



COMUNE DI CASALE DI SCODOSIA



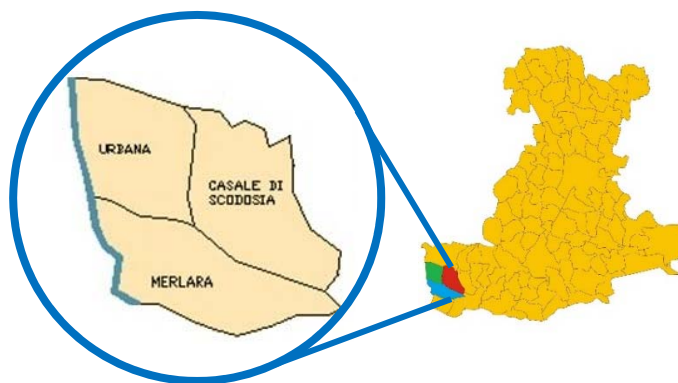
COMUNE DI MERLARA



COMUNE DI URBANA



STUDIO DI FATTIBILITÀ PER LA FUSIONE TRA I COMUNI DI **CASALE DI SCODOSIA MERLARA E URBANA**



ANCI SA
Via Cesarotti, 17/19
Selvazzano Dentro
35030 (PD)

Tel.: 049 8979033
Fax: 049 8979037
necchio@ancisa.it

Dicembre 2015 aggiornato Gennaio 2016

Studio di Fattibilità: Paolo Fortin

Comunicazione: Marco Marturano

Introduzione	pag.	3
Cenni storiografici: La Sculdascia		5
CAPITOLO PRIMO		
L'ordinamento giuridico		
1.1 Inquadramento normativo.....	»	6
1.2 Procedure normative riguardanti la Fusione di Comuni.....	»	20
1.3 La data del referendum consultivo, i costi del suo svolgimento e le delibere consiliari.....	»	23
CAPITOLO SECONDO		
Caratteristiche demografiche e socio – economiche		
2.1 Dimensione demografica.....	»	24
2.2 Tipologia e articolazione delle attività produttive.....	»	28
2.3 Struttura dell'occupazione.....	»	29
2.4 Servizi scolastici, socio sanitari e assistenziali, servizi culturali, ricreativi, religiosi.....	»	35
CAPITOLO TERZO		
Struttura del territorio		
3.1 Caratteristiche geografiche, morfologiche ed orografiche, assetto urbanistico, viabilità e reti di trasporto, sicurezza urbana e stradale.....	»	38
3.2 Contenuti generali del P.A.T.I. e principali obiettivi strategici.....	»	38
3.3 Valutazioni preliminari.....	»	39
3.4 Il sistema insediativo residenziale, insediativo agricolo, insediativo produttivo, infrastrutturale e della mobilità, idrogeologico, ambientale, storico-culturale e paesaggistico.....	»	39
3.5 Le potenzialità future.....	»	63
CAPITOLO QUARTO		
Realtà organizzative ed economico-contabili delle singole Amministrazioni Comunali interessate alla fusione		
4.1 Dimensioni organizzative e tecniche.....	»	64
4.2 Bilanci comunali, organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici.....	»	65
4.2.a Analisi della composizione delle entrate.....	»	65
4.2.b Analisi della composizione delle spese.....	»	66
4.2.c Gli indicatori finanziari.....	»	70
4.3 I Fabbisogni Standard	»	79
4.4 Quantità e qualità dei servizi erogati.....	»	85
CAPITOLO QUINTO		
Possibili effetti della fusione		
5.1 Effetti sulle attività economiche.....	»	87
5.2 Riorganizzazione delle strutture comunali.....	»	87
5.3 Effetti sulla gestione del territorio.....	»	88
5.4 Effetti sulle relazioni con i vicini centri urbani.....	»	88
5.5 Effetti sul bilancio e sui trasferimenti statali.....	»	90
5.6 Effetti sull'offerta dei servizi.....	»	93
CAPITOLO SESTO		
Informazione ai cittadini del progetto di unificazione dei territori comunali interessati		
6.1 Previsione di attività di informazione.....	»	95
6.2 Forme di partecipazione della popolazione.....	»	95
6.3 Sondaggi sulla volontà di partecipazione e sulle intenzioni di voto dei Comuni interessati.....	»	95
CAPITOLO SETTIMO		
Conclusioni		
7.1 Il modello di <i>governance</i> territoriale.....	»	98
7.2 Il nome e la sede.....	»	102

Introduzione

I documenti di analisi che seguono questa introduzione affrontano il problema posto dai comuni di Casale di Scodosia, Merlara e Urbana in merito alla fattibilità di attivare un processo di fusione per realizzare un unico nuovo e grande comune nell'area a sud –est della Provincia di Padova, territori confinanti con la Provincia di Verona (Merlara e Urbana) ma altresì collocati a poca distanza dalle Province di Rovigo e di Vicenza.

Questa ipotesi di riordino territoriale ha una particolare rilevanza nel contesto della regione Veneto e italiano in quanto le fusioni finora realizzate hanno riguardato solo pochi comuni, soprattutto nella nostra regione.

Le motivazioni generali ispiratrici di questo percorso di studio e approfondimento sono sostanzialmente due.

La prima è legata alla volontà di far “contare di più” queste comunità, mediante il potenziamento della capacità di rappresentanza e promozione del territorio e dei cittadini che lo abitano. La necessità di costruire solide partnership per difendere e promuovere ricchezza e interessi di un territorio, è esigenza perseguita da molti anni nelle politiche di allocazione delle scarse risorse pubbliche. Oggi le comunità locali, per affermarsi nei confronti di analoghe realtà, devono mostrare maggiori capacità di coesione, affidabilità nell'azione, autorevolezza e competenza in quanto “insieme” è più facile, più economico, più credibile. La fusione da questo punto di vista rappresenta la soluzione in assoluto più efficace anche se più impegnativa.

La seconda motivazione che ha portato questi tre comuni, e tutti quelli che stanno valutando questa ipotesi istituzionale ad affrontare l'impegnativo tema di un riordino radicale dell'amministrazione pubblica nel proprio territorio, è legata alla riduzione continua e costante delle risorse disponibili per mantenere e/o sviluppare adeguati livelli di risposta alla domanda locale di intervento pubblico.

Il sistema della gestione dei servizi locali e della rappresentanza, in Italia, esalta il presidio territoriale ma è diseconomico e debole dal punto di vista finanziario e organizzativo per le sempre maggiori difficoltà di concretizzare la specializzazione del personale.

Nei Comuni, oggi, un numero sempre più esiguo di persone conduce uffici che si potrebbero accorpare, con inevitabili oneri diretti (costo) ed indiretti (mancanza di specializzazione ed aggiornamento di competenza). In prospettiva questo quadro di risorse declinanti non sembra subire un'inversione di tendenza, ma piuttosto un'ulteriore accelerazione. La stessa normativa nazionale peraltro da anni impedisce la copertura del turn over del personale dipendente con un costante aumento delle rigidità gestionali.

La normativa statale, a partire dalle disposizioni del D.L.78/2010 fino a quelle più recenti della L. 56/2014 prevede l'obbligo della unificazione e/o convenzione di quasi tutti i servizi per i comuni al di sotto di un preciso limite demografico (5.000 e 3.000 abitanti). Questi tre comuni sono tutti obbligati alla gestione associata in quanto aventi dimensione demografica inferiore ai 5.000 abitanti.

Nasce da questa esigenza la richiesta di uno studio di fattibilità che definisca cosa si è fatto e cosa si potrà fare.

Il documento cerca di fornire una serie informazioni gestionali, organizzative, economiche, finanziarie, istituzionali, utili per attivare un dibattito politico e sociale “informato” sull'ipotesi di fusione ed eventualmente di indirizzo sulla scelta finale.

Sono state studiate ed approfondite le dimensioni indicate nell'introduzione e qui sintetizzate per macro argomenti:

- **Caratteristiche demografiche e socio-economiche,**
- **Struttura del territorio,**
- **Realtà organizzative ed economico-contabili delle singole Amministrazioni Comunali interessate alla fusione,**

- **Obiettivo dello studio di fattibilità sarà quello di evidenziare i possibili effetti delle fusione con particolare riguardo a ...;**
- **e) Informazione ai cittadini del progetto di unificazione dei territori comunali interessati;**

Lo schema utilizzato ricalca quanto previsto dalla DGRV n. 978/2014 e dall'allegato "A" alla citata deliberazione. In aggiunta a quanto richiesto dalla DGRV 978/2014 sono stati allegati i bilanci 2013 - 2014, con un esame completo dei due conti consuntivi.

Il territorio, dal punto di vista dell'utilizzazione dei servizi da parte dei cittadini è, a prima vista, già interconnesso e individuato in quello che in passato veniva denominato come il comprensorio del Montagnanese. Politiche comuni dal punto di vista urbanistico (PATI), di tutela e valorizzazione dell'ambiente, di valorizzazione e promozione del suo patrimonio storico ed artistico, di regolamentazione negli standard dei servizi e presidio comune, rappresentano un adattamento amministrativo ad una realtà già esistente. Le esperienze passate in tema di associazionismo non sempre sono state positive e questo elemento dovrà essere un motivo di riflessione nella conduzione del processo di fusione.

La somma complessiva dei dipendenti presenti nei comuni è già minimale e l'obiettivo ambizioso della fusione sarà di migliorare tutti i servizi nel medio e lungo periodo, nonostante i limiti normativi che impongono il divieto di sostituire buona parte del turn over del personale ed i vincoli di bilancio. Oltre a ciò, il personale oggi presente, essendo chiamato in ogni ente a svolgere un elevato numero di funzioni, ha la necessità di aggiornarsi su tutti i servizi richiesti, caratterizzati da una normativa in costante evoluzione e continue modifiche; sono sempre maggiori le difficoltà a raggiungere i livelli di efficienza operativa che caratterizzano i comuni di uguale consistenza demografica, proprio a causa della molteplicità delle prestazioni, con scarse risorse economiche e di tempo a disposizione. Il fatto che tutti facciano tutto comporta un vantaggio ed uno svantaggio: i servizi sono decentrati ovunque ma è più complessa la specializzazione.

La scelta strategica della fusione appare molto allettante anche dal punto di vista finanziario, se comparata con altre scelte. Sarà opportuno considerare, però, anche la necessità di utilizzare risorse aggiuntive, derivanti dai risparmi di spesa o dai maggiori trasferimenti, per armonizzare lentamente le componenti fiscali, tariffarie e di bilancio che sono inevitabilmente diverse da comune a comune ed occorrerà immaginare e progettare una struttura di comune a "rete" che comporterà inevitabilmente costi economici maggiori di quelli sostenuti in un comune sviluppatosi su un solo polo predominante.

Una significativa conseguenza del processo di fusione sarà la forte semplificazione (e riduzione), dei rappresentanti istituzionali con conseguenti risparmi economici. Il processo di riordino delle istituzioni comunali e delle loro rappresentanze non potrà però esimersi dalla necessità di garantire in ogni caso adeguate ed effettive forme di rappresentanza e di partecipazione alla vita e scelta politica. Per questo motivo dovrà essere elaborata un'ipotesi di rappresentanza politica con possibili e diverse soluzioni praticabili per garantire la partecipazione istituzionale dei rappresentanti di tutto il territorio che potrà essere organizzato anche attraverso le Municipalità.

I risparmi economici che potranno derivare dalla fusione non incideranno minimamente sulla qualità dei servizi fino ad oggi erogati, ma al contrario tenderanno a consolidarli; verranno ridotte le spese "ripetitive" che necessariamente devono essere assunte in ogni comune, che in questo caso verranno unificate e previste in un unico ente anziché nei tre precedenti.

Si ringraziano sin d'ora i Sindaci e le strutture organizzative dei comuni per la preziosa collaborazione fornita.

Si evidenzia, inoltre, che tale studio di fattibilità è stato interamente finanziato dalla Regione Veneto – Sezione Enti Locali, nell'ambito delle politiche di promozione delle gestioni associate.

Cenni storiografici: la Sculdascia

I Comuni oggetto del presente studio appartengono al territorio che viene comunemente conosciuto della "Sculdascia" e che comprende, oltre ai Comuni di Casale di Scodosia, Merlara e Urbana, anche le municipalità di Montagnana, Saletto, Megliadino S. Vitale, Megliadino S. Fidenzio, S. Margherita d'Adige, Masi e Castelbaldo.

Una bellissima pubblicazione¹ ne ricostruisce l'origine e fornisce ad un appassionato lettore informazioni e immagini utili alla comprensione del territorio oggetto del presente studio.

La *Sculdascia* indicava in epoca longobarda un territorio ove erano corti e arimannie. Le prime consistevano in possedimenti fondiari simili alle "villae" romane, solitamente suddivise in "terrae dominicatae", se rette dal "dominus", in "massariciae" se condotte dai fittavoli. Le arimannie erano terre di particolare valore strategico, situate spesso presso i confini del territorio; erano affidate agli arimanni, uomini liberi, di sangue germanico, i quali dovevano sottostare, in cambio di queste terre ricche di boschi e pascoli, a particolari obblighi militari verso il sovrano.

Non si sa con precisione se tutti i territori dell'Italia soggetti ai Longobardi fossero suddivisi in *Sculdascie* e neppure si sa se queste fossero tutte frazionate in *terrae dominicatae* e in arimannie; certo è che nella Sculdascia di Montagnana v'eran sia le une che le altre.

Il primo accenno alla nostra Sculdascia è in un'antichissima pergamena del 955 in cui si parla di una casa situata in "*villa Casale quod cernit fines de uno latere terra deserta Sculdaxia*". Nel 1077, si trova citato il nome "arimannia" in un documento in cui l'imperatore Enrico IV conferma ai marchesi Ugo e Falco, figli di Azza II, "*possessiones et fundi*" in "*Saletum, Miliarina, Montagnana, Casale, Altadura, Urbana, Merlaria et omnes arimannias. quae ad istas curtes pertinent*".

"Sculdascia" trasformato in "Scodexia" e "Scodoxia" appare poi in documenti redatti dal 1144 al 1178, quindi nelle tre pergamene dell'Archivio Giustinian del Museo Civico di Padova (anni 1199-1200). "Scodesia" o "Scodosia" si legge ancora negli statuti padovani e nei nostri del 1366, finché, dai primi anni del '400 fino alla fine del '600, il nome finisce con l'indicare solamente la villa di Casale: "*Plebe Scossia*" nel 1545, "*Casale delle Sorsie*", "*Plebe S. Mariae de Scudasia*" nel 1678, Casale di Scodosia ai giorni nostri.

Montagnana era "*caput Scodesciae*" o "*Caput Sculdasciae*" e la sua fortezza era detta "*castrum Scodesciae*". Il territorio era compreso tra il Frassine a nord e l'Adige a sud; dal Fratta a ovest, al Frassine a est. In esso erano comprese parte delle terre di Ponso, poi Vighizzolo, Gazzo e la località Tre Canne.

Oggi il Mandamento di Montagnana, a parte i suddetti ultimi borghi, comprende tutta l'antica *Sculdascia* o Scodosia con i comuni di Casale, Urbana, Merlara, Saletto, Megliadino S. Vitale e Megliadino S. Fidenzio, S. Margherita, Saletto, Castelbaldo e Masi, comuni che con i loro uomini, le loro armi e i loro colori, contribuirono per secoli alla difesa della "Città Murata".

¹ La Sculdascia, di Piero Dal Prà, Fratelli Corradin Editori, Urbana, (PD), Ed. marzo 2010

CAPITOLO PRIMO

L'ordinamento giuridico

Sommario: 1.1 Inquadramento normativo. - 1.2 Procedure normative riguardanti la Fusione di Comuni. - 1.3 La data del referendum consultivo, i costi del suo svolgimento e le delibere consiliari. - 1.4 La L.R. 40/2012 e le Unioni Montane.

1.1 Inquadramento normativo.

Gli anni recenti sono stati caratterizzati da ripetuti interventi legislativi che hanno sancito l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni degli enti locali, in particolare se di piccole dimensioni. Le manovre estive 2011 e 2012, contenute nei decreti legge n. 78/2010 e n. 138/2011, nonché la "spending review" del Governo Monti, di cui al D.L. n. 95/2012, hanno, in particolare, introdotto nell'ordinamento importanti disposizioni in materia, che interessano un numero elevato di comuni minori e che necessitano di essere recepite nel contesto della vita amministrativa degli enti con tali caratteristiche oltretutto di concretizzarsi in scelte operative urgenti.

Se, da un lato, la riforma del Titolo V della Costituzione, valorizzando il peso amministrativo dei comuni, ha ampliato il numero di funzioni delegate agli enti locali, ha comportato, dall'altro, per gli stessi, l'emergere di problemi di natura organizzativa ed economica, ancor più comprensibili se considerati in relazione alla elevata frammentazione del territorio italiano, suddiviso spesso in una molteplicità di comuni di dimensioni ridotte. Si sono quindi verificati, nel corso degli anni, una moltiplicazione di interventi per l'erogazione dei servizi pubblici, una sempre maggiore difficoltà nel reperire personale con competenze adeguate al soddisfacimento della domanda degli utenti, la necessità di organizzare efficacemente l'attività amministrativa in relazione ad un contesto sempre più mutevole e complesso, problematiche che si sono sommate all'esigenza di contenere la spesa pubblica per affrontare l'attuale scenario di crisi, finalizzata al risanamento delle finanze del Paese.

In tale contesto, il legislatore, ha colto l'opportunità di rafforzare le esperienze di collaborazione intercomunale, quali strumenti di razionalizzazione e valorizzazione dell'attività amministrativa con il preciso obiettivo, da un lato, di ridurre i costi connessi all'erogazione dei servizi, mediante economie di scala e di esperienza, e, dall'altro, di rendere più efficiente la risposta della pubblica amministrazione alla domanda individuale dei cittadini. La gestione associata, in questo senso, rappresenta una valida opportunità per gli enti di colmare il deficit di esperienze e di risorse necessarie per affrontare le sfide del contesto attuale e per erogare ai cittadini servizi in grado di rispondere adeguatamente ai bisogni individuali e collettivi. Al comma 25 dell'articolo 14 del D.L. n. 78/2010, il legislatore precisa, peraltro, che le disposizioni in materia di gestione associata delle funzioni comunali *"sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni"*.

Tra i vantaggi che la gestione associata delle funzioni oppure le fusioni possono garantire vi sono, senza dubbio, quelli connessi con la specializzazione del personale, per migliorarne la qualità e l'efficienza dell'attività e per valorizzare la professionalità e le competenze di ciascuno, la possibilità di trovare soluzioni organiche per problematiche comuni ma riguardanti un territorio più vasto di quello comunale, la garanzia di uniformità di servizi tra enti vicini, evitando così inutili disparità di trattamento, la possibilità di progettare interventi di sviluppo su più ampia scala, anche attraverso l'ottenimento di risorse pubbliche statali od europee, in aggiunta ai benefici economici già illustrati, a regime, delle economie di scala che si realizzeranno. D'altro canto, non si può non valutare la complessità relativa alla realizzazione di tali obiettivi, dal momento che essa comporterà, di fatto, una vera e propria ristrutturazione degli apparati comunali, mediante l'opportuna riallocazione delle risorse umane e finanziarie e la necessità di costituire adeguati strumenti di coordinamento e di controllo dell'attività, necessari per provvedere al perseguimento degli obiettivi premessi. Il procedimento di ridistribuzione

delle risorse presenta un evidente grado di complessità legato alla necessità di individuare le singole attività collegate a ciascuna funzione fondamentale e alla determinazione dei livelli di costo e di beneficio tra la precedente gestione singola e quella intercomunale.

Il quadro normativo vigente

Alla luce delle considerazioni appena effettuate, si coglie la portata della disposizione contenuta nel comma 27 del già citato articolo 14 del D.L. n. 78/2010, novellato da ultimo dall'art. 19 del D.L. n. 95/2012 che ha introdotto l'obbligo per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, di esercitare in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione (o fusione), le funzioni fondamentali che, come meglio si specificherà in seguito, sono individuate nella seguente elencazione (tale obbligo è escluso per l'ultima funzione dell'elenco):

FUNZIONI FONDAMENTALI dei Comuni ai sensi art.117, 2°c..lettera p, Costituzione): art . 19 D.L. 95 (che ha novellato l'art. 14 D.L. 78/2010):

- a) **organizzazione generale dell'amministrazione**, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) **organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale**, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) **catasto**, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) **la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale** nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) **attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile** e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) **l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi**;
- g) **progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali** ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) **edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici**;
- i) **polizia municipale e polizia amministrativa locale**;
- l) **tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.** (esclusa dall'obbligo di gestione associata)
l bis) **servizi in materia statistica**

Da evidenziare che la funzione di cui alla lettera l) non è, per esplicita indicazione legislativa, tra quelle soggette necessariamente alla gestione associata.

I comuni obbligati, peraltro, non potranno più svolgere singolarmente le funzioni fondamentali ma dovranno farlo in forma associata e la medesima funzione non potrà essere svolta da più di una forma associativa. Alla regione è stato affidato, nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3 e 4, della Costituzione, il compito di individuare, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali comunali, secondo principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese. Il limite demografico minimo delle unioni di comuni è stato fissato in 10.000 abitanti, salva l'individuazione di un limite diverso da parte della regione entro i tre mesi antecedenti la scadenza del primo termine fissato per l'inizio

dell'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali. Alle realtà comunali obbligate già facenti parte di un'unione di comuni, inoltre, è stata riconosciuta la facoltà di optare, qualora ne ricorressero i presupposti, per la nuova disciplina (unione di comuni, convenzione ovvero unioni "speciali"). Le convenzioni tra enti locali, invece, devono avere durata almeno triennale e, qualora alla scadenza del periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo le modalità stabilite dal Ministro dell'interno, i comuni interessati saranno obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni. Alle unioni di comuni e alle convenzioni di applicano, rispettivamente, gli articoli 32 e 30 del TUEL.

Sul piano della tempistica, i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti avrebbero dovuto gestire in forma associata almeno 3 funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2013. Per Le restanti, invece, il termine era stato fissato obbligatoriamente entro il 1° gennaio 2014.

Tali limiti sono stati poi modificati con il dl 192/2014 (legge di conversione 11/2015), il quale ha differito al 31 dicembre 2015 i termini entro i quali diventa obbligatoria la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali, termine ulteriormente prorogato al 31.12.2016¹.

Disposizioni specifiche sono poi state dettate per i comuni aventi popolazione fino a 1.000 abitanti, la cui disciplina è dettagliata nell'articolo 16 del D.L. n. 138/2011, convertito con modificazioni in L. n. 148/2011 e parzialmente sostituito dal D.L. n. 95/2012, ai sensi del quale, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dal citato articolo 14 del D.L. n. 78/2010 e a condizione di non pregiudicarne l'applicazione, possono esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione "speciale" di comuni, alla quale, peraltro, non si applica la disciplina contenuta nell'articolo 32 del TUEL, ma le disposizioni dell'articolo 16 in esame.

Le novità della Legge n. 56 del 7 aprile 2014 c.d. "Legge Del Rio"

Il provvedimento ha dettato alcune disposizioni sulle unioni e fusioni di comuni che modificano il quadro precedente.

La disciplina delle unioni di comuni prevede l'abolizione dell'unione di comuni per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni e servizi comunali (c.d. "Unioni speciali"). Restano ferme le altre due tipologie di unione, quella per l'esercizio associato facoltativo di specifiche funzioni e quello per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali. Per quest'ultima viene confermato il limite demografico ordinario pari ad almeno 10.000 abitanti, ma viene abbassato per i soli comuni montani a 3.000, e viene spostato il termine per l'adeguamento dei comuni all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali dal 1° gennaio al 31 dicembre 2014.

Viene modificata l'organizzazione dell'ente come segue: viene demandata la definizione del numero dei componenti il consiglio allo statuto dell'unione; è introdotta la figura del segretario dell'unione, scelto tra i segretari dei comuni associati e viene rinnovato il contenuto e le modalità di approvazione dello statuto dell'unione.

I commi che specificatamente si occupano delle **Fusioni** saranno oggetto dell'analisi successiva.

In particolare commi da 116 a 129 e poi da 131 a 134 recano specifiche disposizioni in materia di fusione di Comuni. Il comma 116 stabilisce che nei Comuni sorti a seguito della fusione, lo statuto del nuovo Comune possa prevedere "forme particolari di collegamento" tra l'ente locale sorto dalla fusione e

¹ Termine prorogato dall'art. 1 del d.l. 30.12.2015 n. 210, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative". Pubblicato nella Gazz. Uff. 30 dicembre 2015, n. 302 (c.d. "Mille proroghe").

le comunità che appartenevano ai Comuni originari.

Il comma 117 prevede che lo statuto del nuovo Comune contenga misure adeguate per assicurare alle comunità dei Comuni oggetto della fusione, forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (attualmente la previsione di tali misure spetta alla legge regionale istitutiva dei nuovi Comuni). Prevede, altresì, che i Comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possano, anche prima della istituzione del nuovo ente, definire uno statuto provvisorio del nuovo Comune, da approvarsi in testo conforme da tutti i consigli comunali. Tale statuto provvisorio entra in vigore con l'istituzione del nuovo Comune sorto dalla fusione; rimane vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del nuovo Comune.

Il comma 118 prevede che 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 sorto dalla fusione di Comuni con meno di 5.000 abitanti, norma applicabile ai tre Comuni oggetto del presente studio di fattibilità che hanno una dimensione demografica inferiore a 5000 abitanti.

Il comma 119 prevede che il nuovo Comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei Comuni originari;

Il comma 120 prevede che i sindaci dei Comuni che si fondono coadiuvano il commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione, fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo comune;

Il comma 122 prevede che gli incarichi esterni svolti dai consiglieri comunali dei Comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continueranno fino alla nomina dei successori.

Il comma 123 prevede che le risorse destinate ai singoli Comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale siano trasferite in un unico fondo del nuovo Comune con la medesima destinazione.

Il comma 124 detta disposizioni organizzative, per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, anche per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci. In particolare prevede:

- tutti gli atti normativi, i piani, gli strumenti urbanistici, i bilanci, dei Comuni oggetto della fusione, restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo Comune;
- i revisori dei conti decadono al momento della fusione ma continuano a svolgere le proprie funzioni fino alla nomina dei nuovi revisori;
- al nuovo Comune sorto dalla fusione si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'estinto Comune di maggiore dimensione demografica fino all'approvazione del nuovo statuto;
- il bilancio di previsione del nuovo Comune deve essere approvato entro novanta giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, che approva anche il rendiconto di bilancio dei Comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali;
- ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente;
- ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo Comune corrisponde

alla somma della popolazione dei comuni estinti;

- l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune; l'istituzione del nuovo Comune non priva i territori dei Comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro favore;

- i codici di avviamento postale dei Comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo Comune.

Il comma 131 prevede che le Regioni possono individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni, entro il patto di stabilità verticale.

Il comma 132 detta una disposizione transitoria, volta a graduare gli effetti della fusione, per consentire il mantenimento (tuttavia non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune) di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, ove il nuovo Comune sorto dalla fusione istituisca municipi.

Il comma 133 stabilisce che i Comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo, per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione ad enti pubblici di gestione.

Il comma 134 prevede che i progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione o dalle unioni di Comuni abbiano, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

LA NORMATIVA REGIONALE

Il 27 aprile 2012, la Regione del Veneto ha approvato la legge n. 18, recante "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali", che stabilisce i principi essenziali per il processo di riordino delle gestioni associate.

La legge in questione si compone di diciassette articoli, suddivisi in otto capi.

Finalità espressa della l.r. n. 18 è valorizzare e incentivare la costituzione di gestioni associate tra Comuni, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle unioni e delle convenzioni, nonché la fusione di Comuni (art. 1, comma 1).

L'obiettivo è quello di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi.

Le modalità con le quali tale obiettivo è perseguito consistono (art. 1, comma 2):

- nell'individuazione, tramite un processo concertativo con i Comuni interessati, della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica;
- nella definizione delle forme e delle modalità di esercizio associato delle funzioni comunali;
- nella promozione e nel sostegno dell'esercizio in forma associata di funzioni e servizi comunali, compresa la fusione.

Si evidenzia che la L.R. n. 18/2012 rappresenta il diretto strumento legislativo di attuazione di quanto stabilito nello Statuto del Veneto in materia di associazionismo intercomunale.

L'art. 12, comma 1, l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1 recita infatti: "Al fine di favorire la migliore

funzionalità nell'esercizio dei compiti comunali e più elevati livelli di qualità e di efficienza nell'erogazione dei servizi, di realizzare dinamiche di sviluppo armonico dei territori, di conseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di ottenere i migliori risultati nella programmazione finanziaria e di bilancio, la legge regionale:

- a) promuove e disciplina forme di esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni, particolarmente di piccole dimensioni o situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate, incentivando in via prioritaria le fusioni;
- b) prevede i casi di esercizio obbligatoriamente associato di funzioni e servizi;
- c) stabilisce i procedimenti, anche sostitutivi, da attuare in caso di mancato rispetto dell'obbligo di cui alla lettera b)".

Dall'esame degli articoli precedenti si desume il perfetto parallelismo ispiratore nella legislazione veneta sul tema delle gestioni associate: il contenimento della spesa pubblica e il perseguimento di economie di scala, valorizzando la qualità dei servizi e incentivando lo sviluppo del territorio.

Con riferimento all'individuazione dei Comuni obbligati alla gestione associata, si segnala che l'art. 2 deve ritenersi assorbito dalle modifiche legislative statali sopravvenute ad opera della c.d. spending review (art. 19, D.L. n. 95/2012).

L'art. 2, infatti, opera la classificazione vigente nel 2011 che distingueva tra:

Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, per i quali l'obbligo consisteva nell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni e i servizi mediante l'unione di cui all'art. 16, D.L. n. 138/2011 (art. 2, comma 1);

Comuni con popolazione tra 1.000 e 5.000 abitanti (ovvero tra i 1.000 e i 3.000 in area montana), per i quali era previsto l'esercizio delle funzioni fondamentali mediante unione di Comuni, convenzioni o ulteriori forme associative (art. 2, comma 2; art. 3, comma 1, primo periodo).

Come si è già avuto modo di precisare, allo stato attuale questa netta distinzione è venuta meno e, pertanto, i Comuni obbligati sono, indistintamente, tutti quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti nonché i Comuni fino a 3.000 abitanti, se appartenenti all'area omogenea montana e pedemontana. Come consentito dalla legislazione statale, la Regione ha deciso di derogare al limite demografico minimo che l'unione dei Comuni deve raggiungere, dimezzandolo. Così, mentre il legislatore stabilisce in 10.000 abitanti il limite demografico per le unioni, il legislatore regionale lo fissa in 5.000 abitanti. Inoltre, la l.r. n. 18 introduce un'eccezione per i Comuni appartenenti all'area montana e parzialmente montana: per questi Comuni, il limite minimo per l'esercizio associato (5.000 abitanti) può essere derogato, a condizione, però, che le funzioni siano esercitate da almeno cinque Comuni (art. 3, comma 1, secondo periodo).

La l.r. n. 18/2012, poi, dedica un intero capo (il terzo) alla disciplina delle forme di esercizio associato, individuandole nelle seguenti:

- 1. unione di Comuni (art. 4);
- 2. convenzione (art. 5);
- 3. consorzi (art. 6).

Appare utile precisare che mentre le prime due forme di gestione associata (unione e convenzione) sono anche quelle previste dalla legislazione statale, la gestione associata mediante consorzio è una previsione squisitamente regionale. La ratio dell'inclusione probabilmente risiede nel riconoscimento, operato dal legislatore veneto, della natura dei consorzi quali strumenti diffusi di gestione dei servizi da parte, soprattutto, di alcuni consorzi di Polizia Locale che nel corso dei decenni si sono distinti per una positiva gestione.

Le **Unioni di Comuni** per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali seguono la disciplina di cui all'art. 32, TUEL (art. 4, comma 1).

Con una sorta di “anticipazione” rispetto al novellato disposto dell'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000, la legge regionale dispone che ciascun Comune può far parte di una sola unione (art. 4, comma 2) e precisa altresì che le unioni possono stipulare convenzioni tra loro o con singoli Comuni (art. 4, comma 4).

Con riferimento a quest'ultimo profilo, tuttavia, la l.r. n. 18 introduce un limite che non è presente nel TUEL: le convenzioni stipulate dalle unioni di Comuni (tra loro o con singoli Comuni) devono necessariamente prevedere che gli enti responsabili dell'esercizio associato siano le unioni. Viene a rafforzarsi in questo modo la posizione dell'unione quale ente sovracomunale realmente portatore di interessi di area vasta e delle relative responsabilità.

Nell'ambito dell'autonomia statutaria, l'unione di Comuni individua gli elementi essenziali della propria organizzazione, ovvero (art. 4, comma 3):

- la sede;
- le funzioni;
- le competenze degli organi;
- le modalità per la costituzione e il funzionamento degli organi;
- la durata dell'unione che, per disposizione espressa, non può essere inferiore a dieci anni;
- le procedure per lo scioglimento dell'unione;
- le procedure e adempimenti per il recesso da parte dei Comuni partecipanti (compresa la definizione dei rapporti tra l'unione e il Comune uscente e gli effetti del recesso prima della scadenza del termine). L'art. 4 contiene poi un nucleo di norme che disciplina la materia relativa al personale.

Si dispone espressamente che il nuovo ente locale debba operare “di norma” con personale distaccato, comandato o trasferito dagli enti partecipanti (art. 4, comma 5).

In caso di scioglimento dell'unione o in caso di cessazione di funzioni affidate dai Comuni, il personale comandato o distaccato rientra nella disponibilità dell'ente partecipante, salvo lo statuto o l'accordo tra gli enti interessati non dispongano diversamente (art. 4, comma 6).

Nel caso di cessazione delle funzioni affidate dai Comuni, l'unione può stipulare accordi con l'ente di provenienza per il mantenimento presso l'unione del personale comandato o trasferito (art. 4, comma 7).

Altra forma di esercizio associato di funzioni e servizi contemplata dalla legge regionale è la **Convenzione** (art. 5).

Con una perfetta corrispondenza con quanto disposto dall'art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000, il legislatore regionale stabilisce che contenuto della convenzione può essere anche (art. 5, comma 1):

- la costituzione di uffici comuni operanti con personale distaccato degli enti partecipanti;

- la delega di funzioni e servizi da parte degli enti partecipanti all'accordo, a favore di uno di essi che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

Elementi essenziali della convenzione per l'esercizio associato sono i seguenti (art. 5, comma 2):

- le funzioni e i servizi oggetto dell'esercizio associato;
- le modalità di svolgimento delle funzioni e dei servizi (anche mediante rinvio a regolamenti degli enti partecipanti);
- la durata;
- le modalità di consultazione degli enti contraenti;
- i rapporti finanziari;
- i reciproci obblighi e garanzie;
- l'individuazione dell'ente "capofila":
 - che assumerà la responsabilità dell'esercizio associato;
 - presso la cui sede opera la struttura amministrativa competente all'esercizio delle funzioni e dei servizi, a seguito della costituzione dell'ufficio comune o per effetto della delega.

Con riferimento al profilo temporale della convenzione, si ricorda che il D.L. n. 95/2012 impone alle convenzioni per l'esercizio in forma associata, da parte dei Comuni obbligati, una durata "almeno triennale". Decorso il triennio, gli enti convenzionati dovranno dimostrare il conseguimento di significativi livelli di efficienza e di efficacia certificati dal Ministero dell'Interno, pena la "conversione" della convenzione in unione.

Si segnala, inoltre, che un'indicazione sulla durata delle convenzioni è contenuta anche nella stessa l.r. n. 18, che stabilisce, tra i criteri preferenziali per l'erogazione dei contributi per l'associazionismo, la durata minima di cinque anni per le convenzioni (art. 9, comma 2, lett. C).

In caso di recesso, l'ente recedente resta obbligato per le obbligazioni assunte e per le spese deliberate prima del recesso, salvo la convenzione non disponga diversamente (art. 5, comma 3).

La terza forma di gestione associata prevista dalla legge regionale è costituita dai **Consorzi** (art. 6), ammessi tuttavia, al contemporaneo verificarsi di due condizioni:

1. la funzione o il servizio deve essere già esercitata/o in forma consortile all'entrata in vigore della l.r. Veneto n. 18/2012;
2. il consorzio deve essere stato costituito per l'esercizio di un'unica funzione o servizio.

Uno dei pilastri della legge regionale in commento, infine, è costituito dal **Piano di Riordino Territoriale** (la cui disciplina è contenuta nell'omonimo capo IV, artt. 7 e 8), funzionale anche alla definizione dei criteri di accesso agli incentivi, approvato **con DGR 1417 del 06.08.2013**.

Alla definizione dei criteri di accesso agli incentivi provvede la Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle Autonomie Locali (in Veneto non ancora costituito) e, nelle more della sua istituzione, della Conferenza Permanente Regione - Autonomie Locali nonché della competente commissione consiliare (art. 9, comma 1). Le incentivazioni per le gestioni associate si distinguono in due tipologie:

- contributi, di natura corrente per finanziare le spese di esercizio e in conto capitale per sostenere le spese di investimento (art. 10);
- supporto formativo e tecnico-organizzativo, per fornire assistenza qualificata e formazione per amministratori e dipendenti degli enti locali (art. 11).

La ripartizione delle risorse disponibili viene strutturata distinguendo tra i criteri applicabili durante il periodo transitorio e quelli per il periodo a regime (trascorsi tre anni dall'entrata in vigore della l. n. 18). Durante il periodo transitorio, la Giunta regionale deve tenere conto dei seguenti criteri (art. 9, comma 2):

1. preferenza per le fusioni di comuni rispetto alle forme associative;
2. rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle forme associative previste nel piano di riordino territoriale;
3. durata minima associativa pari a cinque anni per le convenzioni;
4. dimensione associativa, con riferimento ai livelli demografici, o al numero di comuni associati, o al numero di funzioni gestite.

A regime, i criteri di preferenza per l'erogazione dei contributi sono i seguenti (art. 9, comma 3):

1. fusioni di comuni;

2. unioni di comuni;
3. convenzioni;
4. altre forme di esercizio associato;
5. rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle forme associative previste nel piano di riordino territoriale.

Dalla destinazione delle risorse rapportata alle varie forme di gestione associata contenuta nelle disposizioni di cui all'art. 9 si desume decisamente il favore del legislatore regionale per le fusioni e per le unioni di Comuni, considerate tra i criteri prioritari per accedere alla ripartizione dei fondi disponibili.

I contributi di natura finanziaria sono assegnati dalla Giunta, con appositi provvedimenti, previo parere del Consiglio delle Autonomie Locali e della commissione consiliare competente (art. 10, comma 1). Sono concessi annualmente, entro l'anno finanziario di riferimento, nei limiti della disponibilità di bilancio (art. 10, comma 4).

Come anticipato, si tratta sia di contributi di natura corrente, destinati a sostenere le spese di esercizio (art. 10, comma 1, lett. a), che di contributi in conto capitale a sostegno delle spese di investimento (art. 10, comma 1, lett. b).

Nel caso di contributi aggiuntivi che fossero previsti in ragione di eventuali trasferimenti dallo Stato a sostegno dell'associazionismo, i criteri di assegnazione seguirebbero il medesimo iter: deliberazione dalla Giunta, previo parere del Consiglio delle Autonomie Locali (art. 10, comma 2).

La Giunta regionale può inoltre prevedere l'assegnazione di contributi specifici finalizzati (art. 10, comma 3):

- alla redazione di studi di fattibilità di fusione tra Comuni;
- a concorso delle spese sostenute per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione a favore dei Comuni interessati ad avviare forme di gestione associata.

L'incentivo regionale per promuovere le gestioni associate e le fusioni è ulteriormente valorizzato dalla previsione di azioni dirette a supportare la formazione e l'assistenza agli enti locali implicati nel processo di riordino (art. 11).

La Giunta regionale, infatti, può prevedere specifiche azioni dirette per assicurare agli enti locali interessati:

- assistenza giuridico-amministrativa;
- interventi di formazione a favore di amministratori e dipendenti degli enti locali, che prevedano, tra l'altro, la condivisione di esperienze e l'approfondimento delle conoscenze.

Il percorso relativo al processo di fusione è invece regolato dalla LR n. 25/1992 come modificata dalla LR n. 22/2013 che verranno entrambe più specificatamente analizzate.

Le forme associative

L'interesse sempre maggiore che il legislatore ha rivolto alla gestione associata delle funzioni comunali si è nel tempo concretizzato anche nella definizione di una serie di istituti con cui gli enti locali potessero dare corso alle diverse forme di cooperazione. Già la legge n. 142/1990 conteneva tali previsioni, riprese e ampliate successivamente nel Testo Unico degli Enti Locali, di cui al D.lgs. n. 267/2000. Prima di esaminare le singole forme mediante cui può esercitarsi attualmente la gestione associata delle funzioni, è tuttavia necessario evidenziare, anche alla luce delle considerazioni contenute nei paragrafi precedenti, che la scelta della forma associativa deve precedentemente avvalersi di un attento studio di fattibilità, che consenta di individuare la soluzione in grado di garantire la maggiore efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa e i conseguenti benefici di natura economica. Tale studio deve prioritariamente considerare la determinazione dei punti di forza e delle criticità delle attività svolte dai singoli enti, l'esame del fabbisogno del territorio di riferimento, le caratteristiche demografiche degli enti partecipanti e la domanda di servizi dei cittadini, nonché, ovviamente, accertare che l'esperienza associativa si avvalga di solidi accordi di natura politica tra gli amministratori con l'obiettivo di realizzare i benefici precedentemente descritti.

a) Le Unioni di Comuni

L'originaria disciplina normativa delle unioni di comuni risale all'art. 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142 che, nel prevedere limiti alla dimensione demografica dei comuni partecipanti all'unione (i quali, tra l'altro, dovevano essere contigui ed appartenenti alla stessa provincia), imponeva, soprattutto, la condizione della futura fusione obbligatoria degli enti aderenti. La successiva legge n. 265 del 3 agosto 1999 ha introdotto modifiche significative, poi recepite dal TUEL, eliminando i suddetti vincoli. Quindi, in base al quadro normativo vigente, possono partecipare all'unione comuni di qualsiasi dimensione, non necessariamente contermini o appartenenti ad una stessa provincia. L'articolo 32 del TUEL definisce l'unione di comuni "l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi". Già dall'esame della definizione emergono due aspetti significativi: l'unione è ente locale, ovvero soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, distinto dai singoli comuni associati, e la sua finalità è proprio la gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi, al posto dei singoli comuni associati. A ciascun comune è concessa la facoltà di aderire ad una sola unione e le unioni possono, a loro volta, stipulare apposite convenzioni tra loro o con i singoli comuni. L'unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Rispetto al trasferimento delle funzioni dai comuni associati alle unioni, esso avviene in fase originaria, al momento della costituzione dell'unione medesima, ma anche eventualmente in tempi successivi, in

ragione di sopravvenute necessità dei comuni interessati. Come già indicato in precedenza, all'unione sono conferite le risorse umane e strumentali, da parte dei comuni associati, necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati. L'art. 33 del T.U.E.L. dispone che la promozione delle unioni di comuni deve essere svincolata da obblighi di successiva fusione prevedendo, comunque, benefici ulteriori da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione. L'unione, pertanto, ha perso l'originaria caratteristica della transitorietà, prodromica alla fusione di due o più comuni, diventando, a pieno titolo, un ente locale a tutti gli effetti, costituito stabilmente al fine di esercitare in maniera associata una pluralità di funzioni di competenza dei comuni partecipanti.

Sotto il profilo organizzativo, la disciplina delle unioni di comuni è stata novellata dal comma 3 dell'articolo 19 del D.L. n. 95/2012 che ha disposto quanto segue: sono organi dell'unione il presidente, la giunta e il consiglio; essi sono costituiti da amministratori in carica nei comuni associati, ai quali non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, indennità o altri emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti di ciascun esecutivo. Il consiglio dell'unione è, invece, composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Nello statuto, inoltre, sono individuate le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse necessarie. La legge 56/2014, come precedentemente illustrato, ha riscritto questa parte del testo unico prevedendo una maggiore autonomia statutaria nella composizione degli organi e nelle modifiche statutarie, che a seguito della costituzione dell'Unione, divengono poi di competenza dello stesso Consiglio e non più dei Consigli Comunali degli enti aderenti.

Una disciplina speciale, invero, è dettata per le unioni di comuni aventi popolazione inferiore ai 1.000 abitanti dall'articolo 16 del D.L. n. 138/2011, come modificato dal D.L. n. 95/2012. In questi casi, il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi; entro trenta giorni dalla data di istituzione dell'unione, il consiglio è convocato di diritto ed elegge il presidente dell'unione tra i sindaci dei comuni associati. Al presidente, che dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile, spettano le competenze che la legge attribuisce di norma al sindaco. La giunta dell'unione, invece, è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione.

b) Le Convenzioni

Se l'unione è un ente locale vero e proprio, cui l'ordinamento attribuisce piena personalità giuridica, il legislatore prevede una possibilità di associazione più flessibile mediante l'istituto della convenzione tra comuni. La convenzione è un istituto associativo previsto, per la prima volta, dalla legge 142 del 1990 con lo scopo di consentire ai comuni di avvalersi, per l'esercizio associato dei servizi e delle funzioni di competenza locale, di uno strumento estremamente più agevole dei consorzi - che rappresentavano, nel regime anteriore la legge 142 del 1990, la forma tradizionale ed esclusiva per realizzare la cooperazione tra gli enti locali. Infatti, deve osservarsi che la convenzione è lo strumento di cooperazione intercomunale dotato del maggior grado di flessibilità, in quanto agisce in maniera non traumatica sull'assetto amministrativo degli enti interessati, dando il via ad un processo che si presta ad essere proseguito in modo graduale e che, peraltro, resta nel completo dominio degli enti locali convenzionati. In particolare, la convenzione, a differenza di quanto accade con l'unione di comuni, non comporta la nascita di un nuovo soggetto giuridico distinto dagli enti interessati, ma dà luogo, più semplicemente, ad accordi tra gli stessi enti rivolti allo svolgimento, in maniera associata, di potestà pubbliche o di servizi,

attraverso i mezzi strumentali e le risorse umane messe a disposizione dagli enti locali. In altri termini, le funzioni e i servizi oggetto dell'accordo, benché svolti in forma associata, restano sempre nella titolarità degli enti partecipanti alla convenzione stessa.

Il riferimento normativo principale, relativo alla disciplina della convenzione è senza dubbio l'articolo 30 del TUEL. Occorre rilevare, peraltro, che il riferimento contenuto nell'art. 30 del D.lgs. n. 267/2000 a «funzioni e servizi determinati», non deve essere interpretato nel senso che per la gestione associata di ciascun servizio o di ogni funzione sia necessaria un'apposita convenzione (cd. convenzione monofunzionale); nulla osta, pertanto, all'ammissibilità di una convenzione che abbia ad oggetto una pluralità di compiti pubblici (cd. convenzioni polifunzionali). Il requisito della determinatezza dovrebbe essere inteso, piuttosto, nel senso che sia necessaria una previsione analitica delle funzioni e dei servizi da gestire in comune; ciò si rende necessario, peraltro, anche per la definizione precisa ed accurata dei reciproci obblighi e relazioni finanziarie che sorgono dalla convenzione, che rappresentano il contenuto necessario della stessa, imposto dal citato art. 30 del TUEL.

