

COMUNE DI  
CARTURACOMUNE DI  
CONSELVECOMUNE DI  
TERRASSA PADOVANA

## Relazione di presentazione dello STUDIO DI FATTIBILITÀ PER LA FUSIONE TRA I COMUNI DI CARTURA, CONSELVE E TERRASSA PADOVANA.

### Introduzione

*I documenti di analisi che seguono questa introduzione affrontano il problema posto dai comuni di Cartura, Conselve e Terrassa Padovana, in merito alla fattibilità di attivare un processo di fusione per realizzare un unico nuovo comune nell'area a sud della Provincia di Padova.*

*Questa ipotesi di riordino territoriale ha una particolare rilevanza nel contesto della regione Veneto italiano in quanto le fusioni finora realizzate hanno riguardato solo pochi comuni, soprattutto nella nostra regione, prevalentemente concentrate nelle aree geografiche del bellunese con le poche eccezioni delle fusioni nei Colli Berici (Val Liona e Barbarano Mossano) e la più conclamata fusione padovana di Borgo Veneto del dicembre 2017. La fusione oggetto di analisi si andrebbe a qualificare quale una tra le maggiori per dimensione demografica coinvolta.*

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

*Le prime due motivazioni sono sostanzialmente simili per tutte le amministrazioni che intendono affrontare il tema della fusione di comuni e possono essere così sintetizzate:*

- 1) 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;*
- 2) riduzione continua e costante delle risorse disponibili per mantenere e/o sviluppare adeguati livelli di risposta alla domanda locale di intervento pubblico.*
- 3) La terza motivazione attiene alla particolare situazione organizzativa riguardante i due comuni di Conselve e Terrassa Padovana i quali hanno trasferito tutte le funzioni fondamentali, e il relativo personale, all'Unione dei Comuni del Conselvano. Tale ultima considerazione sarà oggetto di una valutazione in merito alla possibile soluzione organizzativa più opportuna per rendere efficace la gestione delle amministrazioni comunali.*

*Nei Comuni, oggi, un numero sempre più esiguo di persone conduce uffici che si potrebbero accorpate, con positive ricadute dirette (minori costi) ed indirette (maggiore specializzazione ed aggiornamento del personale). In prospettiva questo quadro di risorse declinanti non sembra subire un'inversione di tendenza, ma rappresenta una costante che si consolida ad ogni esercizio finanziario. La stessa normativa nazionale, peraltro, impedisce da anni 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 per i comuni montani). Due di questi tre comuni oggetto di analisi sono obbligati alla gestione associata in quanto aventi dimensione demografica inferiore ai 5.000 abitanti.*

*Il documento è stato redatto in schede di sintesi per consentire una immediata comprensione dei dati analizzati e cerca di fornire una serie di 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.

*Si ringraziano i Sindaci e la struttura organizzativa per la preziosa collaborazione fornita.*

## **INQUADRAMENTO NORMATIVO.**

Il presente studio di fattibilità tiene conto delle leggi regionali e nazionali che disciplinano l’istituto giuridico della fusione dei comuni, aggiornate fino alle ultime normative (regionali), con un susseguirsi di produzioni prescrittive sia nazionali che locali.

Si è ritenuto opportuno, per coloro che volessero approfondire tali specifiche tematiche, fornire alcuni indirizzi dove poter reperire le norme, con la precisazione che le evidenziate fonti necessitano di verifiche in merito alla tempestività degli aggiornamenti.

<https://www.regione.veneto.it/web/enti-locali/fusione-dei-comuni>  
[http://www.interno.gov.it/sites/default/files/fusione\\_dei\\_comuni.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/fusione_dei_comuni.pdf)

## **DIMENSIONI DEMOGRAFICHE.**

La rilevazione è di fonte Istat riferita alla statistica ufficiale annuale sulla popolazione di ciascun comune al 31.12.2017.

La tabella che segue esamina le conseguenze istituzionali derivanti dal risultato demografico del nuovo ente nell’ipotesi di esito positivo del processo di fusione, che porterebbe il nuovo comune alla dimensione di circa 17.500 abitanti. La dimensione demografica comporterebbe, ovviamente, una rappresentanza istituzionale ridotta rispetto alla sommatoria attuale. L’attuale normativa prevede, per i comuni aventi una dimensione demografica superiore ai 5.000 abitanti, un **obbligo di rispetto di genere** nella composizione delle liste.

La composizione delle liste per l’accesso al consiglio comunale non prevede la possibilità di garantire delle rappresentanze obbligate di provenienza dai diversi territori; tanto più nel **futuro consiglio comunale** non vi è la certezza giuridica che la composizione sia rispettosa delle proporzioni demografiche dei territori di appartenenza. Tale aspetto, che a prima vista appare come una criticità del percorso di fusione, è un processo normale nei comuni di pari o maggiore dimensione demografica aventi al loro interno diverse comunità di provenienza.

Il sistema elettorale del nuovo comune prevede, però, che l’elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale avvenga solo qualora uno dei candidati e delle liste ad esso collegate, raggiunga almeno il 50% dei voti validi espressi; nel caso ciò non avvenga alla prima votazione si dovrà esplicitare un turno di **ballottaggio** tra i due candidati aventi la maggior cifra elettorale a distanza di 2 settimane dalla prima votazione. Tale diverso sistema di elezione garantisce maggiormente la necessità di rappresentanza di tutti i territori oggetto di fusione; inoltre, anche se tale ipotesi può definirsi più teorica che concreta, potrebbero coesistere più liste apparentate con un unico candidato sindaco ma aventi connotazioni territoriali “agganciate” ai comuni di origine.

L’ulteriore garanzia di rappresentanza territoriale offerta dall’ordinamento giuridico riguarda la composizione della giunta, che deve avere **assessori tutti esterni al Consiglio** in numero di 5; ciò potrebbe esplicarsi in una rappresentanza territoriale “compensatrice” di una minore rappresentanza elettiva nel nuovo consiglio comunale; inoltre, il numero dei rappresentanti locali viene aggiunto di 5 unità rispetto alla composizione del consiglio comunale – 16 consiglieri + il Sindaco, per un totale di 22 amministratori locali. L’ipotesi dei 22 amministratori locali potrebbe già oggi verificarsi, per volontà statutaria nel Comune di Conselve; con il nuovo comune, invece, essa diventerà obbligatoria.

Nel processo di fusione tale criticità la necessità della rappresentanza politica territoriale può essere



affrontata con le **municipalità**, ovvero con la possibilità di creare, mediante lo statuto del nuovo comune, una rappresentanza istituzionale, oltre che di decentramento amministrativo, presso gli originari comuni; inoltre, sempre con lo strumento statutario, potranno essere previste, all'interno della nuova giunta comunale, delle figure di **pro-sindaco**, proprio in rappresentanza dei territori che compongono il nuovo comune.

