

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA

Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e
di Matematica

Laurea in Ingegneria Civile



Tesi di Laurea Magistrale

L'aggregazione di comuni: una proposta metodologica
tra analisi socio-ambientali e servizi pubblici condivisi.

Relatore:

Ing. Anna Richiedei

Studente:

Davide Gasparini

Matricola 73671

Correlatore:

Arch. Francesco Mazzetti

Anno Accademico 2016/2017

“Molti borghi e villaggi hanno il nome di
Comuni senza averne la vitalità. Occorre
toglierli dall’impotenza e dall’isolamento”

Francesco Crispi, 1887

RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione di questa tesi.

Vorrei innanzitutto ringraziare l'Ingegnere Anna Richiedei Relatrice e l'Architetto Francesco Mazzetti Co-Relatore, per la loro disponibilità, il loro sostegno e per avermi guidato nello sviluppo di questa tesi. Vorrei inoltre ringraziare Fondazione Cogeme Onlus, per avermi consentito di svolgere l'esperienza di stage nella propria struttura e Francesco Esposto tutor d'azienda, per l'aiuto fornitomi durante tale esperienza, la quale ha consentito la realizzazione di questa tesi.

Un particolare ringraziamento va ai colleghi ed amici: Elisabetta, Beatrice, Elena, Elisa, Fabio, Federica, Francesco, Marco, Zana che mi hanno accompagnato, sostenuto e sopportato durante questo percorso universitario. Vorrei anche ringraziare Giulia per avermi aiutato, spendendo parte del proprio tempo per leggere e discutere con me le bozze del lavoro.

Infine vorrei ringraziare le persone a me più care: i miei amici Francesco, Matteo, Paolo, Stefano, la mia famiglia Alice, Alessandro, Diego, Gabriele ed in particolare i miei genitori per avermi sostenuto in ogni momento e non aver mai smesso di credere in me.

Tutte le persone citate in questa pagina hanno svolto un ruolo fondamentale nella stesura della tesi, ma desidero precisare che ogni errore o imprecisione è imputabile soltanto a me.

INDICE

RINGRAZIAMENTI	II
INDICE	III
INTRODUZIONE	V
1 RIFERIMENTI NORMATIVI SULLE UNIONI DI COMUNI	1
1.1 Normativa nazionale sulle unioni di comuni	1
1.2 Normativa Regione Lombardia sulle unioni dei comuni	27
1.3 L'associazionismo tra comuni nel panorama europeo	47
1.3.1 La Francia	50
1.3.2 La Germania	55
1.3.3 La Spagna	61
2 I PICCOLI COMUNI IN ITALIA	65
3 LE FORME ASSOCIATIVE IN ITALIA	69
3.1 Le unioni di comuni in Italia	77
4 ANALISI UNIONI DI COMUNI IN PROVINCIA DI BRESCIA	86
4.1 La bassa bresciana occidentale	90
4.2 Confronto tra unioni di comuni della Provincia di Brescia	107
4.3 Procedure per l'attuazione di un'unione di comuni	121
5 UNIONE DI COMUNI: POSSIBILI ELEMENTI COSTITUTIVI	130
6 UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"	134
6.1 Il progetto "Pianura Sostenibile"	134
6.2 Dati socio-ambientali d'area vasta	140
6.2.1 Indicatori di contesto statico	140
6.2.2 Indicatori di contesto dinamico	145
6.2.3 Indicatori di servizio idrico	159

6.2.4	Indicatore del servizio rifiuti	168
6.3	Raggruppamenti esistenti a livello sovracomunale per la gestione dei servizi	176
6.3.1	Servizi socio-sanitari	176
6.3.2	Rete Bibliotecaria Bresciana	180
6.3.3	Ambiti Scolastici Provinciali	183
6.3.4	Protezione Civile	185
6.4	Analisi delle potenziali relazioni	188
6.4.1	Possibili relazioni di carattere territoriale-urbanistico	188
6.4.2	Possibili relazioni di carattere fisico-naturalistico	192
6.5	Sperimentazione sul caso “Pianura Sostenibile”	197
7	CONCLUSIONI	221
8	BIBLIOGRAFIA	228
9	APPENDICE	233
9.1	Allegato 1 - Acronimi	233
9.2	Allegato 2 – Allegato A del R.R. 27 luglio 2009	234
9.3	Allegato 3 – Elenco delle unioni di comuni lombarde	240

INTRODUZIONE

Con questo lavoro di tesi si cerca di proporre una prima metodologia speditiva per il raggruppamento di comuni, sotto forma di “unione di comuni”, attraverso l'analisi di possibili similitudini sotto il profilo geografico, di carattere ambientale e socio economico e di condivisibilità dei servizi.

L'unione di comuni è una forma di aggregazione tra enti prevista dalla normativa italiana, ma diffusa sotto altre forme anche in altri paesi europei, dotata di una propria personalità giuridica, di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa e finanziaria, di propri organi politici e gestionali. Essa ha lo scopo di esercitare determinate funzioni e servizi in maniera associata.