Il legislatore indica un contenuto minimo che deve essere determinato nella convenzione:

- 1) i fini che si intende perseguire attraverso la convenzione (es. il miglioramento della qualità di servizi, la razionalizzazione delle spese, il beneficio di economie di scala, ecc.);
- 2) la durata, che deve essere determinata;
- 3) le forme di consultazione degli enti contraenti;
- 4) i rapporti finanziari tra gli enti partecipanti;
- 5) i reciproci obblighi e garanzie.

Particolare importanza, nell'economia della convenzione, assume la determinazione degli obblighi e dei reciproci rapporti finanziari, in quanto è assolutamente necessaria l'individuazione dei costi della gestione associata allo scopo di provvedere alla ripartizione del peso economico della gestione tra gli enti partecipanti. È chiaro, inoltre, che nel computo della ripartizione economica del costo occorre tener presente sia le funzioni di coordinamento e direzione, sia il personale affidato alla gestione comune, sia, infine, le prestazioni di carattere economico rese dagli enti, quali garanzie, cauzioni, fornitura di mezzi strumentali.

Occorre poi rilevare che l'art. 6 della legge 265 del 1999 ha introdotto il comma 3-bis all'art. 24 della l. 142, oggi trasfuso nel comma 4 dell'art. 30 del D.lgs. n. 267 del 2000, che disciplina le modalità attraverso le quali possono concretamente attuarsi le convenzioni in esame. Ai sensi della citata norma, infatti, la convenzione può essere realizzata o attraverso la costituzione di un ufficio comune oppure attraverso l'istituto della delega di funzioni.

Con riferimento all'ipotesi di costituzione di un ufficio per lo svolgimento dei compiti messi in comune, occorre riscontrare gli elementi che differenziano tale ipotesi rispetto all'unione, la quale dà vita, a differenza della convenzione, ad una autonoma struttura dotata di personalità giuridica. Nel caso della costituzione dell'ufficio comune, invece, l'attività svolta dall'ufficio continua ad essere giuridicamente imputabile ai comuni convenzionati i quali non dismettono la titolarità della funzione o del servizio, che continua ad essere loro imputabile; con la convenzione solo il relativo esercizio avviene in forma associata. È chiaro che il vantaggio di una simile formula è duplice: da un lato, si evita una duplicazione di uffici; dall'altro, si libera il personale che fino a quel momento nei singoli enti convenzionati era preposto allo svolgimento dei compiti messi in comune. Occorre solo incidentalmente osservare che il personale preposto all'ufficio comune rimane dipendente dell'ente di appartenenza, ed è allo scopo

distaccato per lo svolgimento del servizio o della funzione nell'ambito dell'ufficio comune.

Nel caso della delega di funzioni, invece, gli enti convenzionati decidono di delegare lo svolgimento della relativa funzione ad uno degli enti convenzionati, il quale, in conformità ai principi propri della delega, gestisce il servizio o svolge la funzione nell'interesse e per conto dei deleganti.

c) Le **Fusioni**

Il testo unico degli enti locali (Tuel), come abbiamo visto, attribuisce alla Regione la competenza esclusiva di modifica dei confini territoriali dei Comuni in essa inclusi. Prevede inoltre la fusione affermando che “a norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale”.

La legge regionale che istituisce i nuovi Comuni, mediante fusione di due o più Comuni contigui, deve prevedere che alle comunità di origine o ad alcune di esse “siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi”. Il testo prosegue descrivendo la politica d'incentivazione delle fusioni, prevedendo che “al fine di favorire la fusione dei Comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono”.

Il venire meno dell'originaria strategia di riassetto fondata sulla leva “Unione” come rodaggio per la fusione ha costretto il legislatore a ridurre l'originaria autoritatività dell'approccio, determinando però in cambio un sostanziale stallo dell'effetto di razionalizzazione indotto ipotizzato a suo tempo.

Negli ultimi cinque anni, tuttavia, il fenomeno ha ripreso timidamente piede a partire da iniziative eterogenee e di non facile interpretazione: processi avviati per iniziativa politica (da parte cioè delle classi dirigenti locali o delle stesse Amministrazioni) o come esito di movimenti locali di autodeterminazione “identitaria”.

In tutti i casi, forme di risposta “dal basso” alla domanda di riprogettazione del territorio.

Le fusioni di Comuni sono a tutti gli effetti una frontiera delle politiche di riordino. L'esiguità dei casi che è possibile definire “consolidati” in Italia così come la diffusione ancora puntiforme delle esperienze di progetto in corso, non consentono ancora di delineare una fenomenologia puntuale di scala nazionale; consente tuttavia di fornire alcune caute considerazioni da sottoporre a futura verifica alla luce dei futuri sviluppi legislativi e politici, tanto locali quanto nazionali.

La fusione, in Italia, sta interessando sempre di più Comuni demograficamente “grandi”, mentre in Veneto, finora, ha riguardato solo piccoli comuni. Sono Comuni in grado di esprimere in molti casi una propria autonomia sia in termini identitari sia funzionali. Ma i casi problematizzano l'attualità della coincidenza tra livello amministrativo municipale e identità “di campanile”, prefigurando la nascita di istituzioni che per forma, regole, organizzazione poco hanno a che vedere con i Comuni come li conosciamo.

L'attuazione di progetti di questa entità, poi, se letta alla luce delle altre riforme in corso – in primo luogo: l'istituzione delle città metropolitane, in parallelo con la completa ridefinizione degli enti provinciali –, dà la misura di come l'entrata in scena di Comuni così fatti determinerebbe una revisione degli equilibri e dei pesi della governance territoriale, a tutti i livelli.

I Comuni di progetto prefigurati dai processi in corso sono tutti esito di processi di progressiva integrazione funzionale e politica, un'integrazione la cui efficacia si rintraccia nella genesi dei processi,

tutti avviati con delibera dei Consigli comunali e fortemente voluti dalla politica dei territori, quindi sulla scorta di una forte consapevolezza istituzionale del percorso intrapreso.

Questa evidenza va letta come sintomo dell'integrazione tra l'azione di governo municipale e l'azione riformatrice del governo regionale, due livelli capaci di dialogo e confronto su un'idea di "riordino" di sostanza e fatta per durare.

Gli incentivi delineati pur essendo significativi rispetto alla possibilità di erogare nuovi servizi senza aggravio fiscale a carico dei cittadini dei comuni aderenti la proposta di fusione, non possono da soli motivare una scelta così determinate e per certi versi irreversibile.

d) Analisi costi e benefici tra le diverse opzioni

La scelta della modalità di gestione associata definita dal legislatore e recentemente confermata pone una alternativa secca tra tre modelli: fusione, unione o convenzione.

Tale scelta non è vincolante, per nessuno dei comuni aderenti: la fusione rappresenta, pertanto, una scelta opzionale volontaria.

La scelta dell'una o dell'altra forma di gestione associata presuppone una diversa scelta strategica da parte dell'ente locale sia dal punto di vista politico che tecnico-gestionale. Dal punto di vista politico, in particolare, la convenzione lascia pressoché intatte le singole realtà istituzionali ed è quella più semplice da realizzare; inoltre consente un approccio graduale all'esercizio associato. Essa, tuttavia, si caratterizza per una governance debole o inesistente.

Dal punto di vista tecnico, invece, oltre a dare attuazione agli accordi presi nella fase politica, bisogna fare i conti con la criticità della scarsa flessibilità dei modelli organizzativi e la difficoltà di una gestione dinamica delle stesse funzioni, soggette ai diversi input dei soggetti partecipanti alla convenzione. I Comuni mantengono infatti la titolarità giuridica delle funzioni, delle risorse e del personale e questo complica non poco la gestione nella prospettiva dell'esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali.

Non a caso la norma prevede che la convenzione duri almeno tre anni e che al suo termine gli enti debbano dimostrare di aver raggiunto, secondo modalità da disciplinare con un apposito decreto, un significativo livello di efficienza ed efficacia nella gestione.

Al contrario l'unione e ancora di più la Fusione diventa, e lo sarà sempre più nella prospettiva della costruzione di un robusto ente locale di base, l'ente maggiormente in grado di assicurare una visione di governo strategica e una più efficiente ed efficace gestione delle funzioni e dei servizi comunali. Il Comune nato a seguito della fusione è dotato evidentemente di una governance certamente più forte ed efficiente rispetto a quella della Unione e della convenzione per quanto attiene all'ordinamento finanziario e amministrativo oltre che dal punto di vista della gestione.

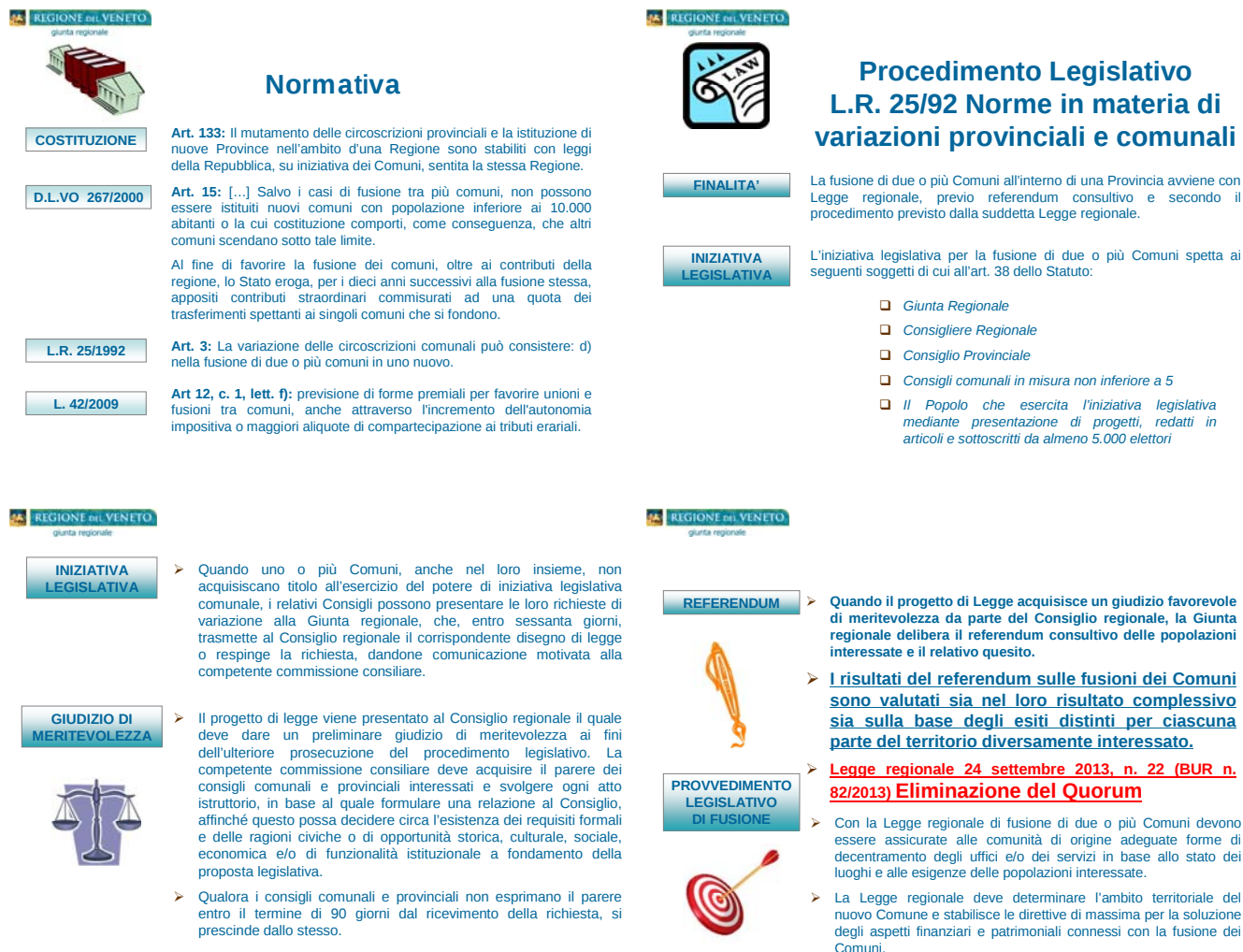
La convenzione, inoltre, rischia di appesantire il bilancio del comune capofila, sul quale si scaricano anche le quote di spesa riferite agli altri comuni convenzionati. La questione, prima dell'intervento della L. 147/2013 si poneva soprattutto in relazione al patto di stabilità² interno, mentre oggi riguarda la determinazione da parte del comune capofila, del proprio assetto organizzativo che dovrà farsi carico di un maggior aggravio di lavoro dovuto alla convenzione medesima, soprattutto per i servizi di staff (ragioneria, segreteria, ecc.).

La scelta della fusione, infine, è anche vantaggiosa rispetto alla gestione delle risorse umane.

² Ora abolito dal comma 707 dell'art. 1 della L. 28.12.2015 n. 208 (c.d. Legge di Stabilità).

1.2 Procedure normative riguardanti la Fusione di Comuni.

Il procedimento normativo riguardante la fusione di Comuni in Veneto può essere riassunto secondo i seguenti schemi:



Il quadro normativo prevede un importante incentivo finanziario contenuto nell'art. 20 della "spending review" (dl 95/2012 conv. In L. 135/2012), *Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali*, (confermato dalla L. 56/2014 e "raddoppiato" dalla L. 28.12.2015 n. 208) "che dispone:

1. A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'[articolo 15, comma 3, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000](#), è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti.
2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano per le fusioni di comuni realizzate negli anni 2012 e successivi.
3. Con decreto del Ministro dell'interno di natura non regolamentare sono disciplinate modalità e termini per l'attribuzione dei contributi alla fusione dei comuni.
4. A decorrere dall'anno 2013 sono conseguentemente soppresse le disposizioni del regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali, approvato con [decreto del Ministro dell'interno del 1° settembre 2000](#), incompatibili con le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo.

La rinnovata attenzione del legislatore per le fusioni di comuni è stata ulteriormente confermata dalla tempestiva emanazione del relativo decreto attuativo che sostituisce il precedente D.M. 318/2000.

Il provvedimento, infatti, è identificato come “*DECRETO 10 ottobre 2012. Modalità e termini per il riparto dei contributi spettanti, a decorrere dall'anno 2013, ai comuni scaturenti da procedure di fusione realizzate negli anni 2012 e successivi*” ed è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale N. 242 del 16 Ottobre 2012. Questa previsione normativa è risultata di estrema importanza per i risvolti economici (trasferimenti erariali aggiuntivi a favore delle fusioni di comuni) in quanto ha reso possibile una stima sui possibili trasferimenti erariali derivanti dalla fusione. Questa normativa sui contributi è stata nuovamente rivista con il Decreto del Ministero dell'Interno 21.01.2015³

³ Visto l'art. 15, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche ed integrazioni, il quale per favorire le fusioni dei comuni, prevede, per la durata complessiva di dieci anni, appositi contributi straordinari, commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono;

Visto l'art. 12, comma 1, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014 n. 68, in base al quale il contributo straordinario previsto dal richiamato art. 15, comma 3, del decreto legislativo n. 267 del 2000 è erogato dall'anno successivo alla decorrenza della fusione prevista dal decreto regionale istitutivo. Per le sole fusioni che decorrono dal mese di gennaio dell'anno successivo alla loro istituzione, il contributo straordinario decennale viene erogato dallo stesso anno di decorrenza della fusione;

Visto l'art. 20, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come sostituito dall'art. 1, comma 118-bis della legge 7 aprile 2014, n. 56, introdotto dall'art. 23, comma 1, lettera f-ter), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, il quale prescrive che, a decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'art. 15, comma 3, del citato testo unico o alla fusione per incorporazione di cui all'art. 1, comma 130 della legge n. 56 del 2014, è commisurato al venti per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti, in misura comunque non superiore a 1,5 milioni di euro;

Considerato che il successivo comma 2, del richiamato art. 20 del decreto-legge n. 95 del 2012, prevede, ad eccezione di quanto per esse esplicitamente previsto, che alle fusioni per incorporazione si applicano tutte le norme previste dal citato art. 15, comma 3, del più volte richiamato testo unico sull'ordinamento degli enti locali;

Considerato che il comma 3, del medesimo art. 20, stabilisce che le disposizioni previste dal richiamato comma 1 si applicano per le fusioni di comuni istituite negli anni 2012 e successivi;

Visto l'ulteriore comma 4, del richiamato art. 20, il quale rinvia ad un decreto del Ministero dell'interno, di natura non regolamentare, la disciplina delle modalità e dei termini per l'attribuzione dei contributi erariali alla fusione dei comuni e alla fusione per incorporazione;

Visto il decreto del Ministero dell'interno dell'11 giugno 2014 con i quali sono state definite, a decorrere dall'anno 2014, le modalità ed i termini per il riparto dei contributi alle fusioni dei comuni;

Ritenuto che a seguito della diversa disciplina intervenuta in materia di fusioni tra enti locali, il decreto 11 giugno 2014 risulta superato e quindi si rende necessario, a valere dall'anno 2014, rideterminare le modalità ed i termini per l'attribuzione dei contributi alla fusione dei comuni e alle fusioni per incorporazione;

Visto, altresì, il comma 5 dell'indicato art. 20 del decreto-legge n. 95 del 2012, il quale stabilisce che, a decorrere dall'esercizio 2013, sono soppresse le disposizioni del regolamento approvato con decreto del Ministro dell'interno del 1° settembre 2000, n. 318, attinenti i criteri di riparto dei fondi erariali assegnati per il finanziamento delle procedure di fusione tra comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali, incompatibili con le disposizioni di cui ai commi 1, 3 e 4 del medesimo art. 20;

Considerato che agli enti locali appartenenti ai territori delle regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché agli enti locali appartenenti alle province autonome di Trento e Bolzano, non viene attribuito il contributo di cui al presente decreto in quanto trattasi di territori in cui vige una speciale disciplina per l'attribuzione dei trasferimenti agli enti locali o anche per il finanziamento delle citate province autonome;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;

Ritenuto, pertanto, che l'atto da adottare nella forma di decreto consiste in una attività amministrativa i cui contenuti hanno natura prettamente gestionale;

Decreta

Art. 1 Finalità del provvedimento

1. Il presente provvedimento definisce, a decorrere dall'anno 2014, le modalità ed i termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai comuni istituiti dall'anno 2014 in conseguenza di procedure di fusione di comuni o fusione per incorporazione.

Art. 2 Modalità di attribuzione del contributo

È di tutta evidenza che il rischio di questo contributo erariale aggiuntivo è costituito dall'articolo relativo allo stanziamento disponibile “...nel limite degli stanziamenti finanziari previsti”, ma è pure prevedibile che per quanto possa essere contenuto costituirà pur sempre un significativo apporto di risorse per il nuovo comune.

La L.R. 18 contiene un'analogia previsione anche se non contiene ancora i criteri per l'attribuzione dei contributi, elemento essenziale per determinare la distribuzione e la quantificazione delle risorse destinate ai comuni interessati alla fusione oggetto del presente studio.

Nel corso del 2014 la Regione Veneto con propria DGR 1056 del 24-06-2014 ‘Criteri e modalità per l’assegnazione e l’erogazione di contributi alle fusioni dei Comuni (L.R. 18/2012)’ ha fissato i parametri per l’erogazione di un contributo straordinario una tantum per le due fusioni di comuni del bellunese il cui iter per la fusione ha avuto un esito finale positivo, ovvero la fusione tra i Comuni di Quero e Vas e tra i Comuni di Castellavazzo e Longarone.⁴

1. Dall'anno 2014, ai comuni di cui all'art. 1, spetta, per un periodo di dieci anni, dalla decorrenza della fusione prevista dal decreto regionale istitutivo, un contributo straordinario pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti ai medesimi enti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti, ed in misura non superiore per ciascuna fusione a 1,5 milioni di euro.

2. La quantificazione del contributo annuale, che deriva dai fondi erariali stanziati e dal numero degli enti che ogni anno ne hanno diritto, sarà assicurata nel limite massimo dei richiamati fondi. Qualora il fondo risultasse insufficiente alla copertura delle richieste pervenute, il contributo è assegnato mediante riparto del fondo stesso, secondo il criterio proporzionale.

3. Ai fini dell'attribuzione del contributo erariale in argomento le regioni devono inviare, entro e non oltre il mese successivo al loro provvedimento, copia della legge regionale istitutiva della fusione al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale della finanza locale, piazza del Viminale, 1 - 00184 Roma - Ufficio sportello unioni all'indirizzo mail: finanzalocale.prot@pec.interno.it.

Art. 3 Ampliamento delle fusioni

1. Nel caso di ampliamento del numero degli enti facenti parte di un comune costituito mediante fusione, la regione che ha adottato il provvedimento di ampliamento deve inviare, entro e non oltre il mese successivo al provvedimento, copia della legge regionale di ampliamento della fusione al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale della finanza locale, piazza del Viminale, 1 - 00184 Roma - Ufficio sportello unioni all'indirizzo mail: finanzalocale.prot@pec.interno.it. L'ampliamento del numero degli enti facenti parte di un comune nato per fusione comporta la rideterminazione del contributo straordinario attribuito originariamente a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo al provvedimento regionale di ampliamento, ferma restando la decorrenza originaria del contributo straordinario attribuito al comune fuso prima del provvedimento regionale di ampliamento.

Art. 4 Abrogazione

1. Il decreto del Ministero dell'interno dell'11 giugno 2014 è abrogato.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

4

DECRETI DEL DIRETTORE DELLA SEZIONE EE.LL. PERSONE GIURIDICHE CONTROLLO ATTI SERVIZI ELETTORALI E GRANDI EVENTI

(Codice interno: 284572)

DECRETO DEL DIRETTORE DELLA SEZIONE EE.LL. PERSONE GIURIDICHE CONTROLLO ATTI SERVIZI ELETTORALI E GRANDI EVENTI n. 140 del 03 settembre 2014

Assegnazione contributi straordinari ai Comuni istituiti a seguito del procedimento di fusione, anno 2014. L.R. n. 18/2012. Impegno e liquidazione delle spese.
[Enti locali]

1.3 La data del referendum consultivo, i costi del suo svolgimento e le delibere consiliari

L'esame delle leggi che regolano la materia del referendum prevede che spetti alla Regione Veneto assumere le competenze relative allo svolgimento dell'intero procedimento referendario, compresa la decisione relativa alla data della votazione, che di norma, non potrà avvenire in concomitanza con altre consultazioni elettorali.

Questa conclusione è coerente anche rispetto ai **costi** per lo svolgimento del referendum, essendo gli stessi **a totale carico della Regione** in quanto il procedimento referendario consultivo è di competenza regionale.

La proposta di referendum sarà comunque determinata dalla volontà dei consigli comunali di richiedere alla Regione l'attivazione della sopra richiamata procedura. Nello studio della fusione del Medio Polesine l'iniziativa consiliare si è svolta in due momenti, la prima di adozione (paragonabile a una procedura urbanistica) e la seconda di vera e propria approvazione. Il periodo intercorrente tra le due deliberazioni consiliari ha consentito di formulare eventuali proposte e osservazioni, controdedotte prima dell'approvazione finale.

Tale soluzione non è contraria alle disposizioni legislative regionali che prevedono solamente la chiara espressione del consiglio comunale, in ordine alla volontà di fusione, lasciando ampio margine alle amministrazioni locali di determinare le modalità con cui perseguirla.

Si deve evidenziare, infine, come le uniche quattro fusioni che hanno superato il vaglio del referendum popolare, negli anni scorsi, riguardano proprio i Comuni appartenenti alle ex Comunità montane ovvero Quero / Vas e Longarone / Castellavazzo e recentemente (17.01.2016) i Comuni di Forno di Zoldo e Zoldo Alto (Val Zoldana) e i Comuni di Farra d'Alpago, Pieve d'Alpago e Puos d'Alpago (Alpago). Hanno avviato l'iter per la fusione anche i vicini Comuni di Este e Ospedaletto Euganeo, la cui data per il referendum, inizialmente stimata tra fine febbraio e inizio marzo 2016, ha subito un rinvio.

Parametri	Importo contribuito
Numero di Comuni	Euro 100.000,00 per Comune con un massimo di Euro 200.000,00
Popolazione nuovo comune	Euro 10,00 per abitante con un massimo di Euro 50.000,00
Spesa corrente	Euro 50.000,00 in misura fissa a cui si aggiunge l'aliquota dello 0,5% da applicare sulle spese correnti, con un importo massimo di contributo di Euro 100.000,00

COMUNE	Numero Comuni Quota Importo	Popolazione nuovo Comune Quota Importo	Spesa corrente Quota Importo	Totale importi	Contributo assegnato
1-QUERO VAS (BL) N° comuni:2 Popolazione:3338 ab. Spesa corrente: Euro 2.452.367,44	Euro 200.000,00	Euro 33.380,00	Euro 50.000,00 quota fissa Euro 12.261,83	Euro 295.641,83	Euro 295.641,83
2-LONGARONE (BL) N° comuni:2 Popolazione: 5555 ab. Spesa corrente: Euro 8.241.676,45	Euro 200.000,00	Euro 50.000,00 (limite massimo)	Euro 50.000,00 quota fissa Euro 41.208,38	Euro 341.208,38	Euro 341.208,38

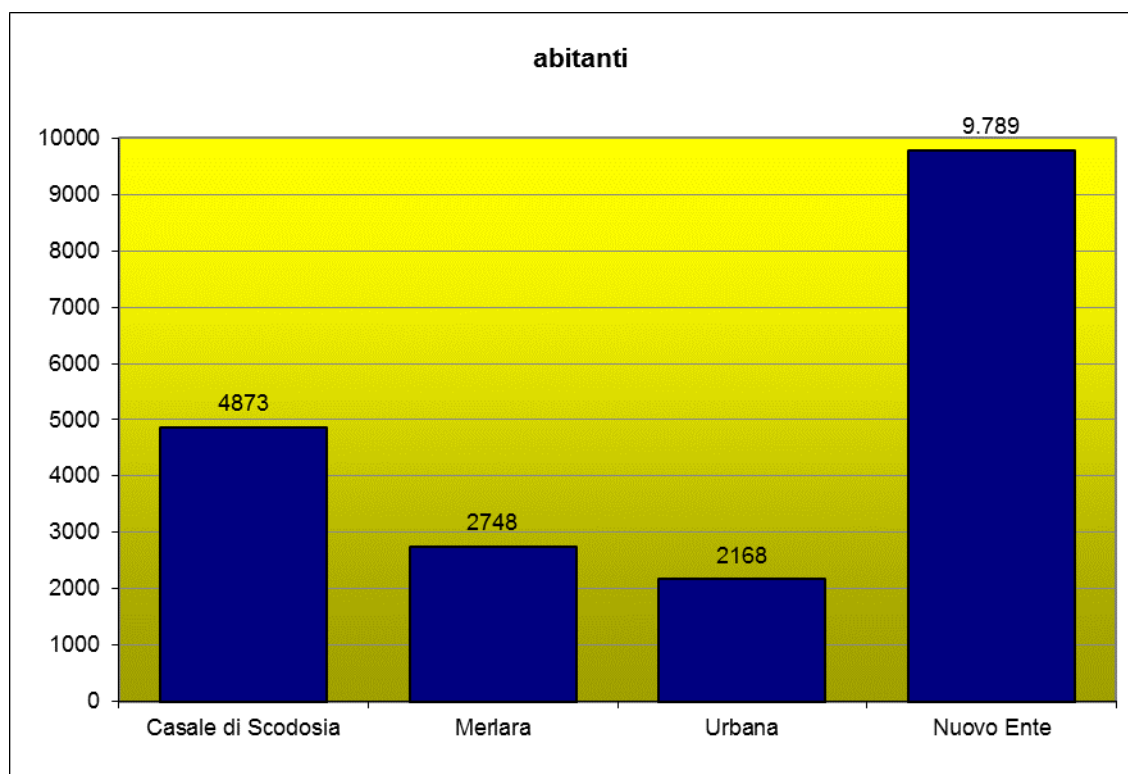
Caratteristiche demografiche e socio – economiche

Sommario: 2.1 Dimensione demografica. – 2.2 Tipologia e articolazione delle attività produttive. - 2.3 Struttura dell'occupazione. - 2.4 Servizi scolastici, socio sanitari e assistenziali, servizi culturali, ricreativi, religiosi.

2.1 Dimensione demografica

La documentazione che segue serve per la comprensione e l'analisi della consistenza demografica dei comuni coinvolti nel processo di fusione.

La rilevazione è di fonte Istat riferita alla statistica ufficiale annuale sulla popolazione di ciascun comune al 31.12.2014.



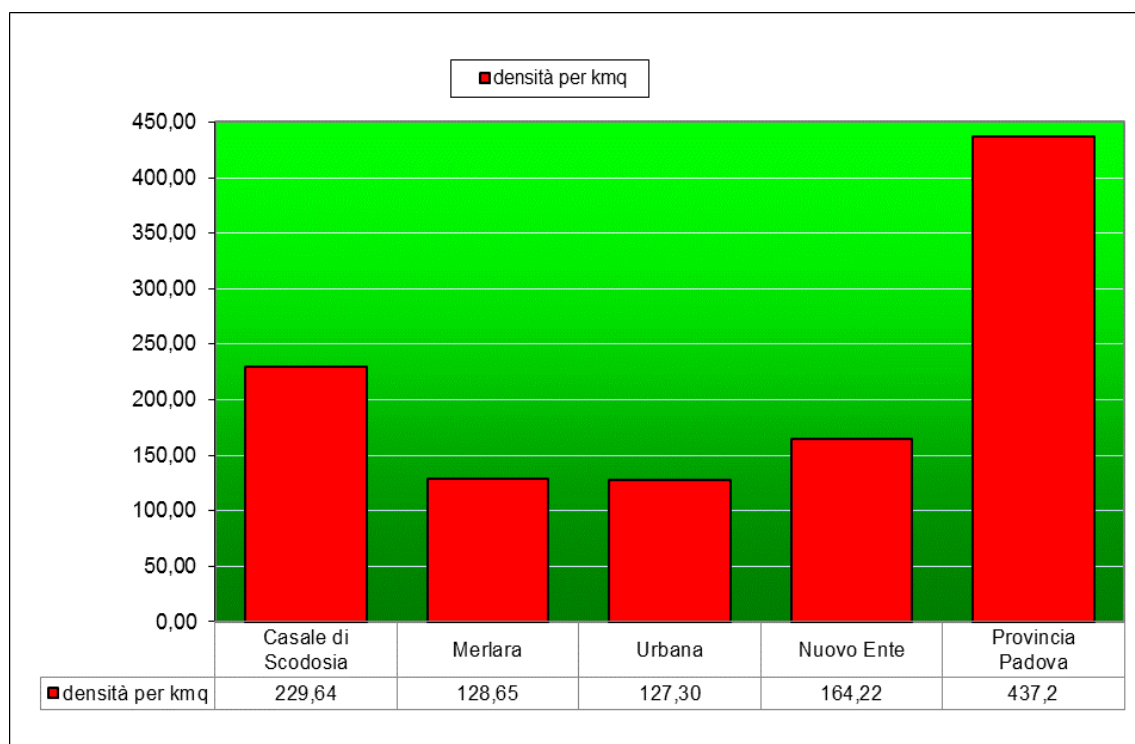
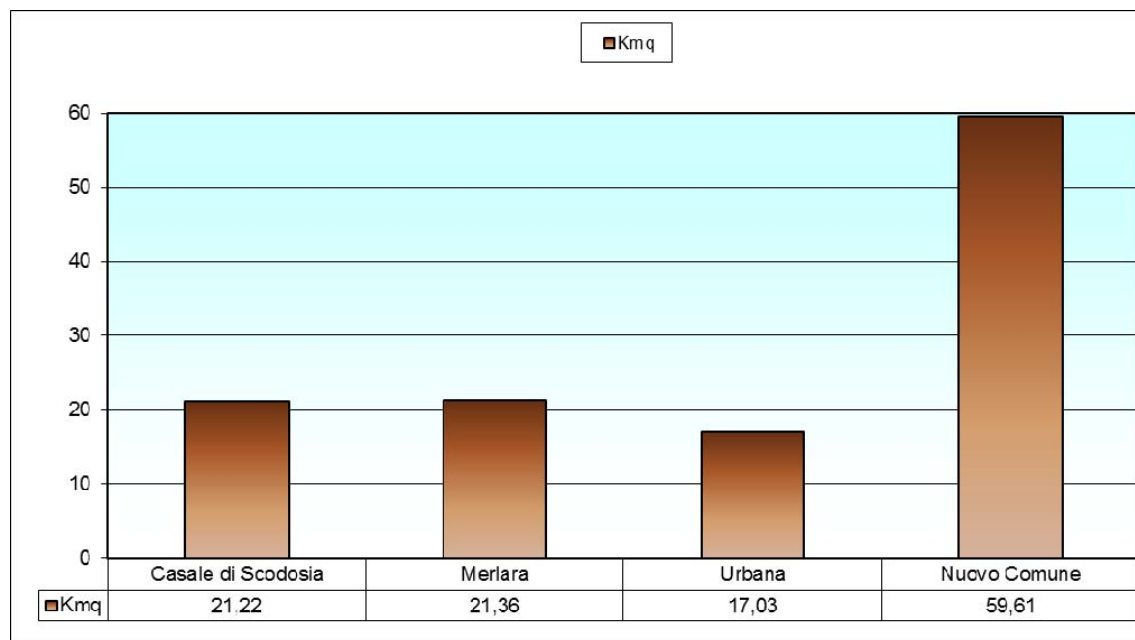
Come evidenziato dal grafico i comuni coinvolti nel progetto di fusione appartengono tutti alla fascia demografica inferiore ai 5.000 abitanti, quindi al di sotto della soglia minima che consentirebbe l'esonero dagli obblighi di gestione associata.

Una seconda considerazione riguarda l'omogeneità sostanziale delle amministrazioni coinvolte, strutturalmente identiche nell'organizzazione dei servizi nonostante il divario demografico tra il comune di minore dimensione demografica – Urbana 2.168 abitanti - e il comune di maggiore dimensione demografica – Casale di Scodosia 4.873 abitanti – percentualmente significativo essendo superiore al 100%.

Una considerazione finale per evidenziare le conseguenze derivanti dal risultato demografico del nuovo ente nell'ipotesi di esito positivo del processo di fusione, attiene alla nuova dimensione demografica, di poco inferiore ai 10.000, la quale consentirebbe una rappresentanza istituzionale sostanzialmente adeguata nel numero dei componenti il nuovo Consiglio Comunale (12 consiglieri + il Sindaco) ma forse troppo "compressa" nel caso della Giunta (4 componenti + il Sindaco); inoltre per i due Comuni con soglia demografica inferiore ai 3.000 abitanti viene meno la possibilità del III° mandato per l'elezione del Sindaco (novità introdotta dalla "Delrio", L. 56/2014). Nel corso di questi anni si sono susseguite norme altalenanti tra

vantaggi e obblighi per i comuni con soglia demografica inferiore ai 10.000 abitanti, quali, ad esempio, gli obblighi derivanti dal contenimento dei costi degli enti locali (patto di stabilità entrato in vigore anche per i comuni a dimensione demografica superiore ai 1000 abitanti dal 01.01.2013), contenimento delle spese del personale e futuri adempimenti contabili previsti dal dl 174/2012, acquisti mediante Centrale Unica di Committenza, ecc.. La soglia prossima ai 10.000 abitanti è ritenuta comunque congrua dal piano di riordino territoriale voluto dalla Regione Veneto con DGR 1417 del 06.08.2013 che individua, nel caso di gestioni associate, un Ambito Territoriale Ottimale di almeno 8.000 abitanti, per questa parte del Veneto, normativa che in questo caso non andrebbe applicata trattandosi di fusione di comuni.

La dimensione demografica rapportata ai 10.000 abitanti sarà utilizzata anche per l'analisi di benchmarking per capire le dinamiche e per confrontare le ipotesi di organizzazione di un ente avente dimensioni simili a quelle analizzate.

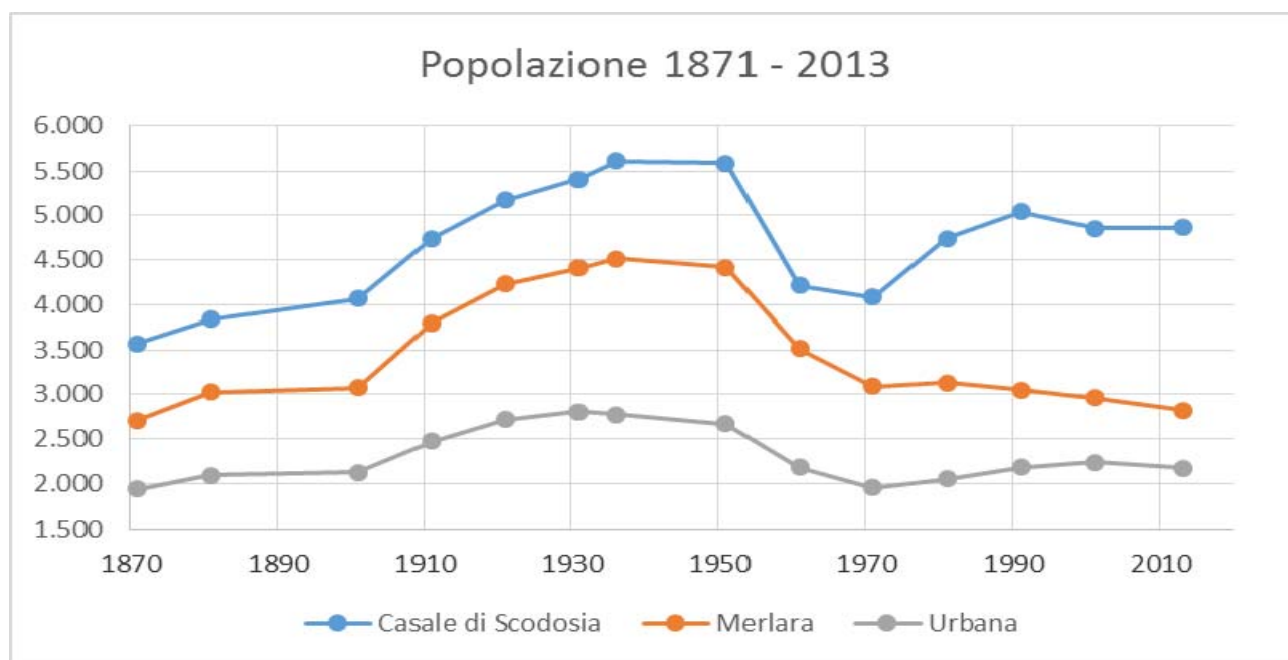


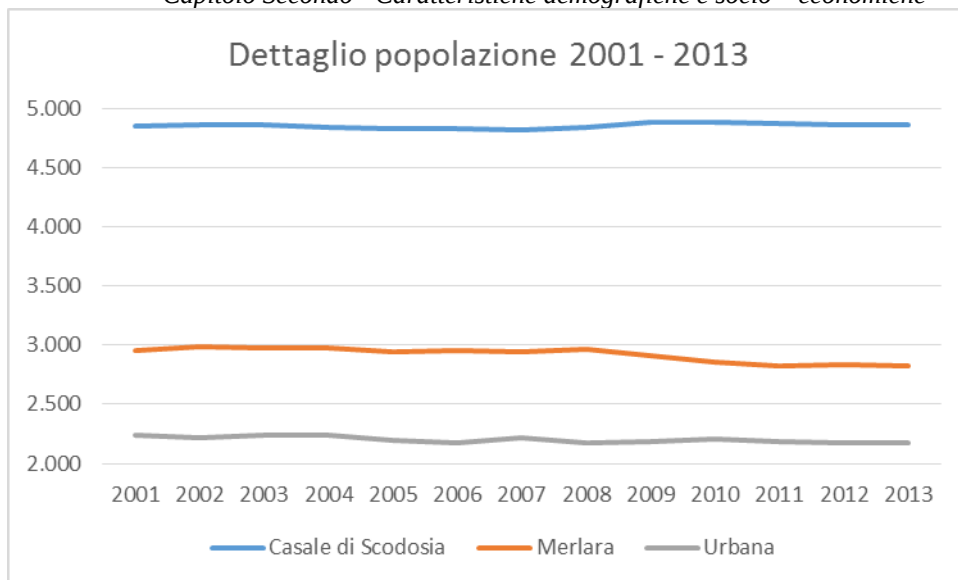
I grafici sopra riportati chiariscono come l'indice demografico dei 3 comuni coinvolti nel processo di

fusione comporti una ridotta capacità insediativa a fronte di un ampio territorio da amministrare, considerazione rapportata ai dati medi della Provincia di Padova. Tale contesto è omogeneo a tutta la parte riguardante il basso Veneto (Polesine, zone sud delle provincie di Padova, Vicenza e Verona), aventi territori a bassa dimensione demografica.

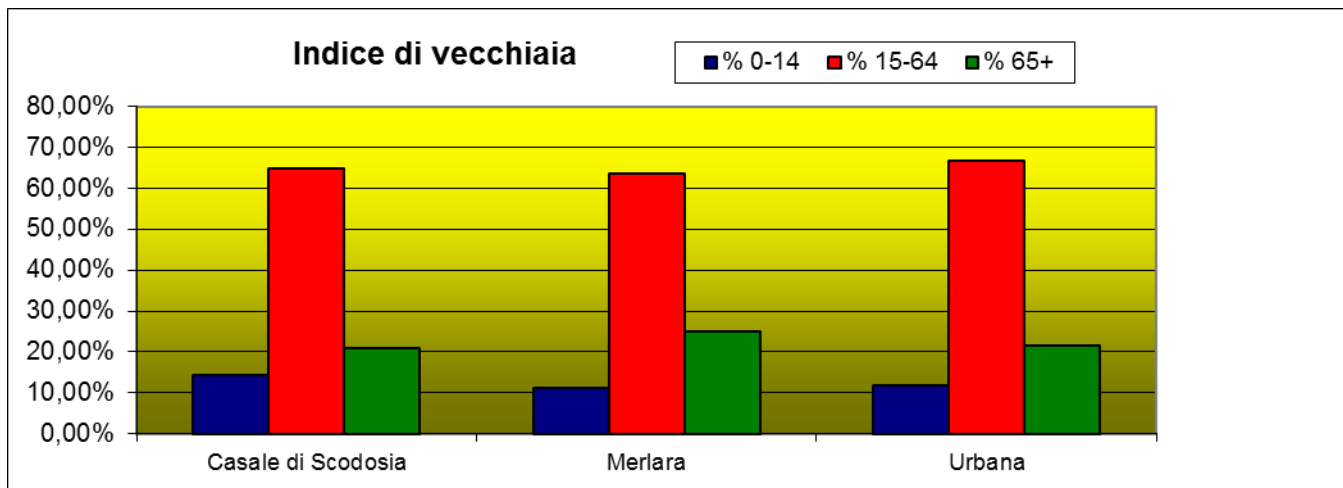
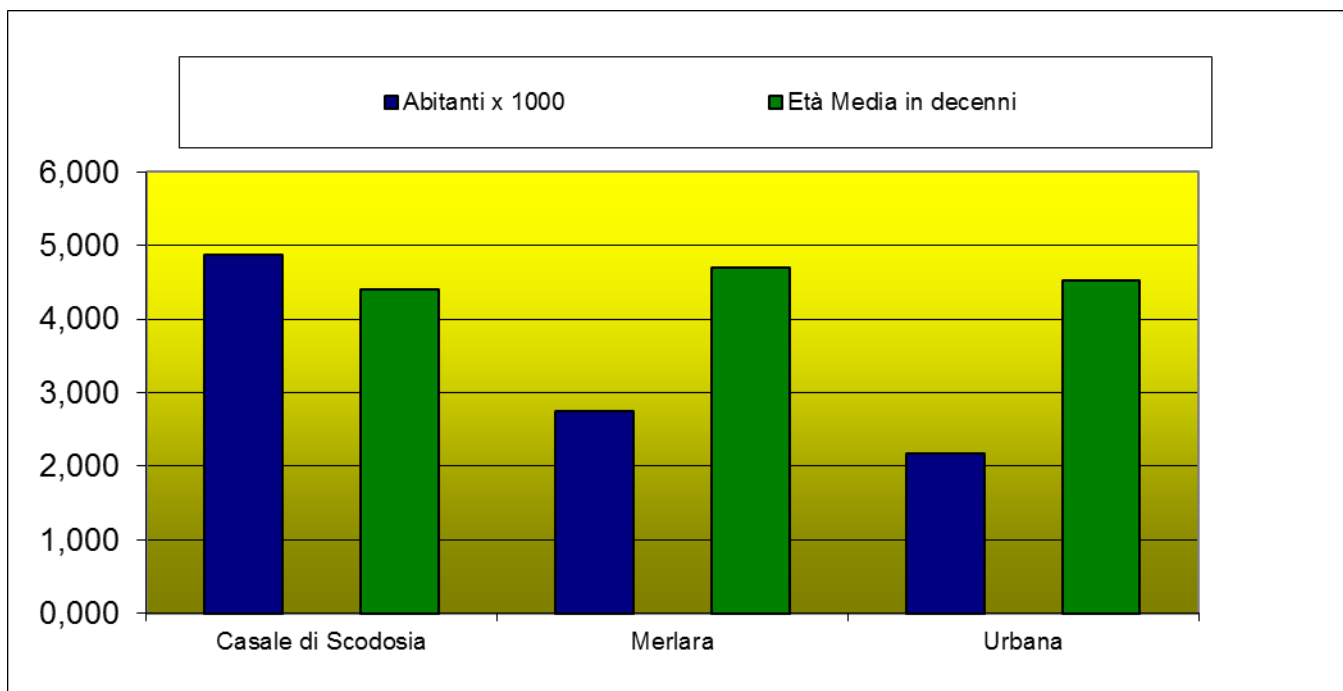
La densità demografica chiarisce le motivazioni per la maggiore incidenza dei costi di alcuni servizi comunali rispetto a quelli di altri comuni in quanto le ampie dimensioni territoriali influiscono decisamente sui costi finali (es. la raccolta rifiuti, il trasporto scolastico, le manutenzioni del verde, l'illuminazione pubblica, le manutenzioni stradali, ecc.).

L'ultima analisi dei dati demografici esamina le dinamiche dal 1871 ad oggi e le dinamiche dell'ultimo decennio. I risultati confermano un'omogeneità in tutta la bassa padovana - e anche del Polesine, e dimostrano un progressivo esodo della popolazione a partire dagli anni '50 (in Polesine ciò è riconducibile alla grande alluvione del 1951), probabilmente verso territori dove l'economia ha avuto maggiori tassi di crescita. Una parziale inversione di tendenza la si è riscontrata nel Comune di Casale di Scodosia tra gli anni '70 e '90, dove il settore economico del mobile, prima della globalizzazione del mercato, aveva creato posti di lavoro e sviluppo di aree industriali. Nell'ultimo decennio, inoltre, non sono intervenute inversioni di tendenza anche se si è assistito a una staticità dei fenomeni migratori. Un possibile incremento demografico si potrà constatare solo se i realizzati investimenti infrastrutturali – completamento dell'Autostrada Valdstico Sud, il cui tratto finale è stato inaugurato lo scorso 31.08.2015, potranno trovare un più favorevole contesto economico rispetto alla grave congiuntura alla quale stiamo assistendo. La nuova arteria autostradale potrà favorire l'insediamento e il consolidarsi di realtà produttive, apportando significativi spostamenti immigratori a favore dei comuni esaminati nel presente studio. La stessa economia agraria, settore economico forte in tale contesto, non sta vivendo un nuovo periodo di rilancio e di riqualificazione delle specialità produttive (orto frutta) nonostante l'ottima qualità delle produzioni provenienti da questi territori.



