacca di Goro. Questa stazione comprende anche l'abbazia di Pomposa.

Il Delta del Po inoltre si è candidato nell'ambito del programma MaB Unesco nel 2013, integrando alcune specifiche nel 2014 ed ottenendo il riconoscimento nel 2015.

Se da una parte la collocazione all'interno di un'area protetta comporta sicuramente dei vincoli, e potrebbe apparentemente limitare le potenzialità economiche dei due Comuni, che come già detto consistono prevalentemente in allevamento e pesca per Goro, e agricoltura per Mesola, dall'altra invece **costituisce un fattore che può aumentare le potenzialità di sviluppo di queste attività**, nel momento in cui esse vengano orientate a una **produzione di qualità** e ovviamente rispettosa dei delicati equilibri di un'area protetta, e magari inserite anche in un progetto di **marketing territoriale** per la promozione di prodotti enogastronomici tipici e di un **turismo "lento"**, quale ulteriore settore economico da sviluppare e implementare, e per il quale esistono già oggi tutti i presupposti.

Due piccoli Comuni, pure volendolo, non avrebbero i mezzi per realizzare un progetto di questo tipo, ma proprio per questo la fusione si conferma un'opportunità, e non soltanto perché renderebbe disponibili maggiori risorse. Se infatti la possibilità di maggiori investimenti nel settore sarebbe sicuramente decisiva, un altro elemento da considerare è il fatto che **un Comune di maggiori dimensioni avrebbe anche maggior peso politico nei confronti della Regione e dei livelli di governo superiori, e al di là del territorio regionale**. Non bisogna trascurare il fatto che l'area protetta del Delta del Po è a cavallo tra l'Emilia-Romagna e il Veneto, dove pure, nella provincia di Rovigo, è stato istituito un Parco regionale che la tutela.

Ma per sfruttare pienamente questa occasione, sarebbe opportuno lavorare, proprio nel contesto del percorso di fusione, a **una pianificazione strategica di medio termine per lo sviluppo del territorio**, anche in coordinamento con la programmazione dell'ente Parco emiliano-romagnolo e di quello veneto e attraverso un confronto politico con altre importanti realtà come il Comune di Comacchio, uno dei maggiori poli turistici della provincia, la provincia e la Città di Ferrara, e la Regione.

La fusione dei due Comuni non dovrebbe essere intesa allora come una mera progettazione della gestione sovracomunale dei servizi, ma **come un'occasione eccezionale**, viste le dinamiche sociali descritte nel quadro conoscitivo e quelle economiche, che indicano quale necessaria strategia per lo sviluppo del territorio una ulteriore qualificazione del settore primario e della pesca, ma anche del turismo e di alcuni altri comparti ora marginali.

A tal pro, a nostro avviso, la nascita del nuovo Comune dovrebbe coincidere con la redazione di un vero e proprio **piano strategico** che metta al centro il territorio e attraverso le potenzialità, e anche le criticità, che esso esprime, possa guidare la crescita e lo sviluppo sia dal punto di vista economico che quello sociale.

FAQ – DOMANDE FREQUENTI SULLA FUSIONE DI COMUNI

Perché pensare a una fusione fra Goro e Mesola?

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. Goro e Mesola hanno già una esperienza di gestione associata dei servizi, tramite convenzione, e fanno parte di un'Unione, l'Unione Delta del Po.

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 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 Goro e Mesola?

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'Unione Delta del Po?

No, fusione ed Unione di Comuni non sono alternative tra loro. Dopo la fusione, il nuovo Comune subentrerà nell'adesione all'Unione stessa e nelle sue gestioni associate.

Qual è il destino dell'Unione Delta del Po?

L'Unione rimarrà in essere per continuare a gestire in forma associata i servizi che sono condivisi con gli altri Comuni che ne fanno parte.

REFERENDUM CONSULTIVO

Sulla proposta di fusione si terrà un referendum?

Sì. 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 Goro e Mesola.

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 Goro e Mesola?

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 Goro e Mesola, che con la fusione superano i 10mila 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 Goro e Mesola 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 eroga per i 10 anni successivi alla fusione un contributo straordinario pari al 60% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai Comuni, pari a **1.837.716 euro annui** per Goro e Mesola. La Regione attribuisce ulteriori contributi volti ad incentivare le fusioni con maggiore popolazione e maggior numero di Comuni, hanno una durata di 10 anni e sono pari a **121.322 euro annui** per Goro e Mesola.

Il contributo annuo totale, comprensivo del contributo regionale e di quello statale, sarebbe quindi pari a **1.959.038 euro**, per un importo complessivo nei dieci anni pari a **19.590.380 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).