Lo scopo finale della tesi sarà quello di applicare il metodo di aggregazione sperimentale per proporre una nuova organizzazione territoriale di comuni in particolare per quelli aderenti al progetto Pianura Sostenibile (P.S.) in provincia di Brescia. Il progetto Pianura Sostenibile è nato nel 2008 ed è coordinato da Fondazione Cogeme Onlus con la collaborazione dell'Università degli Studi di Brescia; esso si pone come obiettivo quello di costruire un percorso di iniziative a servizio di alcune amministrazioni comunali della Bassa Pianura Bresciana, attraverso la realizzazione di numerose attività di studio, monitoraggio e approfondimento in merito a temi urbanistici, energetici e ambientali. Le finalità che tale progetto si pone sono: incentivare uno sviluppo sostenibile nelle comunità locali, attraverso un processo di formazione e sensibilizzazione della popolazione e dell'Amministrazione su tematiche ambientali. I 22 comuni aderenti al progetto Pianura Sostenibile, e analizzati nel lavoro di tesi, sono: Barbariga, Berlingo, Borgo San Giacomo, Brandico, Castel Mella, Castrezzato, Chiari, Comezzano-Cizzago, Corzano, Lograto, Longhena, Maclodio, Orzinuovi, Pontoglio, Quinzano d'Oglio, Roccafranca, Roncadelle, Rudiano, San Paolo, Torbole Casaglia, Urago d'Oglio, Villachiara. All'interno di questo progetto mi è stata data la possibilità di svolgere un tirocinio formativo presso la Fondazione Cogeme che si è incentrato sulla ricerca, l'aggiornamento e l'analisi di dati relativi a indicatori di contesto e ambientali che hanno costituito fin dal 2008 uno stato dell'ambiente d'area vasta a servizio dei comuni aderenti. In particolare sono stati presi in considerazione indicatori: socio economici e di contesto (popolazione residente, superficie comunale, superficie centro abitato, ecc.), politiche urbanistiche (superficie urbanizzazione residenziale,

superficie SAU, aree verde pubblico per abitante, aree parcheggi per abitante, ecc.), consumo e dispersione idrica, produzione energetica (quantità Fonte Energetica Rinnovabile prodotta, quantità CO2 prodotta, numero di certificazioni energetiche registrate, ecc.), produzione di rifiuti e raccolta differenziata. Le fonti di informazioni ufficiali di livello nazionali, regionali e provinciali utilizzate sono state tra le altre: Geoportale, Atlasole, Cened, ISTAT, osservatorio provinciale dei rifiuti, ARPA, ecc.

A seguito di questa analisi approfondita sulle realtà comunali di Pianura Sostenibile, visto l'esito di alcune problematiche dipendenti dalla mancanza di una governance unitaria d'area vasta, si è scelto di realizzare una tesi che avesse come tema l'indagine sull'unione di comuni. Tale argomento è strettamente legato alla situazione territoriale italiana generale. Il periodo di difficoltà attuale che sta vivendo l'Italia, ha reso necessaria la ricerca di nuovi ambiti d'intervento in campo pubblico, al fine di ottenere quando possibile la riduzione di spese e sprechi. Queste problematiche si ripercuotono sui contribuenti e le maggiori difficoltà di gestione sono più evidenti nei "piccoli comuni". Tipicamente si vuole indicare con tale definizione enti locali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Essi spesso devono confrontarsi con il progressivo spopolamento dovuto all'attrattività che i poli limitrofi possono determinare sotto il profilo ad esempio delle maggiori opportunità, la qualità e la quantità di servizi. La nota elevata frammentazione comunale del territorio italiano e l'obbligo di garantire almeno servizi essenziali da parte delle singole municipalità, fa sì che spesso vi siano molti "piccoli comuni" adiacenti tra loro, che svolgono le stesse funzioni, a discapito di un ingente costo di gestione.

La maggior parte delle municipalità aderenti a Pianura Sostenibile appartiene a tale insieme di enti locali, infatti più della metà dei comuni ha meno di 5000 abitanti. Ne consegue un'indagine sulla possibilità di formare un nuovo assetto sovracomunale, che vada a determinare una riorganizzazione amministrativa locale per far fronte a tale problema. Ciò che si vuole ottenere è una riorganizzazione d'area vasta, che preveda una nuova pianificazione e gestione del territorio, delle risorse e dei rapporti tra Enti locali ad un livello intermedio tra i comuni e la regione, che rispetti quelli che sono gli aspetti storici, naturali, sociologici, delle infrastrutture e dei servizi già esistenti, ma soprattutto che non precluda la possibilità di interagire con gli enti locali contigui non aderenti al progetto.

L'importanza di un'analisi normativa nazionale e regionale del termine "unione di comuni" è risultata fondamentale al fine di comprendere appieno in cosa consista dal punto di vista giuridico e quali caratteristiche siano più significative. È stato anche necessario capire come sia composta la frammentazione territoriale del panorama europeo e in quale modo, nei singoli Stati, si sia proceduto attraverso leggi e regolamenti per ottenere una essenziale riorganizzazione amministrativa.

L'Italia ha puntato in maniera insistente su forme organizzative d'area vasta quali: unioni di comuni, convenzioni, fusioni, ecc. Tra tutti i tipi di associazionismo precedentemente elencati, l'unione di comuni è il metodo più efficace, in quanto seppur sia maggiormente vincolante nei confronti delle municipalità rispetto alle convenzioni, essa consente ai singoli enti locali di mantenere una propria identità diversamente dalle fusioni.

Un'analisi più approfondita delle unioni di comuni presenti sul territorio nazionale ha permesso di valutare dove queste abbiano maggior applicazione, per consentire una categorizzazione delle stesse, in funzione della loro struttura e della tipologia di comuni aderenti. È stato indispensabile giungere poi ad una scala di maggior dettaglio, effettuando un focus sulle unioni di comuni presenti sul territorio della Provincia di Brescia. Il confronto tra le caratteristiche principali delle varie unioni di comuni e, in particolare, lo studio completo di un'unione esistente, consente di osservare in quali zone ed in quali contesti queste siano state adottate e quali possano essere le cause determinanti. Tutti queste analisi porteranno ad esiti nel momento in cui si procederà allo studio del territorio di Pianura Sostenibile.