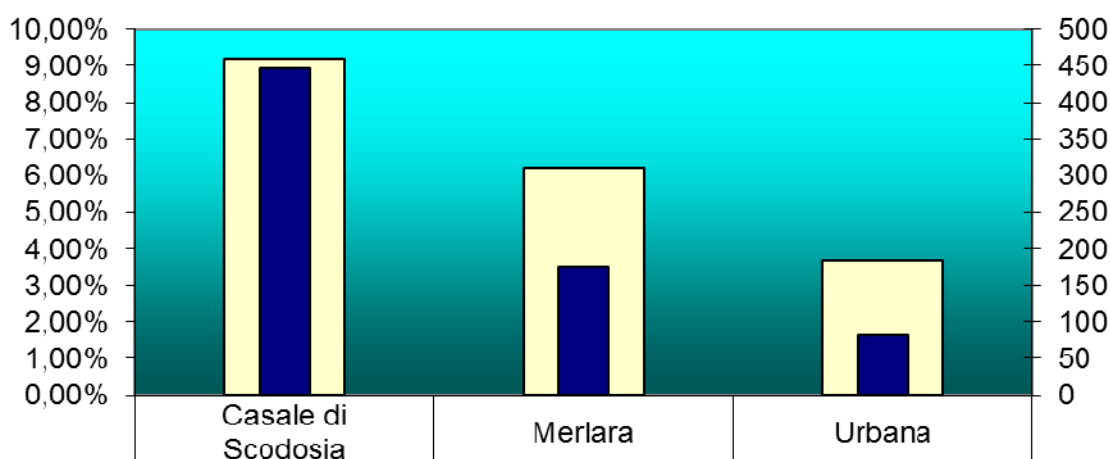


Per completezza d'informazione si allegano alcuni altri dati sulla composizione della popolazione.



Presenza stranieri

□ % Stranieri anno 2014 ■ Residenti Stranieri



% Stranieri anno 2014	Casale di Scodosia	Merlara	Urbana
	9,20%	6,20%	3,70%
Residenti Stranieri	446	174	81

Residenti stranieri per nazionalità



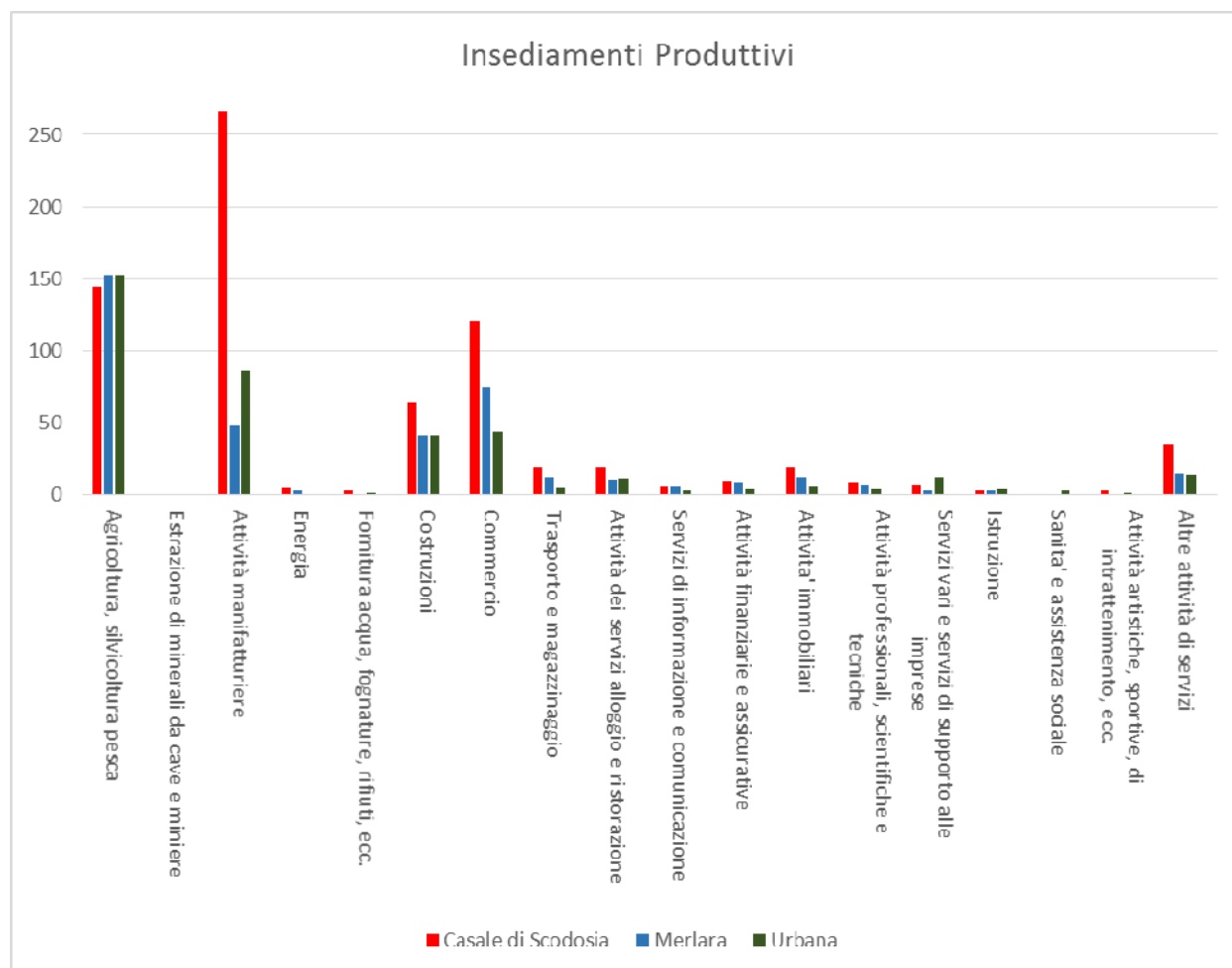
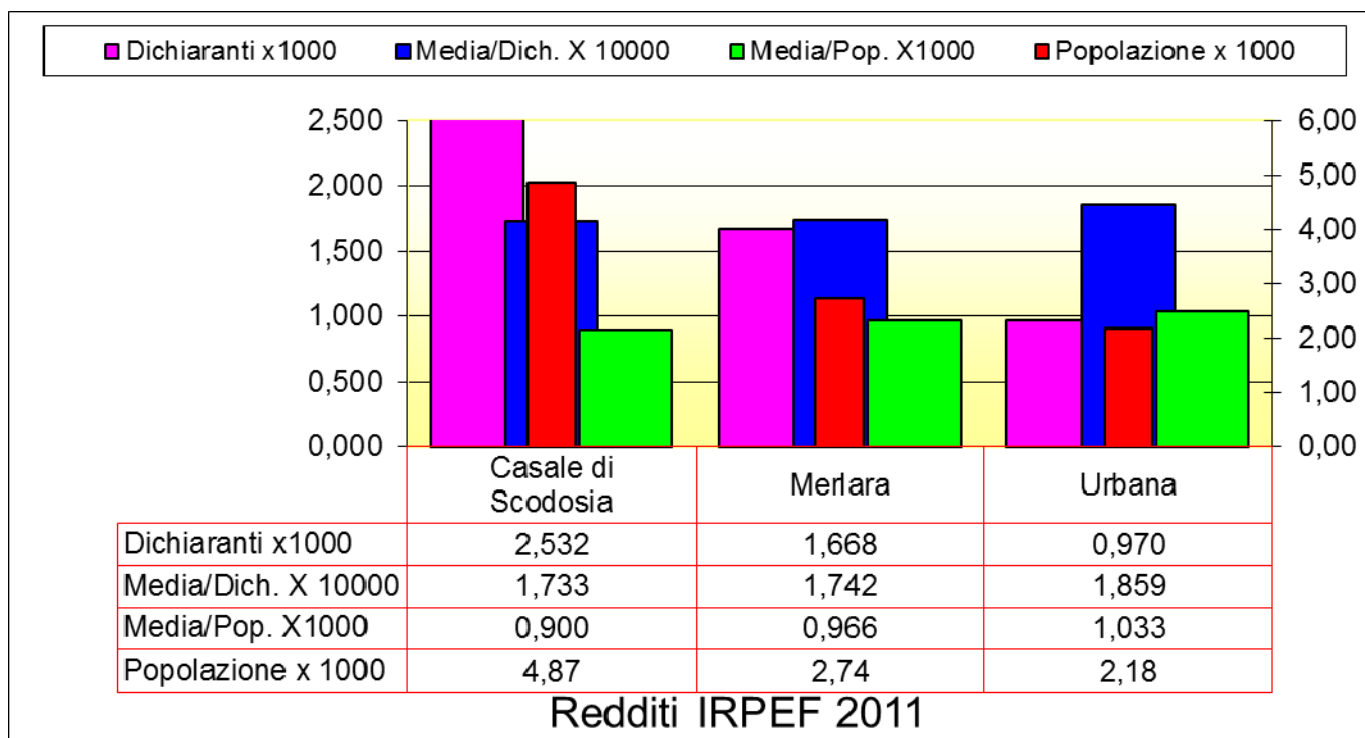
2.2 Tipologia e articolazione delle attività produttive;

2.3 Struttura dell'occupazione.

L'analisi delle caratteristiche economiche del territorio è stata acquisita dai dati in possesso dalla Camera di Commercio di Padova.

È possibile evidenziare anche in questo caso, una omogeneità di caratteristiche tra tutti i tre comuni oggetto del presente studio e una loro sostanziale identità con la parte prevalente del territorio del "comprensorio" economico del montagnanese.

Dichiarazione dei redditi (anno 2011)



SINTESI DATI STRUTTURALI PER COMUNI - Provincia di Padova - Informazioni disponibili a giugno 2015

Comuni	Superf. Km2	popolaz. residente	n. ab. per Km2	Industria e terziario		sedi impresa di cui			Insed. Prodd.	
				Addetti	Reddito prodotto milioni €	Totale	Imprese artigiane	Industria e terziario	Totale	Industria e terziario
CASALE DI SCODOSIA	21,2	4864	229,2	1754	136	566	268	445	689	566
MERLARA	21,4	2821	132,1	574	64	306	89	187	354	227
URBANA	17	2172	127,5	658	57	57	127	201	362	235
PROVINCIA	2.147	936.233	436,1	310.317	26.010	89.494	26.763	76.714	108.245	95.071

Comuni	Num. Abitanti per:			Totale insediamenti per settori					
	Totale insed.	Insed. Industria e terziario	Imprese artigiane	Att. Agr.	Industria	Costruz.	Comm.	Servizi	U.I.
CASALE DI SCODOSIA	7,1	8,6	18,1	123	255	56	140	111	4
MERLARA	8,0	12,4	31,7	127	50	35	80	62	0
URBANA	6,0	9,2	17,1	127	84	36	61	54	0
PROVINCIA	8,6	9,8	35,0	13.174	14.648	14.518	34.759	30.833	313

IMPRESE CENSIMENTO 2001 - 2011

	Imprese private																		Totale	Istituz. Pubb liche	Istituz. Non profit	Totale Imprese
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	P	Q	R	S				
	AGR	ESTR	MAN	ENE R	ACQ	COST	COM	TRAS	RIST	INF	FIN	IMM	PROF	S-IMP	ISTR	SAN	RIC	A-SER				
CASALE SCODOSIA 2001	4	0	257	0	1	48	122	18	9	3	6	4	24	5	2	9	3	21	536	1	20	557
CASALE SCODOSIA 2011	3	0	207	1	1	40	94	14	15	3	3	12	33	5	0	10	4	22	467	1	20	488
Valore %	-25	-	-19	-	0	-17	-23	-22	67	0	-50	200	38	0	-100	11	33	5	-13	0	0	-12
Valore assoluto	-1	0	-50	1	0	-8	-28	-4	6	0	-3	8	9	0	-2	1	1	1	-69	0	0	-69
MERLARA 2001	6	0	66	0	0	30	70	13	9	1	5	5	12	1	0	4	0	10	232	2	14	248
MERLARA 2011	3	0	36	1	0	31	56	9	9	2	5	8	19	1	0	8	1	11	200	1	11	212
Valore %	-50	-	-45	-	-	3	-20	-31	0	100	0	60	58	0	-	100	-	10	-14	-50	-21	-15
Valore assoluto	-3	0	-30	1	0	1	-14	-4	0	1	0	3	7	0	0	4	1	1	-32	-1	-3	-36
URBANA 2001	3	0	78	0	2	29	34	8	7	1	1	1	12	4	1	1	0	8	190	2	4	196
URBANA 2011	4	0	68	0	2	30	35	5	6	1	1	6	16	6	0	5	1	10	196	1	8	205
Valore %	33	-	-13	-	0	3	3	-38	-14	0	0	500	33	50	-100	400	-	25	3	-50	100	5
Valore assoluto	1	0	-10	0	0	1	1	-3	-1	0	0	5	4	2	-1	4	1	2	6	-1	4	9
PROVINCIA 2001	661	34	11.740	11	83	10.813	21.992	3.193	3.294	1.872	1.530	3.339	9.288	2.013	330	2.935	621	3.273	77.022	199	3.764	80.985
PROVINCIA 2011	387	14	9.720	153	114	11.644	21.283	2.555	4.077	1.948	1.691	5.934	12.565	2.490	448	4.800	741	3.467	84.031	151	5.363	89.545
Valore %	-41	-59	-17	1.291	37	8	-3	-20	24	4	11	78	35	24	36	64	19	6	9	-24	42	11
Valore assoluto	-274	-20	-2.020	142	31	831	-709	-638	783	76	161	2.595	3.277	477	118	1.865	120	194	7.009	-48	1.599	8.560

Legenda codici attivita' (classificazione ATECO2007)

Cod.	Abbreviazione e descrizione	
A	AGR	Servizi agricoltura-pesca
B	ESTR	Estrattive
C	MAN	Attività manifatturiere
D	ENER	Energia
E	ACQ	Reti idriche, servizi smaltim.rifiuti
F	COST	Costruzioni
G	COM	Commercio (dett., ingr., ecc.)
H	TRAS	Trasporti
I	RIST	Alloggio e ristorazione
J	INF	Editoria, informatica, telecomunic.

Cod.	Abbreviazione e descrizione	
K	FIN	Att. Finanziarie/assicurat.
L	IMM	Attività immobiliari
M	PROF	Attività professionali
N	S-IMP	Noleggio, ag.viaggio, Serv.impr.
P	ISTR	Istruzione
Q	SAN	Sanità e assistenza sociale
R	RIC	Att. artistiche, ricreative ,sport.,
S	A-SER	Altre attività di servizi

Il prospetto che segue illustra la struttura dell'occupazione nei 3 comuni suddivisa per settore di attività.

ADDETTI CENSIMENTO 2001 - 2011

	Imprese private																		Totale	Istituz. Pubbliche	Istituz. Non profit	Totale addetti
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	P	Q	R	S				
	AGR	ESTR	MAN	ENER	ACQ	COST	COM	TRAS	RIST	INF	FIN	IMM	PROF	S-IMP	ISTR	SAN	RIC	A-SER				
CASALE DI SCODOSIA 2001	8	0	1.731	0	1	85	290	34	19	4	7	5	47	8	4	15	7	33	2.298	72	13	2.390
CASALE DI SCODOSIA 2011	5	0	1.241	2	1	77	192	31	45	3	4	20	49	42	0	12	11	40	1.775	12	1	1.788
Valore %	-38	-	-28	-	0	-9	-34	-9	137	-25	-43	300	4	425	-100	-20	57	21	-23	-83	-92	-25
Valore assoluto	-3	0	-490	2	0	-8	-98	-3	26	-1	-3	15	2	34	-4	-3	4	7	-523	-60	-12	-602
MERLARA 2001	26	0	290	0	0	59	143	15	17	8	5	7	14	2	0	4	0	12	602	51	5	667
MERLARA 2011	5	0	158	2	0	46	125	49	19	5	6	13	19	1	0	11	1	19	479	10	6	495
Valore %	-81	-	-46	-	-	-22	-13	227	12	-38	20	86	36	-50	-	175	-	58	-20	-80	20	-26
Valore assoluto	-21	0	-132	2	0	-13	-18	34	2	-3	1	6	5	-1	0	7	1	7	-123	-41	1	-172
URBANA 2001	4	0	462	0	2	57	88	9	13	1	1	1	13	10	2	1	0	10	674	12	3	690
URBANA 2011	6	0	365	0	2	57	96	5	17	1	1	8	15	27	0	8	1	12	621	9	41	671
Valore %	50	-	-21	-	0	0	9	-44	31	0	0	700	15	170	-100	700	-	20	-8	-25	1.267	-3
Valore assoluto	2	0	-97	0	0	0	8	-4	4	0	0	7	2	17	-2	7	1	2	-53	-3	38	-19
PROVINCIA 2001	1.157	249	113.673	1.368	1.072	27.726	67.364	10.017	16.069	8.436	17.228	5.191	16.651	8.440	841	6.017	1.554	7.021	310.074	25.634	7.635	339.472
PROVINCIA 2011	734	94	102.423	289	1.066	30.338	75.633	12.596	20.916	8.821	11.829	7.599	21.358	12.394	1.024	10.128	1.722	7.587	329.401	25.883	15.227	370.511
Valore %	-37	-62	-10	-79	-1	9	12	26	30	5	-31	46	28	47	22	68	11	8	6	1	99	9
Valore assoluto	-423	-155	-11.250	-1.079	-6	2.612	8.269	2.579	4.847	385	-5.399	2.408	4.707	3.954	183	4.111	168	566	19.327	249	7.592	31.039

Legenda codici attività (classificazione ATECO2007)

Cod.	Abbreviazione e descrizione
A	AGR Servizi agricoltura-pesca
B	ESTR Estrattive
C	MAN Attività manifatturiere
D	ENER Energia
E	ACQ Reti idriche, servizi smaltim.rifiuti
F	COST Costruzioni
G	COM Commercio (dett., ingr., ecc.)
H	TRAS Trasporti
I	RIST Alloggio e ristorazione
J	INF Editoria, informatica, telecomunic.

Cod.	Abbreviazione e descrizione
K	FIN Att. Finanziarie/assicurat.
L	IMM Attività immobiliari
M	PROF Attività professionali
N	S-IMP Noleggio, ag.viaggio, Serv.impr.
P	ISTR Istruzione
Q	SAN Sanità e assistenza sociale
R	RIC Att. artistiche, ricreative ,sport,
S	A-SER Altre attività di servizi

CENSIMENTO AGRICOLTURA 2010

UTILIZZAZIONE DEL TERRENO - Numero di aziende e SAU

Territorio		UTILIZZAZIONE DEL TERRENO									Totale aziende e SAT
		Aziende con SAU				Totale aziende con SAU	Arboricolt. da legno	Boschi	SAU non utilizzata	Altra superficie non SAU	
		Seminativi	Coltivazioni legnose agrarie	Orti familiari	Prati permanenti e pascoli						
Padova	Aziende	27.520,00	7.280,00	10.056,00	2.107,00	29.489,00	611,00	1.376,00	2.891,00	26.297,00	29.564,00
Padova	Superficie	119.578,86	9.038,33	529,80	9.351,59	138.498,58	1.214,48	5.642,64	1.555,70	13.977,22	160.888,62
28027 - Casale di Scodosia	Aziende	243,00	37,00	127,00	1,00	246,00	5,00	11,00	8,00	233,00	246,00
28027 - Casale di Scodosia	Superficie	1.333,04	28,05	7,43	0,25	1.368,77	6,90	3,62	2,98	101,71	1.483,98
28053 - Merlara	Aziende	224,00	96,00	59,00	1,00	243,00	4,00	5,00	10,00	227,00	243,00
28053 - Merlara	Superficie	1.307,18	265,18	2,17	10,00	1.584,53	12,76	17,72	3,17	124,53	1.742,71
28095 - Urbana	Aziende	205,00	54,00	100,00	3,00	210,00	2,00	3,00	11,00	198,00	210,00
28095 - Urbana	Superficie	1.084,05	103,18	6,43	0,72	1.194,38	1,59	0,97	4,05	105,86	1.306,85
TOTALE VENETO	Aziende	91.864,00	47.186,00	38.387,00	21.871,00	118.850,00	2.388,00	17.574,00	13.725,00	101.721,00	119.275,00
TOTALE VENETO	Superficie	569.259,25	109.583,46	2.060,76	130.536,50	811.439,97	4.416,60	87.868,36	31.867,47	72.586,51	1.008.178,91

CENSIMENTO AGRICOLTURA 2010

ALLEVAMENTI - Numero di aziende e capi

		ALLEVAMENTI											Totale allevamenti
		Bovini	Bufalini	Equini	Ovini	Caprini	Suini	Avicoli	Conigli	Struzzi	Api	Altri allevamenti	
Padova	Aziende	2.683	9	839	49	108	455	679	192	7	71	208	4.156
Padova	Capi	145.192	382	3.111	7.486	1.402	131.572	5.116.412	546.592	60	3.272		
28027 - Casale di Scodosia	Aziende	5	0	3	0	0	0	5	0	0	1	0	13
28027 - Casale di Scodosia	Capi	119	0	9	0	0	0	96.010	0	0	30		
28053 - Merlara	Aziende	13	0	6	1	0	2	1	0	0	0	0	17
28053 - Merlara	Capi	652	0	26	8	0	7	16.600	0	0	0		
28095 - Urbana	Aziende	15	0	4	0	1	1	3	1	0	1	3	26
28095 - Urbana	Capi	898	0	28	0	2	6	11.750	5.650	0	10		
TOTALE VENETO	Aziende	12.896	42	4.077	483	537	1.793	2.948	863	34	425	949	20.009
TOTALE VENETO	Capi	756.198	2.450	16.249	51.760	10.125	798.242	46.187.409	2.670.944	569	102.423		

LAVORO - Persone che lavorano in azienda e numero di giornate lavorate per tipologia di manodopera

LAVORO - Persone che lavorano in azienda e numero di giornate lavorate per tipologia di manodopera		TOTALE	LAVORO													
			MANODOPERA FAMILIARE (che lavora in azienda)				ALTRA MANODOPERA IN FORMA CONTINUATIVA								ALTRA MANODOPERA	
			Conduttore	Coniuge che lavora in azienda	Altri comp. famiglia	Parenti	A tempo indeterminato			A tempo determinato				In forma saltuaria	Non assunta direttam. dall'azienda	
							Dirigente	Impiegato	Operaio	Dirigente	Impiegato	Operaio	Altro			
Padova	Manodopera	50.122	29.349	7.881	5.771	3.575	167	116	533	8	23	555	97	1.938	109	
Padova	n. giornate	3.147.883	1.857.231	380.570	391.294	189.196	18.984	22.093	121.031	1.403	2.958	65.168	16.155	78.987	2.813	
28027 - Casale di Scodosia	Manodopera	406	244	79	72	5	0	0	2	0	0	2	0	2	0	
28027 - Casale di Scodosia	n. giornate	25.300	17.708	3.052	3.685	323	0	0	350	0	0	170	0	12	0	
28053 - Merlara	Manodopera	463	243	75	50	55	0	0	0	0	0	0	0	40	0	
28053 - Merlara	n. giornate	30.219	19.912	3.717	3.024	2.693	0	0	0	0	0	0	0	873	0	
28095 - Urbana	Manodopera	354	210	51	36	38	0	0	3	0	0	0	0	16	0	
28095 - Urbana	n. giornate	21.675	14.496	2.485	1.787	2.030	0	0	550	0	0	0	0	327	0	
TOTALE VENETO	Manodopera	259.092	118.128	38.567	29.561	23.633	950	819	3.184	58	208	4.700	595	36.776	1.913	
TOTALE VENETO	n. giornate	19.509.883	10.748.324	2.296.748	2.393.578	1.361.314	147.624	166.774	691.254	6.807	25.721	522.380	75.052	1.043.066	31.241	

2.4 Servizi scolastici, socio sanitari e assistenziali, servizi culturali, ricreativi, religiosi.

Le rilevazioni sinteticamente illustrate nella tabella che segue rappresentano una mappatura dei servizi e delle strutture oggi presenti nei tre comuni. L'ipotesi di fusione non intende modificare l'articolazione territoriale dei servizi esistenti, quanto consolidarla qualora non sia possibile incrementarla. La "fotografia" della situazione attuale non vuole individuare una modalità statica con la quale affrontare il tema dei servizi, ma una precisa volontà di non ridurli, insidia sempre maggiore in un contesto con sempre minori risorse, sia umane che finanziarie, per gli enti locali, che li costringe a imporre sempre più spesso scelte impopolari per mantenere il livello dei servizi.

Per alcuni di questi servizi, come quelli scolastici o socio sanitari, l'autonomia nella discrezionalità di determinare il livello delle prestazioni è assai scarso per una amministrazione comunale, considerato che il potere decisionale sulla gestione è esercitato, prevalentemente, se non esclusivamente, da altre istituzioni pubbliche. Da questo punto di vista l'accresciuto potere di rappresentanza determinato dalla maggiore dimensione del comune potrebbe condizionare favorevolmente le eventuali scelte discrezionali che in futuro potessero verificarsi.

Al tempo stesso eventuali diverse dinamiche imposte dalle Istituzioni Scolastiche Provinciali e Regionali potranno essere affrontate con capacità organizzative migliori rispetto a quanto è possibile oggi alle tre amministrazioni

L'analisi dei servizi presenti nei vari comuni dimostra un livello molto ben strutturato nell'offerta **educativa** della scuola (nido, infanzia, primaria e secondaria) con una offerta formativa e gestionale estremamente diversificata (ipab, statali, convenzionati – privati). L'offerta formativa superiore trova prevalente risposta negli istituti di Montagnana ed Este, mentre quella universitaria è prevalentemente rivolta alla città di Padova.

La **sanità** offre una triplice offerta; gli abitanti si rivolgono non solo al nuovo Ospedale di Schiavonia, presidio ospedaliero della competente ULS, ma trovano offerte sanitarie anche dall'Ospedale di Legnago e in parte molto minimale va considerata anche la struttura di Trecenta.

Gli istituti comprensivi non risultano omogeni rispetto all'ipotesi di fusione, ma si ritiene tale aspetto non determinante per una scelta in tal senso.

L'**offerta sportiva** è estremamente variegata, presentando pure un impianto natatorio (Casale di Scodosia), palestre e impianti sportivi (compreso il gioco dell'hockey).

Riguardo la **viabilità** si è già accennato alla recente realizzazione dell'Autostrada Valdastico Sud; un ulteriore potenziamento infrastrutturale potrà derivare dal tanto auspicato completamento della SR 10 "Padana Inferiore" fino a Legnago.

Infine anche l'offerta **turistica e culturale** risulta di buon livello grazie alla presenza del complesso di San Salvaro nonché alle tradizionali manifestazioni – Carnevale di Casale di Scodosia – alle quali se ne stanno affiancando di nuove di forte impatto comunicativo – Festival delle Basse.

Il coordinamento svolto in questi anni tra le varie amministrazioni comunali ha comportato, quale importante risultato gestionale, la condivisione di un gestionale informatico omogeneo, soluzione ottimale nel caso di una fusione di comuni.

SERVIZI/STRUTTURE PRESENTI SUL TERRITORIO

Servizi	Casale di Scodosia	Merlara	Urbana
Nido	IPAB Emilia Girardello	Nido famiglia	Nido Famiglia S. Salvaro
Infanzia	Infanzia + Nido	1 Statale Merlara	1 Statale S. Salvaro 1 Statale Urbana
Primaria	1 Casale di Scodosia (con palestra)	1 Merlara (con palestra)	1 Urbana (con palestra)
Secondaria I°	Casale di Scodosia (con palestra)	1 Merlara (con palestra)	1 Urbana (con palestra)
Secondaria II°			
Distretto ULS	Montagnana	Montagnana,	Montagnana
Ospedale (distanza)	Schiavonia, Legnago	Schiavonia, Legnago	Schiavonia, Legnago
Strutture Socio Sanitarie	Casa di Riposo – Centro prelievi	IPAB Centro Servizi per Anziani Pietro e Santa Scarmignan/centro prelievi	
Impianti sportivi	1 calcio, 1 hockey, 1 piscina scoperta e 1 coperta, 2 tennis, 1 palestra Scuola	1 calcio + 1 calcio parrocchiale, 1 palestra scuola secondaria	1 calcio, 1 tennis Urbana, 1 calcio S. Salvaro, palestra scuola, tensostruttura polivalente
Parrocchie	Casale di Scodosia	Merlara + Minotte (Unità pastorale)	Urbana, S. Salvaro
Acquedotto	Centro Veneto Servizi	Centro Veneto Servizi	Centro Veneto Servizi
Gas	Eni Energia	Eni Energia	Italgas
Asporto rifiuti	Padova Sud	Padova Sud	Padova Sud
Trasporti pubblici	per Padova, per Montagnana	per Padova, per Legnago, per Badia P.	per Castelbaldo - Padova
Stazione ferroviaria	Montagnana	Montagnana	Montagnana
Vicinanza autostrade	Santa Margherita d'Adige	Santa Margherita d'Adige	Santa Margherita d'Adige
Istituto comprensivo	Casale di Scodosia, Masi, Castelbaldo, Merlara	Casale di Scodosia, Masi, Castelbaldo, Merlara	Montagnana
Casa di Riposo	IPAB San Giorgio		
Ostelli Comunali			S. Salvaro
IPA	Bassa Padovana	Bassa Padovana	Bassa Padovana
GAL	GAL Patavino	GAL Patavino	GAL Patavino, Museo S. Salvaro
Informatica	Halley	Halley	Halley

CONVENZIONI TRA COMUNI

- Servizi sociali: 1) Merlara, Masi e Castelbaldo, 2) Casale di Scodosia, Urbana
- Polizia Locale: Merlara, Masi, Castelbaldo, Urbana, Casale di Scodosia, Montagnana, Bevilacqua, Carceri
- Protezione Civile: Merlara, Masi, Castelbaldo, Urbana, Casale di Scodosia;
- Catasto: Casale di Scodosia, Merlara, Urbana;
- UTC: Casale di Scodosia, Merlara, Urbana;
- Finanziario: Casale di Scodosia, Merlara, Urbana
- Urbanistica: Casale di Scodosia, Merlara, Urbana
- Servizi Scolastici: Casale di Scodosia, Urbana, Merlara;
- Servizi Amministrativi: Casale di Scodosia, Urbana

CAPITOLO TERZO

Struttura del territorio

Sommario: 3.1 Caratteristiche geografiche, morfologiche ed orografiche, assetto urbanistico, viabilità e reti di trasporto, sicurezza urbana e stradale. - 3.2 Contenuti generali del P.A.T.I. e principali obiettivi strategici. - 3.3 Valutazioni preliminari. - 3.4 Il sistema insediativo residenziale, insediativo agricolo, insediativo produttivo, infrastrutturale e della mobilità, idrogeologico, ambientale, storico-culturale e paesaggistico. - 3.5 Le potenzialità future.

3.1 Caratteristiche geografiche, morfologiche ed orografiche, assetto urbanistico, viabilità e reti di trasporto, sicurezza urbana e stradale.

I dati territoriali riguardanti i comuni oggetto della fusione sono stati desunti dal P.A.T.I. dei Comuni del Montagnanese approvato dalla Conferenza di servizi del 20.12.2011. Ai fini del presente studio di fattibilità verranno utilizzate alcune parti della relazione tecnica al progetto di P.A.T.I., in particolare gli elaborati del quadro conoscitivo.

3.2 Contenuti generali del P.A.T.I. e principali obiettivi strategici.

Il Quadro Conoscitivo

La Legge Regionale n° 11/04 ha introdotto nuove impostazioni metodologiche nella formazione ed acquisizione di elementi conoscitivi necessari all'elaborazione delle scelte in materia di pianificazione urbanistica e territoriale.

Infatti il Quadro Conoscitivo si compone attraverso l'organizzazione coordinata di:

- **dati ed informazioni già in possesso delle Amministrazioni Comunali;**
- **nuovi dati ed informazioni acquisite ed elaborate nella fase di formazione del P.A.T.I.;**
- **dati ed informazioni in possesso di altri Enti.**

L'articolazione del Quadro Conoscitivo è stata strutturata per garantire, in relazione ai temi del P.A.T.I., un quadro esaustivo delle informazioni in merito alle condizioni naturali ed ambientali del territorio, del sistema produttivo ed infrastrutturale, delle valenze storico-culturali e paesaggistiche e delle problematiche economiche e sociali attraverso una lettura multidisciplinare che consenta di pervenire ad una valutazione critica dell'impiego dei dati, finalizzata a definire le "condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili" e le "condizioni di fragilità ambientale".

La formazione del Quadro Conoscitivo, come previsto nello specifico atto di indirizzo regionale, è stata sviluppata non solo come la costruzione di un catalogo delle informazioni al fine di documentare il complesso delle conoscenze territoriali disponibili ai diversi livelli, ma anche per costituire una parte integrante e non separata del percorso di redazione del quadro strutturale e operativo del progetto di Piano.

La formazione del Quadro Conoscitivo si è esplicitata nelle forme e nei contenuti, secondo le caratteristiche di ogni singolo ambito, proponendo una lettura del territorio e delle sue componenti, attraverso l'analisi delle seguente matrici:

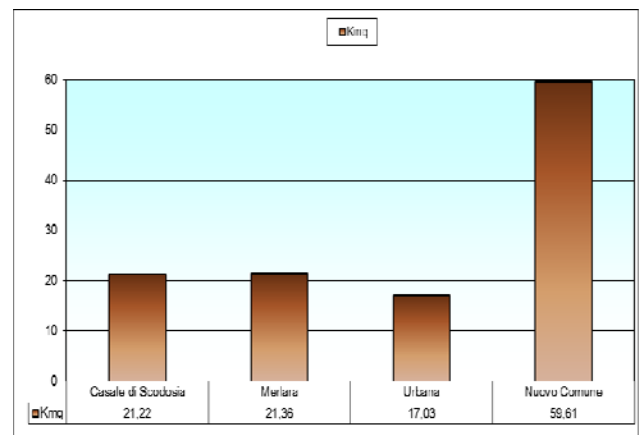
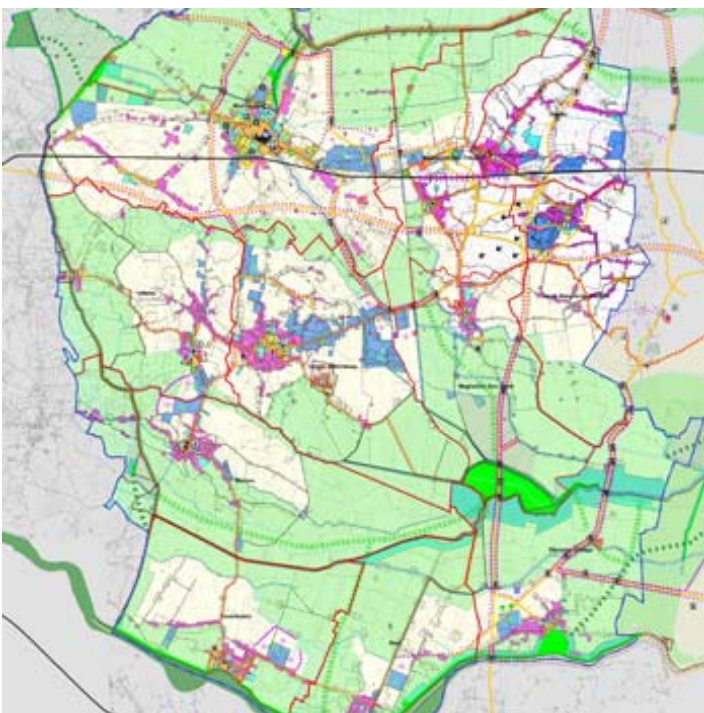
- *informazioni territoriali di base*
- *aria*
- *clima*
- *acqua*
- *suolo e sottosuolo*
- *biodiversità*
- *paesaggio*
- *patrimonio culturale, architettonico, archeologico*

- inquinanti fisici
- economia e società
- pianificazione e vincoli

3.3 Valutazioni preliminari

I Comuni di Casale di Scodosia, Merlara e Urbana sono situati nella parte sud ovest della Provincia di Padova e confinano con i comuni di Montagnana, Megliadino San Fidenzio, Megliadino San Vitale, Piacenza d'Adige, Masi e Castelbaldo in Provincia di Padova, Terrazzo e Bevilacqua in Provincia di Verona.

PATI del Montagnanese



I Comuni oggetto del presente studio hanno una sup. territoriale complessiva di circa di circa 59,61 kmq, dati da 21,22 kmq del Comune di Casale di Scodosia, 21,36 kmq del Comune di Merlara e 17,03 kmq del Comune di Urbana.

3.4 Il sistema insediativo residenziale, insediativo agricolo, insediativo produttivo, infrastrutturale e della mobilità, idrogeologico, ambientale, storico-culturale e paesaggistico.

Gli obiettivi del documento preliminare del P.A.T.I.

Il documento preliminare, sottoscritto da tutti i Comuni aderenti al PATI del Montagnanese,

Ospedaletto Euganeo e Ponso, individua i seguenti tematismi, che sono stati analizzati ed affrontati puntualmente in sede di progetto:

3.4.1. Tema 1: SISTEMA AMBIENTALE: tutela delle risorse naturalistiche e ambientali - integrità del paesaggio naturale

Obiettivi:

individuazione e disciplina delle aree di valore naturale e ambientale;
definizione degli obiettivi generali di valorizzazione in coerenza con le indicazioni della pianificazione sovraordinata, in particolare:
- tutela e miglioramento delle reti ecologiche;
- tutela del paesaggio fluviale;
- salvaguardia dei corsi d'acqua e connessione reciproca e con gli altri elementi ambientali di interesse ecologico (reti ecologiche) e delle aree umide;
- gestione delle emergenze naturalistiche di carattere idrogeologico e geomorfologico;
- tutela delle aree di valore naturalistico e mantenimento delle biodiversità;
- salvaguardia delle emergenze culturali;
- tutela delle aree con formazioni vegetali rilevanti, portatori di valori ecologici, individuazione delle possibili fonti di inquinamento o alterazione delle falde acquifere.

3.4.2. Tema 2: DIFESA DEL SUOLO: localizzazione e vulnerabilità delle risorse naturali - disciplina generale per la loro salvaguardia

Obiettivi:

definizione delle aree a maggiore rischio di dissesto idrogeologico e delle aree esondabili;
individuazione degli interventi di miglioramento e riequilibrio ambientale da prevedere;
definizione di indirizzi e prescrizioni generali per gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico nelle aree urbanizzate o da urbanizzare;
definizione delle strategie per il miglioramento degli interventi di gestione del territorio dei Comuni ricadenti nell'ambito del bacino scolante e controllo dello smaltimento delle risultanze zootecniche.

3.4.3. Tema 3a: PAESAGGIO AGRARIO

Obiettivi:

salvaguardia delle attività e sistemazioni agrarie ambientalmente sostenibili, dei valori archeologici, storici e architettonici presenti nel territorio;
conservazione o ricostituzione del paesaggio agrario e del relativo patrimonio di biodiversità, delle singole specie animali o vegetali, dei relativi habitat e delle associazioni vegetali e forestali;
salvaguardia o ricostituzione dei processi naturali, degli equilibri idraulici e idrogeologici e degli equilibri ecologici;
individuazione di:
- aree con tipologie di paesaggio rurale prevalente;
- aree con produzione specializzate;
- aree con produzione a rischio di impatto ambientale;
aree con sistemi ed elementi ambientali di valore naturalistico e paesaggistico da non trattare come entità isolate ma con particolare attenzione alle relazioni tra di esse ed ai margini, nonché al contesto in cui si trovano;
aree ad elevata conservazione territoriale intese come aree coincidenti con i grandi patrimoni fondiari monastici storici.

3.4.4. Tema 3b: PAESAGGIO INTERESSE STORICO

Obiettivi:

il P.A.T.I. stabilisce indirizzi, direttive e prescrizioni in merito a:
edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale i relativi spazi inediti di carattere pertinenziale;
parchi, giardini monumentali di interesse storico-architettonico;
documenti della civiltà industriale;
viabilità storica extraurbana e gli itinerari di interesse storico-ambientale;
sistemazioni agrarie tradizionali e delle grandi tenute storiche;
zone e beni archeologici;
sistemi culturali;
il P.A.T.I. prevede l'individuazione e valorizzazione delle zone e dei manufatti dell'archeologia industriale, di interesse sovracomunale (fabbriche, mulini, magli, cave dismesse, miniere, ecc.) con lo scopo di un loro possibile recupero e riutilizzo per usi culturali, didattici, espositivi.

3.4.5. Tema 4: SERVIZI A SCALA TERRITORIALE

Obiettivi:

individuazione delle parti del territorio ad elevata specializzazione funzionale, con concentrazione di una o più funzioni strategiche, o di servizi ad alta specificazione economica, scientifica, culturale, sportiva, ricreativa e della mobilità, definite "Poli Funzionali";
ricognizione dei Poli Funzionali esistenti da consolidare, ampliare e riqualificare; individuazione degli eventuali ambiti preferenziali idonei per la localizzazione dei nuovi Poli funzionali;
definizione dei criteri per l'individuazione delle caratteristiche morfologiche dei Poli Funzionali di nuova previsione;
individuazione degli interventi di trasformazione e qualificazione funzionale, urbanistica ed edilizia dei Poli esistenti.

3.4.6. Tema 5: SETTORE TURISTICO RICETTIVO

Obiettivi:

valutazione della consistenza e dell'assetto delle attività esistenti e promozione dell'evoluzione delle attività turistiche;
individuazione di aree e strutture idonee vocate al turismo di visitazione, all'agriturismo, all'attività sportiva;
studio sulla dotazione di servizi e rafforzamento delle attrezzature esistenti, secondo modelli culturalmente avanzati (Piano dei Servizi);
previsione dell'estensione della rete dei percorsi ciclabili di interesse intercomunale (Piano Provinciale delle Piste Ciclabili);
promozione e regolamentazione della navigabilità dei corsi d'acqua di rilievo provinciale inserendoli nei circuiti turistici principali (studio provinciale della "carta nautica");
definizione disciplinare di particolari siti e strade panoramiche e previsione di nuovi percorsi per la scoperta e la valorizzazione delle ricchezze naturali e storiche del territorio;
recupero e salvaguardia dei prodotti tipici locali, promozione dei vari settori agro- alimentari.

3.4.7. Tema 6: SISTEMA RELAZIONALE, INFRASTRUTTURALE E DELLA MOBILITÀ

Obiettivi:

il P.A.T.I. si raccorda con la pianificazione di settore sovraordinata, provvedendo alla: definizione

della rete di infrastrutture e di servizi per la mobilità di maggiore rilevanza; definizione delle opere necessarie per assicurarne la sostenibilità ambientale e paesaggistica e la funzionalità rispetto al sistema insediativo ed al sistema produttivo individuando, ove necessario, fasce di ambientazione al fine di mitigare o compensare gli impatti sul territorio circostante e sull'ambiente;

definizione della dotazione di standard e servizi alla viabilità sovracomunale; definizione del sistema della viabilità, della mobilità ciclabile e pedonale di livello sovracomunale.

3.4.8. Tema 7: ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Obiettivi:

Il P.A.T.I.:

effettua la ricognizione, valutando la consistenza e l'assetto del settore secondario e terziario, definendo le opportunità di sviluppo – anche in relazione all'impiego di risorse naturali nei processi produttivi – in coerenza con il principio dello “sviluppo sostenibile”;

individua le parti del territorio caratterizzate dalla concentrazione di attività economiche, commerciali e produttive;

definisce l'assetto fisico funzionale degli ambiti specializzati per le attività produttive di rilievo sovracomunale, da confermare e/o potenziare (caratterizzati da effetti sociali, territoriali, ambientali, relazionati con altri comprensori produttivi di livello provinciale, regionale, interregionale);

individua, in attesa dei criteri dettati dal P.T.R.C. e in coerenza con i contenuti del P.T.C.P., gli ambiti preferenziali idonei alla pianificazione dei nuovi insediamenti produttivi, commerciali e direzionali di rango intercomunale, con riferimento alle caratteristiche locali ed alle previsioni infrastrutturali a scala territoriale, individuando i criteri applicativi della “perequazione territoriale”;

individua le aree produttive di rilievo comunale ed analizza il sistema produttivo individuando l'estensione delle aree urbanizzate, edificate, sature, inedificate, ecc.; definisce, in coerenza con il P.T.C.P.:

gli ambiti preferenziali di localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita configurabili quale bacino di utenza degli ambiti di programmazione regionale, sulla base della superficie complessiva assegnata dalla L.R. 15/2004;

le aree idonee da destinare alla logistica e alla direzione, organizzazione e promozione delle attività di interscambio di tipo commerciale;

i poli per l'innovazione tecnologica e per i servizi alle imprese destinate ad attrarre, concentrare e potenziare attività ad alto grado innovativo;

gli specifici indirizzi e prescrizioni per la valorizzazione dei distretti produttivi (L.R. 8/2003), precisando gli standard di qualità dei servizi che si intendono perseguire per ottimizzare il rapporto tra attività di produzione, servizi tecnologici, qualità ambientale, qualità del luogo di lavoro, sistema relazionale infrastrutturale e della mobilità (viabilità);

precisa gli standard di qualità dei servizi che si intendono perseguire per ottimizzare il rapporto tra attività di produzione, servizi tecnologici, qualità dell'ambiente e del luogo di lavoro, anche sulla base delle linee guida provinciali per la progettazione ambientale delle aree destinate a insediamenti produttivi.

3.4.9. Tema 8: SVILUPPO E PROMOZIONE DELLE FONTI DI ENERGIA RINNOVABILE

Obiettivi:

recepimento e approfondimento delle linee guida progettuali e costruttive elaborate dalla Provincia attraverso una politica di:

- pianificazione e gestione più ecologica del territorio;
- integrazione delle tematiche ambientali nelle proprie programmazioni al fine di ridurre i

consumi di energia nel settore edilizio, terziario e industriale;

- promozione dell'applicazione di tecnologie costruttive sostenibili;
- promozione della certificazione energetica degli edifici;
- partecipazione dei cittadini a modifiche comportamentali a favore dell'ambiente.

A II PROGETTO DEL P.A.T.I.

A.1. Introduzione

Il progetto del P.A.T.I., per i temi di competenza dello stesso, è nato e si è sviluppato, a partire dall'analisi di attuazione dei P.R.G. vigenti e relative varianti parziali e generali in fase di definitiva approvazione, tenuto conto che ai sensi dell'art. 48, comma 5 della L.R. 11/04, l'attuazione delle previsioni del P.A.T.I. sono subordinate all'approvazione dei P.A.T. residuali, o nelle more dell'approvazione dei P.A.T., attraverso specifica variante parziale al P.R.G..

La sfida del Piano è quella di supportare, attraverso politiche territoriali coordinate, il raggiungimento di un modello di sviluppo capace di promuovere una efficace riorganizzazione del sistema produttivo e di quello commerciale e direzionale, finalizzata al progressivo consolidamento di fulcri insediativi selezionati secondo requisiti di abbattimento degli impatti strutturali e infrastrutturali connessi e al controllo della dispersione degli insediamenti produttivi, sia di singoli manufatti che di agglomerati industriali e del relativo appesantimento della domanda infrastrutturale, di preservare le risorse, di tutelare e dare identità e qualità all'ambiente, di offrire servizi di qualità ad imprese e abitanti e di garantire una buona accessibilità, favorendo la qualità architettonica in ogni investimento pubblico e privato, anche con il ricorso, per le opere più significative, al concorso di progettazione.

