



Comune di Este



Comune di Ospedaletto Euganeo

Analisi preliminare di fattibilità della fusione fra i Comuni di Este e Ospedaletto Euganeo

4. Fattibilità istituzionale e politica



Università degli Studi di Padova

Associazione M.a.s.ter.



Introduzione

In questa sezione vengono delineati i recenti quadri normativi, nazionale e regionale, e fatte alcune considerazioni sulle condizioni politiche per realizzare la fusione, sulla base di quanto emerso dalle interviste ai sindaci, ai dirigenti e ai funzionari dei due comuni.

- **Normativa nazionale e regionale sulla fusione fra Comuni**
- **La questione dell'identità territoriale**
- **Le motivazioni della fusione**
- **Gli ostacoli alla fusione**
- **Linee guida per la fusione**
- **Il processo politico della fusione**
- **Il percorso istituzionale e i tempi della fusione**

QUADRO NORMATIVO

Normativa nazionale sulla fusione di Comuni (1)

Costituzione italiana

Art. 133, c.2 - La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

D. L.vo 18 agosto 2000 n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)

Art. 15 - Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni

1.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. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

2.La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

3.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 ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

4.La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Art. 16 – Municipi

1.Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.

2.Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.

Normativa nazionale sulla fusione di Comuni (2)

Legge 12 novembre 2011, n. 183 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012).

Art. 31 Patto di stabilità interno degli enti locali

23. Gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2009 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 ...

Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito nella L.7 agosto 2012, n. 135 - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (spending review).

Art. 20 - Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali

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.

Normativa regionale sulla fusione di Comuni (1)

Statuto del Veneto - Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1

Art. 27 - Referendum consultivo.

4. Sono sottoposti a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo quanto previsto dalla legge, i progetti di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali.

Legge Regionale 24 dicembre 1992, n. 25 - Norme in materia di variazioni provinciali e comunali.

Art. 3 - Le fattispecie possibili (vedi)

Art. 4 - L'iniziativa legislativa (vedi)

Art. 5 - Il giudizio di meritevolezza (vedi)

Art. 6 - Procedure per l'individuazione delle popolazioni interessate al referendum (vedi)

Art. 7 - Le delibere comunali (vedi)

Art. 8 - Il provvedimento legislativo di variazione delle circoscrizioni (vedi)

Art. 9 - I municipi (vedi)

Normativa regionale sulla fusione di Comuni (2)

Legge Regionale del Veneto 19 aprile 2012 n. 18 - Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali

Art. 9 - Incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

1. La Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della commissione consiliare competente, definisce, nel piano di riordino territoriale, i criteri di accesso agli incentivi anche ulteriori rispetto a quelli di cui all'articolo 8, comma 3.

2. Nella ripartizione delle risorse disponibili, la Giunta regionale tiene conto dei seguenti criteri:

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

3. Trascorsi tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, nella ripartizione delle risorse disponibili, la Giunta regionale tiene conto, nell'ordine, dei seguenti criteri di preferenza: a) fusioni di comuni; b) unioni di comuni; c) convenzioni; d) altre forme di esercizio associato; e) rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle forme associative previste nel piano di riordino territoriale.

Art. 10 - Contributi.

3. La Giunta regionale può prevedere l'assegnazione di contributi specifici finalizzati alla redazione di studi di fattibilità di fusione tra comuni o a concorso delle spese sostenute per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione a favore dei comuni interessati ad avviare forme di gestione associata.

Sintesi della normativa sulla fusione

- La fusione di Comuni è disposta con **legge regionale**, sentite le popolazioni interessate.
- **L'iniziativa** può essere esercitata dai Consigli dei Comuni interessati o dal Consiglio Regionale.
- La Regione indice **il referendum consultivo** ed individua le popolazioni interessate.
- La Regione di norma recepisce con legge l'esito del referendum, se vi ha partecipato più del 50% degli aventi diritto, altrimenti deve motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità.
- La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, deve **assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi** alle comunità di origine o ad alcune di esse.
- Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di **municipi** nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.
- Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.
- Lo Stato eroga, per i 10 anni successivi alla fusione, appositi **contributi straordinari commisurati a una quota del 20%** dei trasferimenti erariali attribuiti nel 2010 ai comuni che si fondono.
- Il Comune che nasce dalla fusione è esentato dal patto di stabilità per i successivi due anni.
- La fusione non è reversibile, se la divisione porta alla creazione di comuni sotto i 10.000 ab.