IL CONSIGLIO COMUNALE		CANDIDATURE					Sistema di elezione	GIUNTA
	N. CONSIGLIERI DA ELEGGERE E N. MASSIMO DEI CANDIDATI DI LISTA (OLTRE AL SINDACO)	NUMERO MINIMO DI CANDIDATI PER LISTA CON ARROTONDAMENTO (OLTRE AL SINDACO)	QUOTE DI GENERE DETERMINATE SUL NUMERO MASSIMO DEI CANDIDATI PER LISTA		QUOTE DI GENERE DETERMINATE SUL NUMERO MINIMO DEI CANDIDATI PER LISTA		NUMERO MASSIMO STABILITO PER LEGGE DI ASSESSORI	
			2/3	1/3	2/3	1/3		
<b>Terrassa Padovana</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	Non è prevista una quota di genere		Non è prevista una quota di genere		Maggioritario turno unico 2 (anche esterni al consiglio comunale se previsto dallo Statuto)	
<b>Cartura</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	Non è prevista una quota di genere		Non è prevista una quota di genere		Maggioritario turno unico 4 (anche esterni al consiglio comunale se previsto dallo Statuto) nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40% con arrotondamento aritmetico	
<b>Conselve</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	Maggioritario turno unico 5 (anche esterni al consiglio comunale se previsto dallo Statuto) nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40% con arrotondamento aritmetico	
<b>NUOVO COMUNE</b>	<b>16</b>	<b>11 (2/3 del n. max da eleggere)</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>Maggioranza Assoluta con eventuale ballottaggio</b> 5 (esterni al Consiglio Comunale) nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40% con arrotondamento aritmetico	

L'accresciuta dimensione demografica del nuovo comune imporrà delle diverse dinamiche selettive della classe politica dirigente, con una accresciuta competitività per l'individuazione dei leader che andranno a ricoprire le cariche maggiormente rappresentative.

Tale percorso selettivo, aggiunto al maggior rilievo demografico, eserciterà un ruolo importante nelle decisioni politiche di rilievo sovracomunale con possibilità di ricadute in termini di risorse o servizi per la popolazione. Una quantificazione economico di tale aspetto risulta difficile, anche se assistiamo sempre di più a percorsi economici che privilegiano i comuni nati da una fusione (bandi regionali, nazionali, ecc.).

Questa ipotesi di fusione vuole caratterizzarsi, inoltre, per la volontà, che verrà espressa nella bozza del nuovo statuto, di "apertura" nei confronti dei comuni ricadenti all'interno dell' **"area del conselvano"**, ovvero potrebbe essere considerata come una prima fusione di ulteriori processi istituzionali simili che si potranno perseguire in un prossimo futuro con i comuni limitrofi. Tale indicazione, sollecitata nel corso degli incontri anche dalle categorie economiche del territorio, andrebbe a perseguire una volontà di rendersi maggiormente competitivi proprio sul fronte dell'economia locale.

L'analisi dei dati demografici evidenzia alcune linee di tendenza comuni sia in Veneto che in Italia e che condizioneranno l'agire amministrativo delle nostre comunità locali. In particolare due dati che



possono definirsi speculari, ovvero il progressivo **innalzamento dell'età media** della popolazione (con il conseguente invecchiamento della popolazione) e la **progressiva denatalità**. L'innalzamento dell'età media della popolazione è dovuto sia al progresso della medicina sia al minor numero di nati nei nostri comuni.

La **denatalità** è dovuta in modo prevalente al **minor numero di donne in età fertile**, piuttosto che all'indice di fertilità che ha visto a livello nazionale, rispetto a precedenti annualità, qualche segnale di ripresa. Non risulta facile stimare le previsioni demografiche a lungo termine, essendo queste legate anche a variabili esterne di carattere internazionali. Certamente a breve assisteremo a una continua contrazione dei nati, anche qualora dovessero intervenire forti politiche nazionali a sostegno della natalità, soluzione che in alcuni paesi europei (es., Francia, Olanda, ecc.) stanno adottando per affrontare tale problema.

Il progressivo aumento dell'età media della popolazione comporterà per i nostri comuni alcune modifiche nelle politiche finora perseguite. L'invecchiamento sarà accompagnato dalla maggior richiesta di risorse pubbliche a sostegno della **non autosufficienza** che per i comuni andrà a tradursi in **maggiori servizi domiciliari** oltre che maggiore spesa per i servizi socio assistenziali delegati alle ULSS.

L'integrazione tra i servizi comunali e i servizi erogati dalle ULS sarà una caratteristica del futuro impegno delle amministrazioni locali, auspicando interventi anche di carattere normativo nazionale per una revisione delle prestazioni monetarie. La progressiva riduzione del numero dei componenti i nuclei familiari, la minor possibilità di dedicarsi alle cure dei propri familiari e la distanza tra persone legate da vincoli di parentela sono fattori che nei prossimi anni andranno a ridurre le cure familiari, caratteristica fortemente accentuata in Veneto.

La fusione dei tre comuni potrà agevolare le comunità, per tale aspetto, nell'organizzazione dei servizi e nella possibile specializzazione del personale da dedicarsi, in particolare alle attività riguardanti la prevenzione ovvero il cd "invecchiamento attivo".

Il **calo delle nascite** è un aspetto più preoccupante e ultimamente molto dibattuto. In Veneto tale circostanza appare più rilevante nella zona montana (bellunese, alto vicentino e veronese) e nel basso veneto (polesine, bassa padovana, vicentina e veronese). Tale fenomeno è meno accentuato nelle cinture urbane e nei comuni in crescita demografica, molto spesso appartenenti a c.d. comuni turistici dove l'economia del settore esercita un forte potere di attrazione.

Il calo delle nascite procede di pari passo con il calo demografico, essendo ciò dovuto, in larga misura, alla dinamica naturale (differenza tra il numero delle nascite e quello dei decessi). Le stesse città capoluogo del veneto, per motivi in parte diversi dalle comunità di medie e piccole dimensioni, vedono una generale contrazione dei residenti (una parziale eccezione è costituita dalla Città di Treviso).

Il caldo demografico, e più in particolare delle nascite, sta provocando delle profonde riorganizzazioni dei **servizi dell'infanzia e scolastici**. Molte realtà di servizi di asilo nido, infatti, hanno visto un drastico calo delle iscrizioni (con l'eliminazione delle liste d'attesa), dovute anche alle contingenti difficoltà economiche delle nostre famiglie; la recente **legge di riforma della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione** (D. Lgs. 13 aprile 2017, n. 65) indica un preciso percorso educativo e di integrazione, ovvero un unico ciclo scolastico 0-6 anni, sostenuto anche da incentivi economici statali regionalizzati.

Ciò significherà per le scuole pubbliche e per quelle private una riorganizzazione educativa e delle strutture dedicate a questo percorso formativo; invero, molte realtà del nostro veneto sono già parzialmente allineate a tali indicazioni -si pensi ai c.d. "**nidi integrati**"- ma tale opzione diverrà in futuro un obbligo, incentivato da finanziamenti per la messa a norma delle strutture.



Nel contesto esaminato tale soluzione potrà consentire, previo confronto con le strutture private oggi erogatrici del servizio, una diversa e più qualificata offerta formativa (es. bilinguismo precoce) o differenti metodi educativi (es. Montessori o Stener).