A tale scopo la normativa del P.A.T.I., in conformità agli artt. 35 e seguenti della L.R. 11/04 introduce sistemi di regole e di incentivi per l'iniziativa privata affinché anch'essa contribuisca a determinare quella complessità funzionale, spaziale e sociale che sola garantisce la qualità urbana.

E' compito dell'operatore pubblico infatti orientare, attraverso regole ed incentivi, i nuovi investimenti privati, non più basati sulla semplice integrazione tra funzioni che incontrano immediata e facile rispondenza sul mercato, accompagnata dalla dotazione di qualche spazio accessorio di valenza collettiva, ma bensì finalizzati alla creazione di elementi di nuova centralità, capaci di dare forma ed identità all'esistente, di garantire una maggiore qualità progettuale e ricchezza funzionale, partendo da una analisi della domanda più attenta ai bisogni del Montagnanese.

A.2. Metodologia operativa

La base da cui ha preso avvio il progetto del P.A.T.I. sta nella conoscenza del quadro conoscitivo ad esso pertinente del territorio da pianificare con particolare riguardo: alla situazione socio-economica, alla composizione demografica, alla struttura e distribuzione dell'edificato storico vincolato e di interesse sovracomunale, alla localizzazione, verifica e consistenza delle Z.T.O. di tipo "D" esistenti e programmate, alla verifica della consistenza e criticità del sistema relazionale, infrastrutturale e della mobilità, alle valutazioni ambientali, paesaggistiche-storiche e agli aspetti geomorfologici.

Al fine di poter disporre delle numerose informazioni necessarie per possedere, per la prima volta, di un Quadro Conoscitivo unitario, completo delle informazioni richieste dalla L.R. 11/04 e relativi atti di indirizzo, indispensabili per una corretta progettazione del P.A.T.I., è stato necessario compiere specifiche analisi e ricerche sullo stato di fatto in merito ai temi oggetto del P.A.T.I..

Il progetto del P.A.T.I., quindi, è il risultato di un processo complesso, ampiamente dibattuto, concertato e mediato nel corso di diversi incontri tra gli undici Comuni del Montagnanese, la Provincia di Padova e la Regione Veneto, sintetizzato nelle cinque tavole progettuali in scala

1:20.000 e relative Norme Tecniche e Rapporto Ambientale:

Tav. A.1 – “Carta dei vincoli e della pianificazione territoriale”; Tav. A.2 – “Carta delle invarianti”;

Tav. A.3 – “Carta delle fragilità”;

Tav. A.4 – “Carta della trasformabilità”

Tav. A.5 – “Coerenza azioni strategiche P.R.G.”:

A.3. Limite quantitativo massimo di S.A.U. trasformabile

L’art. 2 della L.R. 11/04 individua, tra le finalità della legge, l’utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, coerentemente quindi anche con quanto enunciato dal Piano di sviluppo rurale 2007/2013 che, prefiggendosi quale obiettivo il consolidamento, la razionalizzazione e lo sviluppo delle attività rurali nel contesto economico, sociale e territoriale del Veneto, articola tre assi prioritari di sviluppo, tra i quali la multifunzionalità dell’agricoltura, l’azione di salvaguardia e tutela dell’ambiente e del paesaggio rurale.

Coerentemente con tali finalità la L.R. 11/04, con specifico atto di indirizzo ai sensi dell’art. 50, ha stabilito il limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zone con destinazioni diverse da quella agricola definendo, con riferimento ai singoli contesti territoriali, la media regionale del rapporto tra la superficie agricola utilizzata S.A.U. e la superficie territoriale comunale.

La determinazione della SAU è stata eseguita sulla base di una procedura operativa semplificata; il dato di partenza è stato la carta “Uso del Suolo”, dalla quale sono poi state eliminate le categorie antropiche (aree urbane, strade, etc.) e naturali (foreste, aree umide, etc.). Sono perciò rimaste le categorie: seminativi, colture permanenti, aree agricole eterogenee. A tali aree sono state sottratte le zone ad urbanizzazione consolidata, (esclusa l’urbanizzazione programmata), le zone boscate, gli edifici con un buffer di 20 metri per ogni oggetto. Alla SAU così ottenuta è stato apportato un abbattimento prudenziale del 5%. Per addivenire alla determinazione della SAU trasformabile, è stata moltiplicata la SAU (abbattuta del 5%) per il coefficiente 1,3%.

Comune	SAU misurata [m ²]	Superficie comunale STC [m ²]	SAU/STC	ABBATTI- MENTO SAU 5%	SAU-5% ² [m]	COEF	SAU TRASFORMA- BILE NEL DECENNIO [m ²]
Casale di Scodosia	16.692.267	21.244.200	78,6%	73,6%	15.857.654	1,30%	206.149
Merlara	17.893.634	21.435.751	83,5%	78,5%	16.998.952	1,30%	220.986
Urbana	14.327.662	17.057.752	84,0%	79,0%	13.611.278	1,30%	176.947
Intero ambito PATI Montagnanese	169.110.272	206.529.952			160.654.758		2.088.512

A.4. Carta dei vincoli e della pianificazione territoriale

Nella **Tavola A.1** “Carta dei vincoli” sono evidenziati, relativamente ai temi del P.A.T.I., vincoli e fasce di rispetto derivanti da norme nazionali e dalla pianificazione di livello superiore, in particolare del P.T.R.C., P.T.C.P. e P.A.I..

Allo scopo di perseguire la sostenibilità ed avere un quadro di riferimento unitario delle disposizioni legislative in materia, sono rappresentati in un’unica tavola i vincoli di conservazione, di tutela e di prevenzione e, in particolare:

A.4.1. beni culturali:

La **Tavola A.1** identifica a titolo ricognitivo le aree e i fabbricati sottoposti a vincolo diretto e indiretto ai sensi del D. Lgs, 22 gennaio 2004 n° 42; tale identificazione è stata effettuata in stretta collaborazione con la Soprintendenza ai Beni Architettonici ed al Paesaggio, cartografando mediante G.I.S., per la prima volta, per ciascun Comune del P.A.T.I., tutti gli edifici e complessi monumentali e relative aree soggetti a vincolo, le mappe catastali storiche ad essi afferenti alla data di imposizione del vincolo ed il testo integrale del decreto di vincolo.

La **Tavola A.4** del P.A.T.I. “Carta della trasformabilità” identifica, inoltre, oltre ai beni vincolati, le Ville non vincolate individuate nella pubblicazione dell’Istituto Regionale per le Ville Venete – Catalogo ed Atlante del Veneto – le relative pertinenze scoperte e contesti figurativi da tutelare, nonché gli immobili che, ancorchè non compresi tra quelli dei commi precedenti sono comunque di interesse storico-architettonico-culturale di rilevanza sovracomunale; per tali beni culturali le N.T. del P.A.T.I. determinano alcune diverse categorie cui far corrispondere appropriate tutele e interventi di recupero e valorizzazione, demandando ad ogni singolo P.I. l’individuazione di ulteriori immobili, di specifico interesse comunale, ritenuti meritevoli di tutela e/o valorizzazione;

A.4.2. vincoli paesaggistici:

Riguardano gli immobili ed aree di notevole interesse pubblico ai sensi del D. Lgs. 42/04 ed in particolare parte del SIC denominato “Fiume Adige tra Verona Est e Badia Polesine” (IT3210042) nei comuni di Masi e Castelbaldo

i corsi d’acqua, le relative sponde – piedi degli argini per una fascia di m 150 per lato;

i vincoli di destinazione forestale;

i territori coperti da foreste e da boschi;

le zone di interesse archeologico;

centri storici: la tav. A.1 del P.A.T.I. riporta la perimetrazione di tutti i centri storici così come individuati nelle tavole di P.R.G. dei Comuni aderenti al P.A.T.I., demandando ai P.A.T. e P.I. dei singoli Comuni la normativa tecnica di riferimento e l’eventuale aggiornamento delle perimetrazioni;

A.4.3. ambiti naturalistici di livello regionale

Interessano le seguenti aree:

ambito fluviale del fiume Adige

A.4.4. aree a pericolosità idraulica e idrogeologica in riferimento al P.A.I.

Il P.A.T.I. del Montagnanese non ha aree sottoposte a rischio idraulico dal PAI.

La normativa urbanistica ed edilizia a corredo dei P.I. e dei P.U.A. dovrà prevedere specifiche norme volte a garantire una adeguata sicurezza degli insediamenti previsti, tenuto conto delle prescrizioni contenute nelle N.T. del P.A.T.I.. In generale tali norme dovranno regolamentare le attività consentite, gli eventuali limiti e divieti, nonché fornire indicazioni sulle necessarie opere di mitigazione da porre in essere e sulle modalità costruttive degli interventi.

Al fine di evitare l’aggravio delle condizioni di dissesto idraulico, P.I. e P.U.A. dovranno essere

corredati di specifico studio di compatibilità idraulica con valutazione dell'alterazione del regime idraulico conseguente alle nuove previsioni urbanistiche e individuazione di idonee misure compensative da considerarsi opere di urbanizzazione primaria, sulla scorta della VCI del PATI ;

A.4.5. elementi generatori di vincolo, fasce di rispetto e zone di tutela:

Alla categoria della prevenzione fanno capo le fasce di rispetto di tutte le infrastrutture tecnologiche quali: idrografia, discariche, depuratori, viabilità, ferrovia, elettrodotti, pozzi di prelievo, metanodotti, cimiteri, impianti di comunicazione elettronica ad uso pubblico, zone militari, ecc.

A.5. Carta delle invarianti

La **Tavola A.2** “Carta delle Invarianti”, raggruppa le risorse territoriali di interesse sovracomunale, morfologiche, paesaggistiche, ambientali, storico-monumentali ed architettoniche, vale a dire le risorse territoriali ed ambientali che costituiscono i cardini della pianificazione territoriale, per le quali non opera il principio della temporaneità e della indennizzabilità.

Le “Invarianti” identificano le fattispecie materiali e immateriali da sottoporre a tutela al fine di garantire la sostenibilità delle trasformazioni con i caratteri peculiari del territorio.

Quanto il P.A.T.I. identifica come invarianti prefigura una forte carica programmatica e di indirizzo progettuale, considerando irrinunciabili, a meno di onerose alterazioni nel senso stesso della pianificazione, specifici modi di essere del territorio.

La tavola indica le invarianti di natura geologica paesaggistico-ambientale, quali gli immobili ed aree di notevole interesse pubblico, le aree naturalistiche “minori”, le aree boscate, i “Land markers”, i filari alberati tutelati, i corsi d'acqua tutelati e i paleoalvei; individua inoltre le invarianti di natura storico-monumentale.

In particolare per le invarianti di natura ambientale-paesaggistica il P.A.T.I. tutela, salvaguarda e valorizza:

- Aree comprese entro Parchi e riserve nazionali o regionali (e vincolate ai sensi del D.Lgs 42/2004);
- Aree boscate, così come censite nella Carta Forestale Regionale (e quindi corrispondenti a quelle Vincolate ai sensi del D. Lgs. n° 42/04 - art. 142, lettera g);
- Ambiti naturalistici di livello regionale (art. 19 P.T.R.C.);
- Ambito fluviale del fiume Adige;
- Aree ricadenti nella Rete Natura 2000 (SIC/ZPS);
- SIC IT3210042 “Fiume Adige tra Verona est e Badia Polesine”;
- Aree protette come Oasi di protezione faunistica (Piano Faunistico Venatorio);
- Aree di pregio naturalistico – golene;
- Valli di Megliadino San Vitale;
- Golena del Fratta, Megliadino S. Fidenzio e Piacenza d'Adige;
- Aree golenali lungo l'Adige;
- Aree ad alta naturalità già sottoposte o da sottoporre a regime di protezione (ex PTCP tav 3 - Sistema Ambientale:);
- Golena del Fratta, Megliadino S. Fidenzio e Piacenza d'Adige;
- Aree naturalistiche “minori” (censite da Regione – ARPAV, 2004 e in buona parte già dal Ptcp)
- Palù, Montagnana, cod. PD007;
- Golena dell'Adige a Castelbaldo, Castelbaldo, cod. PD011
- Area marginale di Piacenza d'Adige, Piacenza d'Adige, cod. PD015
- Golena del Fratta, Megliadino S.V, Piacenza d'A., codPD022;
- Scolo Cavariega, Ponso, Piacenza d'A., Vighizzolo d'Este, codPD027;
- Masaro di Val di Mazo, Merlara, cod.PD029

- Aree naturalistiche di nuova realizzazione e/o di interesse comunale
- Corsi d'acqua (Corsi d'acqua vincolati D.Lgs 42/2004).
- Parchi e giardini, alberi monumentali (già individuati nel P.T.C.P. , tav. 5. come land markers) qui di seguito elencati:
 - n°94, villa Realdon, Montagnana;
 - n°95, Parco di Villa GarbinSplendori, Montagnana;
 - n°96, Parco di Villa Chinaglia, Montagnana;
 - n°97, giardino di Villa Giacomelli, Montagnana;
 - n°108, via Mori - via Ferrarina, Casale di Scodosia

Per tutte le “invarianti” le N.T.A. del P.A.T.I. prevedono delle azioni, da attuarsi mediante il P.I., finalizzate alla tutela e valorizzazione di tali risorse.

A.6. Carta delle fragilità

La tav. A.3 “Carta delle fragilità” è suddivisa in due tavole: la **A.3.1** “compatibilità” ove vengono rappresentate le criticità dal punto di vista geologico-idrogeologico e la tavola n. **A.3.2.** “Tutele”; esse costituiscono la sintesi di tutti quegli elementi che pongono dei limiti all'uso del territorio relativamente alla qualità dei terreni, alla vulnerabilità intrinseca degli acquiferi, al rischio di dissesti idrogeologici, ovvero tutti quei componenti che rendono bassa o improbabile la trasformabilità del territorio.

Sulla scorta delle analisi riportate nel Quadro Conoscitivo e nella relazione specialistica geologica, geomorfologica, idrogeologica del P.A.T.I., parte integrante della presente relazione e alla quale si demanda per gli opportuni approfondimenti, la classificazione delle penali ai fini edificatori (aree idonee, aree idonee a condizione, aree non idonee) è fondata su indici relativi di qualità dei terreni con riferimento alle possibili problematiche relative alle loro caratteristiche geotecniche, a problemi di tipo idrogeologico (bassa permeabilità legata alla litologia del substrato, soggiacenza compresa tra 0 e -1 m da p.c.), alle condizioni idrauliche (deflussi difficoltosi, esondazioni) e ad aspetti morfologici.

La “Carta delle fragilità – tutele” evidenzia in particolare gli elementi ambientali vulnerabili e perciò tutelati ai sensi dell'art.41 della L.R.11/2004, quali golene; corsi d'acqua e specchi lacuali; le aree boschive o destinate a rimboschimento; altre aree per il rispetto dell'ambiente naturale, della flora e della fauna; inoltre, in coerenza con il PTCP, si persegue la salvaguardia della rete idrografica superficiale e sub superficiale non solo come risorsa idrica, ma anche come identità di paesaggio fluviale (*Paesaggio da rigenerare*), portatore di valori e/o fragilità naturalistica.

La risorsa idrica viene tutelata anche in relazione all'attività agricola e zootecnica (controllo e trattamento delle deiezioni), soprattutto attraverso il controllo del bacino idrico che sversa nella Laguna di Venezia segue quanto previsto dalla Direttiva Nitrati (riferita alla Direttiva 91/676/CEE- Direttiva Nitrati, cui è seguito a livello nazionale il Decreto Ministeriale Ministero Politiche Agricole e Forestali 07/04/2006 e successivi atti regionali).

A.7. Carta della trasformabilità

La Carta della trasformabilità rappresenta, tra le quattro tavole progettuali, quella che contiene, con riferimento ai temi del P.A.T.I., le strategie e le azioni specifiche previste dal Piano attraverso le quali orientare le principali trasformazioni, stabilire i livelli di tutela e le modalità di valorizzazione.

Il progetto del P.A.T.I., che è rappresentato nella **Tavola A.4** della trasformabilità, considerata la sua valenza intercomunale limitata alla disciplina di alcuni temi di interesse dell'intero P.A.T.I., individua ATO di tipo produttivo, demandando a ciascun P.A.T. la suddivisione in altre A.T.O. del territorio dei singoli Comuni.

A.8. I Temi e le azioni del P.A.T.I.

Partendo dalle considerazioni illustrate al punto precedente si possono meglio comprendere i motivi e la struttura costruttiva del progetto del P.A.T.I. che è rappresentata nella **Tavola A.4** della trasformabilità, premettendo che, considerata la sua valenza intercomunale limitata alla disciplina di alcuni temi, demanda a ciascun P.A.T. la suddivisione in ATO del territorio dei singoli Comuni limitandosi a perimetrare gli Ambiti a prevalente destinazione produttiva.

A.8.1. Il sistema ambientale

La tutela delle risorse naturalistiche, paesaggistiche, ambientali e culturali è il primo obiettivo che la pianificazione territoriale si pone.

La stessa L.R. 11/04 fissa nei suoi contenuti e finalità (art. 2) obiettivi di:
realizzare uno sviluppo sostenibile e durevole nel rispetto delle risorse naturali;
tutela delle identità storico-culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani;
tutela del paesaggio rurale e delle aree di importanza naturalistica;
riduzione del consumo di territorio, anche attraverso la riqualificazione e riorganizzazione degli insediamenti produttivi esistenti.

Il territorio del PATI del Montagnanese, sotto il profilo ambientale, si caratterizza soprattutto per la presenza di una rete idrografica importante e ramificata il paesaggio è fortemente connotato dalle sistemazioni agrarie della bonifica.

Le componenti ambientali di maggior rilievo sono di conseguenza correlate alla formazione di aree umide legate al paesaggio fluviale, oltre ad alcuni parchi legati a tenute storiche o di ville padronali. Come si evince dalla specifica relazione specialistica paesaggistico-ambientale, parte integrante della presente relazione e alla quale si demanda per gli opportuni approfondimenti, dalle analisi del sistema ambientale emerge la necessità di un politica di tutela e valorizzazione degli assetti naturalistico- ambientali e dei paesaggi agrari: l'incentivazione di forme di governo del territorio ecologicamente sostenibili deve rispondere anche all'acuirsi di fenomeni di fragilità e inquinamento ambientale (sistema idrografico instabile, inquinamento generale della Laguna di Venezia, quantità eccessiva delle emissioni dei carburanti fossili, elevato carico azotato derivante in alcune zone da deiezioni zootecniche –(Direttiva nitrati) ecc..)

Il territorio del Montagnanese si presenta, allo stato attuale, molto semplificato dal punto di vista ambientale e della biodiversità, a causa soprattutto delle sistemazioni agrarie a scopo colturale intensivo, gli elementi naturalistici principali risultano essere il sistema idrografico diffuso.

Riveste un ruolo fondamentale nella strutturazione del territorio, però, anche il sistema idrografico” .

Gli elementi sopra descritti individuano, a scala più vasta del territorio della Bassa Padovana, un sistema di potenziale connessione ecologica tra macro-aree (**Aree nucleo**) che sono il sistema Collinare Euganeo a ovest e il sistema Lagunare ad est, e che poggia prevalentemente sul sistema idrografico sversante in laguna.

Il PATI del Montagnanese si colloca, pur scontando una sua attuale “scarsenza” di elementi naturalistici estesi e/o diffusi), in posizione strategica in quest’ottica di connessioni territoriali a scala provinciale, se non addirittura regionale.

Appare quindi necessaria una strategia progettuale di “potenziamento” della ricchezza naturalistica e delle possibilità di connessioni ecologiche nel territorio anche in senso nord – sud, e quindi interessando porzioni di territorio agricolo che, in base alle analisi effettuate sugli strumenti urbanistici comunali, non prevedono previsioni di insediamenti antropici di notevole

portata: vengono così individuate le “**aree di connessione naturalistica**”, che rappresentano le “potenzialità” del territorio agricolo ad ospitare interventi di riforestazione (attraverso siepi campestri, boschetti, colture legnose, ecc.) che accrescano la biodiversità

Data l'impossibilità a questo livello di pianificazione di delimitare esattamente le aree di connessione naturalistica, dette aree sono state individuate con un certo margine di discrezionalità, nel senso che esse possono essere meglio precisate in **sede di P.I.** ed anche ampliate: la condizione che viene posta è il mantenimento della *connettività*, rappresentata da quelle “dorsali” che sono i corridoi ecologici terrestri (*greenways*), e che in prima ipotesi “poggiano” su elementi di pregio del territorio, quali parchi e giardini, stepping stones, corsi d'acqua ecc.

Pur essendo il territorio della Bassa padovana connotato da una semplificazione del paesaggio agrario a causa della sistemazione colturale intensiva, per contro appare meno urbanizzato dell'Alta, e attualmente ancora in grado, se oggetto di opportuni interventi progettuali, di ricreare una connettività ecologica meno ostacolata dall'urbanizzazione diffusa e dal reticolo infrastrutturale.

Si possono comunque individuare già alcune componenti in grado di strutturare la **Rete ecologica**, articolandola in elementi lineari di connessione tra aree ancora portatrici di valori ecologico- naturalistici. All'obiettivo principale delle connessioni principali tra aree aventi queste caratteristiche, si accompagna anche quello di recuperare aree relitte e valorizzare luoghi dispersi che possano recuperare un certo ruolo naturalistico.

Le scelte progettuali di “trasformabilità” del territorio perseguono l'obiettivo della sostenibilità ambientale, in particolare prevedendo interventi di mitigazione nel caso di nuove infrastrutture ed insediamenti antropici (di natura produttiva) strutturando la *rete ecologica*, al fine di tutelare e valorizzare gli aspetti ambientali e naturalistici.

La presente stesura della rete ecologica, al livello di pianificazione del PATI, si prefigge allora soprattutto di individuare siti sorgente e di connessione che presentino potenzialmente la capacità di favorire ed accrescere la biodiversità e di creare delle connessioni, attraverso interventi di “costruzione” della rete (creazione di boschi e siepi, aree umide, ecodotti, mantenimento di “varchi”, ecc.).

La Rete ecologica del PATI individua le aree vocate alla localizzazione dei progetti, al fine di coordinare a sistema gli interventi, secondo principi di *coerenza* con la pianificazione superiore e con la normativa vigente, ma soprattutto con un disegno di Rete provinciale che coordina i principali elementi strutturanti della Rete provinciale e delle Reti degli altri PATI.

I parametri per la scelta delle aree “vocate” agli interventi hanno individuato in particolare:

- corsi d'acqua;
- porzioni del territorio agricolo libero da previsioni infrastrutturali e/o insediative;
- condizioni di fragilità ambientale sotto il profilo idrogeologico e geomorfologico.

I Comuni, in sede di pianificazione comunale PI potranno approfondire attraverso rilievi sul campo della flora e della fauna ed eventualmente potenziare la rete ecologica del PATI., definendo localizzazione e tipologia degli interventi.

Dove è prevista la realizzazione di interventi per la costruzione della Rete ecologica, le amministrazioni pianificanti valutano la possibilità di utilizzare adeguati strumenti compensativi.

I possibili strumenti finanziari possono essere ricercati, attraverso sinergie con gli enti territoriali (Consorzi di Bonifica) e le Associazioni agricole e produttive riconosciute, attraverso Progetti Integrati d'Area -PIA o progetti singoli, programmi LIFE – Natura, Programmi Operativi Regionali (POR), Documenti Unici di Programmazione (Docup) e Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013 (l'asse 2 del Programma di Sviluppo Rurale per il Veneto 2007-2013) che prevedono una serie di misure importanti per lo sviluppo dell'ambiente e dello spazio rurale quali soprattutto le Misure 214/a, b, d, g, e le misure 216 e 221 dei fondi comunitari). Ulteriori fonti di finanziamento sono rappresentate dai programmi di iniziativa comunitaria INTERREG III, finalizzato alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, e LEADER (ASSE 4 del PSR 2007-2013) finalizzato allo sviluppo integrato, endogeno e sostenibile delle aree

rurali.

Si definiscono **Aree nucleo (core areas)** ampie aree naturali in grado di costituire sorgente di diffusione per elementi di interesse ai fini della diversità biologica: in esse l'ambiente naturale ha caratteristiche di sufficiente estensione, di differenziazione degli habitat presenti.

Tali aree coincidono con quelle individuate come *SIC e ZPS* e con le *Oasi di Protezione Faunistica*, così come individuate dal Piano Faunistico Venatorio Provinciale ed approvato dal Piano Faunistico Venatorio Regionale.

Si definiscono **Aree di connessione naturalistica** ampie porzioni del territorio, generalmente a destinazione agricola, specie nelle immediate adiacenze delle Aree nucleo, dei Corridoi, delle *Stepping stones*: ciò al fine appunto di "connettere" tali elementi della Rete; esse possiedono un grado di naturalità ancora sufficientemente significativo, anche se poste spesso a margine ad insediamenti antropici, infrastrutture, ecc.

Su tali aree corrono le linee preferenziali di connessione terrestre (Corridoi ecologici terrestri – *greenways*): allo scopo si individuano fattori ed elementi (vuoti e varchi urbani, territori agricoli di pregio e/o tutelati, invarianti naturalistiche, idrogeologiche, fragilità ambientali, ecc.) che concorrono alla loro definizione.

Esse svolgono il ruolo di base di appoggio per la transizione lungo i corridoi ecologici, ma anche per la possibile ricolonizzazione del territorio antropizzato.

Le aree di connessione naturalistica sono state differenziate secondo gradi di diversa importanza, correlati al diverso grado di naturalità attuale o di potenzialità ecologica, conseguibile in seguito ad opportune azioni di valorizzazione.

Nelle *aree di grado "1"* si individuano come criterio generale:

- alcune fasce adiacenti ai corsi d'acqua già tutelati da vincolo paesaggistico;
- le aree ove sussistano le condizioni di naturalità o l'esigenza di garantire la connettività e la continuità dei flussi faunistici;
- le aree dove le infrastrutture o gli insediamenti antropici (civili e produttivi) sia esistenti che di progetto richiedano azioni forti di mitigazione.

Le *aree di grado "2"* si individuano come criterio generale in aree dove non sussistano previsioni di nuove infrastrutture/insediamenti antropici rilevanti già approvati secondo gli strumenti urbanistici vigenti.

Le direttive sono volte a promuovere diversi gradi di premialità, piuttosto che di vincolo, attraverso l'introduzione di incentivi, misure di compensazione ecc.

Isole ad elevata naturalità (*stepping stones*): sono aree in grado di costituire dei nodi locali, per la cui dimensione non possono assumere il ruolo di aree nucleo, ma che rivestono ugualmente una funzione ecosistemica, soprattutto se poste in prossimità di altri nodi o di altri elementi della rete; se localizzate "a sistema" (areale o lineare) possono costituire un appoggio per i trasferimenti faunistici. Concorrono a formare il "sistema" delle *stepping stones* le aree naturalistiche "minori" di interesse regionale (censimento Regione – ARPAV - WWF, 2004); le aree umide di origine antropica (cave dismesse, censite dalla Provincia di Padova); ambiti di golena fluviale originati da paleoalvei, localizzati a livello cartografico; aree ad alta naturalità già sottoposte o da sottoporre a regime di protezione (censite dalla Provincia di Padova); parchi e giardini di rilevante dimensione (censiti dalla Provincia di Padova); altre aree di rilevanza ambientale segnalate della documentazione pervenuta dai Comuni.

Nel PATI del Estense sono individuate le seguenti *Stepping stones*:

- Palù di Montagnana
- Parco Fiumicello, Montagnana
- Masaro di Val di Mazo, Merlara
- Boschetto linare lungo il Fossetta
- Valli di Megliadino San Vitale
- Golena del Fratta, Megliadino San Fidenzio e Piacenza d'Adige
- Aree golenali lungo l'Adige

I **corridoi ecologici** si definiscono come in generale come i collegamenti lineari tra le parti costituenti la Rete ecologica.

Si distinguono in **Principali** (connettono Core areas, Stepping stones, gli stessi Corridoi principali, e hanno generalmente valenza sovracomunale), generalmente privi di soluzioni di continuità, o per lo meno costituiti da un sistema lineare di singoli elementi naturali ravvicinati; e **Secondari** (collegano le Aree di connessione naturalistica, e garantiscono il mantenimento di “varchi” a livello anche Comunale), caratterizzati da capacità di connessione intercomunale esistente o potenziale, ove cioè siano presenti pochi ostacoli alla transitabilità della fauna e dove possano essere aumentati i valori di biodiversità attraverso specifiche progettazioni a scala locale (nel P.I. anche in concerto con gli Enti interessati), quali risezionamento degli alvei, accentuazione dell’andamento meandriforme del corso. Un’ulteriore distinzione precisa i corridoi che si localizzano prevalentemente lungo il sistema idrografico (*blueways*), sia di origine naturale (vincolati ai sensi della L. 431/85 e succ. D. Lgs. 42/04) che artificiale; e i corridoi principali terrestri (*greenways*) di nuova progettazione, che costituiscono le dorsali delle Aree di connessione naturalistica.

Nel territorio del Montagnanese, i corridoi principali terrestri (*greenways*) individuano connessioni potenziali di progetto attraverso le aree di connessione naturalistica, non poggiano su elementi naturalistici esistenti ma intendono collegare, ove esistenti, spazi agricoli integri ad elevata conservazione, corsi d’acqua e parchi storici.

I corridoi principali fluviali (*blueways*), invece, vengono individuati lungo i principali corsi d’acqua, ed assumono particolare rilievo i seguenti sistemi idrografici: Fiume Frassine, Scolo Pizzon, Scolo Don Decora, Canale Fiumicello, Collettore Acque Basse, Fiume Fratta, Scolo Vampadore, Scolo Correr, Scolo Frattesina, Scolo Fossetta, Scolo Rotella, Fiume Adige.

La posizione e l’ampiezza della fascia del corridoio ecologico vengono precisate sulla base di rilievi floristici e faunistici (in generale i corridoi fluviali vengono individuati spazialmente in dimensione minima da unghia esterna ad unghia esterna).

Le barriere che si frappongono alla continuità della Rete possono essere di natura sia infrastrutturale che naturale. Nel P.A.T.I. vengono trattate soltanto le barriere infrastrutturali, in quanto per definire puntualmente le barriere naturali (che cosa ostacola chi) sono necessari approfonditi rilievi faunistici. Le **Barriere infrastrutturali** sono aree o punti di discontinuità e/o conflitto per le vie di transizione della fauna, a causa di infrastrutture viarie o strutture e/o insediamenti produttivi.

Esse vengono distinte in

- 1° grado: quando la barriera infrastrutturale o l’insediamento produttivo si interfacciano direttamente con elementi della Rete ecologica, o quando le infrastrutture viarie sono di primaria importanza;

- 2° grado: quando la barriera infrastrutturale o l’insediamento produttivo si interfacciano con suoli agrari ancora integri o ambiti non ancora edificati in generale.

Il PATI prescrive l’obbligatorietà di realizzare, da parte dei soggetti attuatori, interventi di “**mitigazione**” da un lato (creazione di boschetti, siepi e fasce tampone) e misure per garantire il mantenimento delle connessioni (la realizzazione di varchi, passaggi ed ecodotti per il transito faunistico diventa imprescindibile).

Per la sostenibilità ambientale, altre forme di “**compensazione ambientale**” degli effetti negativi, dovuti alla realizzazione delle nuove opere, possono essere trovate e localizzate anche in luoghi non immediatamente adiacenti all’opera stessa, ma preferibilmente nelle aree individuate dalla Rete, sempre per perseguire un metodo di coerenza di costruzione della Rete medesima.

L’individuazione nel territorio agricolo di ampie Aree di connessione naturalistica, sulla base dei criteri sopra descritti di valore/fragilità ambientale, suggerisce di associare gli interventi volti alla rinaturalizzazione e all’arricchimento della biodiversità alle azioni di presidio e di tutela del territorio che in primo luogo gli operatori agricoli possono svolgere, contrastando l’abbandono e la conversione dei terreni ad altre attività speculative.

La sostenibilità ambientale deve quindi conciliarsi e trarre beneficio anche dall'attività agroforestale e dell'agricoltura specializzata, che possono in primo luogo rappresentare la sostenibilità economica degli interventi di valorizzazione ambientale.

Per lo stesso principio diventa fondamentale, all'interno della Rete ecologica, da un lato salvaguardare integralmente alcuni luoghi da disturbi ed interferenze antropiche le specie vegetali e animali (specie nei periodi della riproduzione), ma dall'altro più in generale affiancare altre funzioni per la fruizione a scopo didattico e ricreativo di alcune aree.

A questo scopo, si dovrà favorire la creazione di itinerari ciclabili storico-ambientali e del turismo rurale, la tutela e valorizzazione del paesaggio agrario (considerato nei diversi aspetti della morfologia, sistemazioni agrarie, assetto fondiario, produzione ecc.) con particolare attenzione alle interazioni con i valori ambientali e con gli impatti antropici, la tutela e valorizzazione delle attività agricole esistenti, in particolare delle produzioni ecocompatibili e specializzate, la promozione di attività connesse al tempo libero (agriturismo e turismo rurale), di informazione ed divulgazione per una corretta gestione del patrimonio ambiente da parte degli operatori agricoli.

Le direttive sono quindi volte alla tutela e valorizzazione di tali attività, e alla loro promozione e divulgazione. In particolare, incentivando le colture arboree, si promuove anche un ruolo di produzione di energia pulita attraverso le biomasse, unica fonte energetica combustibile con un rapporto equilibrato energia-emissioni atmosferiche prodotte.

Quanto sopra esposto trova opportuna graficizzazione nella **Tavola di Progetto A.4 "della Trasformabilità"**.

In merito alla congruenza con gli Atti di indirizzo regionali, sono stati arricchiti alcuni tematismi nella Rete ecologica, per poter inserire le opportune misure di mitigazione alle opere previste e che possano essere considerate per valutare la sostenibilità del Piano.

In particolare, all'individuazione delle Barriere Infrastrutturali, generate dalla realizzazione di nuove Infrastrutture o insediamenti produttivi, sono state collegate in forma prescrittiva le opere di mitigazione da realizzarsi.

Sono stati introdotti inoltre, in quanto previsti dal P.T.C.P. (anche se non contemplati con tema specifico dagli Atti di Indirizzo) gli Ambiti di Pianificazione Coordinata, che individuano ambiti territoriali su cui attuare una progettazione condivisa fra i vari Enti coinvolti in diversa forma nella tutela e valorizzazione delle risorse naturali (in particolare idrica), soprattutto a livello normativo, per i quali si rimanda allo specifico documento guida per la valorizzazione delle parti del territorio interessate.

A.8.2. Difesa del suolo

La recente proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo adottata dalla Commissione Europea (COM/2006/232) per la prima volta ha chiaramente stabilito che *"il suolo è una risorsa vitale ed in larga misura non rinnovabile, sottoposta a crescenti pressioni. L'importanza della protezione del suolo è riconosciuta a livello internazionale e nell'Unione Europea . Affinché il suolo possa svolgere le sue diverse funzioni, è necessario preservare le condizioni. Esistono prove di minacce crescenti esercitate da varie attività umane che possono degradare il suolo"*. In particolare, a livello di P.A.T.I. le minacce più significative sono quelle della impermeabilizzazione e rischi idrogeologici generati dall'insufficienza della rete di drenaggio, dalla massiccia impermeabilizzazione del territorio intervenuto per larghe parti negli ultimi decenni, a fronte di uno scenario di eventi meteorologici in preoccupante evoluzione per effetti del mutamento delle condizioni climatiche comportanti diffuse condizioni di rischio in cui l'acqua, anziché costituire una risorsa, rappresenta una seria minaccia.

E' infatti di tutta evidenza il preoccupante succedersi – con sorprendente alternanza di situazioni estreme – di fenomeni di piena e dissesto e di altri di segno opposto, di lunghi periodi cioè, di carenza di precipitazioni e di drastica riduzione della risorsa idrica.

In collaborazione con i Consorzi di Bonifica, Protezione Civile, Genio Civile e le singole amministrazioni Comunali sono state cartografate le aree esondabili o a ristagno idrico che nel tempo sono state interessate da fenomeni ricorrenti di esondazione dei corsi d'acqua e di allagamento comprendenti:

le aree allagate nel periodo 1995-2006 (per insufficienza della rete di bonifica);

le aree ad elevato rischio di allagamento (Rischio 4 secondo il Piano Stralcio di marzo 2004);

le aree soggette a ristagno idrico.

Le particolari condizioni idrogeologiche di buona parte del territorio del Estense, con presenza di falda freatica a profondità limitate dal piano campagna o di falde superficiali confinate, in pressione, costituiscono elemento penalizzante in caso di scavi (es. per interrati) con necessità di adottare accorgimenti opportuni.

Le condizioni idrauliche, in particolare della rete minore e di bonifica, comportano la necessità di adeguate misure di manutenzione e di salvaguardia del reticolo idrografico, evitando, di norma, e comunque dimensionando adeguatamente, gli interventi che potrebbero causare ostacolo al deflusso delle acque superficiali.

Tali condizioni rendono necessaria, già allo stato attuale, ma soprattutto in relazione alle nuove espansioni urbanistiche, la prescrizione di sistemi di compensazione e di mitigazione, dettagliati nelle Norme Tecniche e nella Relazione Tecnica specialistica.

A.8.3. Sistema storico-monumentale/turistico-ricettivo

Una recente comunicazione della Commissione Europea riconosce che la cultura è un elemento essenziale per conseguire gli obiettivi strategici dell'UE in materia di prosperità, solidarietà e sicurezza, valorizzando le identità degli Stati Membri e delle realtà regionali a fronte del processo di globalizzazione in atto.

Peraltro il Regolamento CE 1080/2006 relativo al Fondo Europeo di sviluppo regionale pone la priorità dell'obiettivo "Competitività Regionale e occupazione" riguardante il Veneto, la tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, a sostegno dello sviluppo socio economico e a promozione dei beni naturali e culturali in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile.

In accordo con tale orientamento il PRS del Veneto propone di valorizzare il bene culturale come fattore di ricchezza, capace cioè di produrre crescita economica diretta, con l'utilizzo ottimale del suo valore in forme di gestione che vedano musei, siti archeologici, chiese ed abbazie, ville e palazzi, biblioteche ed archivi, attività culturali e spettacolo assumono il ruolo di imprese culturali, capaci di rapportarsi e sostenersi tra loro in sistemi articolati di offerta dei servizi culturali. Si devono ripensare i modelli tradizionali d'investimento ed è necessario sostenere nuove politiche di sviluppo coerenti con la storia ed i valori dell'identità veneta.

Per fare ciò il PSR individua nel Paesaggio una fondamentale risorsa; una sua valorizzazione ed una tutela innovativa, superante la staticità del concetto di vincolo, potranno assumere un ruolo fondamentale nello sviluppo sostenibile della Regione.

La spinta decisiva alla tutela consapevole del Paesaggio veneto e al riconoscimento dello stretto legame tra paesaggio e territorio è formata dal Documento Preliminare del PTRC, con speciale riferimento alla decisione di attribuire a tale strumento valenza paesaggistica; ne consegue che ci si porrà il problema di come inserire ciò che serve alla modernità in un contesto complesso, sia esso centro storico, campagna, montagna, rispettandone i valori ambientali, identitari e storici.

Si riconoscono quali vere risorse del territorio veneto la valutazione dei valori paesaggistici e l'accrescimento del patrimonio ambientale.

Nell'ambito di questa premessa si intende indispensabile richiamare alcuni contenuti delle Linee Guida per i Piani di Gestione dei Siti Unesco del nostro MIBAC, veri e propri strumenti di gestione intelligente ed integrata dei siti di eccellenza ma anche, e soprattutto, delle città e del territorio.

Il Piano di Gestione è uno strumento flessibile in grado di assicurare la conservazione del valore eccezionale del sito, di analizzare le forze di cambiamento e di modificazione che si manifestano non solo nel contesto culturale ma anche in quello socio-economico e in grado, attraverso il coinvolgimento di vari soggetti e portatori di interesse, di individuare gli obiettivi e le strategie operative da adottare per assicurare lo sviluppo sostenibile del sito e la tutela e valorizzazione del suo patrimonio culturale e paesaggistico.

Il Piano di Gestione, dunque, non vuole limitarsi ad essere un semplice documento di analisi del territorio ma si propone come strumento strategico ed operativo che individua gli obiettivi e provvede alla definizione delle azioni e delle strategie da adottare per il loro conseguimento. Uno strumento orientato a sviluppare sinergie conservative, capace di promuovere progetti di tutela e valorizzazione coordinati e condivisi dai vari soggetti operanti nel territorio per la salvaguardia del sito ed in grado di favorire l'ottimizzazione delle risorse e la razionalizzazione degli investimenti economici.

Il Piano, pertanto, si propone come strumento dinamico capace di valutare periodicamente l'efficacia delle strategie operative selezionate ed in grado di sostituire i progetti inefficaci con nuove azioni adeguate alle particolari esigenze temporali del sito.

Come si evince, la Gestione dei Siti di eccellenza costituisce vero e proprio strumento di Gestione del territorio e del suo patrimonio culturale e paesaggistico e si integra perfettamente con gli orientamenti pianificatori della Regione Veneto testé citati.

E' in questo quadro che si colloca il Sistema dei Beni Storico – Culturali del PATI del Montagnanese, fatti salvi i riferimenti obbligati al Codice Beni Culturali – D. Leg.vo 42/2004 e gli artt. 16, 40 e 41 della L.R. 11/2004.

E' bene, inoltre, evidenziare che il PATI conferma ed applica nel particolare quanto previsto dal vigente P.T.C.P. di Padova, il quale ha inteso estendere le proprie norme di indirizzo dai beni e siti puntuali ai contesti monumentali e di pregio del territorio, tutelandone le caratteristiche di valore storico – paesaggistico e promuovendone una idonea valorizzazione sostenibile.

La normativa di tutela garantisce la sostenibilità degli interventi mentre la valorizzazione, attuata attraverso i sistemi dei Beni Culturali e Paesaggistici, indirizza i fruitori verso iniziative integrate di rete, programmate in relazione alle infrastrutture principali di collegamento ed ai percorsi viari secondari quali veri e propri itinerari storico – ambientali preferibilmente ciclabili.

I Sistemi di eccellenza sono naturalmente le Ville Venete ed i Centri Storici di pregio, ma sono pure da valorizzare gli Istituti ed i Luoghi della Cultura, l'Archeologia Industriale, i Centri di Spiritualità, i Grandi Edifici Monastici, i Beni Archeologici, le Città Murate ed i siti fortificati e le Aggregazioni di epoca razionalista.

Il P.A.T.I del Montagnanese comprende i territori di Casale di Scodosia, Castelbaldo, Masi, Megliadino San Fidenzio, Megliadino San Vitale, Merlara, Montagnana, Ospedaletto Euganeo, Piacenza d'Adige, Ponso, Saletto, Santa Margherita d'Adige ed Urbana.

Il Documento Preliminare ha posto tra i propri obiettivi il rilancio ed il sostegno delle funzioni

commerciali e residenziali dei centri storici e delle aree urbane; ed inoltre l'individuazione dei sistemi da tutelare nell'ambito del tematismo del Paesaggio di interesse storico di livello sovracomunale e la relativa disciplina, stabilendo indirizzi, direttive e prescrizioni in merito a:

- complessi ed edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale, Ville Venete, grandi edifici monastici, contesti figurativi di ville, ecc.;
- le città murate, manufatti difensivi e siti fortificati;
- centri storici di pregio e di particolare rilievo;
- parchi, giardini monumentali di interesse storico architettonico;
- documenti della civiltà industriale;
- grandi percorsi extraurbani e itinerari di interesse storico ambientale;
- sistemazioni agrarie tradizionali e aree delle grandi tenute storiche;
- zone e beni archeologici, musei etnografici.

Per il settore turistico – ricettivo il Piano considera le attività esistenti e promuove la loro evoluzione prevedendo tra l'altro:

- l'ottimizzazione e riqualificazione delle strutture turistico – ricettive esistenti;
- la realizzazione di percorsi tematici per la scoperta e la valorizzazione delle ricchezze storiche del territorio, anche mediante l'estensione della rete dei percorsi ciclabili di interesse sovracomunale;
- il recupero e la salvaguardia dei prodotti tipici locali, onde mantenere vive le tradizioni e le identità proprie del territorio.

Il P.A.T.I. individua e valorizza le zone ed i manufatti dell'archeologia industriale di interesse sovracomunale (fabbriche, fornaci, cave dismesse, ecc.) con lo scopo di un loro possibile recupero e riutilizzo per usi culturali, didattici ed espositivi, in ogni caso prospettando criteri per destinazioni maggiormente compatibili con gli insediamenti e/o l'ambiente circostante e coerenti con le caratteristiche tipologiche originarie.

Il P.A.T.I. individua inoltre la perimetrazione di ogni centro storico, gli elementi peculiari, le potenzialità e lo sviluppo, nonché gli eventuali fattori di abbandono e di degrado sociale, ambientale ed edilizio, in coerenza con gli indirizzi del P.T.C.P..

Individua inoltre la specifica disciplina, diretta ad integrare le politiche di salvaguardia e riqualificazione del centro storico – città murata di Montagnana con le esigenze di rivitalizzazione dello stesso, anche con riguardo alla presenza di attività commerciali ed artigianali, favorendo al tempo stesso il mantenimento delle funzioni tradizionali, affievolite o minacciate, prima fra queste la residenza.

Il PATI, in tale materia, stabilisce le direttive e le prescrizioni per la formazione del Piano degli

Interventi (P. I.), nonché le norme per la salvaguardia degli elementi di rilievo storico – architettonico.

Preliminarmente si è provveduto ad acquisire dalle competenti Soprintendenze gli specifici provvedimenti di dichiarazione di interesse ai sensi del D.Leg.vo 22 gennaio 2004 n° 42, ivi compresi i vincoli archeologici: uno a Montagnana – Via Chisogno ex L. 1089/1939 ed i tre ex L. 431 (Borgo San Zeno a Montagnana; Loc. Spin a Megliadino S. Fidenzio; Loc. Arzerello a Saletto); ed il vincolo ambientale riferito al “Centro Urbano” di Montagnana.

Sono state individuate tutte le Ville Venete riportate nel catalogo dell' Istituto Regionale Ville Venete, in grande numero e di elevato livello storico – artistico tra le quali emergono la palladiana Villa Pisani Placco di Montagnana e la grandiosa Villa Correr di Casale di Scodosia.

Si segnala poi il sistema degli Istituti e Luoghi della Cultura che comprende, oltre alle due

famose Ville sopra citate, il Museo Civico di Montagnana, il Museo Civico Etnografico della Scodosia di Casale di Scodosia ed il Museo delle Antiche Vie di Urbana facenti parte del Sistema Museale della Bassa Padovana.

Tra gli edifici e complessi di valore monumentale e testimoniale di interesse sovracomunale vengono considerati Il Cippo o Termine di Castelbaldo e La Corte Grimani di Masi; tra gli edifici di archeologia industriale la Ex Fornace in via Nogarole a Casale di Scodosia; tra i centri di spiritualità l'Oratorio dei Battuti e l'Oratorio del Pilastro a Castelbaldo, l'Oratorio di S. Antonio, il Capitello di S. Agata, la Chiesetta di Santa Margherita ad Altaura, la Chiesa di San Felice e la Chiesetta del Cristo d'oro di Masi e l'Oratorio di San Nicola di Merlara; infine, tra i grandi edifici monastici viene segnalato il complesso monumentale costituito dalla Chiesa e Monastero di San Salvaro di Urbana.

Al fine di garantire la conservazione dei contesti paesaggistici peculiari, quali aree di cautela e attenzione progettuale il PATI individua le aree di pertinenza ed i contesti figurativi dei complessi monumentali ai sensi dell' art. 40 della L.R. 11/2004.