Fusioni realizzate in Italia

<i>Comune</i>	<i>Prov.</i>	<i>Anno fusione</i>	<i>Ex Comuni</i>	<i>Ab. ex Comuni</i>	<i>Tot. ab. prima</i>	<i>Abitanti 31/12/10</i>	<i>Var. %</i>
Due Carrare	PD	1995	Carrara San Giorgio	5.044	7.022	8.965	27,7%
			Carrara Santo Stefano	1.978			
Porto Viro	RO	1995	Donada	5.912	14.162	14.761	4,2%
			Contarina	8.250			
Mosso	BI	1998	Mosso Santa Maria	1.683	1.838	1.683	-8,4%
			Pistolesa	155			
			Colcavagno	128			
			Montiglio	1.404			
			Scandeluzza	241			
			Sant'Abbondio	795			
			Santa Maria Rezzonico	1.085			
			Campolongo al Torre	716			
			Tapogliano	456			
			Pieve di Ledro	646			
			Bezzecca	603			
Montiglio Monferrato	AT	1998	Molina di Ledro	1.566	1.773	1.716	-3,2%
			Tiarno di Sopra	1.073			
San Siro	CO	1999	Tiarno di Sotto	750	1.880	1.804	-4,0%
Campolongo Tapogliano	UD	2009	Bleggio Inferiore	1.230	1.172	1.214	3,6%
			Lomaso	1.605			
Ledro	TN	2009	Lomaso	1.605	5.494	5.515	0,4%
			Gravedona	2.779			
			Germasino	245			
Comano Terme	TN	2009	Consiglio di Rumo	1202	2.835	2.880	1,6%
Gravedona ed Uniti	CO	2011	Bazzano	6.896	4.226	4.226	0,0%
			Castello di Serravalle	4.917			
Valsamoggia	BO	2013	Crespellano	9.982	29.869	29.869	0,0%
			Montevoglio	5.286			
			Savigno	2.788			
Totale abitanti					70.271	72.633	3,4%

PROCESSO POLITICO

L'identità territoriale

- **In questa fase storica, la fusione fra i comuni sembra essere una formula efficace**, non solo per affrontare le difficoltà finanziarie, ma anche e soprattutto per darsi una strategia condivisa di governo del territorio e di sviluppo economico-sociale.
- **Nel caso di Este e Ospedaletto Euganeo**, la fusione è favorita da una **comune identità ed appartenenza territoriale**, e dall'**interdipendenza funzionale fra i due comuni**.
- D'altro canto, però, non si può ignorare che la fusione può avere un forte impatto sulle comunità locali, in particolare quella di Ospedaletto, che può percepire il rischio di annessione al comune maggiore e di perdita della propria identità storica.
- D'altro canto ancora, i cittadini percepiscono i vantaggi che possono derivare loro in termini di servizi, perché sono molto più esigenti e mobili di un tempo e, per alcuni servizi, sono disposti anche a spostarsi per andare dove trovano le risposte di cui hanno bisogno, mentre per altri servizi, chiedono di averli in prossimità del luogo di residenza o di lavoro.
- **I cittadini non percepiscono i confini amministrativi**, che anzi sono fonte di ineguaglianze di trattamento per loro incomprensibili.
- L'identità territoriale non è più un fattore totalizzante ed esclusivo tipico delle comunità chiuse del passato; **possono coesistere identità e appartenenze plurime** (di frazione, comune, provincia ...), che si differenziano in base alle esigenze e possono includersi le une nelle altre.
- **L'identità territoriale è una costruzione sociale**, che può nello stesso tempo affondare le radici nella tradizione ed essere rinnovata a fronte di vantaggi concreti, in un mondo globalizzato che cambia in continuazione.

Vantaggi della fusione (1)

Miglioramento dei servizi ai cittadini (efficacia)

- Miglioramento e omogeneizzazione dei livelli di servizio ai cittadini, allineandoli alle migliori prassi dei due comuni.
- Investimenti e attivazione di nuovi servizi, ove i vincoli normativi e le risorse lo consentano.

Ottimizzazione della gestione (efficienza)

- Economie di scala, utilizzo più efficiente delle risorse, contenimento dei costi medi.
- Maggiore massa critica e maggiore potere di mercato verso i fornitori.
- Diminuzione, nei limiti del possibile, della pressione tributaria locale.
- Contributi statali del 20% dei trasferimenti erariali del 2010, stimabili in circa **890.000 € per 10 anni**, e contributi regionali da definire sulla base del piano di riordino regionale.

Miglioramento organizzativo

- Fusione come occasione per ripensare e migliorare l'organizzazione dei servizi comunali e per omogeneizzare i regolamenti.
- Specializzazione del personale, anche mediante interventi di formazione.
- Maggiori possibilità di sostituzione del personale in caso di assenza o quiescenza.
- Omogeneità di trattamento del personale.
- Interoperabilità e sviluppo della rete informatica.

Vantaggi della fusione (2)

Sviluppo del territorio

- Possibilità di trovare soluzioni condivise a problemi comuni (es. inquinamento nella zona di confine) e di elaborare strategie di sviluppo del territorio su una scala più ampia, valorizzando le vocazioni e le complementarità dei diversi territori.
- Coinvolgimento di altri comuni limitrofi nella definizione delle strategie di sviluppo dell'area, nella gestione associata di funzioni e, in prospettiva, in eventuali ulteriori fusioni.