Le maggiori risorse pubbliche destinate ai comuni oggetto di fusione potrebbero essere destinate in parte a tali obiettivi creando, nel contempo, una attrattività nei servizi anche da parte di famiglie non residenti. Tali obiettivi andranno verificati con gli attuali gestori dei servizi e con le presumibili rigidità che si dovranno affrontare nella riqualificazione del personale oggi presente presso le scuole d'infanzia (si pensi, ad es., alla necessità di acquisire il certificato B2 ai sensi del D.M. 10.09.2010, n. 249, qualora si voglia attivare il bilinguismo).

Nel programmare i **servizi di asilo nido** si dovrà tener conto della percentuale di frequenza che tale servizio presenta in Veneto – di poco superiore al 20% - e del tasso di offerta ottimale di posti per l'infanzia (c.d. "indicatore di Lisbona) che vede nel 33% dei nati la soglia ottimale. Ciò significa che nei prossimi anni, a fronte di circa 150 nati all'anno nei tre comuni, numero in riduzione per i prossimi anni, ovvero circa 400 - 450 bambini in età 0 – 3 anni, la richiesta massima del servizio non supererà i 45 - 50 posti all'anno, da suddividersi nelle varie strutture.

Per i bambini dell'età 3-5 anni, ovvero l'attuale **scuola dell'infanzia**, il rapporto statistico della Regione Veneto del 2014 definisce "*il livello di partecipazione degli studenti, misurato dal rapporto tra iscritti e popolazione nelle età previste, ... ormai sostanzialmente completo sia nella scuola dell'infanzia che in quella dell'obbligo*". Tale dato è facilmente riscontrabile anche nelle nostre strutture e questo comporterà, nei prossimi anni, una riduzione del numero dei frequentati le scuole dell'infanzia e una conseguente riorganizzazione del servizio (circostanze che già si stanno verificando in molti territori del veneto).

I tre comuni potrebbero disporre anche per il futuro di un numero di bambini compresi nella fascia d'età dei 3 - 5 anni comunque congruo per il funzionamento di detti servizi; la fusione potrebbe agevolare, però, la riorganizzazione e l'eventuale accorpamento delle strutture private qualora alcune di queste, in futuro, manifestassero criticità per il regolare funzionamento o numero troppi ridotti per una offerta qualitativa. Sarà proprio quest'ultimo aspetto quello sul quale puntare per garantirsi, anche per il futuro, le adesioni, magari provenienti da cittadini abitanti nei comuni limitrofi.

Più delicata appare la situazione delle **scuole primarie e secondarie di I° grado**. Le prospettive future dei nati difficilmente consentiranno l'apertura in tutte e tre le municipalità con una criticità che andrà a manifestarsi nel Comune di Terrassa Padovana, a meno che non si pensi, per le primarie, all'ipotesi di pluriclassi che sconterebbe, però, una scarsa adesione e quindi un prevedibile insuccesso in termini di iscritti.

La fusione dei tre comuni consentirebbe, per contro, oltre al rafforzamento dell'unico istituto comprensivo già oggi operante nei tre comuni, anche la possibilità di programmare tanto l'istruzione primaria quanto la secondaria di primo grado secondo criteri di dislocazione territoriale dove ogni territorio avrebbe la presenza di almeno un istituto scolastico. Anche in questo caso una offerta scolastica differenziata (es., tempo normale e tempo prolungato/tempo lungo) potrebbe costituire una attrattiva per iscrizioni di ragazzi non residenti (nei limiti del 10% circa del numero dei ragazzi residenti). Le maggiori risorse economiche derivanti dalla fusione potrebbero essere parzialmente utilizzate per il potenziamento e/o la creazione di nuovi spazi a servizio della scuola.

Appare scontato che un adeguato servizio di **trasporto scolastico** andrà a supportare la riorganizzazione delle scuole del futuro, in modo particolare dove più critico è il numero degli iscritti. Anche per tale servizio, il dialogo con un unico istituto comprensivo potrebbe facilitare, nel caso di una articolazione degli orari scolastici, un contenimento dei costi del servizio di trasporto, magari affiancati



da un servizio di pre – scuola.

## **STRUTTURA DELL'OCCUPAZIONE.**

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

I dati camerali prevedono una comparazione tra comuni appartenenti ad aree geografiche simili. Nell'area del conselvano i raffronti hanno comparato i dati economici dei tre comuni oggetto del presente studio con i limitrofi comuni di Agna, Anguillara, Arre, Bagnoli di Sopra, Bovolenta, Candiana, e Tribano. Rispetto alle tabelle camerali il presente studio non ha considerato i Comuni di Casalserugo, Maserà di Padova e Polverara perché di fatto appartenenti, ormai, alla c.d. fascia dei comuni metropolitani della città di Padova. È stato ricompreso, invece, il Comune di Tribano appartenente, dei prospetti della CCIAA, all'area del Monselicense.

Lo studio evidenzia come di dati dell'economia dei tre comuni del presente studio abbiano indici mediamente superiori rispetto alla loro area di appartenenza, considerando come parametro di misura la percentuale di popolazione residente (42,60% dei dati analizzati) rispetto ai dati dell'economia.

Uno degli obiettivi della fusione è la realizzazione di politiche attive che possa incentivare l'economia locale nonché l'utilizzo di una parte degli incentivi economici a sostegno di detta finalità.

Tra le priorità che si potranno perseguire nel caso di esito positivo del percorso di fusione è stato evidenziato il settore turistico che vede dei dati estremamente interessanti in termini di presenze ma che potrebbero aumentare nel caso di progetti di valorizzazione delle peculiarità territoriali quali il settore vitivinicolo (il friularo, il prosecco) o il settore culturale (es. il percorso del Tiepolo).

Gli incontri con le categorie economiche hanno generato un incontro con l'Avepa di Padova e un confronto con il Catasto di Padova per dissipare i dubbi in merito alle procedure e le tempistiche per le modifiche catastali funzionali alle pratiche di erogazione dei contributi comunitari al settore agricolo.

Si deve evidenziare, inoltre, che la fusione renderà più agevole alcune attività economiche in quanto **semplificherà alcuni adempimenti amministrativi** oggi differenziati per ciascuno dei tre comuni (si pensi, in particolare, alle normative edilizie).

## **SERVIZI SCOLASTICI, SOCIO SANITARI E ASSISTENZIALI, SERVIZI CULTURALI, RICREATIVI, RELIGIOSI.**

Le rilevazioni sinteticamente illustrate nelle tabelle 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 sanitari (o scolastici, già affrontati in precedenza), 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.



L'analisi dei servizi presenti nei vari comuni dimostra un livello molto ben strutturato nell'offerta **educativa** della scuola (nidi integrati, infanzia, primaria e secondaria) con una gestione estremamente diversificata e un'alta presenza di strutture dedicate. Gli istituti scolastici superiori trovano una interessante offerta formativa nel comune di Conselve, ma la stessa città di Padova vede la frequenza di ragazzi e giovani provenienti dai tre comuni; l'offerta universitaria viene soddisfatta prevalentemente dall'ateneo patavino.

La **sanità** offre una molteplicità di possibilità; gli abitanti possono rivolgersi ai complessi ospedalieri di Schiavonia (Monselice), Padova e Piove di Sacco.

L'**istituto comprensivo**, risulta già omogeneo rispetto all'ipotesi di fusione, circostanza che si riscontra solamente in poche occasioni. Nel caso di esito positivo il rapporto con l'istituzione scolastica non potrà che risultare rafforzato. Particolarmente interessante è parso l'incontro organizzato con le istituzioni scolastiche volto ad affrontare proprio il tema della fusione.