Prendendo infine in esame il territorio di Pianura Sostenibile, si è effettuata un'analisi dell'area d'interesse per definire nel dettaglio le caratteristiche di ogni singolo comune. Il materiale utilizzato per effettuare questo studio comprende sia parte dei dati elaborati con il progetto di tirocinio, sia informazioni su raggruppamenti esistenti a livello sovracomunale per la gestione di servizi (organizzazione dei servizi socio-sanitari, organizzazione rete bibliotecaria bresciana, organizzazione protezione civile), sia dati che possano definire particolari relazioni tra enti locali (ambiti territoriali, direttrici della mobilità elementi naturali e fisici, ecc.). Al fine di avere un miglior quadro conoscitivo delle caratteristiche di ciascun comune di Pianura Sostenibile e del suo insieme, si è ritenuto opportuno rappresentare molti dei dati raccolti attraverso la realizzazione di mappe tematiche.

A partire dalle specificità territoriali così poste in evidenza, per raggiungere gli obiettivi preposti, si è proposta una metodologia speditiva per individuare delle affinità tra i comuni sotto i profili precedentemente accennati. Tale sperimentazione, esportabile anche in altre realtà ed estremamente semplice, dovrebbe permettere di determinare, dei possibili raggruppamenti territoriali, da proporre per consentire successivamente una possibile riorganizzazione amministrativa locale.

1 RIFERIMENTI NORMATIVI SULLE UNIONI DI COMUNI

In questo capitolo verranno trattati i riferimenti normativi relativi alle unioni di comuni sia di livello nazionale sia regionale. In particolare verrà approfondito il caso della Lombardia poiché finalizzato al successivo caso di studio. È importante nella struttura della tesi partire da questo punto, al fine di individuare le caratteristiche che contraddistinguono le unioni di comuni (organi, dimensione enti locali, documenti, durata, metodo di votazione, obiettivi) e conoscere il percorso normativo che ha caratterizzato tale forma di associazionismo intercomunale in questi anni.

1.1 NORMATIVA NAZIONALE SULLE UNIONI DI COMUNI

Verranno trattati alcuni paragrafi di diverse normative nazionali che si sono susseguite nel tempo, descrivendo i cambiamenti che la forma di associazionismo intercomunale nota come unione di comuni ha subito. In particolare verranno esposte: la Legge 142/1990, il Decreto Legge 267/2000, la Legge 42/2009, il Decreto legge 78/2010, la Legge 135/2012, la Legge 56/2014 e il Decreto Legge del 28 settembre 2016.

Legge 08 giugno 1990, n.142 - Ordinamento delle autonomie locali.

La legge del 1990 introduce per la prima volta il termine *“unione dei comuni”*. Negli Artt. 11 e 26 della stessa legge si definisce la possibilità da parte di due o più enti locali di effettuare direttamente la fusione (Art. 11), oppure di dar vita inizialmente ad un’Unione (Art.26), la quale deve essere il passo iniziale al fine di giungere ad una futura fusione.

Secondo la legge 142/1990:

- I comuni aderenti devono essere confinanti;
- I comuni devono avere una dimensione <5.000 abitanti (è però consentita la presenza di un unico comune con dimensioni comprese tra i 5.000 e i 10.000 abitanti);
- L'unione deve avere un atto costitutivo e uno statuto approvati dai singoli consigli comunali;
- L'unione deve essere composta da organi eletti: Consiglio, Giunta e Presidente;
- Gli organi dell'unione sono eletti secondo le norme di legge relative ai comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione;
- L'Unione ha come scopo quello di esercitare "una pluralità di funzioni o di servizi" che devono essere definiti;
- La durata dell'Unione deve essere non più di 10 anni, dopodiché o avviene la fusione o l'Unione si scioglie.

CAPO VIII - FORME ASSOCIATIVE DI COOPERAZIONE ACCORDI DI PROGRAMMA

Art. 26 - Unioni di comuni

1. In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi.
2. Può anche far parte dell'unione non più di un comune con popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti.
3. L'atto costitutivo ed il regolamento dell'unione sono approvati con unica deliberazione dai singoli consigli comunali, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.
4. Sono organi dell'unione il consiglio, la giunta ed il presidente, che sono eletti secondo le norme di legge relative ai comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione. Il regolamento può prevedere che il consiglio sia espressione dei comuni partecipanti alla unione e ne disciplina le forme.
5. Il regolamento dell'unione contiene l'indicazione degli organi e dei servizi da unificare, nonché le norme relative alle finanze dell'unione ed ai rapporti finanziari con i comuni.
6. Entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'articolo 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta.
7. Alla unione di comuni competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi dalla stessa gestiti.

8. Le regioni promuovono le unioni di comuni ed a tal fine provvedono alla erogazione di contributi aggiuntivi a quelli normalmente previsti per i singoli comuni. In caso di erogazione di contributi aggiuntivi, dopo dieci anni dalla costituzione l'unione di comuni viene costituita in comune con legge regionale, qualora la fusione non sia stata deliberata prima di tale termine su richiesta dei comuni dell'unione.

CAPO IX - COMUNITÀ MONTANE

Art. 28 - Natura e ruolo

[...]

8. La comunità montana può essere trasformata in unione di comuni, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 26 (sopra citato), anche in deroga ai limiti di popolazione.

[...]

CAPO XII - COTROLLO SUGLI ATTI

Art. 49 - Controllo e vigilanza nei confronti di enti diversi dai comuni e dalle province

1. Salvo diverse disposizioni recate dalle leggi vigenti, alle unità sanitarie locali, ai consorzi, alle unioni di comuni e alle comunità montane si applicano le norme sul controllo e sulla vigilanza dettate per i comuni e per le province.