Detta altresì una precisa norma affinché i P.I. comunali individuino esattamente sul territorio, a scala 1:2000, le perimetrazioni dei vincoli monumentali.

Risulta in ogni caso evidente la primaria centralità della Città Murata di Montagnana, posta lungo la dorsale medievale comunale subeuganea Monselice – Montagnana parallela a vie d'acqua quale il Bisatto ed il Frassine, un tempo comodamente navigabili.

Il Centro di Montagnana è dominato dal possente Castel S. Zeno e dalla cinta muraria e conta splendidi monumenti tra cui il Duomo e gli edifici affacciatesi su Piazza Maggiore, la Chiesa di San Benedetto, la Chiesa di San Francesco, Palazzo Uberti, la Rocca degli Alberi, i ponti e le porte. Il P.A.T.I. prevede norme per la valorizzazione della Città e pone le basi per un consolidamento della funzione abitativa e delle attività tradizionali e di socialità urbana.

Il PATI individua pure tutti gli altri Centri Storici mediante la perimetrazione di P.R.G..

Dal punto di vista squisitamente turistico, è indispensabile creare una articolata offerta per un sistema di turismo sostenibile. Il target potrà essere correlato al turismo culturale ed ambientale ed al turismo rurale. In particolare il turismo culturale non potrà che far riferimento alla rilevanza del patrimonio ed

in tal caso, l'attrazione più significativa saranno senz'altro la cinta muraria ed il centro storico di Montagnana.

Al fine di rendere attraente il pacchetto turistico i fattori chiave sono i seguenti:

- la riqualificazione del Centro Storico di Montagnana e la valorizzazione delle strutture fortificate quale luogo di visita contestuale e non complementare al Centro Storico
- la formazione degli addetti, quale fattore fondamentale per un'accoglienza pronta ed intelligente del turista;
- la creazione di un marchio e di reti collegati ai beni culturali ed ambientali, ai prodotti tipici, agli oggetti di artigianato, etc.
- l'accessibilità ai siti mediante un'appropriata presentazione ai fini di un'agile ed immediato apprendimento del turista
- la stagionalità
- la pianificazione strategica
- la sostenibilità, quale fattore indispensabile per garantire credibilità al sistema del Montagnanese.

Il P.A.T.I. individua quale strada panoramica di eccellenza il tratto del percorso ciclabile che collega Chioggia a Montagnana che attraversa il territorio del Montagnanese nei comuni

di Saletto, Megliadino San Fidenzio e Montagnana. Proviene da est dal territorio di Ospedaletto Euganeo ed in direzione ovest lungo il Frassine giunge nel Centro Storico di Montagnana.

Viene individuato poi un altro percorso di interesse turistico denominato “Tra Frassine e Adige: la Città Murata di Montagnana, le Ville venete ed i prodotti tipici” che inizia dalla stazione ferroviaria di Montagnana, attraversa il Centro Storico passando per la sede del Consorzio di tutela del Prosciutto di Montagnana, si congiunge per breve tratto alla Pista Ciclabile Provinciale “Fratta” ed arriva al Convento di San Salvaro dove si può alloggiare; ritorna poi verso est ed attraversa Casale di Scodosia e Merlara passando per la Cantina Sociale dell’Adige Fratta dove si produce il Vino Merlara DOC e per il territorio di produzione della pera e della mela di Castelbaldo fino al Centro del paese e alla Cooperativa Frutta Castelbaldo toccando diverse emergenze di valore storico - ambientale; infine, ripiegando verso nord, si connette al già citato percorso Chioggia-Montagnana dopo aver attraversato Casale di Scodosia, Megliadino S. Vitale e Saletto.

Vengono confermati i tracciati del Piano Provinciale delle Piste Ciclabili: Itinerario L – Frassine-Bisatto-Bagnarolo-Città Murate; Itinerario N – Fratta-Gorzone; Itinerario O – Adige.

E’ stato effettuato il censimento delle attività turistiche e/o agrituristiche esistenti, il quale ha individuato il maggior numero di posti letto a Montagnana (248) distribuiti in hotels, ostelli e B&B. Si segnalano inoltre i posti letto delle strutture agrituristiche di Casale di Scodosia (16), Megliadino San Fidenzio (8) e Saletto (12).

Si propone, alla luce delle caratteristiche del territorio del Montagnanese, di favorire il potenziamento delle strutture alberghiere presso il Centro Storico di Montagnana, quale tipologia idonea per una Città accessibile via ferrovia ed autostrada, la diffusione invece delle strutture extralberghiere per il turismo di visitazione nel territorio collegato all’ambiente, ai beni culturali e al tempo libero.

Viene proposta, per il Sistema delle Città Murate della Bassa Padovana, quali Monselice, Este e Montagnana, la promozione delle attività commerciali ed artigianali collegate alla tradizione e alla identità locale mediante l’istituzione di un albo con mappa delle botteghe, mercati ed attività storiche di tradizione. Le agevolazioni fiscali ed i contributi finanziari abbattano i costi di gestione aiutando gli operatori a resistere alla concorrenza della grande distribuzione e a non abbandonare la loro attività tradizionale.

Nella sostanza il PATI ha raggiunto tutti gli obiettivi di competenza prefissati dal Documento Preliminare ed in particolare:

- la tutela e la valorizzazione del paesaggio di interesse storico sovracomunale secondo tutti i segmenti di dettaglio del D.P.
- la valorizzazione dei manufatti dell’archeologia industriale di interesse sovracomunale
- la promozione della Città Murata di Montagnana mediante la conservazione del complesso murario, del tessuto edilizio interno ed il recupero delle attività tradizionali all’interno del Centro Storico
- la definizione di particolari itinerari turistici quali strade panoramiche volte a valorizzare gli edifici storico testimoniali, promuovere il recupero dei prodotti tipici locali e stimolare il riutilizzo funzionale dei siti ed edifici di riconosciuta importanza storica.

A.8.4. Servizi a scala sovracomunale

Sono stati individuati i principali servizi a scala sovracomunale presenti nel Montagnanese; coerentemente con quanto previsto dal P.T.C.P. che non individua in tale ambito Poli funzionali esistenti, neanche il progetto del P.A.T.I. prevede la localizzazione di nuovi Poli Funzionali.

Sulla base dell'analisi dello stato di fatto sono stati riportati nella tavola A4 della Trasformabilità i principali servizi di interesse sovracomunale, che sono elencati puntualmente nella **Tavola A5** "Coerenza delle azioni strategiche con i P.R.G.vigenti". Tali servizi, ospedale, scuole superiori, centro commerciale, etc. sono per la maggior parte concentrati nel Comune di Montagnana.

A.8.5. Sistema relazionale infrastrutturale e della mobilità

Dal punto di vista infrastrutturale il territorio del Estense è dotato di alcune importanti arterie stradali, quali la Strada Regionale n° 10 padana inferiore che interessa direttamente ed indirettamente il territorio in direzione ovest-est.

Partendo da questa analisi, il P.A.T.I. intende recepire inoltre i le previsioni del P.T.C.P., e quindi del Piano Provinciale della Viabilità, che individua per il Territorio il nuovo tracciato della S.R. n. 10 e le relative bretelle di collegamento, che parallelamente alla esistente, interessa anche questa direttamente ed indirettamente i territori del P.A.T.I.. Esso recepisce inoltre la programmazione e la realizzazione della nuova arteria autostradale "Valdastico Sud".

A.8.6. Sistema produttivo

L'ambito del Montagnanese è caratterizzato da una molteplicità di zone produttive sparpagliate nel territorio esistenti in molti di casi di ridotte dimensioni. Ogni Comune ha infatti una o più zone produttive oltre ad innumerevoli attività produttive in zona impropria.

Analizzando la distribuzione delle singole zone produttive risulta evidente che una parte significativa della superficie produttiva dell'Ambito del Montagnanese si concentra nei Poli di Montagnana e Casale di Scodosia, che attualmente coprono, rispettivamente, una superficie edificata di circa 1.128.240 m² e 1.746.143 m², corrispondente ad una percentuale pari al 57% delle intere zone produttive del Montagnanese.

Il P.A.T.I. conferma integralmente le previsioni urbanistiche del settore produttivo-commerciale previste dai vigenti P.R.G., pari a circa m² 5.931.922 di cui m² 5.000.480 già urbanizzati e m² 931.442 circa non ancora utilizzati.

AMBITI PRODUTTIVI			
COMUNE	SUP. ZONA "D" EDIFICATA [mq]	SUP. ZONA "D" INEDIFICATA [mq]	SUP. ZONA "D" COMPLESSIVA [mq]
CASALE DI SCODOSIA	1.746.143	97.960	1.844.103
MERLARA	330.044	109.183	439.227
URBANA	267.928	30.652	298.580
totale comuni del PATI	5.000.480	931.442	5.931.922

Il P.A.T.I. ammette inoltre gli ampliamenti "fisiologici" delle suddette zone, in armonia con le previsioni ed i limiti stabiliti dal P.T.C.P., come evidenziato nella tabella che segue:

AMBITI PRODUTTIVI	
COMUNE	AMPLIAMENTO DEL 5% [mq]
CASTELBALDO	14.004
MASI	9.793
MEGLIADINO S.V.	12.721
MERLARA	21.961
URBANA	14.929
MONTAGNANA	61.728
SALETTTO	21.692
totale	156.828

La Tav. A 4 “Carta delle trasformabilità” evidenzia:

- le aree a carattere prevalentemente produttive commerciali e, all’interno di queste, gli ambiti di riqualificazione e riconversione, gli ambiti di riqualificazione urbanistica e ambientale;
- Le linee preferenziali di sviluppo insediativo produttivo/commerciale nei limiti del 5% di quelle previste nel P.R.G. vigente, in conformità all’art. 31 del P.T.C.P.;

Gli ambiti di riqualificazione e riconversione non hanno carattere conformativo e possono riguardare tutti gli insediamenti produttivi esistenti all’interno del comune per i quali sia prevista detta riqualificazione o riconversione. Al Piano degli Interventi è demandata l’individuazione delle ulteriori aree da riqualificare e riconvertire.

Le previsioni di espansione andranno comunque subordinate, tramite accordo con i soggetti e con gli Enti interessati, alla realizzazione delle opere di urbanizzazione occorrenti, nonché all’asservimento dei terreni occorrenti ai fini del riequilibrio idrogeologico e di mitigazione degli impatti derivanti anche dagli insediamenti esistenti, sotto il profilo visivo, di inquinamento acustico, dell’aria e dell’acqua, nonché di potenziamento dei servizi alle imprese e delle dotazioni infrastrutturali anche aggiuntive rispetto alle esistenti. A tal proposito, si dovrà tenere conto delle “linee guida per la progettazione ambientale delle aree destinate ad insediamenti produttivi” fissate dal P.T.C.P. (quaderno n. 5).

E’ stata calcolata per ogni Comune, secondo una procedura operativa semplificata, la Superficie Agricola Utilizzata, al fine di determinare la Superficie Massima Trasformabile di progetto. Nella tabella che segue sono quindi riportati i dati per ogni Comune relativamente alla Superficie Agricola Utilizzabile, alla Superficie Territoriale, al rapporto tra SAU e Superficie Territoriale ed alla SAU trasformabile nel decennio.

Comune	Superficie comunale STC [m ²]	SAU misurata [m ²]	SAU misurata [ha]	SAU/STC	SAU (abbattimento 5%) [m ²]	SAT [m ²]	SAT [ha]
Casale di Scodosia	21.244.200	16.692.267	1.669	78,57%	15.857.654	206.149	20,61
Castelbaldo	15.145.110	12.658.179	1.266	83,58%	12.025.270	156.329	15,63
Masi	13.764.056	9.779.324	978	71,05%	9.290.358	120.775	12,08
Megliadino San Fidenzio	15.707.158	13.291.190	1.329	84,62%	12.626.631	164.146	16,41
Megliadino San Vitale	15.146.481	12.758.508	1.276	84,23%	12.120.582	157.568	15,76
Merlara	21.435.751	17.893.634	1.789	83,48%	16.998.952	220.986	22,10
Montagnana	44.982.716	36.838.540	3.684	81,89%	34.996.613	454.956	45,50
Piacenza d'Adige	18.534.649	16.151.727	1.615	87,14%	15.344.141	199.474	19,95
Saletto	10.789.179	8.140.058	814	75,45%	7.733.055	100.530	10,05
Santa Margherita d'Adige	12.722.900	10.579.184	1.058	83,15%	10.050.225	130.653	13,07
Urbana	17.057.752	14.327.662	1.433	84,00%	13.611.278	176.947	17,69
Intero ambito PATI Montagnanese	206.529.952	169.110.272	16.911	-	160.654.758	2.088.512	208,85

Tutti i comuni sono di pianura con rapporto SAU/STC >61,3% con trasformabilità <1,3%

Il P.A.T.I., coerentemente con l’Art. 31 del P.T.C.P., conferma ed individua i poli produttivi di interesse provinciale. Essi sono:

- a) polo del Montagnanese da potenziare;
- b) nuovo polo produttivo di Piacenza d’Adige per complessivi 250.000 mq

Il polo del Montagnanese da potenziare comprende i comuni di Montagnana, Saletto, Santa Margherita d’Adige, Megliadino San Fidenzio e Casale di Scodosia, per complessivi

900.000 mq (di cui 100.000 mq a Casale di Scodosia, 80.000 mq a Saletto, 35.000 mq già utilizzati con SUAP ditta “il Megliadino” in comune di Megliadino San Fidenzio).

Il lungo processo di consultazione messo in atto dalle amministrazioni comunali e quella provinciale hanno portato alla conferma delle previsioni del P.T.C.P. tramite l’istituzione del nuovo polo produttivo del Montagnanese.

In origine questo prevedeva nella tavola di progetto una grande area, definita “a fagiolo”, dove si sarebbe dovuto localizzare il nuovo polo produttivo: dall’inizio delle consultazioni con le amministrazioni comunali è emerso il fatto che le aree che lambiscono la zona nord e sud di tale area sono in ogni caso da preservare per caratteri ambientali e paesaggistici. Inoltre il comune di Saletto, che nel PTCP non era stato compreso nell’ambito del polo del Montagnanese, è stato inserito a seguito di una osservazione al Piano accolta dal Consiglio Provinciale.

La complessità dell’intervento che modificherà profondamente il territorio, sia dal punto di vista fisico-ambientale, tramite il consumo di suolo in primo luogo, sia nel proprio assetto territoriale, ha generato un ampio dibattito il cui esito opera su più fronti, quali l’opportunità data dalla nuova accessibilità, la concentrazione delle attività e la riconversione di aree dismesse o non utilizzate.

La realizzazione di tale polo infatti sfrutterà le opportunità dovute alla nuova viabilità attualmente in via di realizzazione: esso sorgerà nei pressi del casello lungo la nuova arteria autostradale “Valdastico Sud”, in prossimità dell’intersezione con il tracciato della nuova SR10. Tale posizione offre notevoli possibilità logistiche alle attività da insediarsi, grazie al facile accesso alla rete locale e nazionale. In questo contesto è pure da considerare la realizzazione di una Piattaforma Logistica Comprensoriale (PLC) nei pressi della stazione ferroviaria di Saletto, lungo la linea ferroviaria Monselice-Mantova, come proposto da Confindustria nell’ottica di potenziamento del sistema ferroviario tra Legnago e Monselice. Il terminal merci, a beneficio del distretto industriale, possiederebbe vocazione intermodale e consentirebbe l’istituzione di un servizio merci per la direzione Mantova-Verona.

La possibilità di accentrare le attività attorno ad un unico fulcro inoltre permetterà la riduzione del fenomeno di dispersione e frammentazione delle aree produttive molto diffuso nei comuni della bassa padovana. Questo metterà in atto dinamiche nuove, che tenderanno a favorire i comuni direttamente interessati all’attuazione delle aree produttive, pertanto è stato messo in atto un meccanismo di perequazione, descritto e normato nell’Articolo 12 delle Norme Tecniche, allo scopo di rendere equo il vantaggio per tutti comuni, compresi quelli che, pur partecipando alla realizzazione polo cedendo quote della propria SAT, dunque rinunciando allo sfruttamento di parte della superficie trasformabile, non realizzano nuove aree produttive entro i propri confini.

Un’ulteriore questione cui il piano si rivolge è l’utilizzo delle ampie aree dismesse o non utilizzate nel comune di Casale di Scodosia. La crisi del settore del legno cui l’area era votata, ha portato alla chiusura di numerose imprese nel corso degli ultimi anni, generando territori caratterizzati da tessuti produttivi che presentano estesi fenomeni di degrado e vetustà, sia in ordine allo stato dei fabbricati, che delle opere di urbanizzazione, che alle originarie destinazioni produttive. Il piano istituisce pertanto un **ambito di riqualificazione e riconversione prioritario**, individuato nella Tavola 4, dal carattere strategico in relazione alle necessità di rifunzionalizzazione degli insediamenti produttivi esistenti correlate alla previsione del polo del Montagnanese. Al Piano degli Interventi è demandata l’individuazione degli effettivi ambiti da riqualificare e riconvertire, sulla base di un’analisi di dettaglio del sistema produttivo del Comune, con riferimento alle prospettive economiche dei settori produttivi storicamente insediati ed alle più appropriate funzioni da attribuire agli ambiti stessi, favorendo quelle complementari allo sviluppo del polo. Tra queste andranno privilegiate quelle finalizzate alla produzione di energia da fonti rinnovabili, o allo sviluppo di tecnologie sostenibili, valutando anche la possibilità di una progressiva dismissione delle aree occupate da attività non più economicamente sostenibili, per promuovere la ri-ruralizzazione orientata alla coltivazione di prodotti vegetali utilizzabili nel settore della bio-edilizia, delle bio-energie, dei carburanti e della chimica verde. In ambiti

urbani dovranno essere prioritariamente valutati riutilizzi delle aree ai fini del recupero dello spazio biotico, del riequilibrio ambientale, paesaggistico e urbano, da attuarsi mediante l'eventuale trasferimento delle attività produttive negli ambiti preferenziali di sviluppo insediativo individuati dal PATI.

Le **aree di urbanizzazione consolidata** individuate nella Tav. A 4 "Carta della trasformabilità", rappresentano i contesti territoriali di "completamento", sia residenziali che produttivi, dotati delle principali opere di urbanizzazione, all'interno dei quali sono sempre possibili interventi di nuova costruzione e di ampliamento di edifici esistenti, nonché interventi di riqualificazione e riconversione. Per tali aree i P.I. definiranno le modalità di intervento, destinazioni d'uso e parametri edificatori.

Le **aree di urbanizzazione programmata-produttiva** individuate nella Tav. A 4 "Carta della trasformabilità", rappresentano gli ambiti territoriali già programmati dai vigenti P.R.G. a destinazione produttiva (Z.T.O. "D"), nei quali non è stata convenzionata la strumentazione attuativa alla data di adozione del presente piano, e che il PATI stesso provvede a confermare.

Le aree di trasformazione fanno riferimento alle **"Linee preferenziali di sviluppo insediativo produttivo"** individuate nella Tav. A4 "Carta della trasformabilità", cioè le parti del territorio in cui inserire, con i P.I., le nuove aree di espansione, definendone modalità di intervento, destinazioni d'uso e indici edilizi. Tali indicazioni non hanno valore conformativo delle destinazioni urbanistiche dei suoli, che saranno definite dai P.I. cui si demanda l'individuazione del perimetro delle aree di espansione.

Nel territorio del Montagnanese i Comuni, essendo interessati alla realizzazione dei due Poli Produttivi, nuovo e da potenziare, intendono porre in atto una forma semplificata di compensazione, unico esempio di tutti i Pati della Provincia di Padova, derivante dalla cessione da parte di detti comuni, di quote della loro SAT alla formazione dei poli in misura dei criteri descritti nelle Norme Tecniche.

La perequazione territoriale, persegue la ripartizione equa, tra i Comuni, dei vantaggi di concentrazione insediativa e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle infrastrutture di interesse generale; è legata al livello di intervento "intercomunale" ed ha lo scopo di rendere "indifferente", per quanto riguarda gli effetti sulla finanza dei comuni, la localizzazione degli insediamenti stessi in determinati Comuni piuttosto che in altri e, in particolare, di evitare le sperequazioni derivanti dalla tendenziale concentrazione dei nuovi insediamenti produttivi, commerciali e terziari, negli ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovracomunale specificatamente previsti dal P.T.C.P..

I poli nel Montagnanese vengono localizzati solo in pochi comuni, la cui superficie agricola trasformabile (SAT) non è decisamente sufficiente per la realizzazione degli stessi, pertanto è stata presa l'iniziativa di recuperare della SAT con quote maggiori per i comuni facenti parte del polo (nel senso di comuni gestori) e con quote minori per i comuni non facenti parte del polo; relativamente alla quota di SAT che non viene ceduta dai comuni viene richiesta la deroga regionale ai sensi dell'art. 13 lett. f della L.r. 11/2004.

Particolare attenzione è stata posta alla riduzione dell'impatto ambientale ed alla coerenza e sostenibilità del piano.

Per quanto riguarda la molteplicità degli insediamenti produttivi in zona impropria, viene demandata al PAT e Piano degli Interventi l'esatta individuazione e regolamentazione degli stessi. Per queste attività il P.I. stabilirà quali ampliare, bloccare o trasferire nelle zone produttive. L'eventuale trasferimento in zone produttive non inciderà sulla percentuale del 5% della nuova superficie produttiva di ogni Comune.

A.8.7. Sistema della sostenibilità ambientale nel settore edilizio

Gli immobili civili e industriali sono considerati la maggior fonte di emissione di anidride carbonica attraverso i loro impianti di riscaldamento e condizionamento, che utilizzo energia proveniente principalmente dalla combustione di risorse energetiche fossili.

Le fonti energetiche fossili derivano da un lentissimo processo di degrado del materiale organico (circa 100 milioni di anni), mentre vengono utilizzate ad un ritmo estremamente più veloce (in 150 anni si sono consumate circa la metà delle risorse disponibili).

La combustione, ai fini di produzione energetica di tali risorse, comporta l'emissione di grandi quantità di anidride carbonica (CO₂) che sta provocando un effetto serra aggiuntivo a quello naturale.

L'ecosostenibilità è la capacità che ha l'ambiente, che circonda una data attività umana, di ripristinare l'equilibrio che l'attività stessa ha modificato.

Il nostro sistema energetico è molto lontano dall'essere sostenibile, visto che attualmente gran parte dell'energia primaria proviene dalla combustione di risorse energetiche fossili (petrolio, gas naturale e carbone).

Obiettivo del P.A.T.I., ed il progetto denominato "CLIPAD", è di incentivare, su base volontaria, l'efficienza delle prestazioni energetiche e conseguentemente la sostenibilità ambientale del settore edilizio individuando le modalità di assegnazione di incentivi calibrati, in relazione all'impegno progettuale e di realizzazione previsto, in relazione:

all'adozione di sistemi di generazione energetica da fonti rinnovabili, ovvero le fonti di energia che si ricostituiscono in un tempo paragonabile con il tempo del loro consumo;

il risparmio energetico, ovvero il "sesto combustibile" – ottenibile mediante un migliore isolamento – che costituisce potenzialmente il maggior fattore di risparmio in questo senso, in quanto economico, pulito e soprattutto sostenibile.

Riscaldamento, raffreddamento e condizionamento sono garantiti molto spesso da tecnologie inefficienti nell'utilizzo energetico. Migliorare i rendimenti di conversione dell'energia limita questo spreco di energia.

Le N.T. del P.A.T.I. individuano i percorsi per promuovere una "edilizia sostenibile" invitando i Comuni a programmare, in fase di elaborazione degli strumenti urbanistici, una serie di interventi volti ad ottenere nel territorio:

- una pianificazione e gestione del territorio più ecologica, che favorisca l'uso di fonti rinnovabili di energia (solare termica, fotovoltaica, geotermica, l'uso delle biomasse, ecc.), incentivi l'attuazione della normativa vigente in materia e l'adozione di buone prassi per la riqualificazione urbana;
- un'integrazione delle tematiche ambientali nelle proprie programmazioni al fine di ridurre i consumi di energia nel settore edilizio, terziario e industriale;
- la promozione dell'applicazione di tecnologie costruttive "sostenibili" incentivando il riuso, il riciclo di materiali in edilizia;
- la promozione della certificazione energetica degli edifici;
- la partecipazione dei cittadini a modifiche comportamentali a favore dell'ambiente.

B. COERENZA DEL P.A.T.I. CON GLI STRUMENTI PIANIFICATORI SOVRAORDINATI (P.T.R.C. – P.T.C.P.)

Il progetto del P.A.T.I., come è visibile a partire dal Documento Preliminare, è stato sviluppato in totale coerenza con il P.T.C.P. adottato dalla Provincia di Padova in data 31 luglio 2006 e con il documento preliminare al P.T.R.C. adottato dalla Giunta Regionale con propria deliberazione n° 2587 del 7 agosto 2007-B.U.R. n. 86 del 02.10.2007).

Specificatamente, coerentemente con tali obiettivi in tema di:

uso del suolo: il P.A.T.I. condivide l'obiettivo di una estesa opera di riordino territoriale, volta a limitare l'artificializzazione e l'impermeabilizzazione dei suoli, favorendo per i temi di competenza, la riqualificazione e riconversione delle aree dismesse e il superamento dell'approccio contingente di gestione dell'emergenza che spesso contraddistingue la difesa e la salvaguardia idraulica, ponendo innanzi tutto a base delle decisioni, la lettura integrata delle diverse componenti del ciclo idrologico e della dinamica delle piene dei corsi d'acqua, sia in ambito urbano (rete di fognatura bianca, caditoie, impermeabilità del territorio) che in ambito rurale (scoli, fossati, canali, tipi di colture);

biodiversità: coerentemente con le linee guida del P.T.R.C. e del P.T.C.P., il P.A.T.I. provvede a tutelare e accrescere la diversità biologica attraverso l'individuazione e la definizione di sistemi ecorelazionali (corridoi ecologici) estesi all'intero territorio del Montagnanese.

energia, risorse e ambiente: il P.A.T.I. incentiva, anche con premialità, l'uso di risorse rinnovabili per la produzione di energia ed il contenimento dei consumi energetici.

Sono promossi il risparmio e l'efficienza energetica negli insediamenti, il risparmio e la conservazione della risorsa acqua e per la riduzione degli inquinamenti (nitrati, CO₂, ecc.).

3.5 Le potenzialità future

Le potenzialità future di una fusione tra questi comuni saranno legate da un lato al potenziamento infrastrutturale come programmato dai PATI, nonché da una inversione di tendenza dei dati demografici in decrescita.

CAPITOLO QUARTO

Realtà organizzative ed economico-contabili delle singole Amministrazioni Comunali interessate alla fusione

Sommario: 4.1 Dimensioni organizzative e tecniche. - 4.2 Bilanci comunali, organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici. - 4.2.a Analisi della composizione delle entrate. - 4.2.b Analisi della composizione delle spese. - 4.2.c Gli indicatori finanziari. - 4.3 I Fabbisogni Standard – 4.4 Quantità e qualità dei servizi erogati.

4.1 Dimensioni organizzative e tecniche

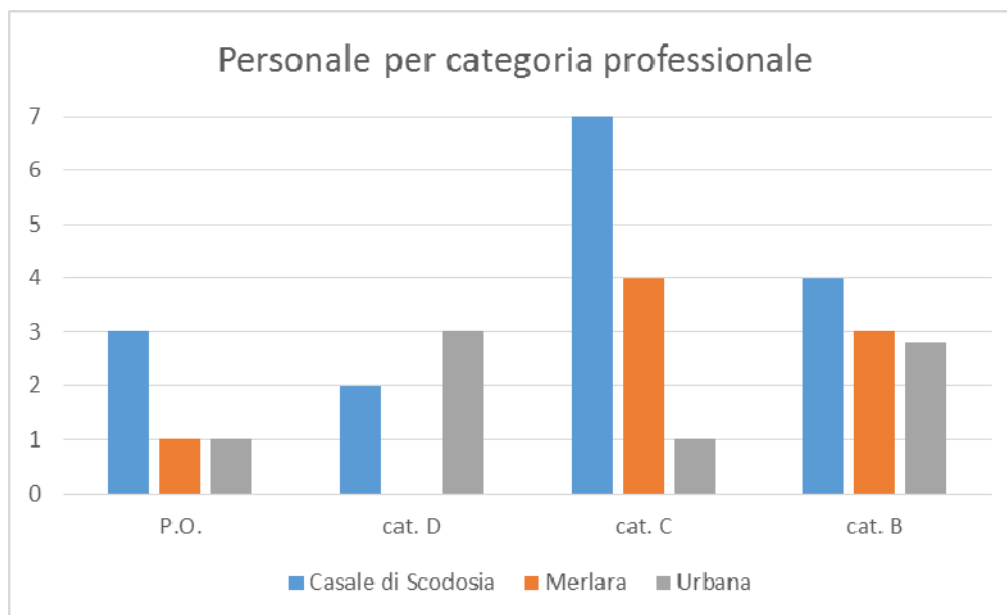
In questa sezione si fornisce una valutazione degli effetti della fusione sull'organizzazione dei servizi offerti dall'ente locale, con riguardo sia ai servizi offerti al cittadino, o più in generale all'utente, sia ai servizi strumentali (es., l'amministrazione generale, il servizio di contabilità e bilancio, ecc.).

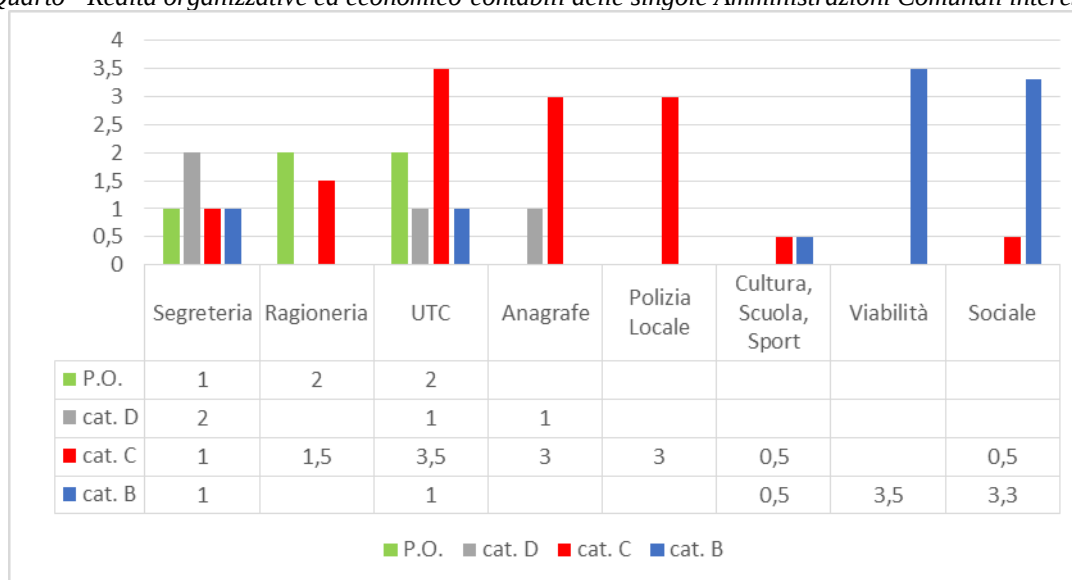
I servizi vengono qui analizzati con l'obiettivo di una possibile riorganizzazione degli uffici comunali tesa a razionalizzarne la gestione. La valutazione sulla futura riorganizzazione dovrà tener conto della volontà delle amministrazioni locali di creare un decentramento dei servizi.

In merito alla rilevazione delle effettive presenze in servizio si è proceduto con un doppio sistema di calcolo per quantificare il personale effettivamente in servizio e per analizzare le prestazioni a part time nonché il risultato finale in tempi pieni equivalenti (es., due part time al 50% verranno conteggiate come una unica presenza in servizio a tempo pieno).

Lo studio consentirà l'analisi per confronto (*benchmarking*) dei servizi e dell'organizzazione nei Comuni con dimensioni analoghe a quelle del Comune risultante dalla fusione.

La tabella che segue illustra la composizione del personale attualmente in servizio nei comuni con rapporto di lavoro a tempo pieno. Il totale dei dipendenti è di n. 32 unità, di cui 1 part time 30 ore.





Le scelte che in futuro si dovranno compiere dovranno tener conto della volontà di decentrare i servizi presso gli attuali comuni. Ciò comporterà, necessariamente, la creazione di una struttura che dovrà potenziare il numero degli operatori nei punti di front office con l'utenza (es. servizi demografici, servizi sociale, servizi tributi, ecc.).

Un'ulteriore considerazione riguarda i servizi che in futuro bisognerà cercare di potenziare e che ora presentano delle criticità per carenze di personale, sempre che ai comuni sia consentito in futuro assumere personale.

4.2 Bilanci comunali, organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici.

Questa parte della ricerca è destinata ad una puntuale rilevazione dell'assetto finanziario e dell'utilizzo delle risorse.

Più specificatamente, qui si intende effettuare un'indagine preliminare alla vera e propria valutazione degli effetti derivanti sulle capacità di spesa e sui bilanci dei tre enti conseguente ad una loro fusione ed è finalizzata a presentare una struttura delle entrate e delle spese effettuate per gli anni più recenti, ovvero 2013 e il 2014.

Il sistema di analisi con cui si procederà recepisce le soluzioni adottate negli studi condotti in materia di finanza locale.

Nei prospetti che seguono sarà esaminata la composizione delle entrate e delle spese iscritte nei bilanci dei tre comuni, finalizzati a cogliere l'incidenza di alcune specifiche voci, nonché la tipologia qualitativa delle risorse che si prevede di impiegare nelle realtà amministrative oggetto dello studio e nella loro dinamica evolutiva; inoltre si procederà con la simulazione di una selezione dei cosiddetti indicatori di bilancio, grazie ai quali è possibile quantificare, in particolare, il livello di autonomia finanziaria e quello di rigidità strutturale, in termini (relativamente) omogenei, tali cioè da consentirne una valutazione comparata con eventuali altri enti delle medesime dimensioni.

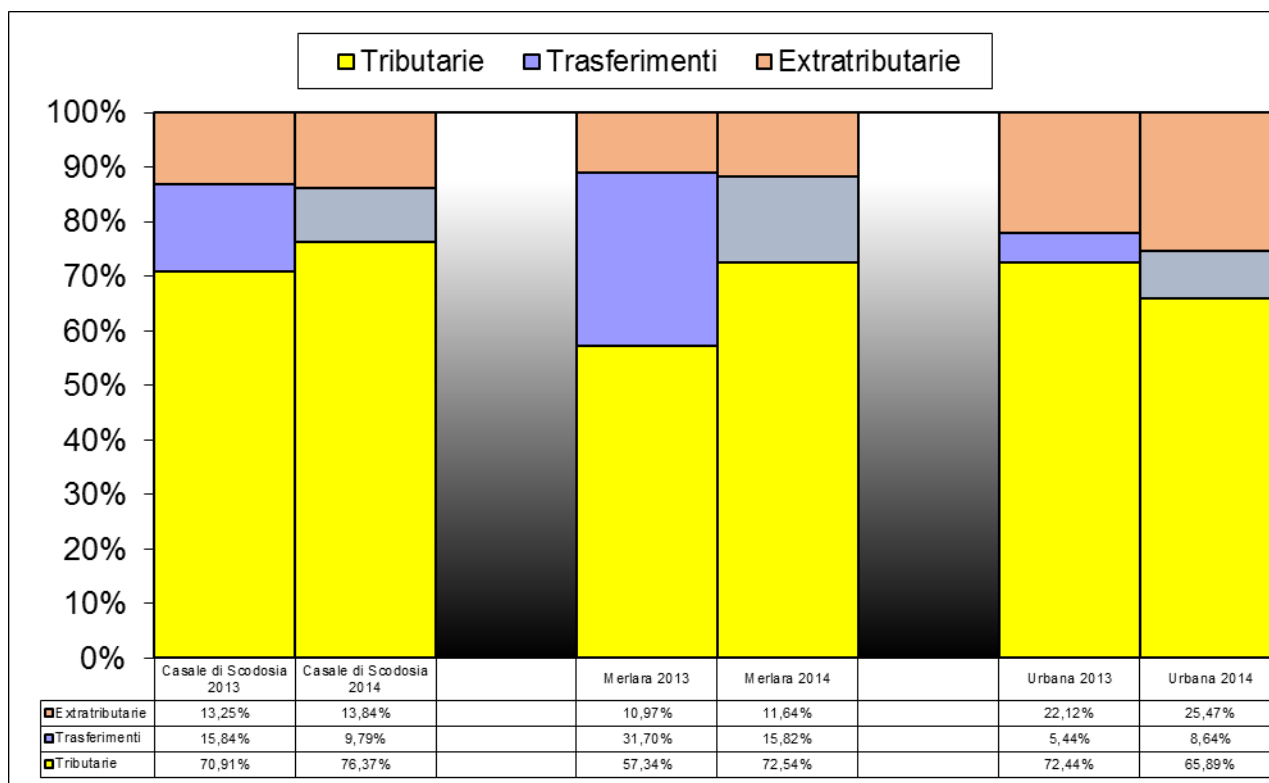
4.2.a Analisi della composizione delle entrate.

Le tabelle che seguono riportano un puntuale esame della composizione delle entrate, cioè delle risorse finanziarie che sono risultate o risultano disponibili nel biennio 2013 - 2014 a carico delle tre amministrazioni comunali.

Relativamente alla composizione delle entrate emerge una differenza che andrà ad accentuarsi negli anni in

Capitolo Quarto - Realtà organizzative ed economico-contabili delle singole Amministrazioni Comunali interessate alla fusione avvenire, ovvero come ad una netta prevalenza di effettive entrate tributarie che si riscontrava negli esercizi passati, la tendenza sia quella di una sostanziale finanza derivata dallo stato, sia pure contabilizzata nella voce tributi, con una ridotta autonomia di entrate da parte dei comuni.

Le entrate correnti



4.2.b Analisi della composizione delle spese.

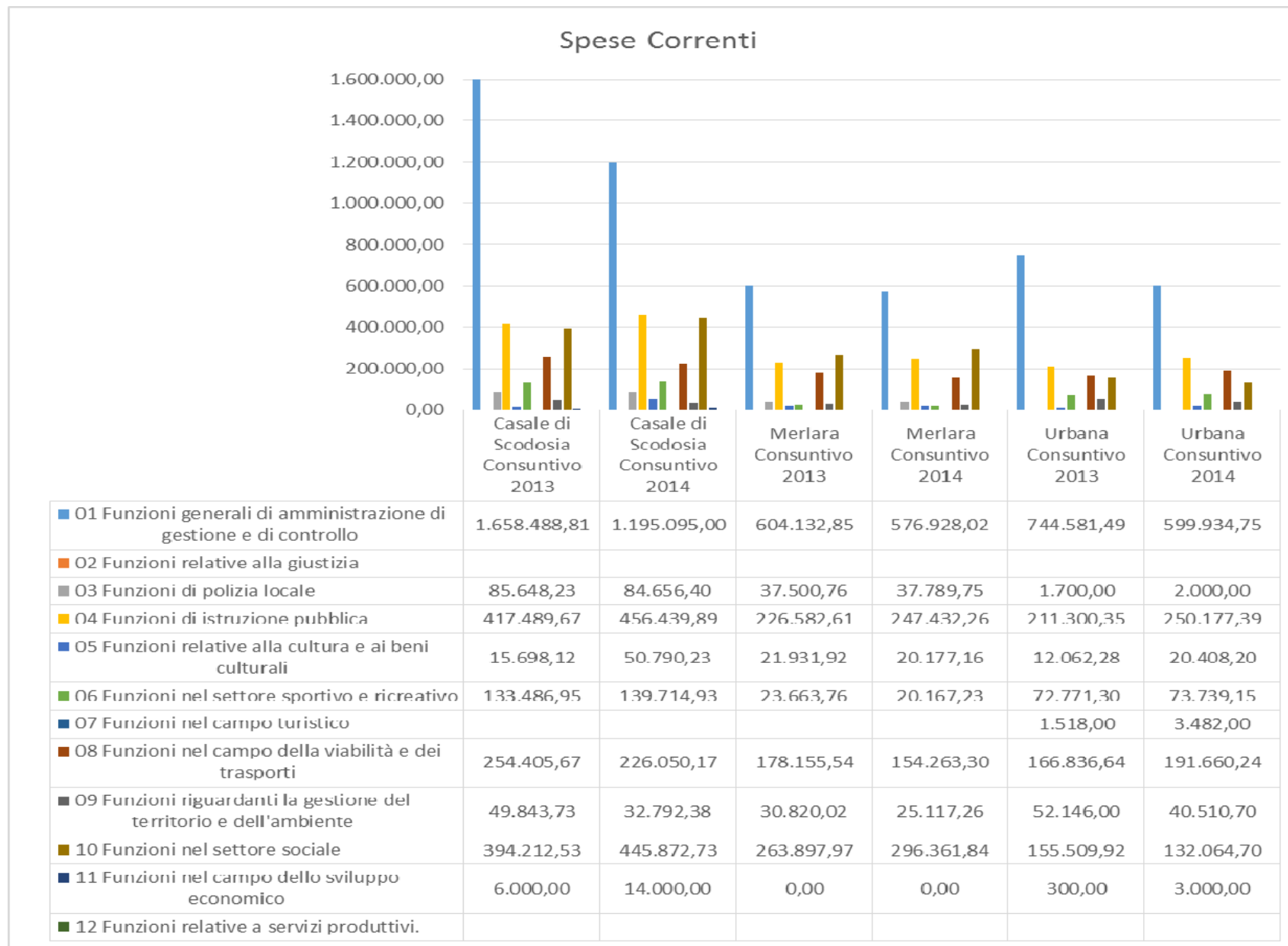
Analogamente alle entrate è stata effettuata una articolata e approfondita analisi della quantificazione delle spese, cioè delle modalità con cui sono state impiegate le risorse finanziarie dei 3 comuni.

Nella tabella che segue si presenta l'articolazione delle spese totali dei quattro titoli di bilancio, premettendo che il titolo IV "SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI" anche se componente l'articolazione del bilancio rappresenta un elemento non rilevante per le finalità del presente studio.

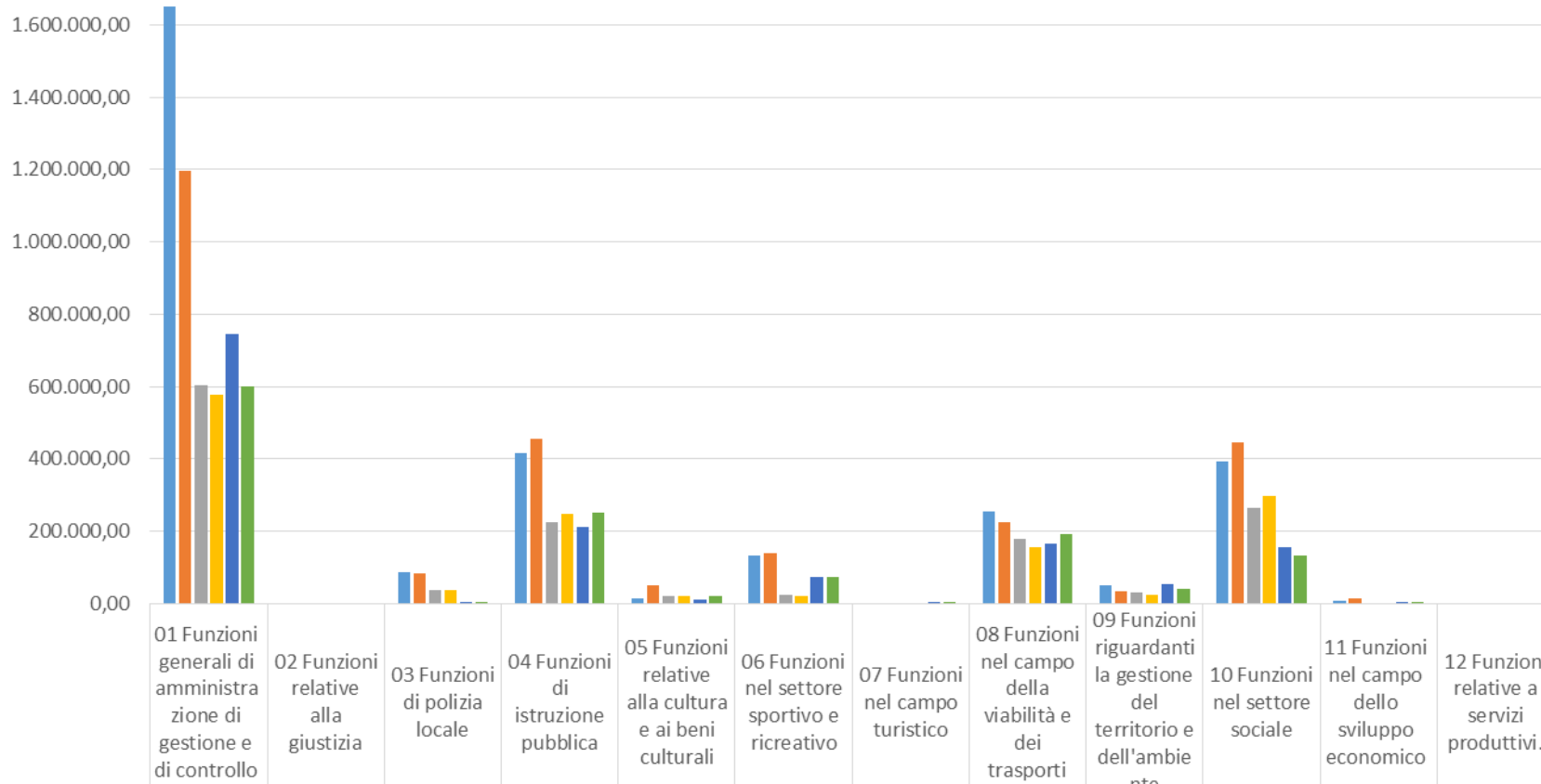
La componente emergente, come per altri studi di fattibilità, è la preponderanza della spesa relativa al titolo I "SPESE CORRENTI".