L'**offerta sportiva** è estremamente variegata, anche per le attività al coperto. In altre realtà comunali, anche non coinvolte in processi di fusione, si sta assistendo ad una riorganizzazione delle associazioni sportive a seguito della contrazione del numero degli iscritti, in particolare nei settori più tradizionali quali, ad esempio, il calcio. Talvolta le associazioni sportive individuano il nome della nuova associazione (frutto di una fusione societaria) come una sintesi dei due territori tant'è che in certe occasioni il nome proposto per la fusione coincide con quello dell'associazione.

La riduzione del numero dei nati imporrà nel futuro un accorpamento di queste associazioni e la fusione di comuni potrebbe agevolare questo percorso.

La fusione è spesso oggetto di valutazione per le sorti delle **Pro Loco**, ovvero se possono continuare a operare più Pro Loco nello stesso comune. La legge regionale di riforma delle Pro Loco (L.R. 34/2014) prevede la possibilità di iscrizione all'albo anche di "*...più Pro Loco per comune, purché non operanti nella medesima località, sentito il parere del comune*". L'incontro svolto con queste associazioni ha dato un esito positivo e sono state comprese le ragioni della fusione e la tutela dell'autonomia che continuerà ad esistere in capo ad ogni associazione.

La **viabilità** comunale e di livello superiore è stata oggetto di una attenta analisi nei piani territoriali dei tre comuni. La fusione dei comuni non coinvolge direttamente tale funzione comunale. Certamente, nel comune nascente dalla fusione, i raccordi tra le varie municipalità costituiranno un tratto caratteristico dell'impegno della nuova amministrazione, obiettivi che spesso vengono perseguiti con la realizzazione di percorsi ciclopedonali.

L'analisi del Piano Provinciale della viabilità evidenzia che tra le varie municipalità non esistono particolari criticità e che i collegamenti interni riescono a svolgersi senza particolari criticità

Importante condizione tecnologica connessa alla fusione è l'utilizzo di una medesima **software-house**, circostanza che si riscontra solo nei due comuni dell'Unione. Si renderà indispensabile, pertanto, successivamente all'esito referendario, attivare una migrazione dei dati dei comuni verso un unico fornitore di gestionali software, soprattutto per alcuni programmi di base che dovranno essere comuni (protocollo, contabilità, anagrafe, tributi, ecc.). Il percorso tecnico di migrazione dei dati dovrà essere accompagnato, di pari passo, dalla formazione del personale, in particolare per coloro che hanno visto il cambiamento del software. Andrà verificato, invece, il tipo di collegamento verso l'esterno presente presso ogni ente come pure la compatibilità web/cloud dei gestionali.

La soluzione informatica adottata nel caso di fusione è normalmente una comparazione qualitativa



ed economica dei gestionali già in uso presso i comuni e la migrazione verso uno di questi.

I tempi per tali operazioni vanno possono variare dai tre mesi e fino ad un anno; spesso le tempistiche sono dettate da ragioni di opportunità rispetto alle scadenze annuali dei relativi adempimenti (esercizi finanziari, ecc.).

In merito ai costi una migrazione di tutti i dati di un comune verso un nuovo fornitore software si aggira su diverse decine di migliaia di Euro ( si può prevedere, per tali realtà, dei costi non inferiori ad almeno € 20.000,00 per singolo comune). Una definizione precisa di costo potrà essere effettuata solo a seguito di una precisa valutazione tecnica. Si evidenzia che la recente DGRV 906/2017 riconosce uno specifico contributo per queste spese, oltre ad altre derivanti dal processo di fusione dei comuni, in aggiunta agli incentivi economici previsti per la fusione.

Il costo della migrazione verso un unico fornitore va considerato come un ottimo investimento in quanto andrà a ridurre negli anni futuri i costi di manutenzione che oggi sono sostenuti dalle diverse municipalità. Questi risparmi esprimono le percentuali più alte di efficientamento dei costi di una pubblica amministrazione, senza considerare l'efficacia complessiva che ne deriva all'intera organizzazione comunale. Gli adempimenti amministrativi oggi in capo ai comuni e il loro progressivo aumento (trasparenza, rispetto della privacy) comporterà una sempre più alta specializzazione di tale attività.

## CONTENUTI GENERALI DEL P.A.T.I. E PRINCIPALI OBIETTIVI STRATEGICI.

I tre comuni oggetto del presente studio hanno affrontato, assieme ai comuni di Anguillara, Arre, Bagnoli di Sopra, Bovolenta, Candiana, Due Carrare, Pernumia, San Pietro Viminario e Tribano il tema della pianificazione comunale attraverso il P.A.T.I. del Conselvano (i materiali sono reperibili sul sito <http://www.pianionline.it/pati-conselvano>).

L'eventuale fusione di comuni potrà prevedere la rielaborazione di un unico strumento urbanistico – P.A.T.I. / P.A.T. – e i suoi piani attuativi P.I., quest'ultimo legato al nuovo mandato amministrativo.

Tale prospettiva di ri-pianificazione della programmazione urbanistica generale dovrà riguardare, prioritariamente, la parte normativa ed eventualmente quella del dimensionamento (che non viene condizionata dalla fusione dei comuni). Le previsioni di piano potranno essere oggetto di modifiche qualora sia opportuna la previsione di nuovi spazi a servizi pubblici attualmente non previste negli attuali strumenti urbanistici e ritenuti opportuni successivamente alla fusione (es., previsione di una nuova scuola, di un nuovo impianto sportivo, ecc.).

## DIMENSIONI ORGANIZZATIVE E TECNICHE

Lo studio ha analizzato l'attuale struttura organizzativa dell'Unione e del Comune di Cartura evidenziando che nel primo caso tutti i dipendenti dei due comuni – Conselve e Terrassa Padovana - sono stati trasferiti all'Unione dei Comuni del Conselvano, soluzione adottata in Veneto da pochissime realtà. I benefici in termini del turn – over al 100% del personale, derivanti da una fusione di comuni, sono in buona sostanza già fruibili dall'attuale Unione che vede nel proprio organico 48 dipendenti.

Il tema della contrattazione decentrata, e del differenziale retributivo accessorio tra i dipendenti delle diverse amministrazioni comunali, vero punto dolente di una fusione (e ancor più di una Unione) è già stato in gran parte affrontato con il trasferimento di tutto il personale all'Unione del Conselvano. Il personale del comune di Cartura e dell'Unione qualora dovessero confluire in unico ente vedranno un riallineamento retributivo dovuto al differenziale tra Cartura e Unione con un **vantaggio a favore dei dipendenti oggi appartenenti al primo comune e un leggero disincentivo per i dipendenti dell'Unione.**

L'analisi delle due strutture organizzative con le relative posizioni organizzative vede una **possibilità di integrazione senza nessuna sofferenza** in quanto i processi riorganizzativi avviati e i





processi di mobilità in entrata e uscita renderanno l'integrazione come una soluzione compatibile; la previsione sarà di una struttura con sei articolazioni, in linea con le organizzazioni di comuni delle medesime dimensioni.