(L. 142/1990)

Decreto Legge 18 agosto 2000, n.267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

La legge del 1990¹ venne abrogata in favore del D.L. del 2000 Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (T.U.E.L.)

Di nostro interesse è in particolare l'Art.32 - *Unioni di comuni*, il quale apporta aggiunte e modifiche sostanziali a quella che ormai era una legge obsoleta e poco utilizzata. Il più importante cambiamento applicato è stato l'annullamento della durata limitata (massimo 10 anni) dell'unione di comuni, oltre il quale o si procedeva alla fusione degli stessi, o si giungeva allo scioglimento della stessa.

Come indicato negli Artt. 2 e 32 il decreto legge del 2000 definisce le unioni di comuni come "Enti Locali", nel 2015 tale definizione viene giudicata "impropria" dalla sentenza n.50 della Corte Costituzionale del 2015², dandone il nuovo significato di "forme istituzionali di associazione tra Comuni", nonostante ciò la Corte non ritiene ravvisabile la violazione della competenza regionale in riferimento alle nuove disposizioni che disciplinano le unioni di comuni.

Il T.U.E.L. pone particolare attenzione alla rappresentanza di tutti i comuni associati ad ogni unione (anche le minoranze). Esso sottolinea l'importanza di selezionare i membri degli organi dell'unione da quelli di ciascuna amministrazione comunale, in particolare il presidente deve essere selezionato tra i sindaci dei comuni aderenti.

Con l'Art.33 si determina l'obiettivo di voler indirizzare i comuni di piccole dimensioni verso la gestione di funzioni e servizi in maniera associata, in particolar modo con incentivi e benefici affinché essi si muovano in tal senso.

¹ L. 08 giugno 1990, n.142 - *Ordinamento delle autonomie locali*;

²²² Sentenza n.50 della Corte Costituzionale del 2015 [...] Tali unioni – risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione sub comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano, infatti, nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p) (nota a piè di pagina ⁷), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117: [...] Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato [...];

PARTE I - ORDINAMENTO ISTITUZIONALE

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 2 - Ambito di applicazione

1. Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.

[...]

CAPO IV - Comunità montane

Art. 27 - Natura e ruolo

1. Le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

[...]

CAPO V - Forme associative

Art. 32 - Unioni di comuni

1. Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.
2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.
3. Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.
4. L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni.
5. Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Art. 33 - Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni

1. Le regioni, nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni.
2. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli

nelle sedi concertative di cui all'articolo 4³. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa.

3. Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite.
4. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli articoli 30⁴ e 32⁵, le regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali:
 - a) Nella disciplina delle incentivazioni:
 - 1) Favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;
 - 2) Prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;
 - b) Promuovono le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.

(D. L. 267/2000 T.U.E.L.)

³ D.L. 2000/267 T.U.E.L., Art. 4 - Sistema regionale delle autonomie locali;

⁴ D.L. 267/2000 T.U.E.L., Art. 30 – Convenzioni;

⁵ D.L. 267/2000 T.U.E.L., Art. 32 – Unioni di Comuni;

Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 – Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

La Legge 78/2010 con l'Art.14, comma 28⁶, si contraddistingue in quanto pone l'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata (convenzione o unione) di funzioni fondamentali per i "piccoli comuni", ovvero gli enti locali con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

TITOLO I - STABILIZZAZIONE FINANZIARIA

CAPO III - CONTENIMENTO DELLE SPESE IN MATERIA DI IMPIEGO PUBBLICO, INVALIDITÀ E PREVIDENZA

Art. 14 - Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali

[Omissis]

25. Le disposizioni dei commi da 26 a 31 sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.
26. L'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'ente titolare.
27. Ai fini dei commi da 25 a 31 e fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p)⁷, della Costituzione, sono considerate funzioni fondamentali dei comuni le funzioni di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42.
28. Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti.
29. I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

⁶ D.L. 78/2010, Art. 14 – Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali, comma 28;

⁷ La Costituzione, Parte II Ordinamento della Repubblica, Titolo V Le regioni, le provincie, i comuni, Art. 117, comma 2, lettera p: [2. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; [...]];

30. La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo⁸ e quarto⁹, della Costituzione, individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, fermo restando quanto stabilito dal comma 28 del presente articolo. Nell'ambito della normativa regionale i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa. I comuni capoluogo di provincia e i comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 non sono obbligati all'esercizio delle funzioni in forma associata.
31. I comuni assicurano il completamento dell'attuazione delle disposizioni di cui ai precedenti commi del presente articolo entro il termine individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per la semplificazione normativa e con il Ministro per i rapporti con le Regioni. Con il medesimo decreto è stabilito, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere. [...]

(D.L. 31 maggio 2010, n.78)

⁸ La Costituzione, Parte II, Titolo V, Art.117, comma 3 [Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.]

⁹ La Costituzione, Parte II, Titolo V, Art.117, comma 4 [Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.]

Legge 5 maggio 2009, n.42 - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale,
in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

Questa legge definisce le possibili funzioni e servizi fornite dai comuni, che possono essere gestite in maniera associata attraverso varie forme di aggregazione.

[...]

CAPO VIII - NORME TRANSITORIE FINALI

Art. 21 – Norme transitorie per gli enti locali

3. Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:
- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
 - b) funzioni di polizia locale;
 - c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
 - d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
 - e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
 - f) funzioni del settore sociale.

(Legge 05 maggio 2009 n° 42)

Legge 7 agosto 2012, n. 135 – Conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95: Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario.