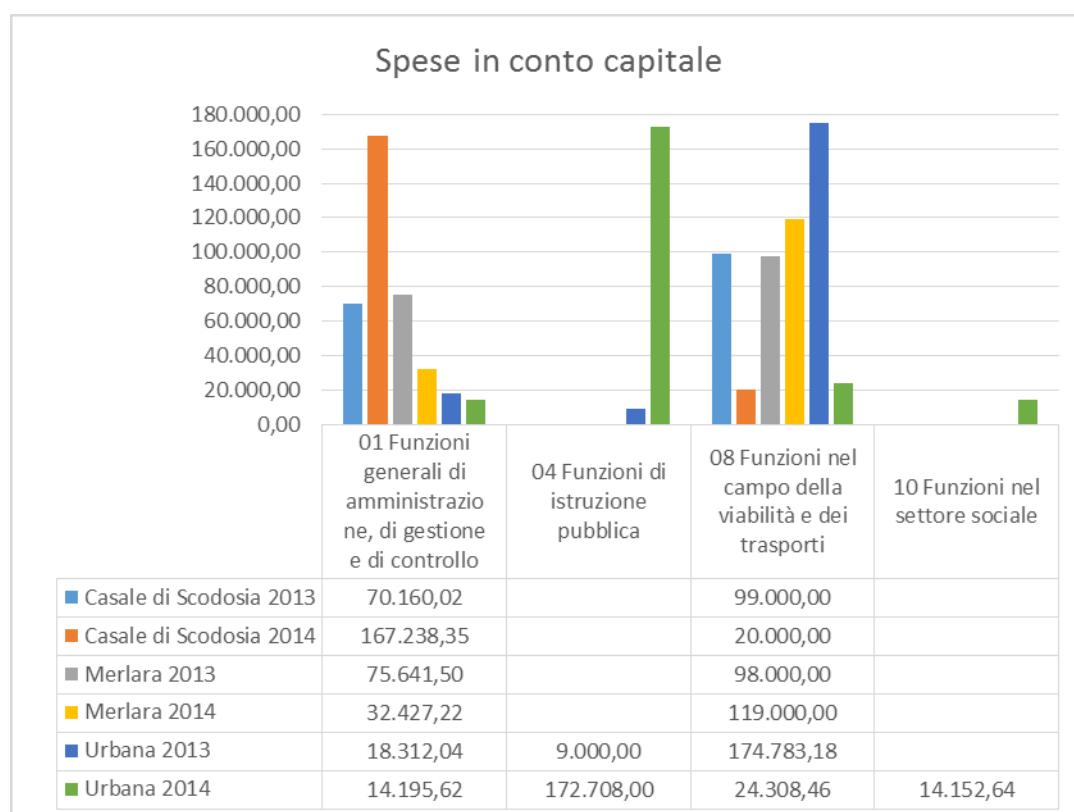
Spese correnti

Titolo I	SPESE CORRENTI;
Titolo II	SPESE IN CONTO CAPITALE;
Titolo III	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI;
Titolo IV	SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI.



Spese correnti





4.2.c Gli indicatori finanziari.

Particolare importanza nelle analisi dei bilanci dei comuni è costituita dalla parte riguardante quegli indicatori di bilancio che illustrano numerosi aspetti della gestione amministrativa, mediante il calcolo di rapporti tra valori esclusivamente finanziari o di rapporti tra valori finanziari e valori fisici.

Questi indicatori forniscono informazioni utili sulla composizione del bilancio permettendo la comparazione dei dati con comuni di dimensioni analoghe e confrontando il risultato derivante con il presupposto di una possibile fusione dei comuni.

Al fine di rendere immediatamente comprensibile il significato dei risultati ottenuti dalle elaborazioni, questi indicatori sono stati raggruppati nelle seguenti distinte categorie omogenee:

- grado di autonomia dell'ente;
- pressione fiscale locale e "restituzione" erariale pro capite;
- grado di rigidità di bilancio;
- grado di rigidità pro capite;
- costo del personale;
- propensione agli investimenti.

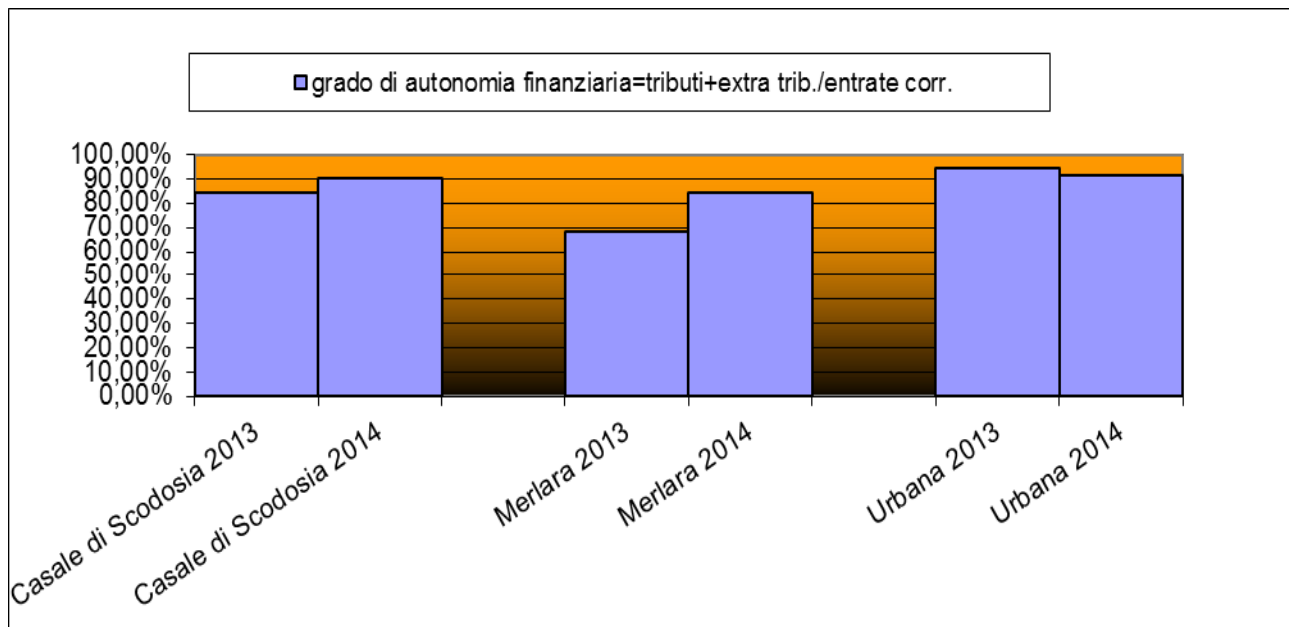
Grado di autonomia: rappresenta un indice della capacità dell'ente a reperire le risorse necessarie al finanziamento (entrate correnti) di tutte le spese di funzionamento dell'apparato comunale. Le entrate correnti infatti costituiscono le risorse destinate alla gestione dei servizi comunali; di questo importo complessivo, le entrate tributarie ed extratributarie indicano la parte direttamente o indirettamente reperita dall'Amministrazione, mentre i trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri Enti del settore pubblico, formano le entrate derivate quali risorse di terzi destinate a finanziare parte della gestione corrente.

ENTRATE

Entrate tributarie + extratributarie

1 GRADO DI AUTONOMIA FINANZIARIA = -----

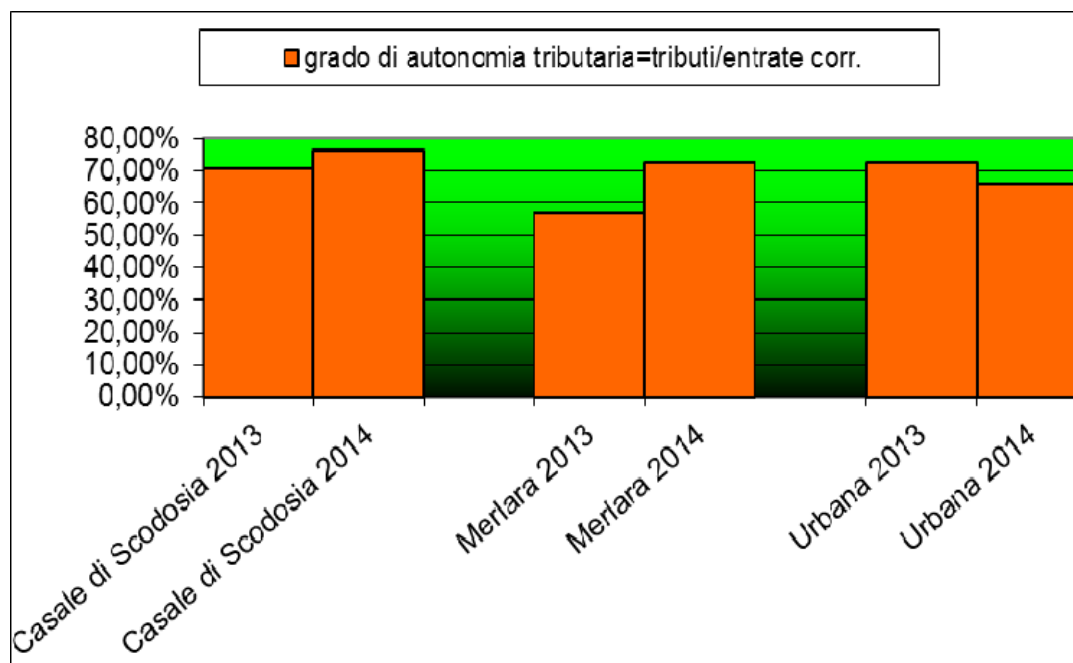
Entrate correnti



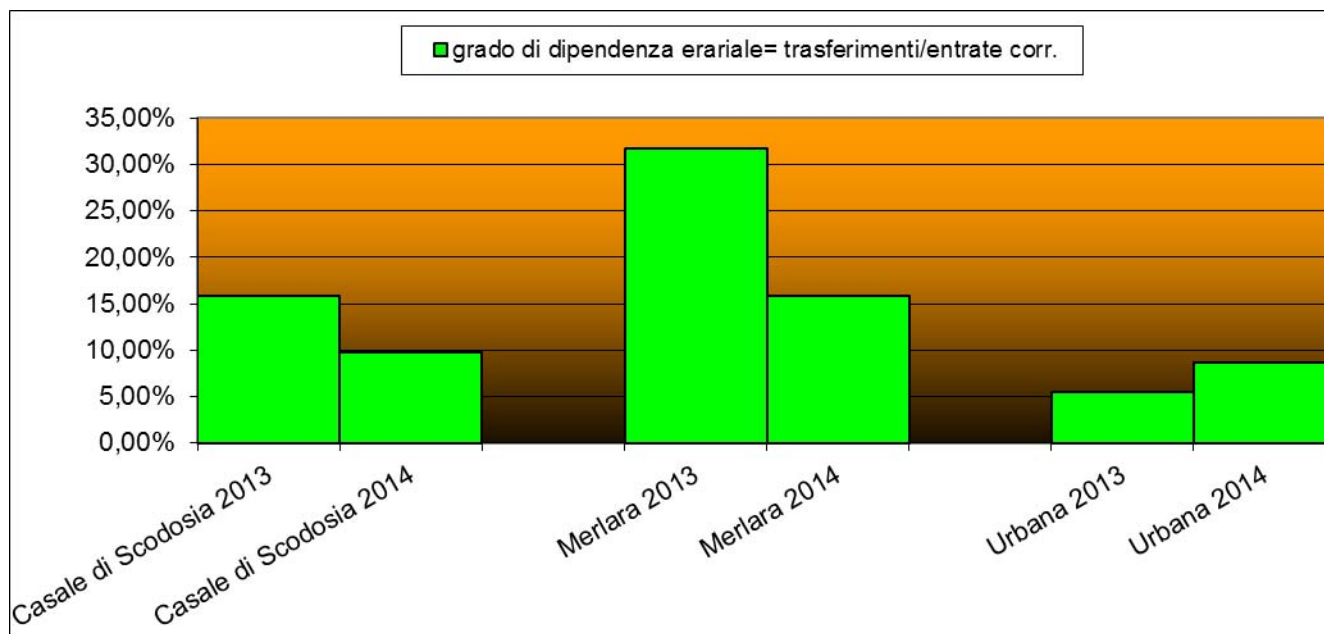
Entrate tributarie

2 GRADO DI AUTONOMIA TRIBUTARIA = -----

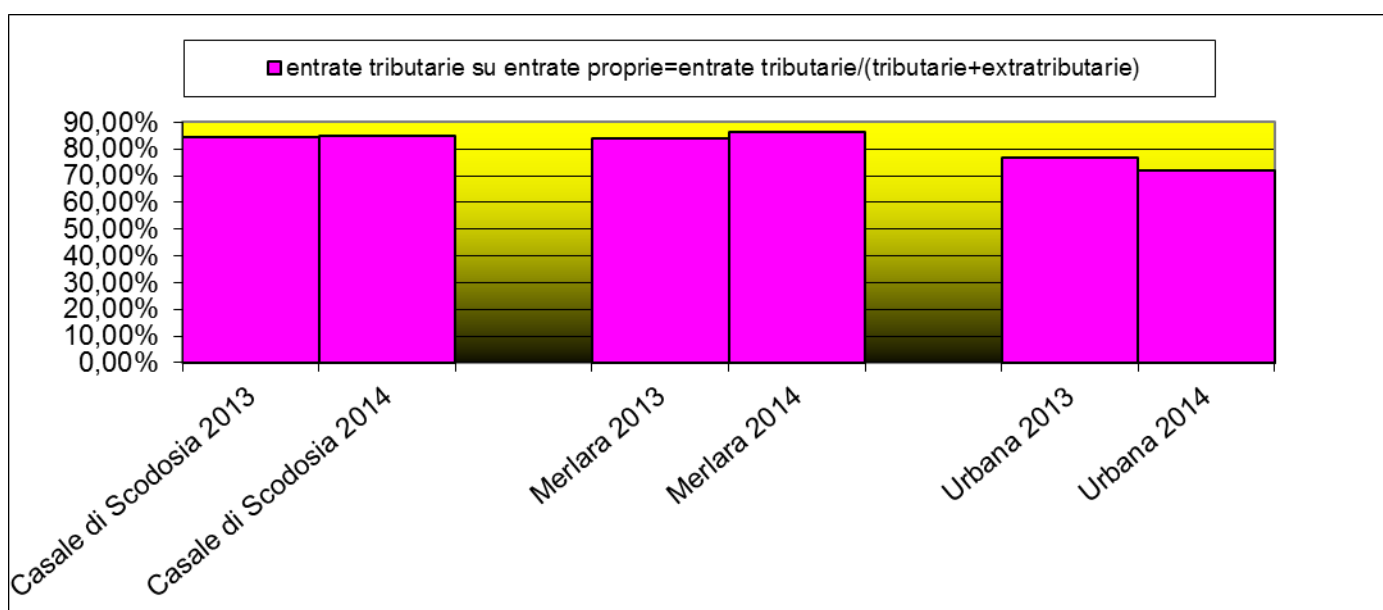
Entrate correnti



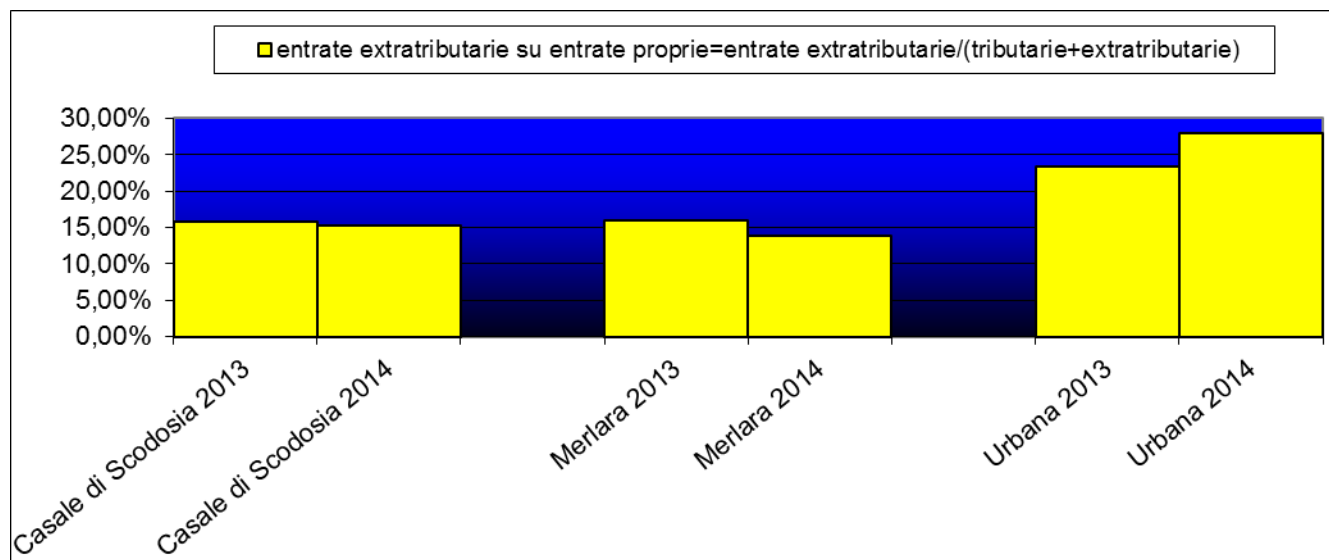
$$3 \quad \text{GRADO DI DIPENDENZA ERARIALE} = \frac{\text{Trasferimenti correnti dallo Stato (o altro)}}{\text{Entrate correnti}}$$



$$4 \quad \text{INCIDENZA ENTR. TRIB. SU ENTR. PROPRIE} = \frac{\text{Entrate tributarie}}{\text{Entrate tributarie} + \text{extratributarie}}$$

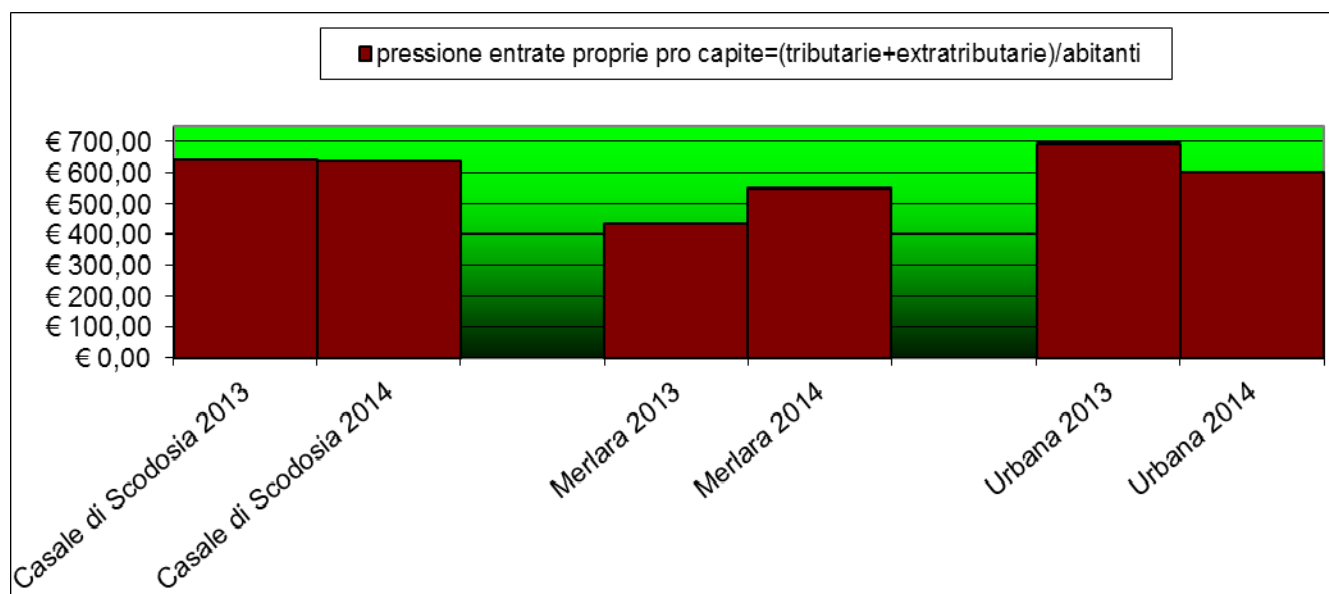


$$5 \text{ INCIDENZA ENTR. EXTRATRIB. SU ENTR. PROPRIE} = \frac{\text{Entrate extratributarie}}{\text{Entrate tributarie} + \text{extratributarie}}$$



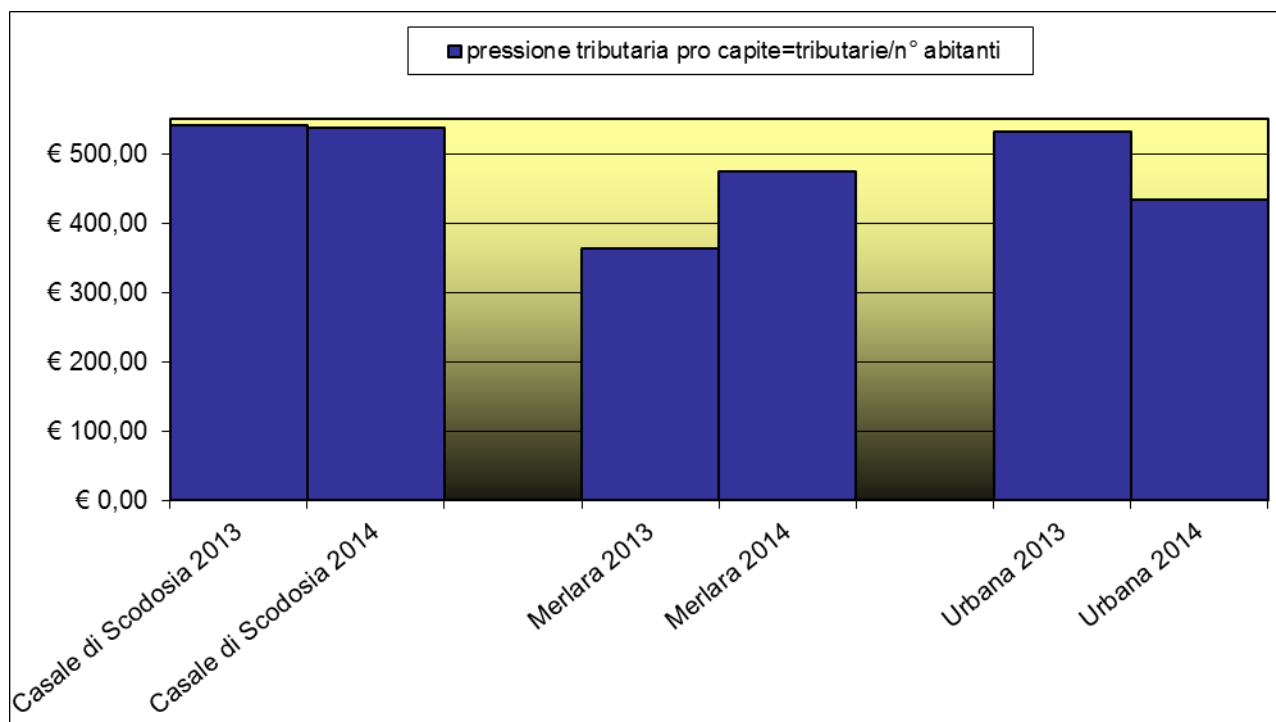
Pressione fiscale locale e restituzione erariale pro capite: in questo modo, da un lato, si riesce a sapere qual è il prezzo pagato dai cittadini per usufruire dei servizi forniti dall'Amministrazione comunale e, dall'altro, si individua la parte di risorse finanziarie che, dopo essere state prelevate dallo Stato mediante la tassazione generale, vengono restituite alle collettività locali, tramite i trasferimenti statali alle Amministrazioni comunali e da queste utilizzate in conto gestione.

$$6 \text{ PRESSIONE ENTRATE PROPRIE PRO CAPITE} = \frac{\text{Entrate tributarie} + \text{extratributarie}}{\text{n° abitanti}}$$



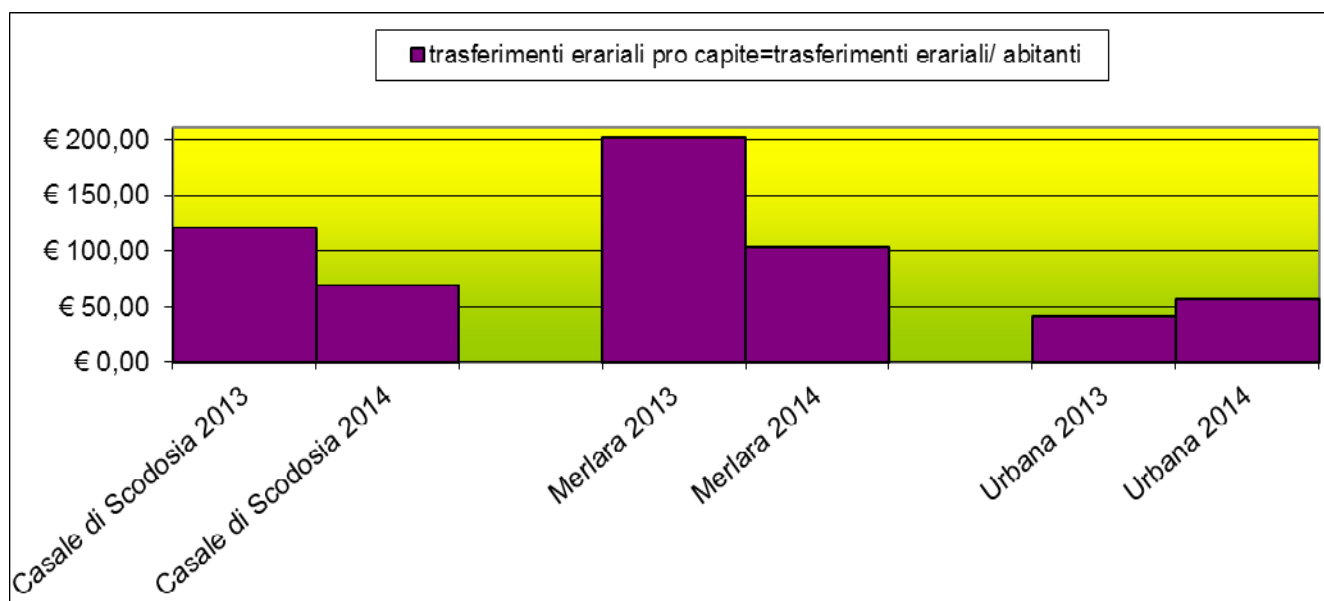
Entrate tributarie

7 PRESSIONE TRIBUTARIA PRO CAPITE = $\frac{\text{Entrate tributarie}}{\text{n° abitanti}}$



Trasferimenti correnti dallo Stato

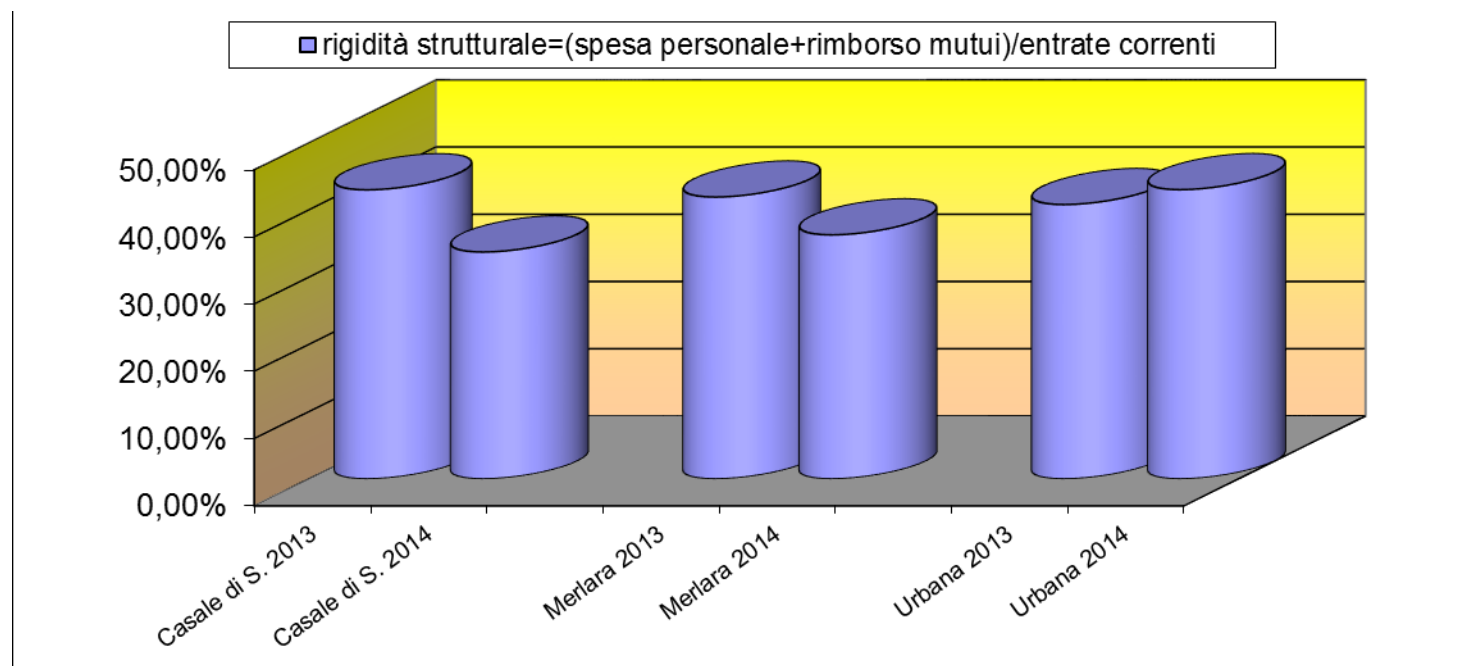
8 TRASFERIMENTI ERARIALI PRO CAPITE = $\frac{\text{Trasferimenti correnti dallo Stato}}{\text{n° abitanti}}$



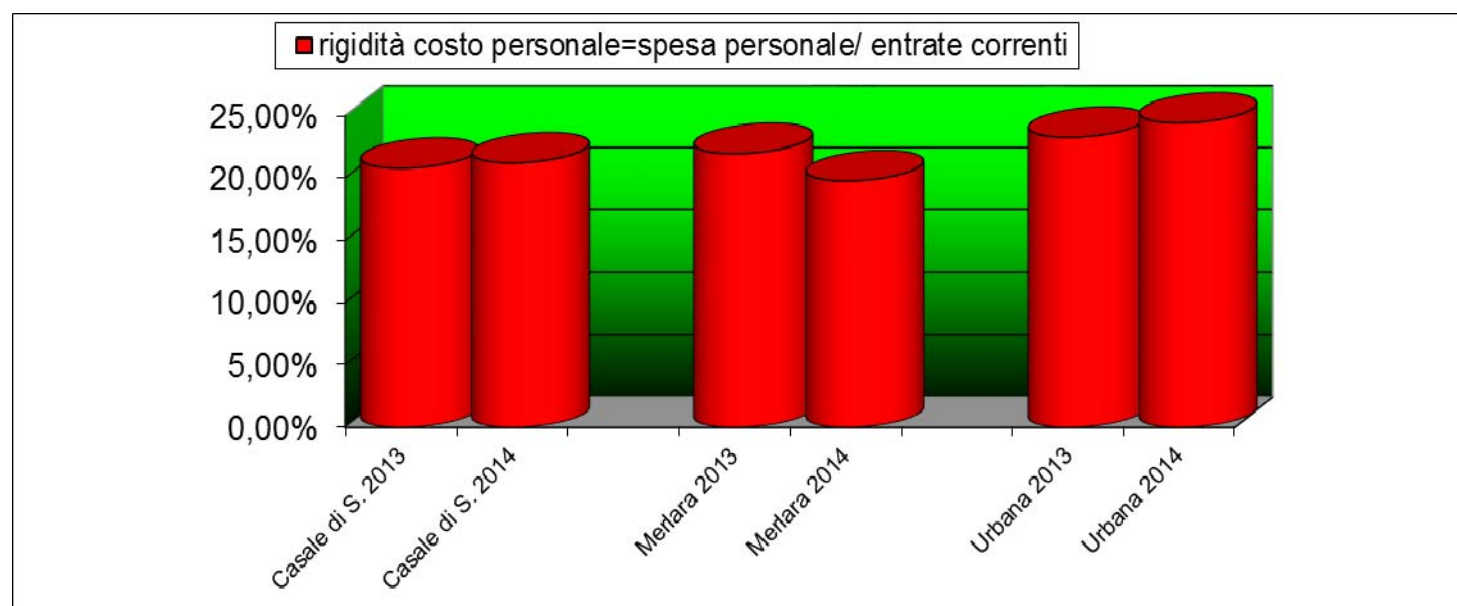
SPESE

Grado di rigidità del bilancio: l'Amministrazione può scegliere come utilizzare le risorse comunali nella misura in cui il suo bilancio non sia già prevalentemente vincolato da impegni di spesa a lungo termine assunti in precedenti esercizi; conoscere il grado di rigidità del bilancio permette di individuare quale sia il margine di operatività per assumere nuove scelte o iniziative economico – finanziarie:

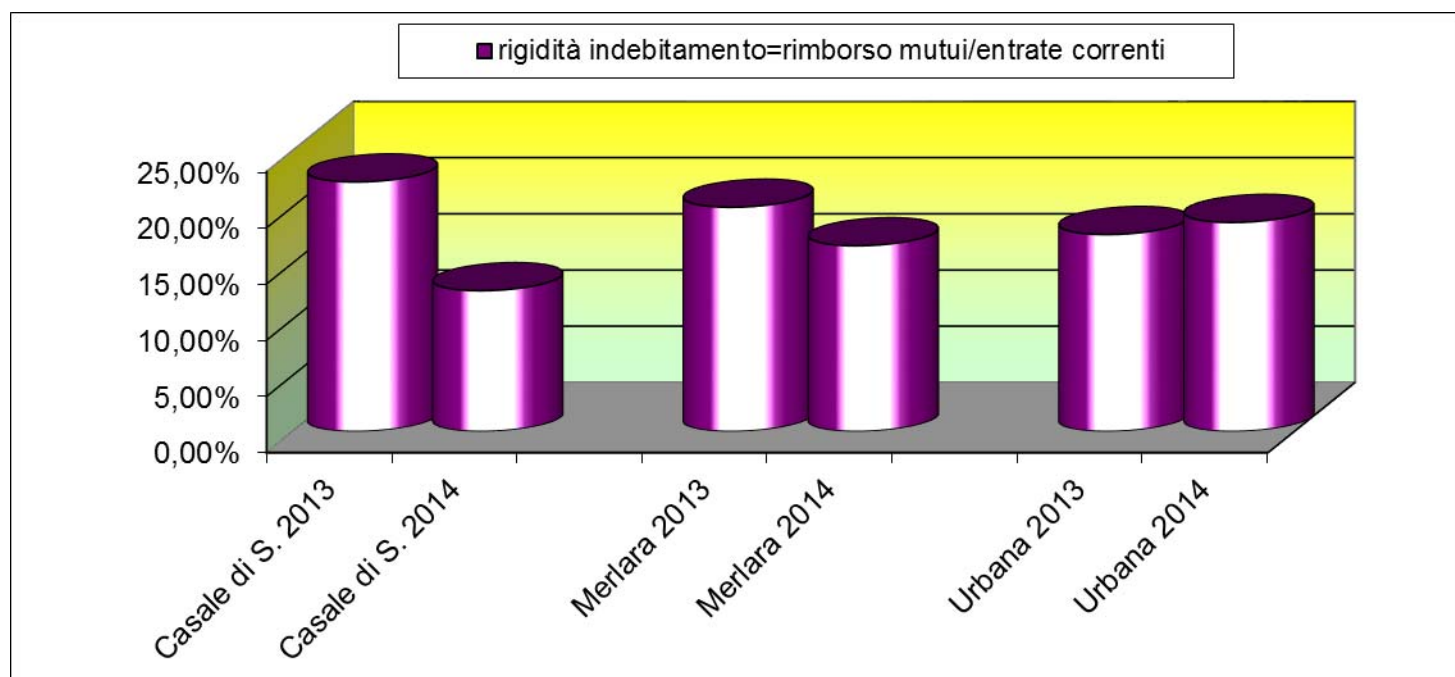
$$9 \text{ RIGIDITÀ STRUTTURALE} = \frac{\text{Spesa personale + rimborso mutui}}{\text{Entrate correnti}}$$



$$10 \text{ RIGIDITÀ PER COSTO PERSONALE} = \frac{\text{Spesa personale}}{\text{Entrate correnti}}$$

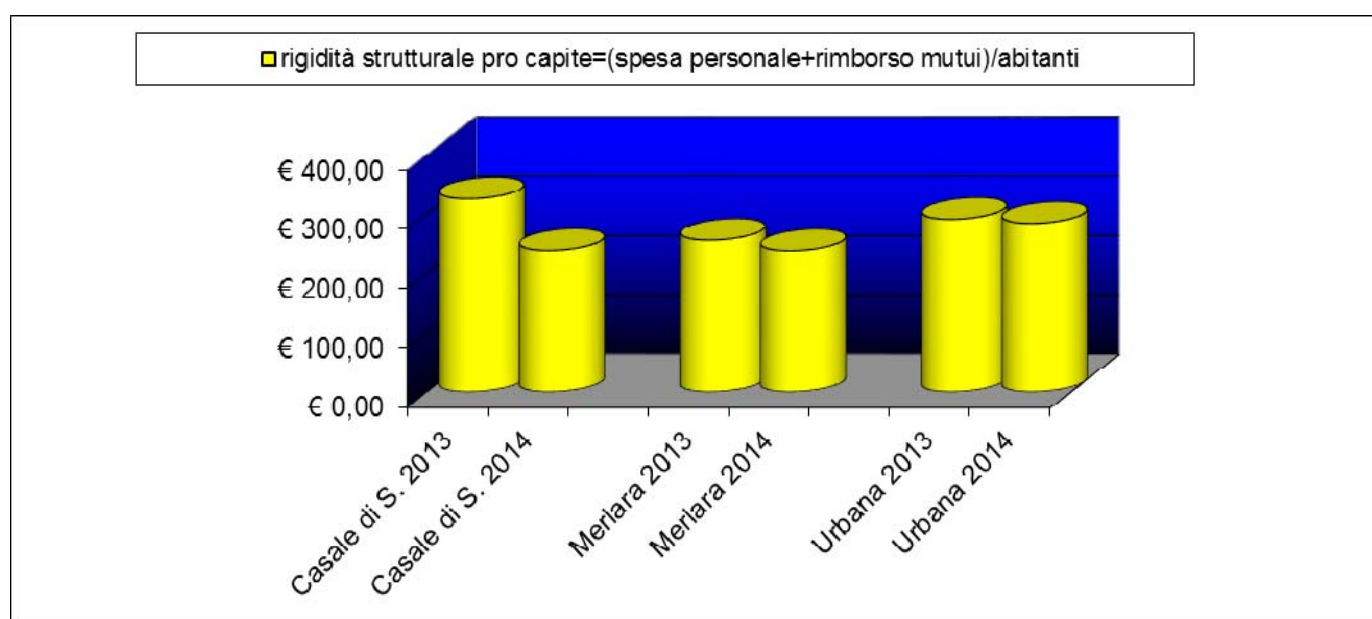


$$11 \text{ RIGIDITÀ PER INDEBITAMENTO} = \frac{\text{Rimborso mutui}}{\text{Entrate correnti}}$$

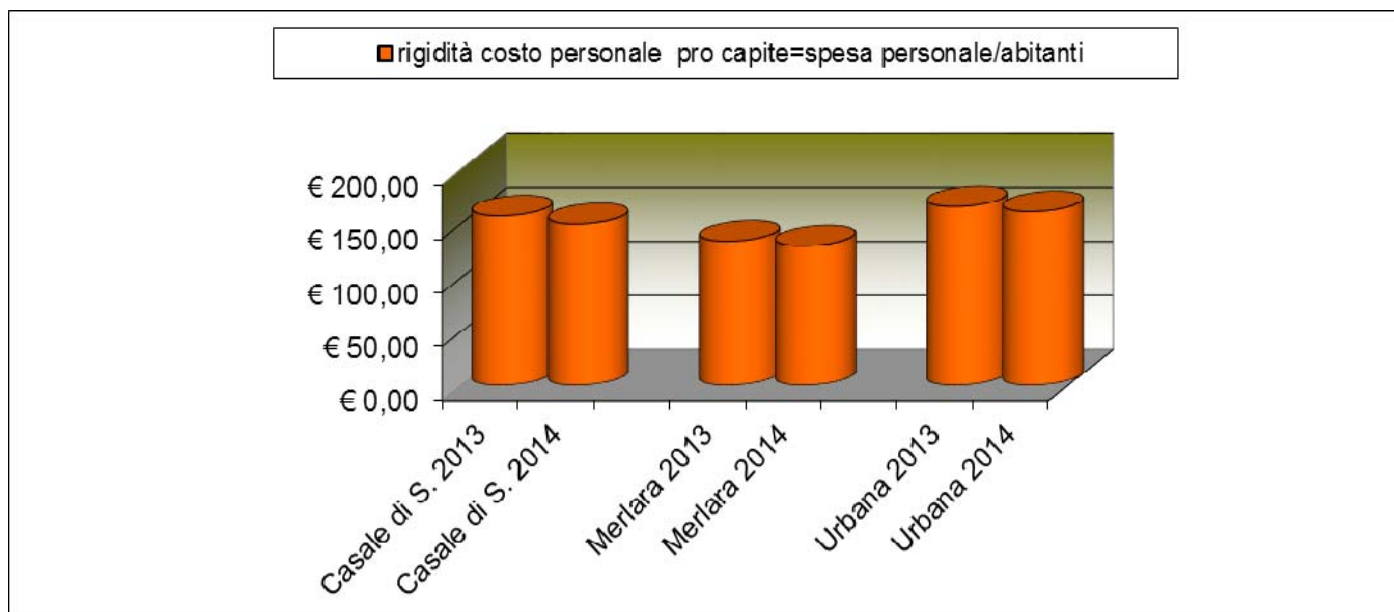


Grado di rigidità pro capite: i principali fattori di rigidità a lungo termine sono individuati nel costo del personale e nel livello di indebitamento; questi fattori possono essere riportati alla dimensione sociale del comune individuandone la ricaduta sul cittadino.

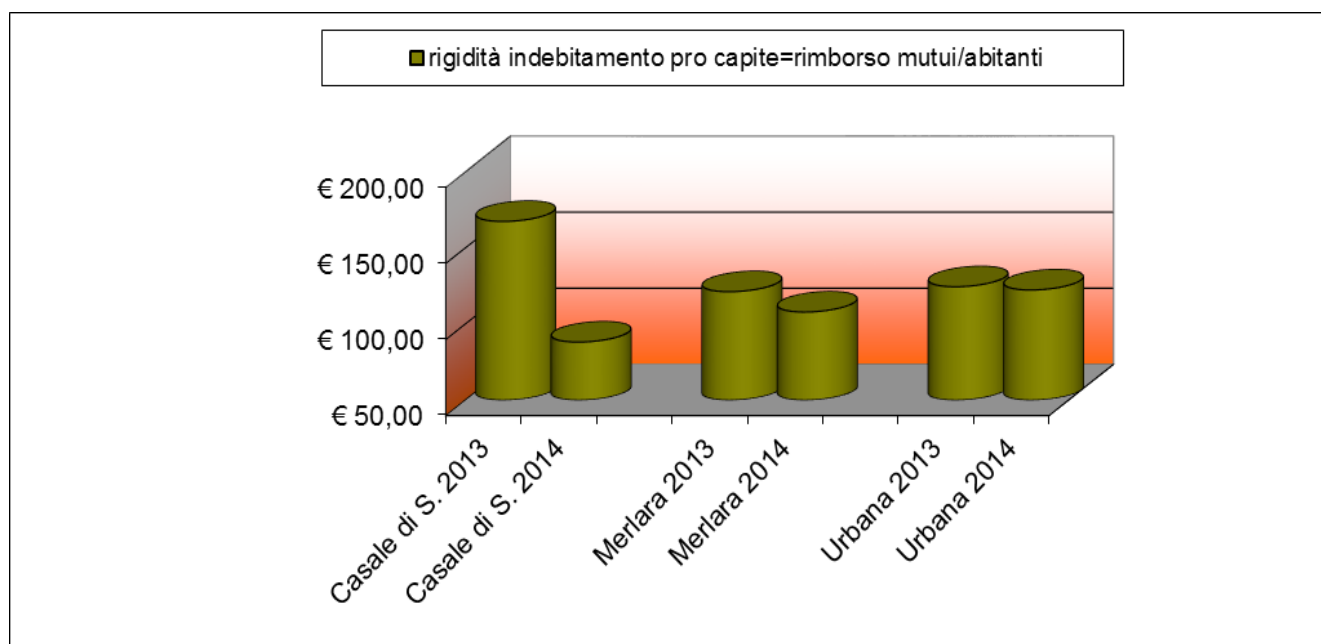
$$12 \text{ RIGIDITÀ STRUTTURALE PRO CAPITE} = \frac{\text{Spesa personale + rimborso mutui}}{\text{n. abitanti}}$$



$$13 \text{ COSTO DEL PERSONALE PRO CAPITE} = \frac{\text{Spesa personale}}{\text{n. abitanti}}$$

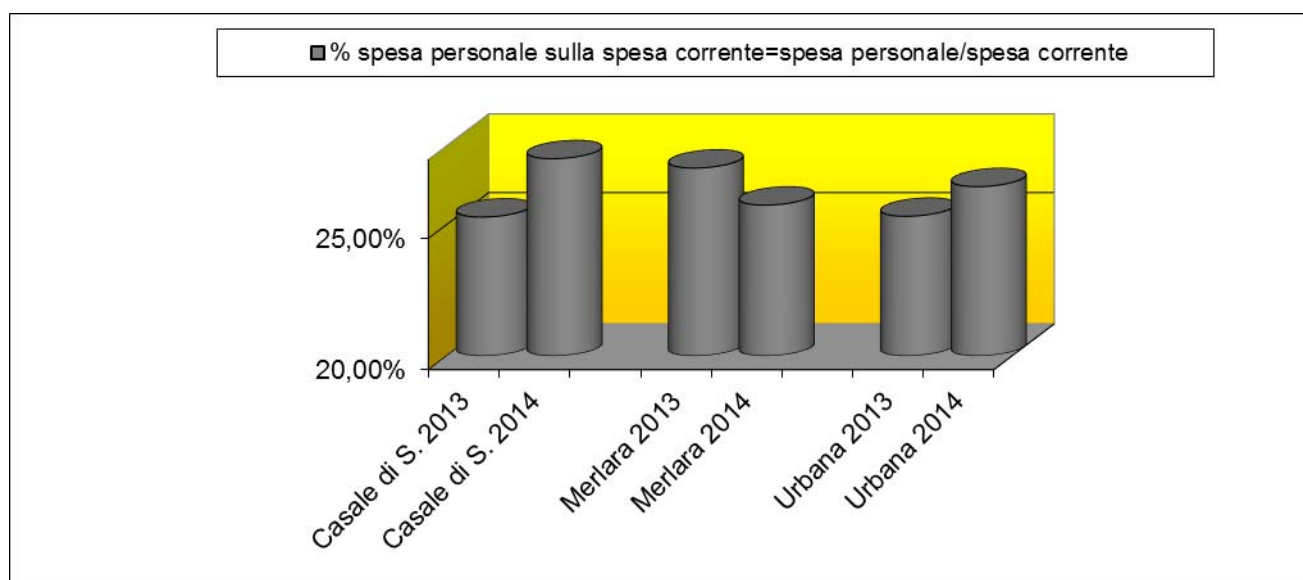


$$14 \text{ RIMBORSO MUTUI PRO CAPITE} = \frac{\text{Rimborso mutui}}{\text{n. abitanti}}$$



Costo del personale: per erogare servizi anche a livello locale è necessario disporre di una struttura organizzativa dove l'onere del personale assume, come in qualsiasi altro comparto del settore terziario, una rilevanza preponderante su ogni altro fattore produttivo; il costo del personale può essere visto allora come parte del costo complessivo delle spese correnti oppure come costo medio per unità di lavoro.

$$15 \text{ INCIDENZA COSTO DEL PERSONALE SULLA SPESA CORRENTE} = \frac{\text{Spese per il personale}}{\text{Spese correnti}}$$



Questi indicatori finanziari definibili come “classici” devono comunque essere valutati criticamente prima di poter essere usati per una comparazione con altri enti in quanto potrebbero essere opportune delle rielaborazioni che riconsiderino la dimensione demografica, il territorio, la densità, gli insediamenti produttivi, ecc.. Secondariamente non va sottovalutato il fatto che la dotazione e l’organizzazione dei servizi locali, in genere, e di quelli a domanda individuale, in particolare, hanno una distribuzione molto diseguale nel territorio nazionale. Questi, infatti, vengono gestiti in forme diverse (in economia, in convenzione, in Unione, ecc.) influenzando il valore assoluto dei parametri di bilancio degli enti. Il risultato non è quindi da interpretare in modo univoco e come correttore dell’indicatore dell’autonomia finanziaria andrebbero esclusi i proventi dei servizi a domanda individuale e di quelli di carattere produttivo.