Gli enti hanno già aperto un confronto, che si è svolto in modo positivo, con le organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori, confronto che proseguirà nel caso si addivenga alla fusione.

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

Questa parte dell'analisi è stata svolta con una puntuale rilevazione dell'assetto finanziario e dell'utilizzo delle risorse.

Si sono affrontati e analizzati gli effetti conseguenti sulle capacità di spesa e sui bilanci dei tre enti utilizzando una struttura delle entrate e delle spese effettuate per gli anni più recenti, ovvero il 2015 nonché il nuovo schema di bilancio adottato con il consuntivo del 2016.

Gli indicatori finanziari analizzati consentono di poter affermare la sostenibilità economica di questa fusione in quanto non sono emersi elementi contabili negativi che possano rendere critico l'aspetto finanziario.

Un aspetto particolarmente positivo che differenzia tale fusione da altre analisi è rappresentata dalla spesa per **mutui**, in particolare per i due Comuni di Cartura e Conselve. L'ammortamento degli investimenti è molto ravvicinata ed entro il decennio di durata degli incentivi finanziari statali e regionali si verificherà l'estinzione quasi totale dei relativi debiti; per Terrassa Padovana, invece, i mutui hanno una scadenza più lunga con una situazione più simile ai rimanenti comuni veneti.

Tale circostanza costituirà un ulteriore incentivo economico della fusione in quanto nell'arco del decennio 2019 – 2029 il pagamento delle 40 rate semestrali previste comporterà l'estinzione in **conto capitale di € 4.8833.764,06 e si saranno rimborsati € 5.502.128,88 di rate mutuo - € 4.504.749,36 per capitale ed € 997.379,52 per interessi**. Ciò significa il progressivo recupero di spazi di spesa corrente nell'arco del periodo di contribuzione aggiuntiva statale e regionale mentre e al termine del decennio una capacità di re-investimento per una somma di circa € 5.000.000,00.

### **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 2013, ricalcolati con l'ausilio delle informazioni raccolte attraverso i questionari che la società incaricata, la SOSE, ha inviato a tutti i Comuni.

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 (e del 2013) 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 incaricate – SOSE.



Assieme ai fabbisogni standard sono stati presi in considerazione gli indicatori di qualità dei servizi, parametri rispetto ai quali si esprimono delle perplessità per la loro eccessiva semplificazione.

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 implicano 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 non presentano differenze significative; questo dato viene utilizzato per un confronto e un riscontro con i dati di bilancio, e in tal caso si conferma un allineamento dei due metodi di analisi.

Lo studio ha messo a disposizione i dati dei comuni della Provincia di Padova per capire le “distanze” tra i tre comuni e le rimanenti amministrazioni comunali. I tre comuni oggetto del presente studio si collocano in posizione mediana e tra loro le posizioni differiscono di una trentina di posizioni, a conferma della sostanziale somiglianza in termini economici e di spesa di bilancio.

### **EFFETTI SULLE ATTIVITÀ ECONOMICHE.**

I prevalenti effetti della fusione sulle attività economiche sono riconducibili alle 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 ristretto; le considerazioni in tal senso sono già state svolte sopra.

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 (che saranno chiamate anche loro a una indiretta riorganizzazione) 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.

### **RIORGANIZZAZIONE DELLE STRUTTURE COMUNALI.**

L’analisi delle strutture organizzative è stata condotta esaminando, per l’anno 2015, la distribuzione del costo del personale riguardo ai servizi erogati relativamente alla parte di spesa del bilancio, ovvero quanto incide la spesa di personale per singolo servizio, sia analizzando le relative dotazioni organiche. A partire dall’anno 2016 le comparazioni sui dati di bilancio risultano difficili per la diversa rappresentazione dei dati dei consuntivi.

È evidente come la struttura dell’Unione abbia una spesa del personale distribuita in modo corrispondente ai servizi erogati mentre per il Comune di Cartura tale articolazione, vista la ridotta dotazione organica, risulta conseguentemente minore.

I vantaggi della fusione in termini di turn over – 100% (art. 1, comma 229, L. 208/2015) del personale cessato – si esplicheranno nei confronti del Comune di Cartura in quanto l’Unione già usufruisce di tali agevolazioni normative.

L’Unione del Conselvano presenta oggi una situazione favorevole alla fusione dei comuni in quanto tutti i dipendenti dei due comuni sono stati trasferiti all’Unione, la quale si occupa in toto dei



servizi.

La circostanza che gran parte dei dipendenti siano oggi costretti ad adempimenti simili qualora non ripetitivi, per 3 enti (due comuni e Unione) appare, con tutta evidenza, uno spazio da efficientare. Si pensi, in particolare alla semplificazione che la fusione potrebbe comportare in termini di gestione finanziaria con la predisposizione di un unico bilancio piuttosto che 3 bilanci di previsione (i bilanci odierni dei due comuni sono più “scarni” di dati rispetto a un bilancio di un comune di pari dimensione); della gestione tributaria con la differenziazione tra i diversi comuni di alcune imposte locali (v. apposita slide), degli adempimenti più propri della segreteria e atti amministrativi, costretti oggi ad una gestione per 3 enti, al servizio di protocollo, agli adempimenti relativi alla trasparenza e all’anticorruzione, ecc.. L’elenco si può facilmente allungare anche ad alcuni servizi più propriamente tecnici (si pensi alla programmazione delle opere pubbliche), o a quelli dell’edilizia privata, del commercio su area pubblica, e così via. Tali considerazioni sono maggiormente valide qualora vi si ricomprenda anche il comune di Cartura.

La creazione di un unico comune dovrà preservare, nell’organizzazione delle risorse umane, alcuni servizi decentrati presso tutti e tre i comuni.

L’ipotesi dislocativa dei servizi potrebbe essere attuata mediante un **ufficio/sportello multiutente/polifunzionale** in tutti e tre i comuni, a fianco del quale si potrebbe prevedere 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.). Questi ultimi possono, infatti, essere esercitati per il nuovo comune anche da una sede dislocata in un luogo diverso rispetto alla sede legale del nuovo comune. Servizi totalmente decentrati presso sedi non contigue alla sede legale del comune hanno dimostrato, sia in comuni di dimensioni medio/grandi, sia nelle esperienze di unioni di maggiori dimensioni, un grado soddisfacente di erogazione di servizi.

Tale soluzione consentirebbe la tutela della così detta “**utenza debole**” che chiede un primo contatto con l’amministrazione che possa essere quanto più possibile di prossimità. I servizi che si potranno erogare saranno semplici ma immediati quali parte dei servizi demografici (essenzialmente certificativi)<sup>1</sup>, tributari di I° livello, scolastici, socio – assistenziali, ecc.. A tali servizi, se ne potrebbero affiancare altri a supporto dell’attività amministrativa, quali Personale, o Polizia Locale, ecc., con il pregio di evitare la “desertificazioni” delle tre sedi municipali, ovvero delle due municipalità dove non c’è la sede legale del nuovo comune (v. sotto schema esemplificativo e slide dello studio).



<sup>1</sup> L’introduzione della carta d’identità elettronica rende oggi possibile il rilascio anche presso sedi decentrate. Le pratiche di stato civile, per contro, dovranno essere svolte presso la sede legale del nuovo ente (compresa la relativa archiviazione documentale). Presso le tre municipalità si potranno celebrare i matrimoni civili.