Con questa legge si apportano sostanziali modifiche agli articoli inerenti materia di unione di comuni presenti nel D.L. 78/2010. I punti principali che vengono trattati sono i seguenti:

- Viene rimossa “l’obbligatorietà” di istituire associazioni tra piccoli comuni, ritornando quindi al principio di “volontarietà”;
- Si elimina la distinzione tra comuni con popolazione maggiore o minore di 1.000 abitanti;
- Viene fissato a 10.000 il valore minimo di abitanti residenti nell’unione.

TITOLO IV - RAZIONALIZZAZIONE E RIDUZIONE DELLA SPESA DEGLI ENTI TERRITORIALI

Art. 19 - Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali

1. All’articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

[...]

- a) Il comma 27 è sostituito dal seguente:

“27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- 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, per la parte non attribuita alla competenza delle province, 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, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis. I servizi in materia statistica".
- b) Il comma 28 del D.L. 78/2010 è sostituito dal seguente:
- “28. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27¹⁰, ad esclusione della lettera L). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.”;
- c) Dopo il comma 28 è aggiunto il seguente:
- “28-bis. Per le unioni di cui al comma 28 si applica l'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti si applica quanto previsto al comma 17, lettera a)¹¹, dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.”;
- d) Il comma 30 è sostituito dal seguente:
- “30. La regione, nelle materie di cui all'articolo 117¹², commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, 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

¹⁰ D.L. 78/2010, Art. 14, comma 27, a sua volta si riferisce alla L. 42/2009, Art.21, comma 3 precedentemente citata;

¹¹ Decreto Legge 13 agosto 2011, n.138, Art.16 - Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, comma 17, lettera a, con modificazioni della legge 14 settembre 2011, n.148: [...]17. A decorrere dal primo rinnovo di ciascun consiglio comunale successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto: a) per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei consiglieri [...];

¹² La Costituzione, Parte II, Titolo V, Art.117, comma 3 e comma 4, (note a piè di pagina 8 e 9);

associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28.

Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa.”;

e) Il comma 31 è sostituito dai seguenti:

“31. Il limite demografico minimo delle unioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla regione entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, ai sensi del comma 31-ter.

31-bis. Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni.

[...]”

2. I commi da 1 a 16 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono sostituiti dai seguenti:

“1. Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e a condizione di non pregiudicare 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 di comuni cui si applica, in deroga all'articolo 32, commi 3 e 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, la disciplina di cui al presente articolo.

2. Sono affidate inoltre all'unione di cui al comma 1, per conto dei comuni associati, la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile di cui alla parte II del citato decreto legislativo n. 267 del 2000, la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione. I comuni componenti l'unione concorrono alla predisposizione del bilancio di previsione dell'unione per l'anno successivo mediante la deliberazione, da parte del consiglio comunale, da adottare annualmente, entro il 30 novembre, di un documento programmatico, nell'ambito del piano generale di indirizzo deliberato dall'unione entro il precedente 15 ottobre.

Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1¹³, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono disciplinati il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione.

3. L'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di costituzione che siano inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati ai sensi del comma 1, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 111¹⁴ del codice di procedura civile. Alle unioni di cui al comma 1 sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio. A decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni di cui al comma 1 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.
4. Le unioni sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, determinata ai sensi dell'articolo 156, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti se i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengono o sono appartenuti a comunità montane.

[...]

6. Gli organi dell'unione di cui al comma 1 sono il consiglio, il presidente e la giunta.
7. 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. I consiglieri di cui al primo periodo sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'unione in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni. Fino all'elezione del presidente dell'unione ai sensi del comma 8, primo periodo, il sindaco del comune avente il maggior numero di abitanti tra quelli che sono membri dell'unione esercita tutte le funzioni di competenza dell'unione medesima. Al

¹³ Legge 23 agosto 1988 e successive modificazioni, n. 400, Art.17, comma 1: [1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare: a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi; b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale; c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge; d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge; e) l'organizzazione del lavoro ed i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti in base agli accordi sindacali.]

¹⁴ Codice di Procedura Civile, LIBRO PRIMO - Disposizioni generali, Titolo IV - Dell'esercizio dell'azione, Art 111: [Se nel corso del processo si trasferisce il diritto controverso per atto tra vivi a titolo particolare, il processo prosegue tra le parti originarie. Se il trasferimento a titolo particolare avviene a causa di morte, il processo è proseguito dal successore universale o in suo confronto. In ogni caso il successore a titolo particolare può intervenire o essere chiamato nel processo e, se le altre parti vi consentono, l'alienante o il successore universale può esserne estromesso. La sentenza pronunciata contro questi ultimi spiega sempre i suoi effetti anche contro il successore a titolo particolare ed è impugnabile anche da lui, salve le norme sull'acquisto in buona fede dei mobili e sulla trascrizione.]

consiglio spettano le competenze attribuite dal citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 al consiglio comunale, fermo restando quanto previsto dal comma 2 del presente articolo.