Nuova cultura del governo locale

- Affermazione di una nuova idea dell'amministrazione locale e di una visione dello sviluppo del territorio che sappia andare oltre i confini e gli steccati.
 - Semplificazione istituzionale.
 - Diminuzione dei costi della politica.
 - Maggiore peso nei confronti dei livelli istituzionali superiori (Provincia, Camera di Commercio, Regione ...) e verso gli enti di gestione dei servizi di area vasta.
- *Il comune che nascerebbe dalla fusione diventerebbe il terzo comune della provincia (dopo Padova e Albignasego), il comune capo mandamento più grande della provincia ed il centro più grosso della Bassa Padovana, baricentrico fra Padova e Rovigo.*

Ostacoli alla fusione

Motivazioni culturali

- Difficoltà delle persone a riconoscersi in comunità più ampie (campanilismo), soprattutto da parte di chi ha meno opportunità di muoversi e conoscere altri “mondi”.
- Timore di Ospedaletto di diventare una frazione di Este e di perdere la propria identità territoriale.

Motivazioni funzionali

- Timore dei cittadini di Ospedaletto che venga meno il rapporto diretto con gli amministratori e di doversi recare a Este per servizi oggi vicini, a causa della centralizzazione.
- Timore dei rappresentanti politici di perdere ruolo e visibilità nella comunità locale.

Motivazioni organizzative

- Resistenze delle posizioni organizzative, per timore di perdere ruolo, autonomia e indennità.
- Resistenze del personale ad una maggiore flessibilità e mobilità sul territorio.
- Timore del personale di dover far fronte ad un aumento del carico di lavoro, di dover cambiare mansioni e abitudini di lavoro.

Motivazioni economico-finanziarie

- Differenze rilevanti fra le situazioni finanziarie dei due comuni.
- Timore di Este di accollarsi costi maggiori, a vantaggio di Ospedaletto.

Linee guida per la fusione

La rappresentanza politica del nuovo comune dovrebbe prevedere:

- la ripartizione proporzionale dei rappresentanti eletti fra le comunità originarie;
- la nomina di un pro-sindaco di Ospedaletto;
- l'elezione diretta di un consiglio municipale ad Ospedaletto, con funzioni consultive;
- forme di partecipazione diretta dei cittadini alle scelte fondamentali del Comune.

Il nome e/o i simboli del nuovo comune devono riflettere l'identità dei due comuni:

- il nome del nuovo Comune potrebbe essere Ateste, nome storico (previo sondaggio).
- lo stemma potrebbe raffigurare il castello di Este e i tre monti di Ospedaletto (idem).

Il modello organizzativo del nuovo comune dovrebbe prevedere:

- il mantenimento della sede municipale di Ospedaletto, come punto di riferimento per i cittadini;
- la presenza a Ospedaletto di sportelli decentrati dei servizi di prossimità (polisportello);
- il collegamento telematico veloce fra le sedi municipali;
- la gestione centralizzata del back-office e delle funzioni di direzione dei servizi;
- in carenza di spazi alcune funzioni centrali possono essere collocate ad Ospedaletto;
- l'omogeneizzazione delle prassi di lavoro e la specializzazione del personale.

Per i cittadini deve cambiare poco, ma soprattutto in meglio.

- Le diversità iniziali dovranno essere oggetto di allineamento al rialzo, anche in virtù dei contributi che il nuovo comune potrà ottenere e delle economie che saprà realizzare. 15

La fusione è un processo politico

- **La fusione è il frutto di una scelta politica degli amministratori locali**, che si assumono la responsabilità della proposta di fusione dei comuni di fronte ai cittadini, i quali sono chiamati ad esprimere il loro orientamento.
- Gli amministratori dei Comuni che intendono fondersi devono credere fermamente nel progetto, ma soprattutto devono saper comunicare le motivazioni e le opportunità ai loro concittadini, il cui consenso è indispensabile per procedere alla fusione.
- **Il passaggio politico cruciale della fusione è il referendum popolare.**
- La proposta di fusione sarà valutata dai cittadini per i vantaggi concreti che porterà in termini di servizi e per la possibilità di essere ascoltati e ricevere risposte dagli amministratori che hanno eletto.
- **I cittadini devono percepire chiaramente i vantaggi della fusione.**
- Per questo è fondamentale assicurare forme di decentramento dei servizi ai cittadini, e forme di rappresentanza politica alle comunità di origine.

Percorso istituzionale della fusione

- Deliberazione dei Comuni interessati del progetto di legge da presentare alla Regione, previa pubblicazione per quindici giorni all'albo pretorio.
- Trasmissione delle deliberazioni dei Comuni interessati alla Regione.
- Giudizio di meritevolezza da parte della Regione.
- Deliberazione della Giunta Regionale del referendum consultivo e del relativo quesito, previa individuazione delle popolazioni interessate.
- Svolgimento del referendum: se l'esito è negativo, il progetto è rigettato; se è positivo e al referendum ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, il Consiglio Regionale è tenuto ad esaminarlo entro 90 gg. dalla proclamazione dei risultati e a motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità (la decisione della Regione è discrezionale).
- Approvazione della legge regionale che prevede lo scioglimento dei comuni esistenti e la costituzione del nuovo comune, la quale deve determinare l'ambito territoriale della nuova circoscrizione e stabilire le direttive di massima per la soluzione degli aspetti finanziari e patrimoniali connessi con la revisione circoscrizionale.
- **Indizione delle elezioni comunali.**
- Insediamento degli organi.
- Approvazione dello statuto del nuovo comune.