Altri uffici, quali l'ufficio tecnico, il commercio, ecc., dove l'utenza che utilizza questi servizi comunali può essere definita "forte" e spesso rappresentata dai professionisti incaricati di seguire l'iter amministrativo delle pratiche, non necessitano di sportelli decentrati, quanto, di risposte immediate e di alto contenuto specialistico.

La fusione di comuni, assieme al turn over del personale, possono costituire una occasione di riorganizzazione della dotazione organica, con l'introduzione di figure anche con una diversa specializzazione (es. informatica, tecnica, ecc.) rispetto a quanto oggi presente.

### **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 tre comuni oltre che dell'Unione.

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 devono aggiungere i maggiori trasferimenti dello stato, che la recente normativa nazionale ha innalzato al 60% dei trasferimenti dell'anno 2010, con l'applicazione del limite di € 3.000.000,00 all'anno (art. 1, comma 868 della L. 205 del 27.12.2017, il quale modifica l'articolo 20, comma 1-bis del decreto-legge n.95/2012)

La Regione Veneto con propria DGRV 81/2016 ha determinato i criteri per la quantificazione dei contributi a favore dei Comuni che sono andati a fusione, che nel caso in specie ammontano a € 660.000,00 e che vengono suddivisi nell'arco del primo triennio post fusione.

Non sono stati considerati 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. I vantaggi derivanti dalla riduzione del debito sono stati illustrati in precedenza.

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

Contenimenti di spesa circa	€ 100.000,00 annui in via permanente	<b>decennio</b>	<b>€ 1.000.000,00</b>
Trasferimenti dallo stato	€ 2.081.802,97 all'anno per 10 anni	<b>decennio</b>	<b>€ 20.818.029,72</b>
contributo spese fusione dgr 906/2017	€ 100.000,00	<b>decennio</b>	<b>€ 100.000,00</b>
Trasferimenti dalla regione	€ 660.000,00 in un triennio	<b>decennio</b>	<b>€ 660.000,00</b>
<b>Totale decennio</b>			<b>€ 22.578.029,72</b>

In merito al possibile utilizzo di dette risorse, la concreta **destinazione di tali somme** sarà decisa dal programma di mandato dell'amministrazione comunale eletta successivamente alla fusione; i relativi importi saranno, pertanto, inseriti nelle previsioni di bilancio del nuovo comune.

Preme evidenziare che delle possibili linee di utilizzo possono fin d'ora essere indicate, consci comunque della libertà di decisione della futura nuova amministrazione. In particolare si dovrà tener conto che tali risorse costituiscono una sorta di "una tantum" distribuita nell'arco di un decennio; il loro utilizzo, pertanto, dovrà essere effettuato come un investimento straordinario e i relativi bilanci di previsione, dovranno comunque garantire il pareggio di gestione anche in assenza di tale contribuzione aggiuntiva.

Si deve citare, a tal proposito, la recente normativa conosciuta come "*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri*



*storici dei medesimi Comuni*”, dove si forniscono indicazioni per finanziamenti e interventi a sostegno di piccoli comuni e comuni sorti a seguito di fusione<sup>2</sup>.

Si dovrà tener conto, però, che il complesso delle **attribuzioni erariali** al nuovo comune risultante dalla fusione sarà leggermente inferiore alla sommatoria degli attuali tre comuni; i criteri per la rideterminazione di tali contributi non sono stati resi noti dal Ministero dell’Interno nonostante diverse richieste formulate da ANCI Veneto.

Si è già accennato alla DGRV 906/2017 quale **ulteriore incentivo economico** da reimpiegare 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.

### ULTERIORI EFFETTI SUI SERVIZI COMUNALI

L’analisi compiuta sui servizi comunali ha evidenziato la necessità dell’allineamento delle imposte che con diversa graduazione sono state previste dalle tre amministrazioni comunali. Il riferimento è alle diverse aliquote IMU e TASI che, per evidenti ragioni pratiche prime che giuridiche, impongono di essere simili all’interno di uno stesso comune. Per quanto riguarda l’addizionale IRPEF questa è già la medesima nei tre comuni.

La recente normativa<sup>3</sup> ha reso possibile per le fusioni dei comuni la modifica delle aliquote fiscali, a invarianza del gettito complessivo; tale nuova norma ha contribuito a risolvere uno degli aspetti più delicati dei processi di fusione.

Il riallineamento delle diverse imposizioni tributarie, in particolare di quelle per le quali è previsto il pagamento mediante canali informatici – F24 – appare comunque estremamente opportuno prima del concreto avvio del nuovo comune per evidenti ragioni di praticità.

La gestione dei rifiuti dovrà essere rivista in ragione delle diverse aliquote presenti nei piani tariffari comunali.

Il processo di revisione delle **tariffe** appare molto più agevole in quanto si potranno mantenere la loro differenziazione, ad esempio per le strutture concesse in uso; diverso ragionamento dovrà essere fatto per alcuni servizi (es. concessioni cimiteriali, oneri di urbanizzazione, ecc..) dove il processo di omogeneizzazione dovrà essere molto più rapido.

Un aspetto critico di una fusione di comuni appare, infine, l’**adeguamento di tutti gli enti sovracomunali al nuovo ente sorto a seguito della fusione**, quali ministero dell’istruzione, delle finanze, dell’interno, ecc. e loro dipartimenti e articolazioni territoriali; enti pubblici, aziende erogatrici di servizi pubblici, servizi postali, bancari, albi e ordini professionali, ecc., ovvero tutte le realtà che utilizzano i dati

---

<sup>2</sup> Riportiamo alcuni degli obiettivi definiti dalla recente legge e che potrebbero interessare anche i tre comuni oggetto del presente studio: *Recupero e riqualificazione dei centri storici e promozione di alberghi diffusi, Misure volte a favorire l’acquisizione di case cantoniere e realizzazione di circuiti e itinerari turistico-culturali, Sviluppo della rete a banda ultralarga e programmi di e-government, Disposizioni relative ai servizi postali e all’effettuazione di pagamenti, Diffusione della stampa quotidiana, Promozione e vendita dei prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile.*

<sup>3</sup> Art. 21 comma 22 ter del d.l. 50/2017.



territoriali e/o le codifiche comunali per l'erogazione dei loro servizi. Questo adempimento risulta tra i primi che dovrà essere compiuto nella fase successiva alla fusione e che nel corso almeno del primo anno successivo alla fusione dovrà essere monitorato da parte dell'amministrazione comunale al fine di evitare disagi da parte di cittadini e imprese.

Altra conseguenza di una fusione di comuni riguarda il riutilizzo delle **sedi comunali** e di ulteriori spazi che si rendessero disponibili a seguito della riorganizzazione di alcuni servizi, fatti salvi i maggiori spazi diretti e indiretti (uffici, magazzini e archivi), che necessiterà il nuovo comune.

In merito alle sedi municipali, diverse dalla sede legale del nuovo comune, si ritiene che per le stesse siano da individuare delle modalità per il loro utilizzo. Una prima indicazione è stata fornita con l'ipotesi del decentramento di alcune funzioni amministrative presso le tre sedi degli attuali comuni.