8. 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 attribuite al sindaco dall'articolo 50¹⁵ del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, ferme restando in capo ai sindaci di ciascuno dei comuni che sono membri dell'unione le attribuzioni di cui all'articolo 54¹⁶ del medesimo testo unico, e successive modificazioni.
9. La giunta dell'unione 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. Alla giunta spettano le competenze di cui all'articolo 48¹⁷ del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; essa decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente.
10. Lo statuto dell'unione individua le modalità di funzionamento dei propri organi e ne disciplina i rapporti. Il consiglio adotta lo statuto dell'unione, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro venti giorni dalla data di istituzione dell'unione.
11. Ai consiglieri, al presidente ed agli assessori dell'unione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 82¹⁸ ed 86¹⁹ del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, ed ai relativi atti di attuazione, in riferimento al trattamento spettante, rispettivamente, ai consiglieri, al sindaco ed agli assessori dei comuni aventi corrispondente popolazione. Gli amministratori dell'unione, dalla data di assunzione della carica, non possono continuare a percepire retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti di ogni genere ad essi già attribuiti in qualità di amministratori locali ai sensi dell'articolo 77²⁰, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.
12. L'esercizio in forma associata di cui al comma 1 può essere assicurato anche mediante una o più convenzioni ai sensi dell'articolo 30²¹ del testo unico, che hanno durata almeno triennale. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con il decreto di cui all'articolo 14, comma 31-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con

¹⁵ D.L. 267/2000 T.U.E.L., Titolo III, Capo I, Art. 50 - Competenze del sindaco e del presidente della provincia;

¹⁶ D.L. 267/2000 T.U.E.L., Titolo III, Capo I, Art. 53 - Dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso del sindaco o del presidente della provincia;

¹⁷ D.L. 267/2000 T.U.E.L., Titolo III, Capo I, Art. 48 - Competenze delle giunte

¹⁸ D.L. 267/2000 T.U.E.L., Titolo III, Capo IV, Art. 82 – Indennità

¹⁹ D.L. 267/2000 T.U.E.L., Titolo III, Capo IV, Art. 86 - Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative

²⁰ D.L. 267/2000 T.U.E.L., Titolo III, Capo IV, Art. 77 - Definizione di amministratore locale, comma 2;

²¹ D.L. 267/2000 T.U.E.L., Titolo II, Capo V, Art. 30 – Convenzioni;

modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, agli stessi si applica la disciplina di cui al comma 1.

13. A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo dell'unione, nei comuni che siano parti della stessa unione gli organi di governo sono il sindaco ed il consiglio comunale, e le giunte decadono di diritto.”.
3. L'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

"Art. 32 - Unione di comuni

1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma²², della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.
2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.
3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è 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.
4. 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.
5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.
6. 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

²² La Costituzione, Parte II, Titolo III, Art. 44, comma 2 [2.La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.];

statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.
8. Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5²³ e 6²⁴.
4. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che fanno parte di un'unione di comuni già costituita alla data di entrata in vigore del presente decreto optano, ove ne ricorrano i presupposti, per la disciplina di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, come modificato dal presente decreto, ovvero per quella di cui all'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto.
5. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ciascuna regione ha facoltà di individuare limiti demografici diversi rispetto a quelli di cui all'articolo 16, comma 4, del citato decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto.
6. Ai fini di cui all'articolo 16, comma 5, del citato decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto, nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i comuni di cui al citato articolo 16, comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 4 del medesimo articolo 16, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione.

[...]

(L. 135/2012)

²³ Decreto Legge 267/2000, Art. 6, comma 5 [5. Lo statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua affissione all'albo pretorio dell'ente.]

²⁴ Decreto Legge 267/2000, Art. 6, comma 6'' [L'ufficio del Ministero dell'interno, istituito per la raccolta e la conservazione degli statuti comunali e provinciali, cura anche adeguate forme di pubblicità degli statuti stessi.]

LEGGE 07 aprile 2014 n.56 - Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.

Legge 56/2014 nota anche come “Legge Delrio” introduce modifiche alle leggi che l’hanno preceduta.

Essa regola in maniera organica quelli che sono livelli di governo locale, così da favorire l’effettivo avvio del processo associativo. In particolare tratta di:

- Province e città metropolitane con funzioni di area vasta;
- Unioni di comuni e convenzioni per una gestione più razionale dei servizi comunali;
- Le fusioni tra comuni, in modo da ridurre al minimo il problema costituito dai comuni più piccoli.

Art. 1

[*Omissis*]

4. Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza; [...]

[...]

11. Oltre alle materie di cui al comma 10, lo statuto:

[...]

b) disciplina i rapporti tra i comuni e le loro unioni facenti parte della città metropolitana e la città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali. Mediante convenzione che regola le modalità di utilizzo di risorse umane, strumentali e finanziarie, i comuni e le loro unioni possono avvalersi di strutture della città metropolitana, e viceversa, per l'esercizio di specifiche funzioni ovvero i comuni e le loro unioni possono delegare il predetto esercizio a strutture della città metropolitana, e viceversa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; [...]

[...]

104. I commi 4, 5 e 6²⁵ dell'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e i commi da 1 a 13²⁶ dell'articolo

²⁵ D.L. 135/2012, Titolo IV, Art. 19 - Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali, commi 4, 5, 6;

²⁶ D.L. 148/2011, Titolo IV, Art. 16 - Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell’esercizio delle funzioni comunali, commi dall’1 al 13;

- 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, sono abrogati.
105. All'articolo 32²⁷ del testo unico, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:
- a. Il terzo periodo del comma 3 è sostituito dal seguente: «Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune»;
 - b. Il comma 4 è sostituito dal seguente: «4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, 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. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione»;
 - c. Dopo il comma 5-bis è inserito il seguente: «5-ter. Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557²⁸ dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8²⁹ della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni».
106. Per quanto non previsto dai commi 3, 4 e 5-ter dell'articolo 32³⁰ del testo unico, come modificati dal comma 105, lo statuto dell'unione di comuni deve altresì rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime eventualmente disposti con legge regionale e assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali dalle medesime previsti.
107. All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010³¹, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

²⁷ D.L. 267/2000 T.U.E.L., Titolo II, Capo V, Art. 32 – Unioni di Comuni;