Altri indicatori finanziari, invece, sono da interpretare sulla base delle caratteristiche “ambientali”; ad esempio, l’indice di pressione tributaria che evidenzia il prelievo medio pro capite effettuato dall’ente locale sulla popolazione, dipende evidentemente dagli aspetti dimensionali, demografici, di struttura produttiva, ecc..

Significativo è il confronto tra questi comuni e la loro sostanziale omogeneità. Il grafico n. 3, dove emerge un maggior trasferimento erariale a favore del Comune di Merlara per l’anno 2013 è dovuto al conguaglio dei trasferimenti dell’IMU agricola, dato straordinario e non ripetibile (anche il grafico n. 8 risulta condizionato da tale variabile). Altre diversità le riscontriamo nel grafico 5 dove emerge una maggior percentuale di entrate extra tributarie a favore del Comune di Urbana dovute a diverse voci del bilancio (trasporto scolastico, rimborsi e concorsi da servizi generali, rimborsi e concorsi destinati alla viabilità).

Sul versante spesa si nota la riduzione dell’indebitamento nell’anno 2014 per il Comune di Casale di Scodosia (grafico n. 11 e 14), e una maggior rigidità della spesa del personale per il Comune di Urbana, mentre sostanzialmente simili sono i rimanenti indicatori di bilancio.

4.3 I Fabbisogni Standard

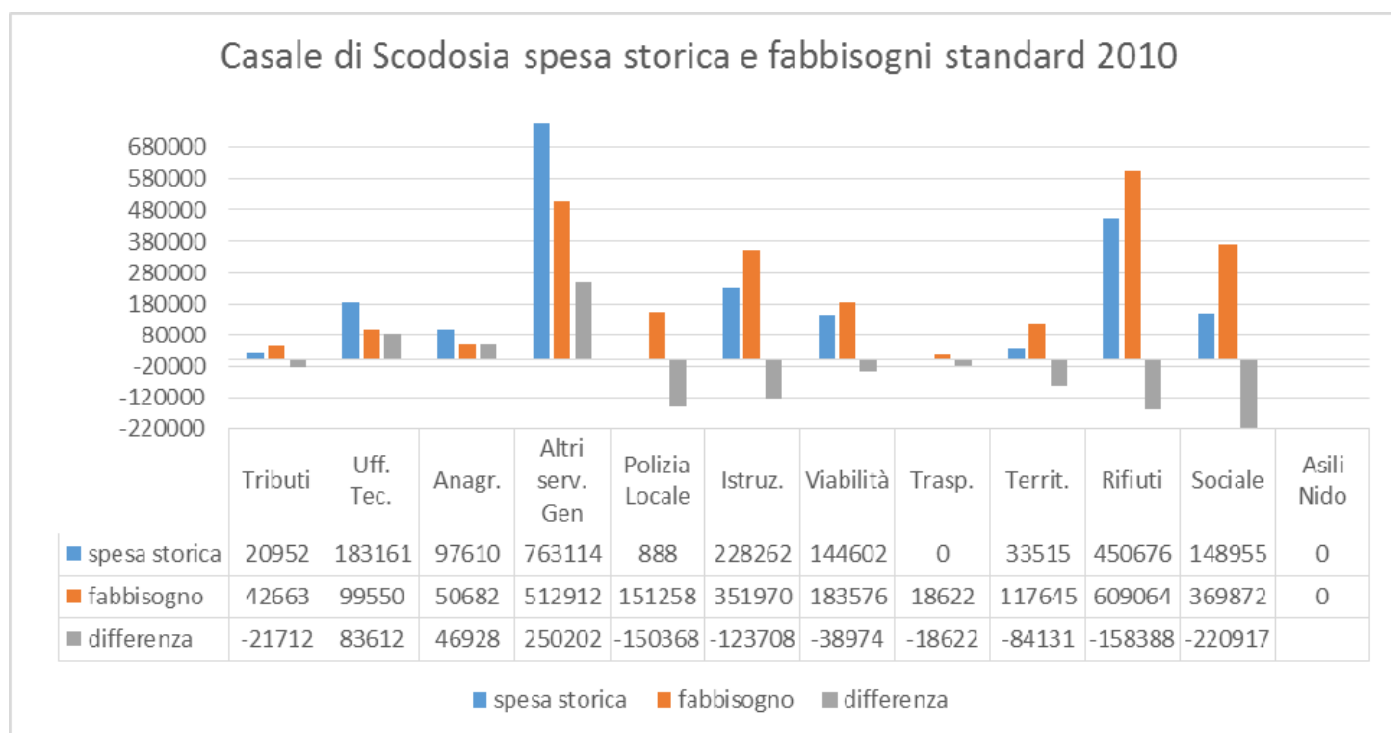
Nel presente studio sono disponibili i fabbisogni standard che sono stati scaricati dal sito opencivitas, comunemente noti come costi standard. I prospetti sono una rielaborazione dei dati che sono presenti on line.

I Fabbisogni Standard misurano il fabbisogno finanziario di un ente in base alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente; è l'ammontare effettivamente speso dal comune in un anno per l'offerta di servizi ai cittadini e viene riportato nei certificati consuntivi dell'anno 2010 e ricalcolato con l'ausilio delle informazioni raccolte attraverso i questionari che la società incaricata, la SOSE, ha inviato a tutti i Comuni.

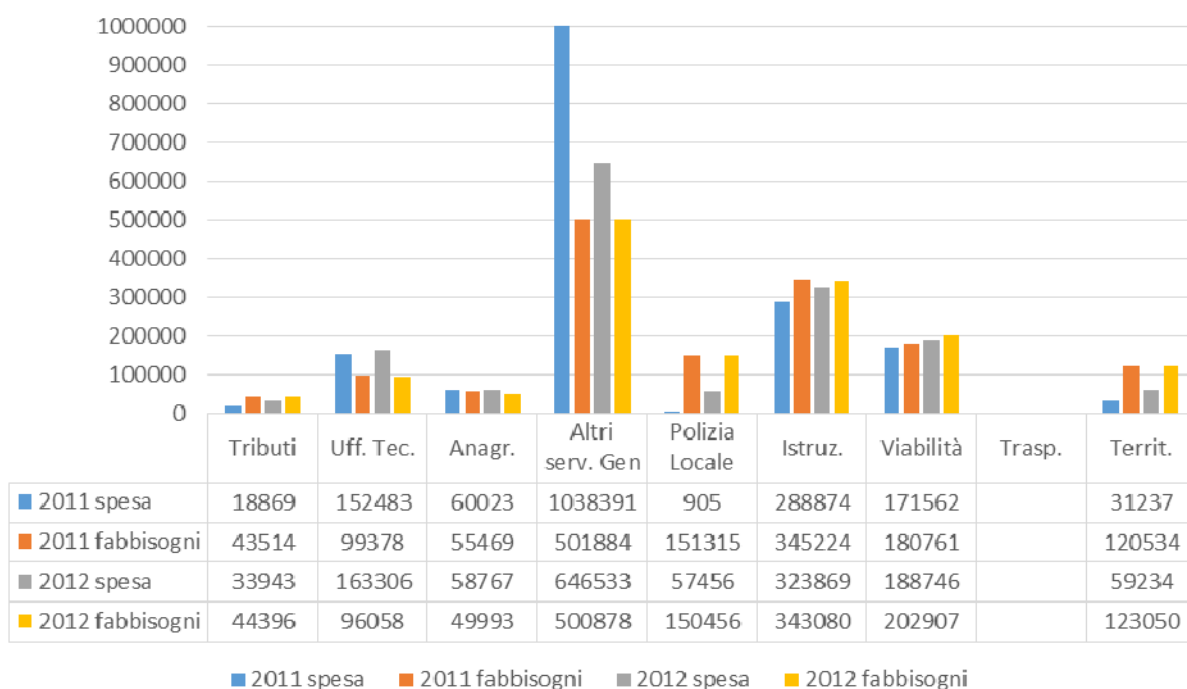
La scelta effettuata dal Ministero è stata di considerare la spesa storica del 2010 come riferimento per il confronto. Gli aggiornamenti al 2011, 2012 sono già in parte disponibili.

Il progetto dei fabbisogni standard nasce con l'intento di *“restituire ai cittadini un valore frutto della differenza tra il fabbisogno standard e la spesa storica del 2010 per ogni ente e ogni servizio analizzato”*. Questo valore è positivo quando il fabbisogno è più alto della spesa storica, negativo quando il fabbisogno è più basso della spesa storica. Deve chiarirsi, inoltre che la differenza tra fabbisogno standard e spesa storica non è un parametro che serve a valutare l'efficienza o meno di un ente. Un fabbisogno standard diverso dalla spesa storica è il risultato sia dell'efficienza con cui i servizi locali vengono erogati, sia della qualità e della quantità dei servizi offerti. Questi ultimi parametri (la qualità e la quantità dei servizi) sono in corso di definizione da parte delle società incaricata – SOSE – ma sono in parte disponibili; se ne dovrà tener conto nella gestione dei servizi.

I servizi dei **Comuni** per i quali è stato calcolato il fabbisogno standard sono: l'ufficio tributi, l'ufficio tecnico, l'anagrafe, i servizi generali (organi istituzionali e amministrazione), la viabilità, il trasporto pubblico locale, il verde pubblico, la gestione dei rifiuti, i servizi sociali, gli asili nido, la polizia locale, l'istruzione pubblica.



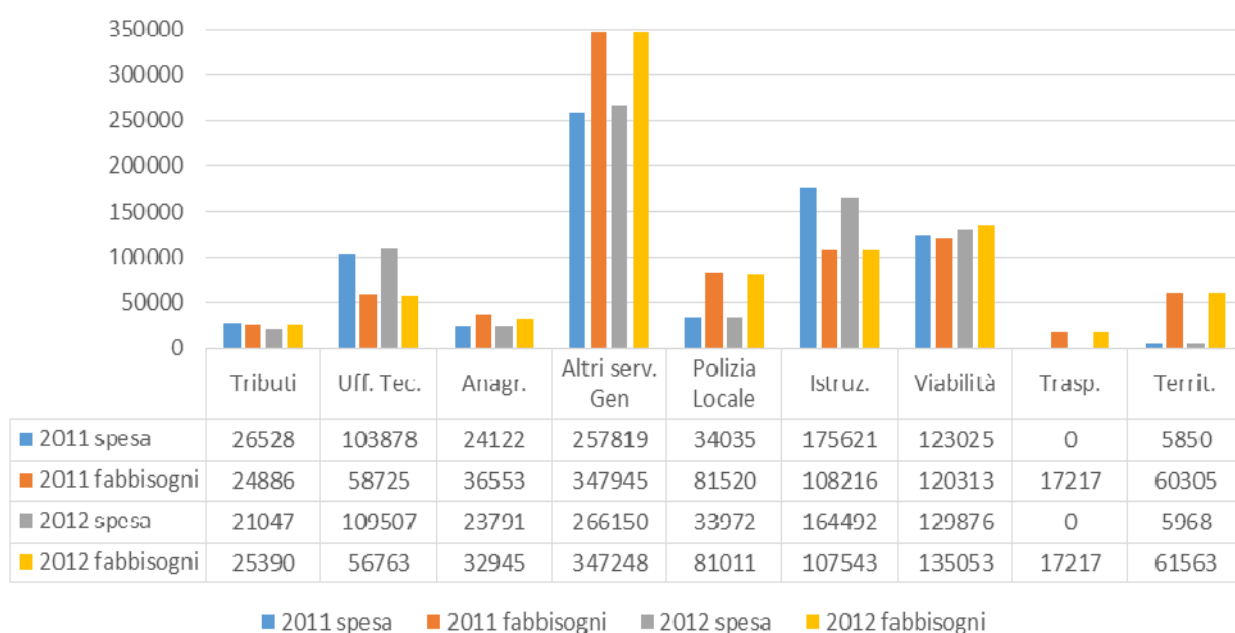
Casale di Scodosia 2011 e 2012 (i dati disponibili sono parziali)



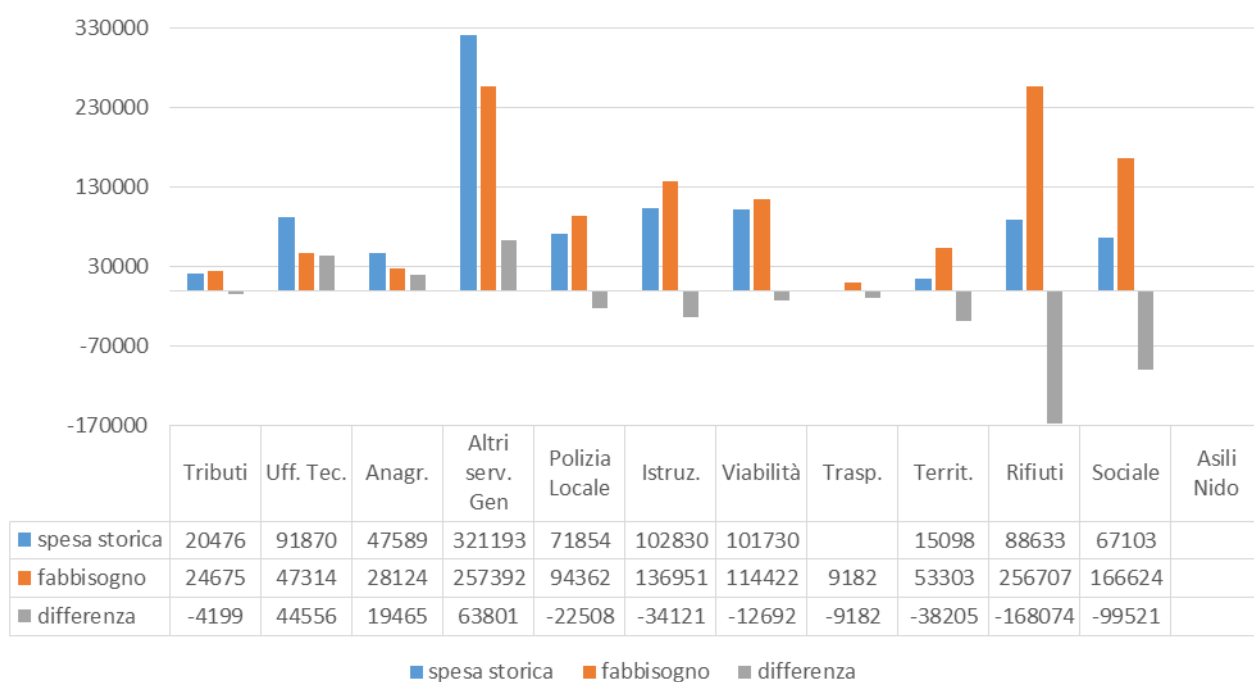
Merlara spesa storica e fabbisogni standard 2010

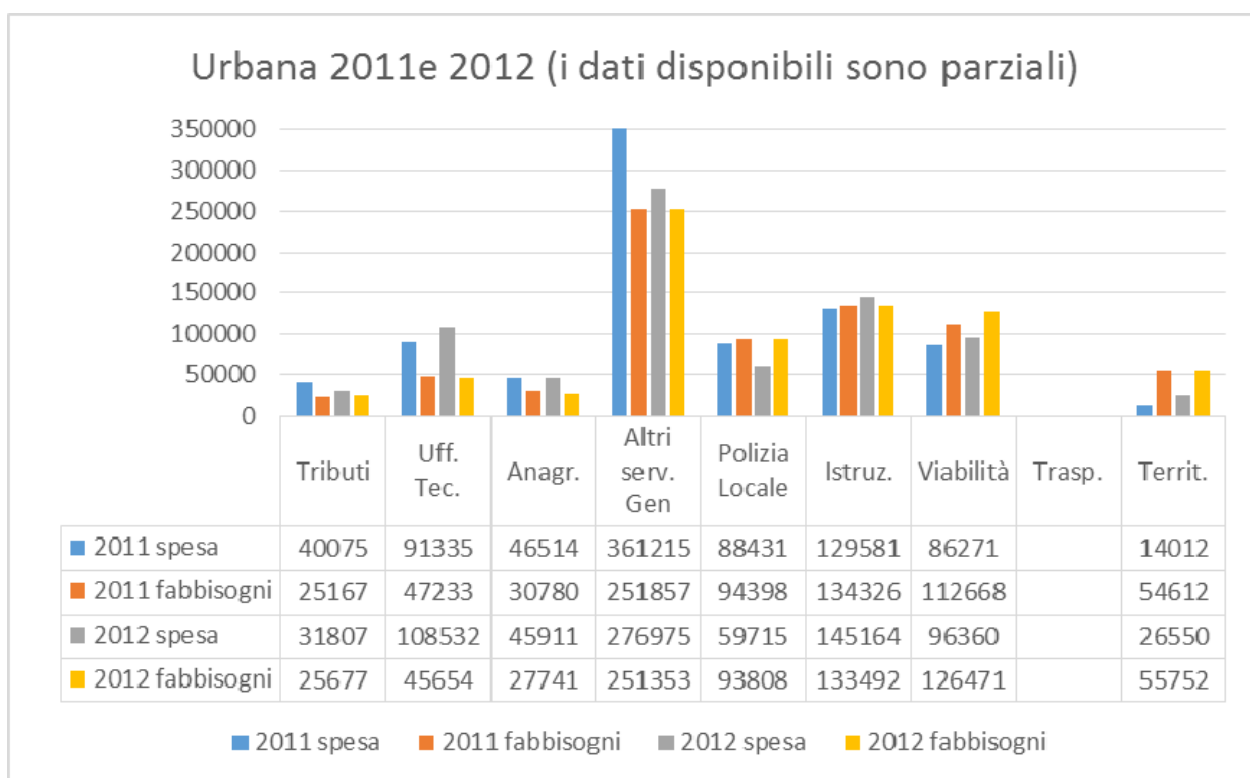


Merlara 2011e 2012 (i dati disponibili sono parziali)



Urbana spesa storica e fabbisogni standard 2010



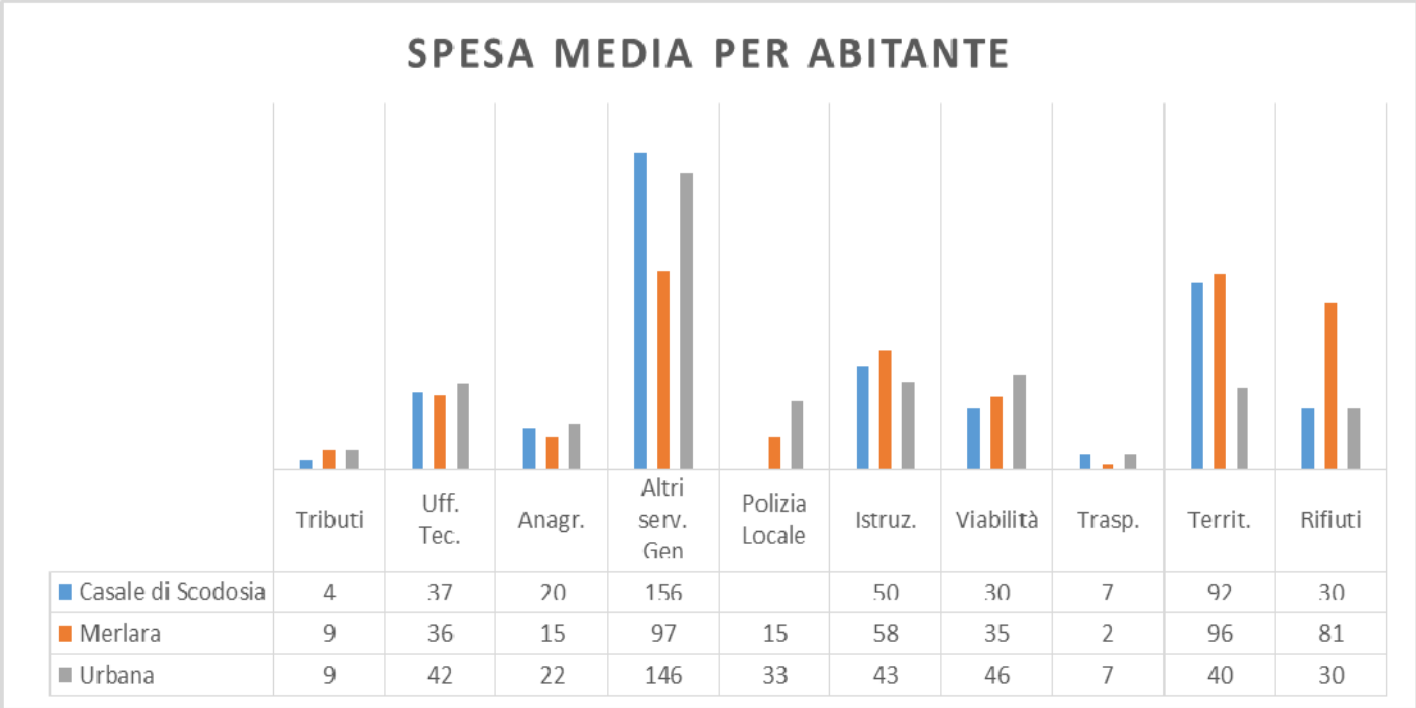
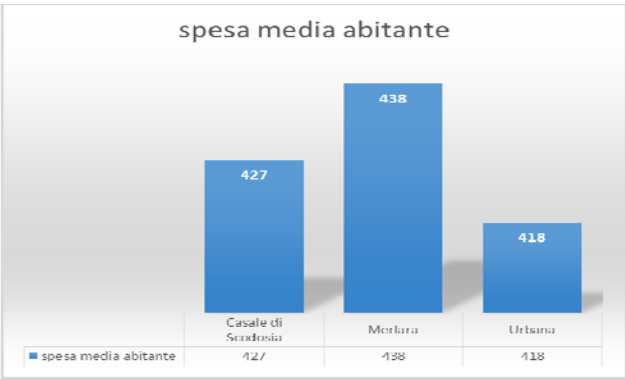


Un dato particolarmente significativo riguarda la spesa media per abitante, ovvero quante risorse ogni amministrazione comunale riesce a mettere a disposizione dei propri cittadini. Eccesive differenze comportano difficoltà per una ipotesi di fusione in quanto ciò comporterebbe una “media” tra spese e risorse successiva alla fusione. In questo caso le spese medie per abitante sono sostanzialmente simili, se rapportate ai dati provinciali.

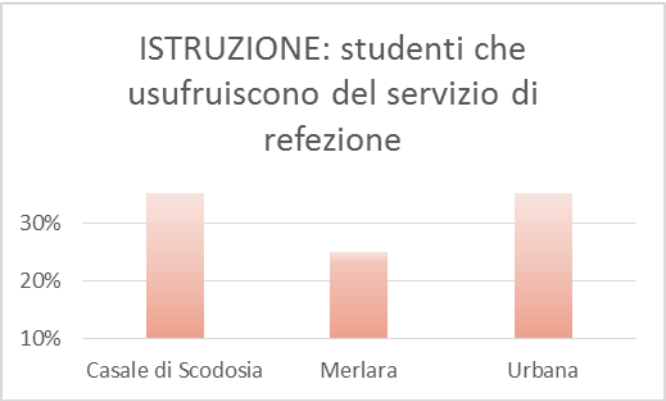
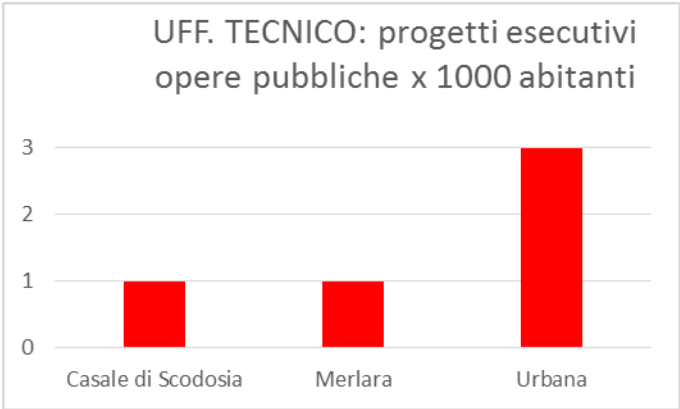
Spesa media abitante nei comuni della Provincia di Padova

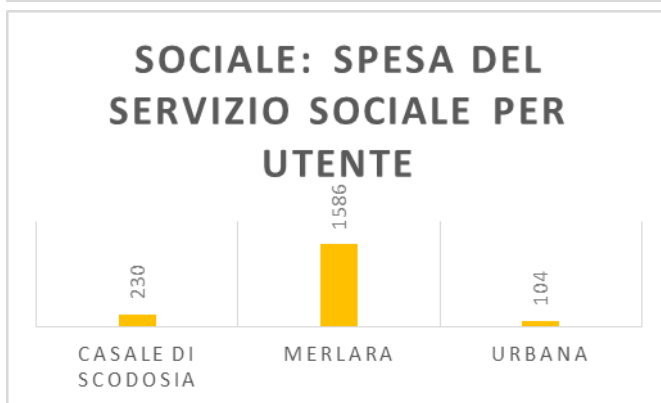
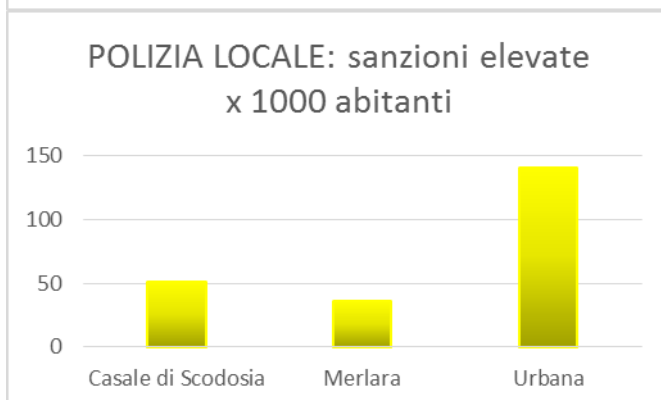
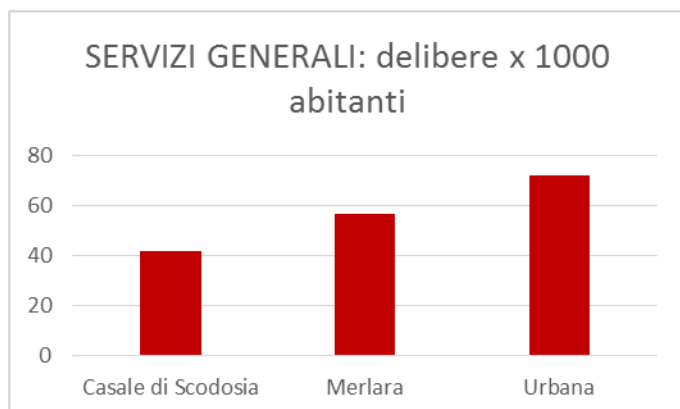
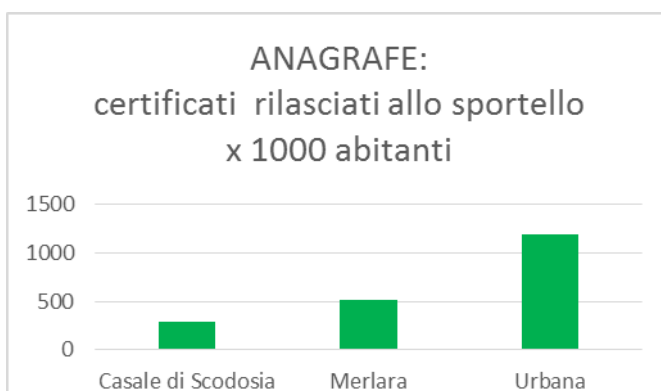
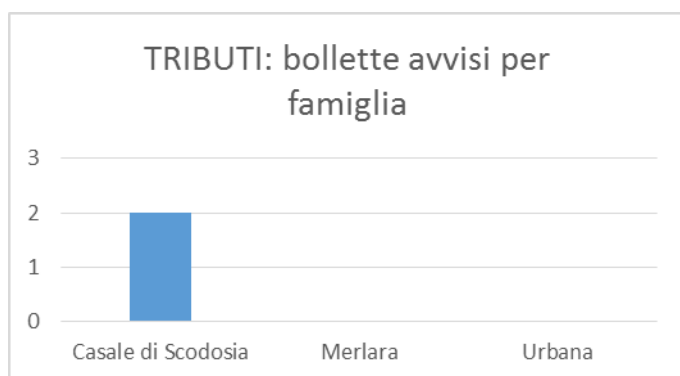
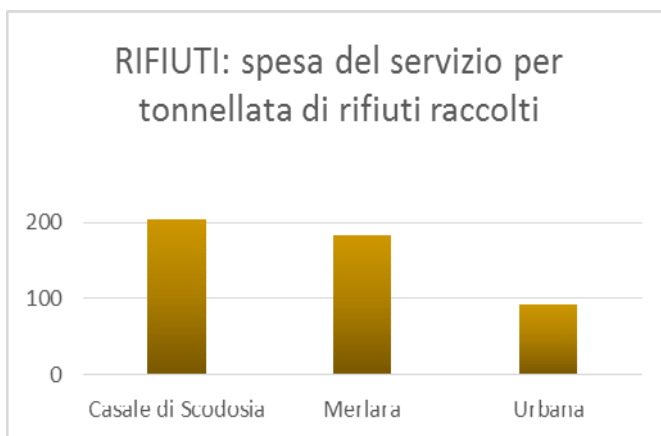
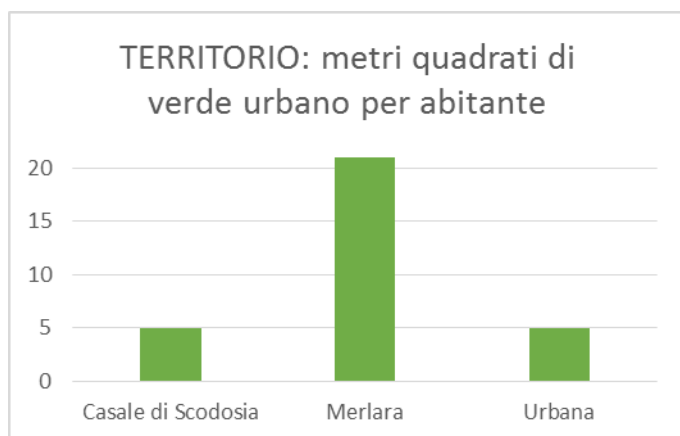
(opencivitas, dicembre 2015)

Comuni della Provincia di Padova	spesa media abitante	Comuni della Provincia di Padova	spesa media abitante	Comuni della Provincia di Padova	spesa media abitante	Comuni della Provincia di Padova	spesa media abitante
1 Due Carrare	293	27 Ospedaletto Euganeo	357	53 Vigonza	402	79 Ponso	451
2 Villanova di Camposampiero	308	28 Camposampiero	358	54 Conselve	404	80 Lozzo Atestino	452
3 Bagnoli di Sopra	315	29 Massanzago	360	55 Polverara	406	81 Saonara	452
4 Borgoricco	316	30 Cervarese Santa Croce	361	56 Selvazzano Dentro	406	82 Pontelongo	453
5 Santa Giustina in Colle	319	31 Correzzola	361	57 Castelbaldo	409	83 Bovolenta	455
6 Trebaseleghe	319	32 Carmignano di Brenta	364	58 Santa Margherita d'Adige	409	84 Candiana	463
7 Villafranca Padovana	322	33 Granze	366	59 Torreglia	409	85 Barbona	470
8 Tombolo	323	34 Cartura	367	60 Pernumia	410	86 Albignasego	471
9 San Giorgio delle Pertiche	328	35 Campodarsego	370	61 Arzergrande	417	87 Cittadella	478
10 San Martino di Lupari	328	36 Campodoro	372	62 Boara Pisani	418	88 Arquà Petrarca	485
11 Brugine	329	37 Vigodarzere	374	63 Ponte San Nicolò	418	89 Piove di Sacco	487
12 Piombino Dese	329	38 Baone	376	64 Urbana	418	90 Megliadino San Fidenzio	488
13 San Pietro Viminario	330	39 Galliera Veneta	376	65 Masi	419	91 Vescovana	491
14 San Pietro in Gu	336	40 Gazzo	380	66 Megliadino San Vitale	423	92 Monselice	505
15 Grantorto	338	41 Legnaro	386	67 Noventa Padovana	423	93 Casalserrugo	509
16 Campo San Martino	341	42 Piazzola sul Brenta	386	68 Casale di Scodosia	427	94 Cadoneghe	512
17 Villa Estense	341	43 Battaglia Terme	392	69 Tribano	427	95 Montagnana	520
18 Pozzonovo	342	44 Sant'Angelo di Piove di Sacco	392	70 Saletto	429	96 Rubano	533
19 Terrassa Padovana	343	45 Agna	394	71 Arre	431	97 Este	534
20 Sant'Elena	345	46 Solesino	395	72 Galzignano Terme	431	98 Piacenza d'Adige	578
21 Curtarolo	347	47 Teolo	395	73 Carceri	433	99 Vighizzolo d'Este	584
22 Villa del Conte	348	48 Veggiano	397	74 Cinto Euganeo	434	100 Montegrotto Terme	603
23 Mestrino	349	49 Codevigo	398	75 Merlara	438	101 Limena	624
24 Maserà di Padova	350	50 Vo'	398	76 San Giorgio in Bosco	438	102 Abano Terme	628
25 Loreggia	353	51 Saccolongo	399	77 Stanghella	438	103 Padova	871
26 Fontaniva	354	52 Anguillara Veneta	402	78 Rovolon	439	104 Sant'Urbano	910



Per valutare l’efficienza nell’erogazione dei servizi sono stati individuati alcuni semplici parametri di misurazione.





Il prospetto che segue esprime il giudizio sul grado di efficienza di erogazione dei servizi secondo la matrice a colori illustrata.

Il comune spende meno del fabbisogno e offre meno servizio rispetto agli enti con caratteristiche simili	Il comune spende meno del fabbisogno e offre più servizio rispetto agli enti con caratteristiche simili
Il comune spende più del fabbisogno e offre meno servizio rispetto agli enti con caratteristiche simili	Il comune spende più del fabbisogno e offre più servizio rispetto agli enti con caratteristiche simili

	Casale di Scodosia			Merlara			Urbana	
	spesa servizi	offerta servizi		spesa servizi	offerta servizi		spesa servizi	offerta servizi
Tributi	meno	più		più	più		meno	più
Uff. Tec.	più	più		più	più		più	più
Anagr.	più	meno		meno	meno		più	meno
Altri serv. Gen	più	più		meno	più		più	più
Polizia Locale	meno	più		meno	più		meno	meno
Istruz.	meno	meno		più	più		meno	meno
Viabilità	meno	meno		meno	meno		meno	meno
Trasp.								
Territ.	meno	più					meno	più
Rifiuti	meno	più		meno	più		meno	più
Sociale	meno	più		più	meno		meno	più

4.4 Quantità e qualità dei servizi erogati.

In questa sezione vengono analizzati i servizi e le possibili nuove soluzioni organizzative che si renderanno possibili a seguito della fusione. La classificazione che è stata effettuata segue l'impostazione dei bilanci dei comuni.

Servizi	Risparmi di costi	Potenziamento	Riorganizzazione	Verifiche
Organi istituzionali	Minori indennità per riduzione sindaci, giunte, consiglieri 1 Revisore dei conti 1 Nucleo di valutazione			
Segreteria generale	1 Segretario unico Risparmi convenzioni personale con altri comuni	La riduzione del personale oggi impiegato presso la segreteria generale potrà essere destinato al potenziamento di altri servizi	Riduzione n. delibere di Consiglio e Giunta	
Gestione finanziaria e Tributi	Convenzioni (vedi sopra) Software gestionale	La riduzione del personale oggi impiegato presso le ragionerie potrà essere destinato al potenziamento di altri servizi.	Ragioneria unica rispetto alle tre strutture oggi esistenti e utilizzo unico gestionale con riduzione dei costi annuali di manutenzione e uso licenza software	
Gestione patrimonio	Incarichi ditte esterne per esecuzione lavori di manutenzione ordinaria			Verifica/monitoraggio dei costi/consumi delle utenze con possibili risparmi

Ufficio tecnico (+ urbanistica)	Incarichi professionali esterni			
Anagrafe	Abbonamenti Acquisti modulistica Software unico (vedi Gestione Finanziaria).		Il personale attualmente in organico dovrà prestare servizio negli attuali tre comuni attraverso uno sportello multi servizio	Vi sarà una fase di adeguamento toponomastico. Servizio da abbinare con altri front-office
Polizia locale Polizia Amm.	Abbonamenti vari Software		Riorganizzazione con ampliamento. Convenzione	
Nido (<i>dal sociale</i>)				
Scuola dell'infanzia		Omogeneizzazione del Servizio		.
Primaria		Omogeneizzazione del Servizio di Scuolabus e mensa		
Secondaria I° grado		Omogeneizzazione del Servizio di Scuolabus e mensa		
Assistenza scolastica		Omogeneizzazione del Servizio di Scuolabus		
Biblioteche e Musei			Servizi la cui riorganizzazione sarà decisa dalle volontà dell'Amministrazione del nuovo Comune	
Attività culturali				
Attività sportive				
Turismo/ manif.		Valorizzazione e iniziative locali San Salvaro, Villa Barbarigo, Villa Correr		
Viabilità e trasporti			Verifica della possibile riorganizzazione del servizio di trasporto	
Illuminazione pubb.	Standardizzazione costi unitari di manutenzione			
Urbanistica		Edilizia privata PATI – PAT - PI	Ufficio Tecnico Comunale potenziato	
Protezione civile				
Smaltimento rifiuti	Verificare costo del servizio			
Parchi e ambiente				Costi da rendere omogenei con adeguamento al minor costo
Assistenza e servizi alla persona			Ottimizzazione del servizio domiciliare	
Cimiteri			Individuazione gruppo necrofori per tutti i cimiteri dei tre comuni	

Di seguito si elencano alcune azioni che già nel corso dei prossimi anni potranno essere attivate per raggiungere l'obiettivo della fusione. Tali iniziative rimarranno comunque valide anche nel caso in cui la fusione non abbia un esito positivo:

- omogeneizzazione imposte e tasse (per alcune tariffe il processo può essere più lungo);
- avvicinamento dei contratti decentrati e delle Posizioni Organizzative; il personale attuale andrà coinvolto per cominciare a omogeneizzare i vari dati, i regolamenti, le tasse, le, tariffe, i procedimenti;
- i gestionali informatici sono già in capo ad una medesima ditta, soluzione ottimale per una fusione di comuni.

CAPITOLO QUINTO

Possibili effetti della fusione

Sommario: 5.1 Effetti sulle attività economiche. - 5.2 Riorganizzazione delle strutture comunali. - 5.3 Effetti sulla gestione del territorio. - 5.4 Effetti sulle relazioni con i vicini centri urbani. - 5.5 Effetti sul bilancio e sui trasferimenti statali. - 5.6 Effetti sull'offerta dei servizi.

5.1 Effetti sulle attività economiche.

Gli effetti della fusione sulle attività economiche sono stati considerati in sede di esame delle previsioni urbanistiche – PATI e si ritiene che il potere di influire sull'economia di un paese da parte di un processo di fusione sia abbastanza ridotto.

Le stesse normative di programmazione commerciale, di pubblici esercizi o di artigianato di servizio, che in passato potevano essere oggetto di un incremento, a seguito della presenza di un comune delle dimensioni risultanti dalla fusione, oggi sono irrilevanti alla luce dei processi di liberalizzazione che hanno interessato tutti i settori produttivi prima evidenziati.

Di diverso avviso è la valutazione, invece, degli effetti che potranno discendere dai rapporti con le associazioni di categoria e dai servizi di supporto che il nuovo comune potrà mettere a disposizione; la nuova realtà comunale potrà svolgere un'azione di promozione territoriale più incisiva rispetto ai tre comuni finora esistenti.

È altresì vero che tali previsioni saranno possibili se il nuovo comune riuscirà a concentrare maggiori risorse rispetto al passato in investimenti che qualifichino la nuova città; è evidente a tutti che maggiore è la dimensione della città e più facile sarà attrarre nuovi servizi pubblici rispetto ad altre situazioni di minor dimensione demografica.

5.2 Riorganizzazione delle strutture comunali.

La situazione attuale dell'organizzazione delle strutture comunali è stata affrontata al capitolo 4.1. Si tratta ora di formulare delle ipotesi di riorganizzazione partendo dall'analisi per confronto (*benchmarking*) delle organizzazioni comunali di amministrazioni aventi dimensioni analoghe al Comune risultante dalla fusione.

Il confronto della situazione attuale dei tre comuni oggetto della fusione è reso dalla comparazione con comuni aventi dimensioni demografiche simili.

È importante evidenziare che un vero e proprio confronto dovrebbe tener conto di tutte le modalità con cui vengono erogati i servizi nei diversi comuni. In particolare le esternalizzazioni dei servizi incidono in misura significativa sulla gestione. Si pensi, in particolare, al **servizio tributi** nel caso in cui vi sia stata la totale esternalizzazione del servizio asporto rifiuti (tariffazione compresa) e degli altri servizi di verifica dei tributi; al servizio del **personale**, nel caso in cui sia stata affidata all'esterno parte del servizio; ai **servizi sociali**, nel caso in cui sia stata affidata all'esterno l'assistenza domiciliare; l'eventuale presenza di **servizi gestiti in economia** sul versante sociale (nel Veneto ci sono Nidi, scuole materne, case di riposo, ecc., gestite da personale comunale); sul versante dell'**Ufficio Tecnico** le casistiche legate alle possibili manutenzioni sono molteplici e di difficile catalogazione; per i **servizi scolastici** vi può essere il trasporto gestito con personale proprio, oppure la completa esternalizzazione a ditte private; in taluni casi, il trasporto scolastico viene gestito con soluzioni miste (mezzo di proprietà comunale e personale esterno); variegata è la casistica della gestione della **biblioteca**, che può essere fatta da personale proprio, personale esterno, volontari, cooperative, ecc.

Un'ulteriore osservazione riguardante le strutture organizzative deve considerare il coinvolgimento delle gestioni associate che vede il Veneto ricco di una molteplicità di forme e utilizzo. Si pensi alle convenzioni di segreteria, alle convenzioni per la Polizia Municipale e più in generale agli

altri servizi.

Le forme organizzative strutturate per l'erogazione dei servizi – Consorzi – Unioni – Comunità Montane – coinvolgono un altissimo numero di Comuni – oltre 90 per le Unioni, 172 per le Comunità Montane, circa 109 i comuni associati in Consorzi di servizi, - per un totale di circa 360 comuni su 579 comuni Veneti, ovvero circa il 62% dei Comuni veneti.

Infine diversi servizi vengono erogati attraverso aziende speciali e altre forme societarie, società commerciali (s.r.l.) a partecipazione pubblica.

Oltre a ciò si deve tener conto del sempre più diffuso utilizzo dei lavoratori L.S.U. (fino al recentissimo blocco normativo di tale istituto, forse in fase di “sblocco”) che in questi ultimi anni suppliscono a molte carenze del personale comunale.

Queste motivazioni inducono a ritenere che una riorganizzazione delle strutture comunali che saranno coinvolte nella fusione devono essere oggetto di un'attenta e circostanziata valutazione proprio da parte degli amministratori e del management locale in quanto non vi sono schemi applicabili *tout court*; il *benchmarking* può dare utili valutazioni ma non risolve il problema.

Infine solo un'approfondita conoscenza del personale può portare alle più opportune scelte che sappiano valorizzare le professionalità maturate, che tengano conto dei percorsi formativi effettuati, che valutino le prossime quiescenze, che tengano conto dei part time, ecc..