## **INFORMAZIONE AI CITTADINI DEL PROGETTO DI UNIFICAZIONE DEI TERRITORI COMUNALI INTERESSATI**

Il piano di comunicazione in oggetto è orientato a perseguire la triplice finalità di informare e sensibilizzare la cittadinanza e gli stakeholder, garantire la trasparenza delle scelte e promuovere la partecipazione dei cittadini, aumentare la conoscenza dell'impatto che avrebbe la possibile scelta di fusione, in modo che la consultazione referendaria sia partecipata e consapevole.

La struttura del piano si articola in quattro principali fasi e azioni, che prevedono l'utilizzo di diverse tipologie di strumenti, tipici della comunicazione tradizionale off line e della promozione digitale online, in grado di garantire a ciascun cittadino di essere informato nella modalità a lui più consona e familiare.

Gli strumenti scelti sono: lo sviluppo di grafiche atte a definire un'identità visiva del processo in atto, finalizzate a impostare e definire il materiale cartaceo che sarà realizzato; la lettera informativa che verrà mandata alle famiglie, contenente il questionario/sondaggio ritagliabile che dovrà essere consegnato presso le sedi di ciascun comune o durante gli incontri informativi; la strutturazione di una pagina web dedicata, ove saranno presenti sia materiali divulgativi che il form con le domande del questionario, che potrà essere compilato online; una pagina facebook con funzione informativa e promozionale.

Al fine di garantire una comunicazione quanto più semplice, chiara e capillare, il messaggio comunicativo tiene conto del target di riferimento, costituito da molteplici tipologie di destinatari, ciascuna maggiormente orientata a recepire in modo preferenziale una specifica modalità comunicativa.

I destinatari delle attività di comunicazione posta in essere non sono solamente le famiglie, pur restando il principale riferimento, ma ciascun singolo cittadino, le categorie e gli operatori economici, le scuole, gli enti no profit, le associazioni, e tutti i portatori d'interesse individuale e collettivo dei territori coinvolti.

Le quattro principali fasi del progetto di comunicazione prevedono una prima azione legata alla definizione del contenuto da promuovere: identificazione del possibile **nome del nuovo Comune**, realizzazione di una grafica coordinata riconoscibile finalizzata a conseguire una maggiore visibilità e riconoscibilità delle varie azioni, con effetti positivi anche in termini di maggiore trasparenza. La seconda fase si sviluppa mediante le attività di strutturazione del materiale divulgativo: realizzazione degli opuscoli informativi, delle locandine promozionali, del pieghevole da consegnare alle famiglie, del sondaggio. La terza fase è dedicata alla promozione del processo in atto mediante la realizzazione di un sito internet dedicato e della pagina facebook di natura meramente informativa.

Nel sito internet e nella pagina facebook si potranno scaricare i materiali documentali realizzati. L'ultima fase prevede un ciclo di incontri divulgativi per ciascuna delle Amministrazioni coinvolte, dando ampio spazio alle domande dei cittadini e raccogliendo le risposte al sondaggio che è stato mandato a casa



delle famiglie mediante opuscolo informativo. L'insieme delle attività presenti in queste quattro principali azioni perseguono il generale obiettivo di favorire la massima diffusione al progetto di fusione massimizzando la partecipazione al processo stesso.

Il processo comunicativo è sviluppato da una specifica azienda del settore della comunicazione.

## CONCLUSIONI.

Le fusioni di comuni finora svolte nel Veneto e in Italia non hanno dimostrato “pentimenti” o controindicazioni; talvolta, invece ad una prima fusione già conclusa si è ipotizzato di farne addirittura una seconda (ci si riferisce in particolare alla proposta del Comune di Due Carrare, avanzata circa tre anni fa).

Storicamente la fusione di comuni rappresenta un'occasione che difficilmente potrà ripetersi a breve e medio termine e che qualora non vada a buon fine comprometterà i rapporti di collaborazione istituzionale tra i comuni che ne sono stati i fautori.

Con questo non si vogliono sottacere le iniziali difficoltà che incontrano le nuove amministrazioni comunali risultanti dalle elezioni successive al referendum sulla fusione di comuni. Le difficoltà di un processo di fusione sono successive alla nascita del nuovo comune e si presentano già dal primo momento successivo all'istituzione del nuovo comune (legge regionale istitutiva del nuovo comune) dove gli adempimenti dovranno far capo, con immediatezza, al nuovo ente (pagamenti, accrediti, stipendi del personale, nuovi codici comunali, ecc.).

L'esperienza della nascita e dalla gestione dell'Unione aiuta nel cogliere i vari passaggi che dovranno essere programmati nel momento in cui si ha conoscenza della data del referendum consultivo, che in questo caso dovrà tenersi entro la fine del corrente anno, ovvero prevedibilmente verso metà dicembre 2018.

Va chiarito che i processi di fusione in Veneto, come in altre parti d'Italia, sono un processo democratico di convinzione di due o più comunità che lo stare assieme porterà maggiori opportunità rispetto alle singole ipotesi.

La paura della perdita della propria identità costituisce il connotato insito in tali processi. Per ovviare a tale aspetto si sono individuate essenzialmente due linee d'azione:

- 1) La scelta del **nome del nuovo comune** quale risultante dalla sommatoria dei nomi dei comuni di origine. Tale aspetto non è mai semplice qualora il processo riguardi più di due comuni. Per questa ipotesi sono state formulate delle proposte soggette al gradimento dei cittadini da verificare tramite il sondaggio;
- 2) L'indicazione della **municipalità** nell'ipotesi del nuovo statuto, luogo non solo di **decentramento amministrativo** quanto di **rappresentanza politico – istituzionale** delle comunità di origine del nuovo comune. Lo studio riporta una slide di comparazione delle diverse ipotesi che sono state scelte nei comuni che già si sono costituiti a seguito di fusione.

Si allegano, infine, delle slide relative agli adempimenti successivi alla fusione dei comuni, alcuni facenti capo al nuovo ente ed altri relativi ai cittadini del nuovo comune.

Selvazzano Dentro, 07.05.2017

Il Responsabile dello studio Anci Sa  
dott. Paolo Fortin

COMUNE DI  
CARTURACOMUNE DI  
CONSELVECOMUNE DI  
TERRASSA PADOVANA

## Presentazione storico, culturale, artistica e religiosa dei comuni coinvolti nel processo di fusione.<sup>4</sup>

### Cartura

Una credenziale in pietra, se non altro, è qualcosa di decisamente solido e concreto da mettere sul piatto, quando si parla delle radici. E mentre tanti comuni del padovano devono limitarsi ai "si dice", quando si parli delle origini, è proprio una prova di pietra quella che Cartura può esibire: un ciottolo sagomato che riproduce una divinità delle acque, e che è stato datato tra il sesto e il quinto secolo avanti Cristo. Una specie di foto dell'epoca, se vogliamo; e si capisce molto bene anche la scelta del soggetto: allora, e per diversi secoli successivi, il territorio di Cartura era acquitrinoso e paludoso in larga parte.