²⁸ Legge 30 dicembre 2004, n.311 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, Art.1, comma 557 [557. I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza.];

²⁹ Legge 24 marzo 1981, n.93, Art. 8. - Segretari delle comunità montane;

³⁰ D.L. 267/2000 T.U.E.L.;

³¹ D. L. 78/2010, Art.14;

- a. Il comma 28-bis è sostituito dal seguente: «28-bis. Per le unioni di cui al comma 28 si applica l'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni»;
 - b. Il comma 31 è sostituito dal seguente: «31. Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite».
108. Tutte le cariche nell'unione sono esercitate a titolo gratuito.
109. Per il primo mandato amministrativo, agli amministratori del nuovo comune nato dalla fusione di più comuni cui hanno preso parte comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e agli amministratori delle unioni di comuni comprendenti comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.
110. Le seguenti attività possono essere svolte dalle unioni di comuni in forma associata anche per i comuni che le costituiscono, con le seguenti modalità:
- a. Le funzioni di responsabile anticorruzione sono svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono;
 - b. Le funzioni di responsabile per la trasparenza sono svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono;
 - c. Le funzioni dell'organo di revisione, per le unioni formate da comuni che complessivamente non superano 10.000 abitanti, sono svolte da un unico revisore e, per le unioni che superano tale limite, da un collegio di revisori;
 - d. Le funzioni di competenza dell'organo di valutazione e di controllo di gestione sono attribuite dal presidente dell'unione, sulla base di apposito regolamento approvato dall'unione stessa.
111. Il presidente dell'unione di comuni, ove previsto dallo statuto, svolge le funzioni attribuite al sindaco dall'articolo 2³² della legge 7 marzo 1986, n. 65, nel territorio dei comuni che hanno conferito all'unione la funzione fondamentale della polizia municipale.
112. Qualora i comuni appartenenti all'unione conferiscano all'unione la funzione della protezione civile, all'unione spettano l'approvazione e l'aggiornamento dei piani di

³² Legge 7 marzo 1986, n. 65 – Legge quadro sulla polizia municipale, Art.2 – Funzioni del sindaco: [Il sindaco o l'assessore da lui delegato, nell'esercizio delle funzioni di cui al precedente articolo 1, impartisce le direttive, vigila sull'espletamento del servizio e adotta i provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti (Art.1: 1) I comuni svolgono le funzioni di polizia locale. A tal fine, può essere appositamente organizzato un servizio di polizia municipale. 2) i comuni possono gestire il servizio di polizia municipale nelle forme associative previste dalla legge dello Stato.)]

emergenza di cui all'articolo 15, commi 3-bis³³ e 3-ter³⁴, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre i sindaci dei comuni restano titolari delle funzioni di cui all'articolo 15, comma 3³⁵, della predetta legge n. 225 del 1992.

113. Le disposizioni di cui all'articolo 57, comma 1, lettera b)³⁶, del codice di procedura penale, e di cui all'articolo 5, comma 1³⁷, della legge 7 marzo 1986, n. 65, relative all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria nell'ambito territoriale di appartenenza del personale della polizia municipale, si intendono riferite, in caso di esercizio associato delle funzioni di polizia municipale mediante unione di comuni, al territorio dei comuni in cui l'unione esercita le funzioni stesse.
114. In caso di trasferimento di personale dal comune all'unione di comuni, le risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dal comune a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'unione.
115. Le disposizioni normative previste per i piccoli comuni si applicano alle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

[...]

³³ Legge n. 225 del 24 febbraio 1992 Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, Art. 15. Competenze del comune ed attribuzioni del sindaco, comma 3-bis [3-bis. Il comune approva con deliberazione consiliare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il piano di emergenza comunale previsto dalla normativa vigente in materia di protezione civile, redatto secondo i criteri e le modalità di cui alle indicazioni operative adottate dal Dipartimento della protezione civile e dalle giunte regionali]

³⁴ Legge n. 225 del 24 febbraio 1992 Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, Art. 15. Competenze del comune ed attribuzioni del sindaco, comma 3-ter [3-ter. Il comune provvede alla verifica e all'aggiornamento periodico del proprio piano di emergenza comunale, trasmettendone copia alla regione, alla prefettura-ufficio territoriale del Governo e alla provincia territorialmente competenti]

³⁵ Legge n. 225 del 24 febbraio 1992 Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, Art. 15. Competenze del comune ed attribuzioni del sindaco, comma 3 [3. Il sindaco è autorità comunale di protezione civile. Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il sindaco assume la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, nonché il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale]

³⁶ Codice di procedura penale, LIBRO PRIMO Soggetti, Titolo III - Polizia giudiziaria, Art. 57 [1. Salve le disposizioni delle leggi speciali, sono ufficiali di polizia giudiziaria: [...] b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del corpo forestale dello Stato nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità;]

³⁷ Legge 7 marzo 1986, n. 65, Art.5. Funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale, di pubblica sicurezza, comma 1 [1. Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche: a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualità di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili del servizio o del Corpo e agli addetti al coordinamento e al controllo, ai sensi dell'articolo 221, terzo comma, del codice di procedura penale (4); b) servizio di polizia stradale, ai sensi dell'articolo 137 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, numero 393 (5); c) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 3 della presente legge.]

131. Le regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione.
(L. 56/2014)

Decreto Legge 28 settembre 2016 - Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni.

In data 28 settembre 2016 l'Assemblea della Camera dei Deputati ha approvato il DDL AC65: Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni. Il DDL avvia il suo iter al Senato in data 29 settembre 2016.