5.3 Effetti sulla gestione del territorio.

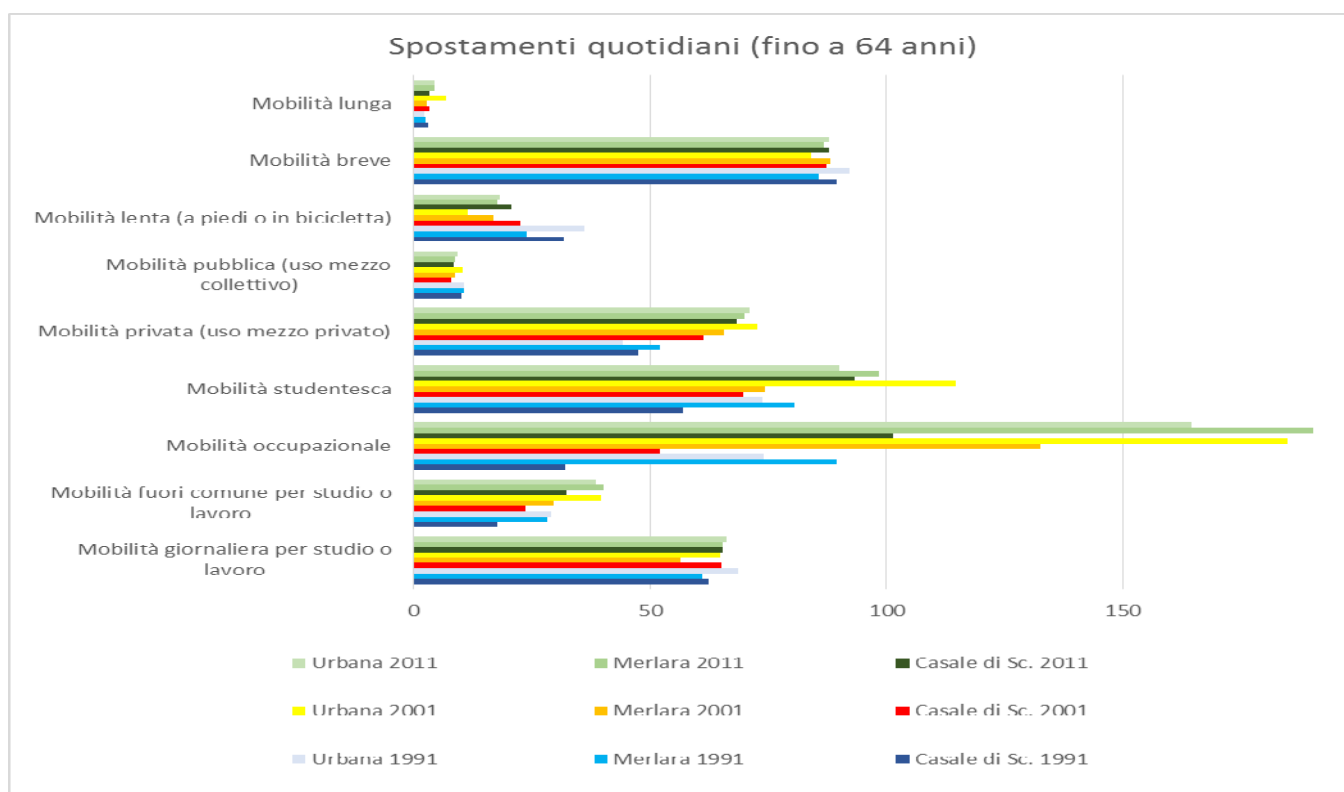
In merito a tale argomento si rinvia integralmente a quanto illustrato nel CAPITOLO TERZO - **Struttura del territorio**

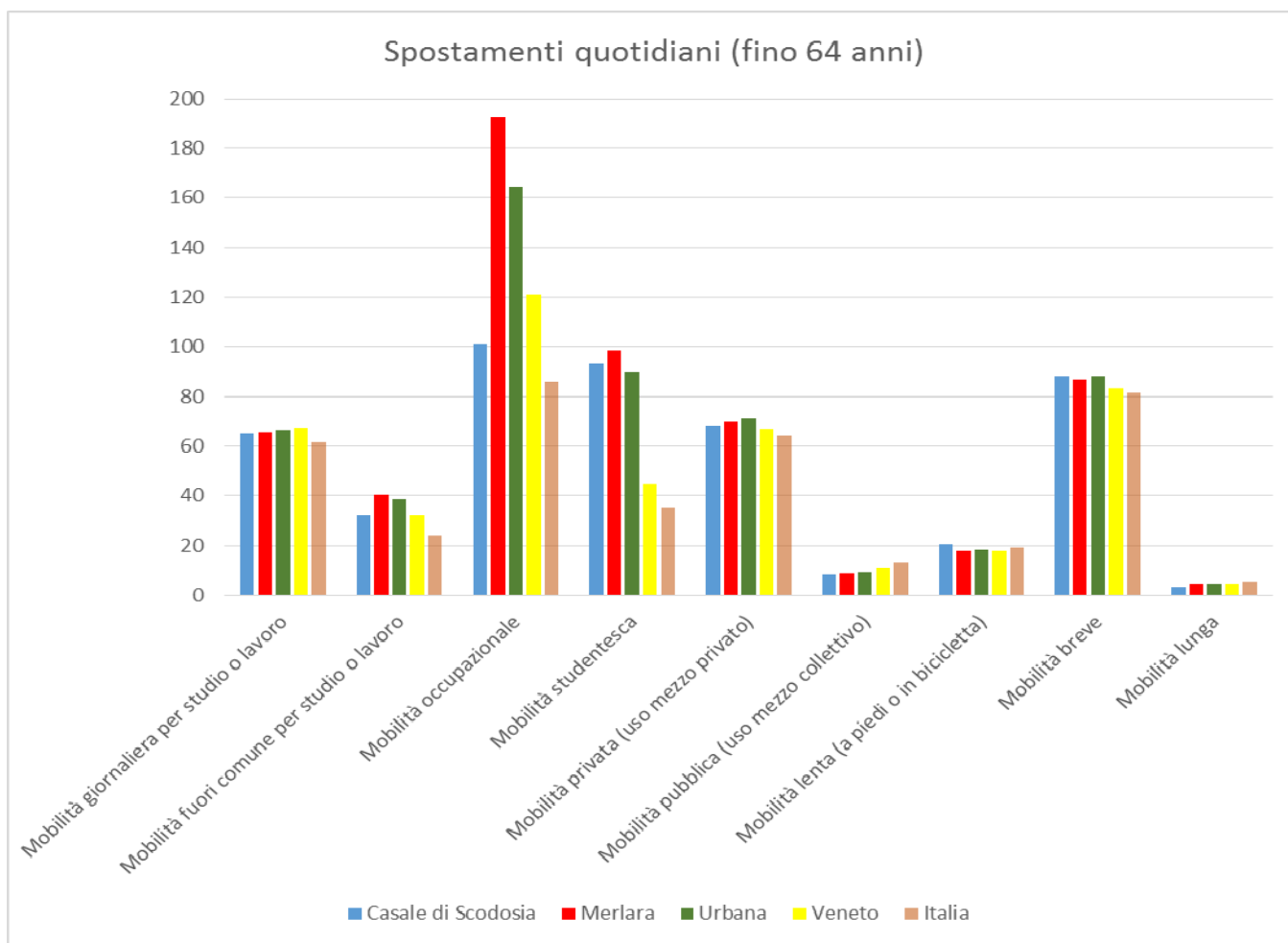
5.4 Effetti sulle relazioni con i vicini centri urbani.

I dati sulla mobilità che fino ad oggi sono disponibili sono desunti da indicatori relativi al censimento del 2011 oltre ad una serie di dati nell'arco di un periodo 1991 – 2011, disponibili sul sito

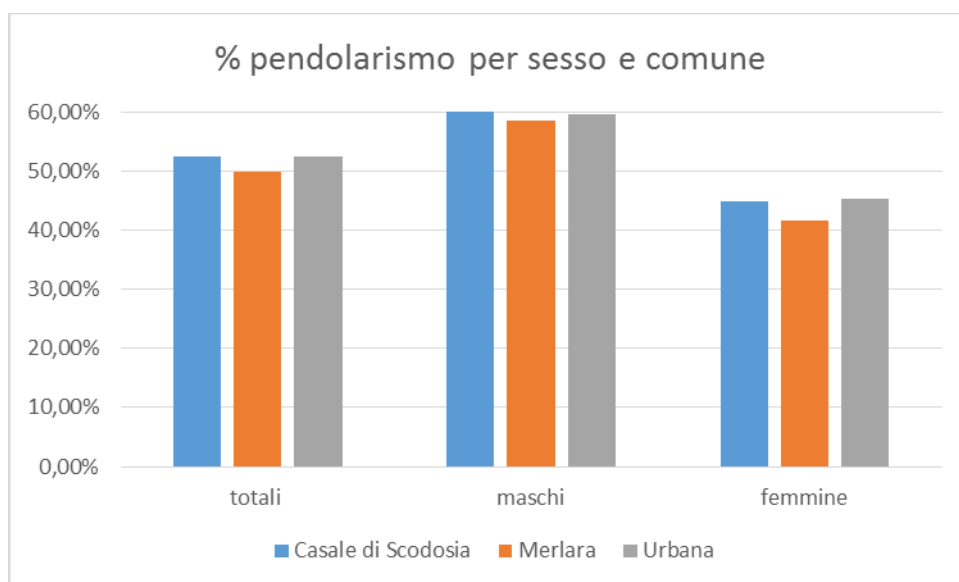
8milaCensus 

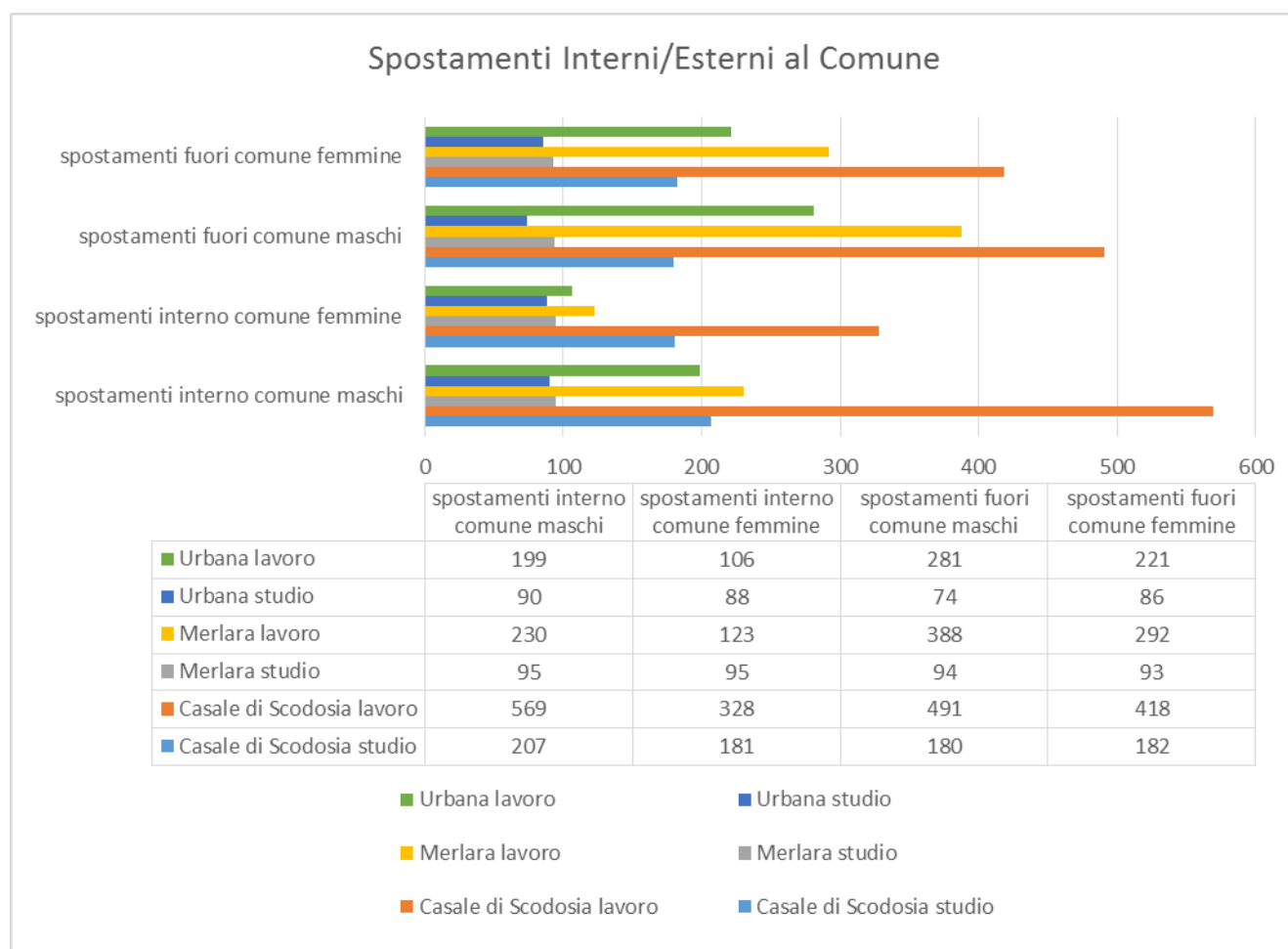
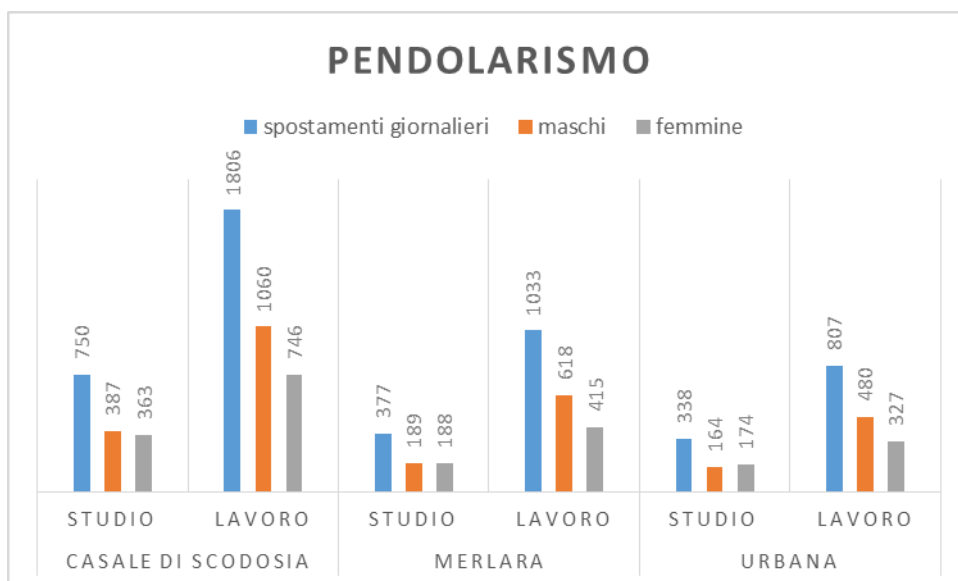
Il totale degli spostamenti analizzati presenta i seguenti report giornalieri.





Di seguito vengono esposti i dati del Censimento 2011





5.5 Effetti sul bilancio e sui trasferimenti statali.

L'analisi dei bilanci ha portato a un'attenta verifica di tutti i capitoli di entrata e spesa dei bilanci dei tre comuni. Le risultanze sono state confrontate con i responsabili delle ragionerie e la sintesi ha portato ad una proiezione relativa ai possibili risparmi derivanti dalla fusione, con una stima dei costi che potrà avere il nuovo comune.

Tipologia di spesa	Casale di Scodosia	Merlara	Urbana	Totale spesa	Risparmi
Indennità di carica	40.600,00	23.500,00	17.000,00	81.100,00	20.000,00
Revisore del conto	3.600,00	4.550,00	3.750,00	11.900,00	5.000,00
Nucleo valutazione	600,00			600,00	600,00
Gestione paghe	4.000,00		1.900,00	5.900,00	5.900,00
Segretario Comunale	26.500,00	28.000,00	12.000,00	66.500,00	15.000,00
Convenzioni personale			13.000,00	13.000,00	13.000,00
Abbonamenti riviste	3.000,00			3.000,00	
Informatica (gestione)	20.000,00	14.200,00	7.000,00	41.200,00	15.000,00
Riscossione tributi	22.000,00	20.130,00	5.860,00	47.990,00	25.000,00
Sicurezza lavoro			3.550,00	3.550,00	
Sfalcio verde	57.000,00	in economia	in economia + € 3500,00	60.500,00	
Assicurazioni	35.000,00	14.000,00	23.000,00	72.000,00	5.000,00
Cimiteri	24.000,00			24.000,00	
Illuminazione pubblica (costo unitario)	130.000,00	90.500,00	90.000,00	310.500,00	
costo unitario	144,44	175,05	150,00		
	900 punti luce	517 punti luce	600 punti luce		104.500,00

Nell'arco di un decennio le minori spese annue, per circa € 100.000,00 comportano un risparmio totale di € 1.000.000,00. A differenza dei contributi statali e regionali, i risparmi non si esauriscono in un decennio ma hanno carattere permanente.

A questi risparmi si dovrebbero aggiungere i maggiori trasferimenti derivanti dall'art. 20 della L. 135/2012 *spending review* e dal relativo decreto attuativo, come si è già illustrato in precedenza (v. tabella che segue).

Alla data attuale la Regione Veneto ha determinato dei criteri provvisori per la quantificazione dei contributi a favore dei Comuni che sono andati a fusione.

Non sono stati considerati nemmeno i risparmi che saranno determinati da una gestione centralizzata degli acquisti, dei contratti di manutenzione, degli appalti esterni, ecc., che ora sono gestiti da ogni Amministrazione.

Trasferimenti erariali e attribuzioni di entrata da federalismo fiscale delle amministrazioni provinciali, nonché attribuzioni da fondo di solidarietà comunale e contributi per i comuni			
Trasferimenti anno 2010	Casale di Scodosia	Merlara	Urbana
CONTRIBUTO ORDINARIO	406.900,08	321.019,14	245.609,23
CONTRIBUTO CONSOLIDATO	99.561,88	34.008,49	28.517,12
CONTRIBUTO PEREQUATIVO FISCALITA' LOCALE		29.197,48	18.151,36
COMPARTECIPAZIONE IRPEF	105.579,16	91.546,60	62.929,27
ALTRI CONTRIBUTI GENERALI	287.851,81	227.238,96	142.228,68
FUNZIONI TRASFERITE DECRETO L.VO 112/98 (PARTE CORRENTE)	2.038,45	1.261,22	930,5
FUNZIONI TRASFERITE DECRETO L.VO 112/98 (PARTE CAPITALE)	760,29	22.532,44	346,7
CONTRIBUTO PER SVILUPPO INVESTIMENTI	39.378,25	22.541,76	35.788,48
CONTRIBUTO NAZIONALE ORDINARIO PER GLI INVESTIMENTI			22.532,44
TOTALE GENERALE CONTRIBUTI	942.069,92	749.346,09	557.033,78
 TOTALE 3 COMUNI	2.248.449,79		

A seguito della legge di stabilità 208/2015 il contributo aggiuntivo per le fusioni di comuni è stato innalzato al 20%¹ dei trasferimenti dell'anno 2010: la somma stimata sarà di circa € 899.379,00 all'anno per 10 anni, ovvero per un totale di circa € 8,9 milioni.

A queste risorse si dovranno aggiungere i contributi della Regione Veneto², per un totale regionale di € 608.000,00 circa.

¹18. All'articolo 20 del [decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 7 agosto 2012, n. 135](#), sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. A decorrere dall'anno 2016, il contributo straordinario a favore degli enti di cui al comma 1 è commisurato al 40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e comunque in misura non superiore a 2 milioni di euro per ciascun beneficiario. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono disciplinate le modalità di ripartire del contributo, prevedendo che in caso di fabbisogno eccedente le disponibilità sia data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità e che le eventuali disponibilità eccedenti rispetto al fabbisogno determinato ai sensi del primo periodo siano ripartite a favore dei medesimi enti in base alla popolazione e al numero dei comuni originari»;

b) al comma 3, le parole: «di cui al comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «di cui ai commi 1 e 1-bis».

² Un recente schema di delibera di giunta regionale prevede la seguente contribuzione in caso di fusione:

Parametri	Importo base contributo	Importo contributo 2° annualità	Importo contributo 3° annualità
Numero di Comuni	€ 50.000,00 per Comune con un massimo di € 200.000,00	Importo base contributo decurtato del 30%	Importo base contributo decurtato del 50%
Popolazione nuovo comune	€ 10,00 per abitante con un massimo di € 50.000,00		

I vantaggi economici derivanti dalla fusione (in 10 anni) possono essere così riassunti

Contenimenti di spesa circa	€ 100.000,00 annui in via permanente	decennio	€ 1.000.000,00
Trasferimenti dallo stato	€ 890.000,00 all'anno per 10 anni	decennio	€ 8.900.000,00
Trasferimenti dalla regione	€ 600.000,00 in tre anni	decennio	€ 600.000,00
		Totale decennio	€ 10.500.000,00

Una parte di tali risorse dovrà essere reimpiegata per riorganizzare il nuovo comune (migrazione banche dati, archivi, segnaletica stradale, ecc).

È doveroso evidenziare come nei bandi regionali spesso vengono accordate preferenze, nella erogazione dei contributi, ai comuni risultanti dai processi di fusione, ragione per la quale nel prossimo decennio, pur tenendo conto della contrazione delle risorse pubbliche, è comunque ragionevole prevedere ulteriori contribuzioni finalizzate a obiettivi specifici, maggiori risorse che i comuni singolarmente considerati non avrebbero la possibilità di ottenere.

5.6 Effetti sull'offerta dei servizi

Tale argomento è già stato affrontato nel corso dell'illustrazione del tema 4.3 **“Quantità e qualità dei servizi erogati”** del CAPITOLO QUARTO **Realtà organizzative ed economico-contabili delle singole Amministrazioni Comunali interessate alla fusione.**

Da sottolineare l'ipotesi dislocativa dei servizi che viene prevista a livello decentrato; si conferma un ufficio/sportello multiutente/polifunzionale a fianco del quale si prevede un settore dell'attività del nuovo comune che possa esplicare l'attività “a livello decentrato”. Si tratta di servizi svolti a favore di tutto il comune ma dislocati presso una municipalità (es., Polizia Locale, Personale, Tributi, ecc.).

Spesa corrente	€ 50.000,00 in misura fissa a cui si aggiunge l'aliquota dello 0,5% da applicare sulle spese correnti, con un importo massimo di contributo di € 100.000,00		
----------------	---	--	--

A decorrere dall'esercizio 2016 i contributi in questione sono erogati al nuovo comune nei limiti delle disponibilità di bilancio al cap. n. 101742 “Azioni regionali a favore delle forme di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e alle fusioni di comuni” (art.10 c. 1 lett. a L.R. n. 18/2012)”, per la durata di tre anni a far data dalla sua istituzione. Nel caso in cui le risorse finanziarie non siano sufficienti a garantire i contributi a tutti i comuni richiedenti, gli stessi sono ridotti in misura proporzionale.

Parametri	Importo base contributo	Importo contributo 2° annualità	Importo contributo 3° annualità	parametri	I° anno	II° anno	III° anno
Numero di Comuni	di € 50.000,00 per Comune con un massimo di € 200.000,00	Importo base contributo decurtato del 30%	Importo base contributo decurtato del 50%	3 Comuni x € 50.000,00	150.000,00		
Popolazione nuovo comune	€ 10,00 per abitante con un massimo di € 50.000,00			popolazione 9.789 x € 10,00 (max € 50.000,00)	50.000,00		
Spesa corrente	€ 50.000,00 in misura fissa a cui si aggiunge l'aliquota dello 0,5% da applicare sulle spese correnti, con un importo massimo di contributo di € 100.000,00			consuntivo 2014 spese correnti € 5.340.625,28 x 0,5%= € 26.703,13 + € 50.000,00	76.703,13	-30%	-50%
					276.703,13	193.692,19	138.351,57
							608.746,89

Tale soluzione consentirebbe il mantenimento degli attuali livelli dei servizi e l'ottimizzazione dei servizi che possono essere aggregati.

Una particolare attenzione dovrà essere posta al percorso di specializzazione e di ulteriore professionalizzazione nelle prestazioni fino ad oggi erogate, in ragione della complessità normativa che sempre più è richiesta nei servizi comunali.

La risposta da dare dovrà essere di tipo specialistico (es. uff. tecnico – urbanistica/edilizia privata, pratiche tributarie complesse, pratiche commerciali complesse, etc.). L'utenza che utilizza questi servizi comunali può essere definita “forte” e spesso rappresentata dai professionisti incaricati di seguire l'iter amministrativo.

Le esperienze nell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali hanno pure chiarito che il dislocare alcuni servizi in uffici diversi da quello principale sede dell'amministrazione che ne è titolare, spesso si traduce in una maggior qualità del servizio reso (si pensi alle varie forme associate di Polizia Locale, di servizi sociali, di SUAP, ecc.). Il fallimento delle esperienze associative, nel Veneto come nel resto d'Italia, non dipende dalla distanza fisica dei servizi dalle abitazioni degli utenti, ma dal modo in cui vengono gestiti e dalla volontà politica di perseguire l'obiettivo delle gestioni associate.

A seguito delle esperienze maturate si propone, nello spirito di una fattiva collaborazione che contribuisca a individuare i reali vantaggi per i cittadini derivanti dalla fusione, delle possibili priorità di utilizzo delle citate risorse per consentire un miglior esercizio democratico di confronto e scelta.

- 1a) Si ritiene che un primo obiettivo da perseguire sia quello dell'utilizzo delle economie per allineare, al ribasso, le vari imposte, tasse, tariffe, ecc., in modo che la fusione non comporti per nessuno alcun aggravio di spesa. Tale soluzione potrà essere conseguita con una comparazione complessiva di tutto il sistema tributario applicato ora dalle varie amministrazioni e individuando una possibile convergenza sulle varie aliquote.
- 1b) Un secondo obiettivo è il miglioramento dei servizi, che potrà essere perseguito con le maggiori risorse disponibili dalla triplice azione, ovvero dai risparmi di derivanti dalla fusione, dai trasferimenti dello Stato e dai trasferimenti della Regione Veneto.

Di diversa natura sono i proventi derivanti dalla contribuzione aggiuntiva dello stato (e della regione) i quali, essendo di natura provvisoria, vanno tarati su tale arco temporale.

Un consistente vantaggio derivante dalla fusione di Comuni, negli anni passati, derivava dallo sblocco, per un quinquennio, delle risorse vincolate dal patto di stabilità (art. 31 L. 183/2011, comma 23)³, “patto” ora abolito dalla citata norma 208/2015, la quale ha però introdotto il vantaggio della totale (100%) **sostituzione del personale cessato**⁴.

³ 23. Gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima. Gli enti locali istituiti negli anni 2009 e 2010 adottano come base di calcolo su cui applicare le regole, rispettivamente, le risultanze medie del biennio 2010-2011 e le risultanze dell'anno 2011. Ai fini del presente comma sono considerate le amministrazioni provinciali interessate nel 2009 dallo scorporo di province di nuova istituzione. Il presente comma non si applica alle città metropolitane e alle province oggetto di riordino di cui alla *legge 7 aprile 2014, n. 56*. I comuni istituiti a seguito di fusione a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione, assumendo quale base di calcolo le risultanze dell'ultimo triennio disponibile. [*comma così modificato dall' art. 1, comma 540, lett. a) e b), L. 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal 1° gennaio 2014, dall' art. 15, comma 1, D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 maggio 2014, n. 68 e, successivamente, dall'art. 1, comma 498, lett. a) e b), L. 23 dicembre 2014, n. 190, a decorrere dal 1° gennaio 2015*].

⁴ 229. A decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione nonché le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

CAPITOLO SESTO

Informazione ai cittadini del progetto di unificazione dei territori comunali interessati

Sommario: 6.1 Previsione di attività di informazione. - 6.2 Forme di partecipazione della popolazione. - 6.3 Sondaggi sulla volontà di partecipazione e sulle intenzioni di voto dei Comuni interessati.

Analisi dello scenario: la comunicazione bidirezionale tra istituzioni e cittadini è un'esigenza specifica dell'attuale evoluzione del sistema pubblico, che ha determinato il passaggio alla trasparenza dell'attività amministrativa, l'obbligo di informazione per i soggetti erogatori di pubblico servizio e una più attiva partecipazione dei cittadini alla vita pubblica.

Gli obiettivi della comunicazione: l'obiettivo generale è di far conoscere al cittadino quali sono i vantaggi della fusione attraverso un messaggio chiaro, efficace, coinvolgente e immediato. Proporre alla cittadinanza il progetto di unificazione dei 3 Comuni dando rilievo agli esiti dello studio di fattibilità condotto trovando gli strumenti più adeguati per comunicare i vantaggi dell'unificazione e le varie fasi del processo che a livello amministrativo e burocratico saranno necessarie per portare a termine il progetto stesso.

Il target di riferimento: l'opinione pubblica nella sua interezza e complessità (famiglie, associazioni, anziani, minori, disabili, immigrati, ecc.). Una attenzione particolare dovrà essere riservata a tutti i Consiglieri Comunali di tutti i Comuni, di maggioranza e di minoranza; una analoga attenzione la si dovrà riservare a tutti i c.d. "stakeholders" quali le associazioni del territorio e tutte le figure istituzionali presenti nei sei comuni.

Le scelte strategiche: un messaggio unico con contenuti differenziati in base ai soggetti di destinazione. Realizzazione della campagna informativa "serializzata", in più declinazioni partendo dalla quotidianità del vivere cittadino. Questa strategia evidenzierà i "vantaggi" dell'unificazione rispetto agli interessi e al linguaggio in ogni target di riferimento. Lo stile comunicativo sarà prettamente informativo. Il contatto con la cittadinanza sarà sia su vasta scala e, ove possibile, su piccola scala, prediligendo il contatto diretto senza tralasciare le opportunità di diffusione dell'informazione offerte dal contatto indiretto (es. attraverso i mass media). Sarà opportuno predisporre, inoltre, strumenti che favoriscano l'interattività della cittadinanza garantendo la possibilità di esprimere giudizi, di potersi confrontare e di avere sempre un contatto immediato con i referenti dell'apparato amministrativo che gestisce il progetto di comunicazione.

Le scelte di contenuto: la comunicazione pubblica risponde a tre esigenze fondamentali: trasparenza, partecipazione democratica, efficacia. Partendo da questi assunti l'ideazione e la progettazione della campagna di comunicazione e sensibilizzazione per il progetto dell'unificazione sarà la risultanza dell'analisi che emergerà da questi punti:

- Analisi dei punti di forza e di debolezza degli effetti della fusione;
- Rapporto/confronto tra i punti di forza ottenuti e le abitudini attuali della cittadinanza nella fruizione dei servizi e nell'instaurare i rapporti con l'amministrazione comunale attuale;
- Selezione dei punti di forza più efficaci;
- Trasformazione dei punti di forza in messaggi "di valore" per i cittadini mettendo l'accento, quindi, sui temi chiave che emergeranno dai punti di forza della fusione, ponendo al centro il cittadino, i suoi valori, i vantaggi che ne ricaverà, ma soprattutto l'importanza del suo giudizio per esprimere la sua scelta di voto.

In sintesi i contenuti della campagna informativa saranno:

- La spiegazione dei motivi che hanno portato alla valutazione dell'importanza della fusione come scelta strategica;
- Gli effetti della fusione;
- Il possibile percorso della fusione;
- I vantaggi dell'istituzione del nuovo comune.

Le azioni e gli strumenti della comunicazione: le azioni che si ipotizzano possano essere attuate ai fini di una corretta comunicazione dell'attività amministrativa mirata alla fusione sono:

- Illustrazione del piano di fusione a tutti i consiglieri;
- Conferenza stampa per informare l'opinione pubblica sul progetto di unificazione dei territori comunali interessati;
- Incontro con le associazioni;
- Consiglio Comunale di adozione/approvazione dello studio di fattibilità;
- Assemblee pubbliche con i cittadini;
- Raccolta delle eventuali osservazioni al progetto di fusione;
- Iniziative specifiche riguardanti il tema della fusione (es., convegno con le autorità locali e regionali, manifestazione pubblica per coinvolgere i cittadini, ecc.).

Gli strumenti della comunicazione:

Materiale pubblicitario	Locandine, brochure, manifesti, lettere ai cittadini, lettere alle associazioni (è possibile prevedere di inserire un questionario/intervista per conoscere cosa pensa l'opinione pubblica del progetto di fusione)
Eventi	Conferenza stampa Consigli Comunali Incontri con le associazioni Assemblee pubbliche con i cittadini Convegno con le autorità sul tema della fusione Manifestazione pubblica sul tema del nuovo comune
Ufficio stampa	Produzione di comunicati stampa in occasione: • diffusione ufficiale del progetto; • Consiglio Comunale; • incontri con le associazioni; • assemblee dei cittadini; • convegno con le autorità • Manifestazione pubblica
Web	Creare in ogni sito web dei 3 Comuni coinvolti una sezione interamente dedicata (e uguale nell'impostazione e nei contenuti) al progetto di unificazione contenente: studio di fattibilità, documenti utili al cittadino (brochure, volantini, etc.) descrizione puntuale delle fasi del processo di fusione, calendario degli eventi pubblici, i vantaggi della fusione, le FAQ (domande frequenti e relative risposte), raccolta rassegna stampa. In alternativa costruzione di un mini sito esterno linkabile da tutti i 3 Comuni coinvolti. Creare un profilo dedicato al progetto sui Social Network (es. Facebook) lanciando dei sondaggi, richiedendo opinioni e dando spazio ai cittadini di confrontarsi tra loro e di esprimere i propri giudizi in merito al progetto (è necessario incaricare un moderatore che curerà e supervisionerà i contenuti esposti).
Mass Media	Selezione dei migliori canali di veicolazione della campagna al fine di assicurare un effetto "amplificazione del messaggio" a larga diffusione: testate giornalistiche, emittenti televisive, radio media online, a livello locale, regionale e nazionale. Partecipazione a trasmissioni televisive e/o radiofoniche che trattano temi di attualità economica e politica
Ufficio Comunicazione	Campagna stampa sui media locali, inserzioni sulle pagine locali, presenza su eventi televisivi e radiofonici delle emittenti locali
URP	Brochure informative, allestimento di corner con informazioni, documentazione, materiale relativo al progetto, etc.

Misurazione dei risultati: l'efficacia della compagna informativa sarà valutabile e misurabile attraverso la presenza ed il coinvolgimento della cittadinanza agli eventi organizzati e le statistiche relative alla partecipazione della cittadinanza all'interno degli strumenti di comunicazione interattiva creati ad hoc e messi a disposizione dai comuni coinvolti (Social forum con sondaggi e questionari e spazio libero alle opinioni).

Descrizione delle azioni di comunicazione da compiere in occasione delle iniziative:

- Definizione del tipo di iniziativa da organizzare: conferenza stampa, Consiglio Comunale, incontri con le associazioni, assemblee dei cittadini, convegno o manifestazione pubblica;
- Scelta della data e dell'orario più opportuni per il tipo di iniziativa;
- Scelta della location (tecnicamente attrezzata con impianto audio/video; verifica capienza);
- Stabilire l'articolazione del programma dell'evento (numero interventi, relatori, tempistiche interventi);
- Individuazione delle eventuali autorità da invitare;
- Predisposizione dell'eventuale comunicato stampa e individuazione delle testate giornalistiche – quotidiani – TV – radio, da invitare o ai quali inviare la comunicazione;
- Definizione del “*chi dice cosa*”, ovvero le argomentazioni da trattare e la linea da seguire;
- Selezione e preparazione dei contenuti del materiale per l'iniziativa da svolgere;
- Stampa del materiale tipografico (es., per le assemblee pubbliche);
- Recall telefonico alle testate giornalistiche per verificare la presenza (per le iniziative dove è prevista la presenza della stampa).

CAPITOLO SETTIMO

Conclusioni

Sommario: 7.1 Il modello di governance territoriale. - 7.2 Il nome e la sede.

7.1 Il modello di governance territoriale.

Una delle principali preoccupazioni relative ai processi di fusione fra comuni è legata, almeno in prima istanza, alla scomparsa per ogni comunità, della figura del proprio Sindaco, della propria Giunta e del proprio Consiglio Comunale, cioè di quelle persone e di quegli organismi che rappresentano l'autonomia e l'indipendenza del comune stesso.

Il fatto che la scelta di costruire un nuovo comune sia frutto anche della constatazione di una progressiva riduzione, da parte dello Stato, della possibilità di garantire l'erogazione dei servizi fondamentali ai propri cittadini, riduce - ma non annulla - quella che è comunque percepibile come una "perdita" di rappresentatività e quindi capacità di tutela della propria realtà e dei propri interessi individuali e collettivi.

La riduzione del numero di rappresentanti comporterà anche un risparmio economico complessivo, stimabile rispetto ai costi delle attuali giunte e sindaci in circa 20.000,00 euro all'anno (dagli attuali € 80.000,00 circa a € 60.000,00 circa).

Futura composizione					A seguito della fusione Nuovo Comune			
	sindaco	assessori esterni	consiglio	totale	sindaco	assessori esterni	consiglio	totale
Casale di Scodosia	1	da 0 a 4	12	13 - 17				
Merlara*	1	da 0 a 4	12	13 - 17				
Urbana	1	da 0 a 4	12	13 - 17				
	3	da 0 a 12	36	da 39 a 51	1	da 0 a 4	12	da 13 a 17

* L'attuale composizione vede la presenza della Sindaca, di n. 6 Consiglieri, e di 1 Assessore esterno. A seguito della L. 56/2014 la futura composizione sarà quella evidenziata in tabella.

Qualunque assetto organizzativo si assumerà, nell'ipotesi di nascita di un nuovo comune tramite fusione, presso gli attuali territori comunali e futuri "municipi", continueranno ad essere erogati dei servizi comunali e di conseguenza saranno numerosi gli ambiti di possibile partecipazione non solo alle scelte del nuovo comune ma anche al presidio e proposta relativa alla gestione dei servizi presso le singole comunità locali.

Nell'ipotesi di un processo di fusione tra comuni, si presenta il problema di assicurare, in seno alla futura struttura unificata (Nuovo Comune) la rappresentanza degli (attuali) ambiti comunali.

In particolar modo si illustreranno i limiti e le opportunità previste dall'ordinamento e le peculiarità dell'ipotesi di fusione.

Essendo l'intento di queste pagine quello di sondare quali siano le soluzioni possibili per il caso specifico, ci pare rilevante, in questo senso, partire premettendo due considerazioni di carattere generale.

In primo luogo si deve affermare come non esista, in astratto, una soluzione universale "ideale": come è ben chiaro a chi osservi l'evolvere delle logiche dell'amministrazione italiana, è oramai ben acquisito per essa, specie a livello locale, il principio (e il valore positivo) della differenziazione, ovvero la consapevolezza che le caratteristiche specifiche di ogni ambito territoriale possono, e anzi devono (art.

118 Cost., 1° comma) dar luogo a soluzioni diversificate, immaginate e progettate specificatamente in ragione degli elementi caratterizzanti i diversi contesti (territoriali, economici, sociali, comunicativi).

In secondo luogo è bene anche sottolineare come nessuna soluzione sia da immaginare come imm modificabile.

Ciò che si vuol dire, in altre parole, è che una volta compiuta una scelta si pone non solo come possibile, ma anzi come consigliabile, una verifica del percorso intrapreso per riscontrare sul campo l'opzione adottata e per eventualmente apportare le modifiche necessarie. Ne consegue che non solo la differenziazione ma anche la flessibilità debba essere assunta, in questo processo, come valore positivo, capace di portare non solo nella fase iniziale, ma anche in futuro, a ripensare e adattare le scelte che si compiono oggi; fin d'ora è bene essere consapevoli che un processo come quello della fusione ha ed avrà, per forza di cose, degli effetti che nel contesto specifico porteranno ad evoluzioni che oggi è difficile immaginare compiutamente e che porranno i futuri amministratori nella condizione di ripensare alcune soluzioni che oggi appaiono ideali.

I limiti e le opportunità previsti dall'ordinamento

Un'altra necessaria premessa riguarda il quadro normativo posto dall'ordinamento statale, così da poter indirizzare il nostro ragionamento solo su ipotesi possibili, e sfruttando appieno le "specialità" che riguardano il caso alla nostra attenzione.

Per quanto riguarda i limiti, in primo luogo si deve sottolineare come, in forza della riserva costituzionale alla legge statale, ex art. 117, secondo comma, lett. P) non si possa in alcun modo intervenire sulla *legislazione elettorale* comunale. Ora, pur se è assolutamente chiaro che cosa si intenda con tale espressione (determinazione dell'elettorato attivo e passivo, scelta del modello elettorale e del metodo di conta dei voti, disciplina degli aspetti riguardanti il relativo procedimento), non manca chi ipotizzi di costruire i modelli di rappresentanza degli ambiti comunali "attorno" all'attuale disciplina delle consultazioni elettorali. In questo senso sarebbe ovviamente illegittima, la previsione di intervenire sui meccanismi di scelta dei candidati da inserire in lista in base alla loro residenza specifica, soluzione che peraltro contrasterebbe con la necessaria autonomia dei partiti e/o gruppi di opinione rispetto a queste scelte, come pure di complessa realizzazione appare l'eventuale ipotesi di organi di rappresentanza dei territori in seno al futuro Nuovo Comune basandosi sulla provenienza specifica degli eletti al Consiglio.

In realtà, qualsiasi soluzione che si ponga in contrasto con il sistema elettorale previsto dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è sostanzialmente non percorribile, viste le (concrete e significative) possibili ricadute su ambiti sottratti all'autonomia locale.

Diciamo questo anche perché, a ben vedere, nello stesso Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, troviamo invece sia strumenti specifici per il caso alla nostra attenzione e utili ai fini che ci siamo proposti, sia indicazioni precise sulle fonti normative da utilizzare per l'implementazione delle forme di rappresentanza.

Per quanto riguarda il primo aspetto intendiamo riferirci, in particolare all'art. 15 "*Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di Comuni*" che, al comma 2 prevede: "*la legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui*" preveda (obbligatoriamente) che "*alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*".

Non solo. Nell'articolo successivo, l'art. 16, infatti si prevede che "*nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui*" lo statuto comunale debba prevedere l'istituzione di municipi "*nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse*", disciplinando (comma 2), anche attraverso norme

regolamentari, *“l'organizzazione e le funzioni dei municipi”*, potendo prevedere anche *“organi eletti a suffragio universale diretto”*, applicando agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione. Quanto abbiamo appena visto nei due commi precedenti è estremamente rilevante se si considerano i potenziali dubbi che nell'immediato futuro possano avvenire delle modifiche nell'assetto organizzativo di erogazione dei servizi in maniera decentrata come è stato previsto nel presente progetto e che garantisce una *“adeguata forma di decentramento dei servizi”*.

Oltre a quanto detto vanno ad aggiungersi le norme relative agli statuti locali, e in particolare l'art. 6 che, al comma 2, prevede tra il contenuto degli articoli essenziali nella composizione degli stessi, *“i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente (...) della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi”*, e l'art. 8, dedicato alla *“Partecipazione popolare”* che, al comma 1, afferma che *“i comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto”*.

Ne risulta un quadro normativo molto definito che si distingue nettamente da qualsiasi ipotesi relativa ad interventi correlati al sistema elettorale locale e che traccia alcune linee precise e sicure lungo le quali immaginare la soluzione che ci interessa.

Intanto si fa chiarezza su quali siano gli atti normativi attraverso cui operare le scelte del caso, quale sia il loro contenuto necessario e quale la successione logica e temporale in cui tali atti dovranno essere disposti.

Si prevede infatti che:

- a) la legge regionale istitutiva del nuovo comune debba necessariamente prevedere forme di partecipazione e di decentramento dei servizi;
- b) lo statuto comunale al futuro Nuovo Comune, attenendosi alle indicazioni presenti nella legge regionale, possa successivamente istituire i municipi come ambiti per la partecipazione e/o il decentramento dei servizi;
- c) un regolamento comunale che possa poi ulteriormente intervenire a specificare questa disciplina nel dettaglio.
- d) il comune infine procederà alla denominazione dei singoli ambiti territoriali riconoscendo in tal modo, anche formalmente, l'esistenza di tali ambiti e la loro inclusione in seno al nuovo soggetto.

Le indicazioni desumibili dal quadro normativo ricordato non si esauriscono qui. Abbiamo infatti anche numerose indicazioni “nel merito” dei modelli possibili.

Sappiamo infatti che, a fianco degli organi fondamentali formati in base al sistema elettorale comunale, possono essere introdotti ulteriori *“organi eletti a suffragio universale diretto”*, quale possibile e specifica forma di rappresentanza e di partecipazione popolare la quale, in quanto tale, ha ricadute significative sull'assetto complessivo del nuovo ente. Inoltre sappiamo che i comuni frutto di fusione, nella ricerca delle più appropriate forme di rappresentanza dei territori, possono agire valorizzando le forme associative popolari presenti in essi istituendo specifici istituti in questo senso.

Peculiarità dell'ipotesi di fusione

Il legislatore, con le norme sopra illustrate, pone una spinta a conservare in qualche forma le identità territoriali precedenti alla fusione (fino ad ammettere, come abbiamo appena ricordato, *“organi*

eletti a suffragio universale diretto”), ma non è presente, sempre nel medesimo impianto normativo, l’idea dell’*“autonomia”* amministrativa di tali identità minori. Nella fusione, insomma, la teorica perdita di identità e autonomia va compensata con un rafforzamento delle altre formule di decentramento.

Di fatto si tratta quindi di ragionare di un’ipotesi che per molti versi sollecita soluzioni di mediazione, le quali possono essere calibrate attraverso numerose variabili che si pongono alla nostra attenzione.

Le variabili:

Gli ambiti e la loro configurazione. Innanzitutto possiamo immaginare che la rappresentanza sia volta a rappresentare quelli che sono gli attuali confini comunali. Questa opzione, che potremmo definire “circostrizionale” è sicuramente di più facile e di immediata implementazione. Rispetta gli assetti consolidati e conservando le geografie attuali insiste sul senso di appartenenza dei cittadini ad uno degli ambiti comunali che si conserva, pur se in parte, in forme rinnovate.

La rappresentanza “politica”. Una seconda variabile, strettamente connessa alla precedente, è quella relativa alla natura delle future forme rappresentative. In questo senso si ipotizza una rappresentanza di tipo politico rappresentativo, volta a determinare un’interazione tra ambiti comunali ed il nuovo Comune.

Tipologia della rappresentanza. L’ipotesi formulata prevede non una mera informazione rispetto alle scelte che si vanno a compiere quanto una rappresentanza degli interessi coinvolti nelle diverse decisioni. Il nuovo Comune assume la determinazione finale dopo che, nei diversi ambiti territoriali, sono state partecipate anche dai cittadini le soluzioni proposte dalla (nuova) Amministrazione Comunale.

Le soluzioni possibili. Essendo l’esigenza principale cui dobbiamo rispondere quella di creare soluzioni in grado di mettere in connessione gli organi del nuovo Comune con i territori, si tratta adesso di ragionare essenzialmente dei due interlocutori: il nuovo Comune e gli ambiti comunali.

Ai comuni frutto di un processo di fusione il quadro normativo da una parte impone la creazione di istituti o organi capaci di sollecitare la partecipazione e/o di sostenere il decentramento dei servizi, ma dall’altra lascia allo Statuto amplissima discrezionalità per la loro configurazione.

Le proposte che si andranno a formulare dovranno essere frutto di una scelta dei territori non essendoci delle “formule” prestabilite; si può variare, infatti, dalla creazione di tre Municipalità, alla indicazione di un pro Sindaco, a delle forme di partecipazione delle realtà territoriali.

Le possibili soluzioni che si sono possono valutare per costituire ambiti di rappresentanza territoriale possono essere due, quella di un sistema ad accentuata partecipazione dal basso, che si origina e legittima in base a una scelta da parte dei cittadini residenti nello specifico ambito territoriale e quella di un modello “gestionale”, in cui il Comune, nel suo Consiglio Comunale, individuava i componenti.

È bene però evidenziare subito che tra queste due ipotesi, si pongono una serie di soluzioni di mediazione secondo i noti meccanismi della rappresentanza.

Vi sono, inoltre, da definire i temi entro i quali si esercita la partecipazione (es. pianificazione urbanistica, programmazione finanziaria, ecc.) ricercando un punto di sintesi tra la giusta necessità di partecipazione nelle scelte del nuovo Comune senza che nel contempo siano affidati agli organismi partecipativi una sorta di veti, espliciti (es., pareri vincolanti) o impliciti, nel caso in cui vi siano affidate una molteplicità di materie le quali produrrebbero un costante ritardo nel processo di formazione della volontà dell’ente. Al tempo stesso la previsione di questi pareri, essendo una previsione statutaria,

determinerebbe un potenziale vizio di legittimità nel caso in cui il nuovo ente decidesse, per una qualche ragione, di non far esercitare tale prerogativa alla municipalità. Anche nel caso in cui il nuovo comune, dopo l'acquisizione del prescritto parere, decidesse di non accoglierlo, dovrebbe motivare adeguatamente la decisione per non incorrere in una scelta viziata da irragionevolezza.

Il processo di consultazione dovrà prevedere garanzie in termini di forma e tempi; in questo senso potranno prevedersi anche modalità on line per accelerare i tempi delle decisioni e per favorire anche la partecipazione diretta dei cittadini.

Si deve precisare, inoltre, che l'ipotesi di fusione non tocca minimamente l'attuale **situazione associazionistica** presente nei tre Comuni. La fusione crea le condizioni perché le associazioni, se lo vorranno, possano trovare delle occasioni maggiori di dialogo e confronto. Tutto ciò, è bene precisarlo con chiarezza, senza nessun processo imposto né indotto. La possibilità offerta dalla fusione è quella di un maggior coordinamento e promozione di tutte le associazioni presenti negli attuali tre comuni nonché uno scambio di esperienze che porterà comunque ad una crescita degli aderenti.

7.2 Il nome e la sede

Nell'ipotesi in cui i tre Consigli Comunali procedessero nella strada della fusione di Comuni, è obbligatorio comunicare alla Regione Veneto il nome del nuovo Comune e la possibile nuova sede.

L'impegno sarà notevole perché questo è l'elemento comunicativo più qualificante per i territori considerati e per i propri cittadini.

La scelta "legale" del nuovo Comune sarà oggetto di ragionamenti anche amministrativi dovendo individuare una sede che sia idonea sotto i profili della rappresentanza, di disponibilità di spazi, di economicità di gestione, ecc.

In passato vi sono stati processi democratici di individuazione del nome (referendum consultivo informale), ma anche tale soluzione non ha sempre dato gli esiti sperati (es., Terralta Veneta, fusione tra il Comune di Villorba e Povegliano). Si consiglia di evitare anche un nome totalmente nuovo rispetto ai tre nomi già esistenti in quanto si incontrerebbero maggiori difficoltà gestionali nei rapporti con gli enti sovraordinati.