Era dunque sicuramente abitata già dall'antichità, questa zona; e gli stessi primi documenti ufficiali sono databili molto più indietro nel tempo rispetto a tanti altri comuni padovani: risalgono infatti al primo secolo dopo Cristo, quando i romani erano bene insediati in Veneto, e imperatore ben noto era Caligola. C'è chi ipotizza che il nome del paese derivi da "*cartorianum*", termine che in latino stava a indicare il materiale edile e da costruzione tipo la terracotta, molto usato all'epoca per fare le case.

In effetti, già allora si era cominciato a strappare le terre ai boschi e agli acquitrini, per farne aree coltivabili ed abitabili; e c'è una serie di atti fondiari risalenti alla prima metà dell'undicesimo secolo, da cui risulta che diverse terre di Cartura e dintorni erano state assegnate al vescovo e ai canonici della cattedrale di Padova. Si può presumere che ben difficilmente, in un periodo in cui tanto si teneva a garantirsi un tranquillo passaggio all'Aldilà, si facesse dono alla potentissima chiesa di terre incolte e paludose: molto più probabile che si trattasse di aree agricole già sviluppate, in grado di garantire ai buoni padri una tranquilla rendita che consentisse loro di dedicarsi "*toto corde*" alle cose dello spirito.

Sappiamo in effetti, da una serie di documenti, che Cartura conobbe una lunga stagione felice fino all'inizio del Trecento, quando la sanguinosa guerra scoppiata tra i Carraresi padovani e gli Scaligeri veronesi mise a ferro e fuoco tutta l'area attorno a Conselve, comportando tra l'altro la pressoché totale distruzione delle campagne. All'inizio del Quattrocento anche da queste parti arrivò la Serenissima; e allora, un pò alla volta iniziò una lenta quanto faticosa ripresa, che ridiede fiato al paese. Il quale conserva tuttora alcune splendide testimonianze, a partire da un affresco di Giandomenico Tiepolo della fine del Settecento, dedicato all'assunzione della Vergine al cielo.

### Conselve

"Mi manda Federico II", usava dire nel Duecento quella buona lana di Ezzelino. "Mi manda Federico", proclamava il Nostro, quando si trattava di arraffare qualcosa (e mai poca cosa). Lo disse pure a Conselve, come ebbe modo di imparare a proprie amarissime spese tale Raniero ("*homo ricco, nobile e potente*", ci riferiscono i documenti), sui cui possedimenti il tiranno patavino aveva messo gli occhi; e per non star a perdere tempo, optò subito per la soluzione finale, facendolo condannare a morte e procedendo

<sup>4</sup> La presente relazione è stata tratta da *La "casa dei Comuni" La storia padovana negli stemmi e delle municipalità* di Sante Bortolami e Francesco Jori, edito dalla Provincia di Padova, febbraio 2004.





quindi alla decapitazione sulla pubblica piazza. E qualcosa del genere capitò pure a un ricco mercante soprannominato “*Pelegrin*”, per i cui beni il passaggio di Ezzelino si rivelò ben severo.

Che Conselve avesse motivo per far gola, si spiega con un diffuso benessere acquisito dall'intera zona, il cui primo riferimento sta in un documento del 30 gennaio 954, nel quale si parla di “*Caput silvae*” come dire l'inizio di un bosco. Il salto di qualità si verificò sul finire del dodicesimo secolo, grazie soprattutto ad Alberto da Baone, che esercitava un ampio influsso su una parte consistente dell'attuale Bassa padovana: un tipo sbrigativo, che tuttavia teneva a mantenere il livello delle zone sotto suo controllo. Così a Conselve fece eseguire lavori di bonifica, e diede un forte impulso all'agricoltura.

Ai da Baone succedettero poi i da Carrara, i quali da Padova si stavano espandendo nel territorio; i documenti dell'epoca parlano di Conselve come di un villaggio “*esteso, potente e ricco*”; lo documenta per la sua parte la stessa anagrafe, che sul finire del tredicesimo secolo contava 1500 abitanti, cifra decisamente elevata per quei tempi. Ci fosse stata miseria, magari non sarebbe successo nulla; proprio perché si trattava di una zona benestante, invece finì per metterci gli occhi addosso Cangrande della Scala, il quale avendo deciso di prendersi Padova sistemò il grosso delle sue truppe proprio a Conselve; e ben si sa che in ogni esercito del mondo i gentiluomini sono uno sparuto manipolo. Il paese pagò a duro prezzo quel conflitto, in termini sia di morti che di devastazioni; e gli ci vollero molti decenni, prima di riuscire a riprendersi.

La rinascita fu lentissima e graduale, per l'intero periodo in cui la zona rientrò nei possedimenti della Serenissima.

## Terrassa Padovana

Quel villanello muto di cui non si sa nemmeno il nome, e che è circondato più da una leggenda che da notizie certe, non saprà mai di aver avuto il merito di rendere celebre un paese, pur senza potersi vantare di avergli dato il nome.

Terrassa Padovana infatti deve molta della sua celebrità anche fuori dai confini comunali a un santuario mariano eretto sul luogo in cui un contadinello, muto dalla nascita, avrebbe miracolosamente riacquisito il dono della parola in virtù di un'apparizione della Vergine; così che i posteri, devotamente, decisero di erigervi una chiesa a imperituro ricordo. Sappiamo che la prima pietra fu collocata nel sedicesimo secolo: dunque, è da circa mezzo millennio che il santuario mariano di Terrassa richiama periodicamente folle di fedeli. Tuttora, l'8 settembre di ogni anno una gran folla vi affluisce, e viene impartita la benedizione ai malati. A ricordo di quei fatti, ci sono anche alcune pregevoli tavolette settecentesche, ex-voto che testimoniano di tanta devozione:

Ma Terrassa, si diceva, deve il suo nome ad un'altra caratteristica, certo meno di richiamo ma comunque più remota: sembra infatti trattarsi di una derivazione di Terrassa, parola a sua volta connessa a uno dei tanti disboscamenti che nell'Alto Medioevo vennero attuati in larghe zone della Bassa padovana, per ricavarne terre coltivabili.

Solo che di solito si procedeva col metodo tradizionale, vale a dire ascia; a Terrassa invece, a quanto pare, ci fu chi molto più sbrigativamente decise di puntare sul fuoco, ottenendo il massimo risultato col minimo sforzo. Terrassa, con questo nome, appare già in un atto ufficiale dell'1 settembre 1104, con il quale viene fatta una donazione di terreni a vantaggio di San Michele, nella vicina Candiana; lì vicino c'è un'altra località di origini remote, Arzercavalli, citata in un documento dell'ottobre 1165. Come dice il nome stesso, si tratta di un insediamento legato a un corso d'acqua artificiale, sui cui argini i cavalli trainavano le imbarcazioni che dovevano risalire la corrente, per assicurare l'indispensabile flusso commerciale dell'epoca.

L'acqua è intimamente connessa a Terrassa, nel bene e nel male. Nel male, soprattutto, visto che nel 1494 i veneziani, impegnati nella conquista della terraferma (che avrebbero definitivamente conseguito l'anno successivo), decisero di dare il colpo di grazia ai nemici padovani abbattendo un ampio tratto dell'argine dell'Adige tra Anguillara e Borgoforte. Una massa d'acqua enorme travolse la campagna, compresa quella di Terrassa, provocando un autentico disastro.