Art. 1. – Finalità e definizioni

1. La presente legge, ai sensi degli articoli 3³⁸, 44³⁹, secondo comma, 117⁴⁰ e 119⁴¹, quinto comma, della Costituzione e in coerenza con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea e di pari opportunità per le zone con svantaggi strutturali e permanenti di cui all'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni, come definiti ai sensi del comma 2, alinea, primo periodo, del presente articolo, promuove l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni, e tutela e valorizza il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico. La presente legge favorisce l'adozione di misure in favore dei residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento e di incentivare l'afflusso turistico. L'insediamento nei piccoli comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni.
2. Ai fini della presente legge, per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti. I piccoli comuni possono beneficiare dei finanziamenti concessi ai sensi dell'articolo 3 qualora rientrino in una delle seguenti tipologie:

³⁸ La Costituzione, Art. 3, comma 2 [E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.];

³⁹ La Costituzione, Art. 44, comma 2 (²²);

⁴⁰ La Costituzione, Art. 117, comma 5 [Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.];

⁴¹ La Costituzione, Art. 119, comma 5 [Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.];

- a. Comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico;
- b. Comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica;
- c. Comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981;
- d. Comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità;
- e. Comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali;
- f. Comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani;
- g. Comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato;
- h. Comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g); in tal caso, i finanziamenti disposti ai sensi dell'articolo 3 sono destinati ad interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni;
- i. Comuni appartenenti alle unioni di comuni montani di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, o comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma 28, le funzioni fondamentali ivi richiamate;
- j. Comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta;
- k. Comuni istituiti a seguito di fusione;
- l. Comuni rientranti nelle aree periferiche e ultra periferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Art. 2 - Attività e servizi

1. Per garantire uno sviluppo sostenibile e un equilibrato governo del territorio, lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province o aree vaste, le unioni di comuni, i comuni, anche in forma associata, le unioni di comuni montani e gli enti parco, per quanto di rispettiva competenza, possono promuovere nei piccoli comuni l'efficienza e la qualità dei servizi essenziali, con particolare riferimento all'ambiente, alla protezione civile, all'istruzione, alla sanità, ai servizi socio-assistenziali, ai trasporti, alla viabilità, ai servizi postali nonché al ripopolamento dei predetti comuni anche attraverso progetti sperimentali di incentivazione della residenzialità, con le modalità previste dal presente articolo.
2. Per le finalità di cui al comma 1, i piccoli comuni, anche in forma associata, possono istituire, anche attraverso apposite convenzioni con i concessionari dei servizi di cui al medesimo comma 1, centri multifunzionali per la prestazione di una pluralità di servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale, artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di sicurezza, nonché per lo svolgimento di attività di volontariato e associazionismo culturale. Le regioni e le province possono concorrere alle spese concernenti l'uso dei locali necessari alla prestazione dei predetti servizi. Per

le attività dei centri multifunzionali, i comuni interessati sono autorizzati a stipulare convenzioni e contratti di appalto con gli imprenditori agricoli, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

Art. 3 - Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni

[...]

6. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuati i progetti da finanziare sulla base del Piano di cui al comma 2 e dei suoi successivi aggiornamenti, assicurando, per quanto possibile, un'equilibrata ripartizione delle risorse a livello regionale e priorità al finanziamento degli interventi proposti da comuni istituiti a seguito di fusione o appartenenti a unioni di comuni. Le risorse del Fondo di cui al comma 1 sono ripartite con decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Art. 13 - Attuazione delle politiche di sviluppo, tutela e promozione delle aree rurali e montane

1. I piccoli comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani, ai sensi dell'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, svolgono altresì in forma associata le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico nonché quelle relative all'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, ivi comprese quelle derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea. Non è consentito a tale fine il ricorso all'istituzione di nuovi soggetti, agenzie o strutture comunque denominate.
2. Sulla base di quanto previsto dal presente articolo, le regioni adottano gli opportuni provvedimenti per recepire la disciplina dell'Unione europea in materia di sviluppo delle aree rurali e montane.

(D.D.L. 28 settembre 2016)

SINTESI PERCORSO NORMATIVO NAZIONALE

Nella seguente tabella viene effettuata una schematizzazione dei punti principali del percorso normativo nazionale che ha coinvolto l'unione di comuni in questi anni, in particolare si trattano i punti caratteristici relativi a ciascuna legge.

Tabella 1.1 Percorso quadro normativo Unioni di Comuni

RIFERIMENTO NORMATIVO	ELEMENTI INTRODOTTI	NOTE
<u>L. 142/1990</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Tetto massimo abitanti su singoli comuni coinvolti pari a 5.000 ab.; - Eccezione per un solo comune con popolazione tra 5.000 - 10.000 ab.; - Contiguità comuni aderenti; - Obbligatorietà fusione entro 10 anni dalla dichiarazione di unione, pena lo scioglimento dell'unione. 	
<u>D.L. 267/2000</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Volontarietà gestione associata di servizi e funzioni; - Appartenenza alla stessa provincia comuni aderenti; - Eliminata la taglia demografica dei comuni aderenti fissata a 5.000 ab.; - Eliminata la durata di 10 anni; - Eliminata l'obbligatorietà di fusione decorsi i 10 anni dall'attivazione dell'unione. 	
<u>L. 42/2009</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Individuate 6 funzioni fondamentali dei comuni. 	
<u>D.L. 122/2010</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Impone ai comuni al di sotto di 5.000 abitanti (3.000 per i comuni appartenuti a comunità montane, stabilita da Regione) di svolgere le funzioni fondamentali in forma associata, attraverso convenzione o unione; - Comuni capoluogo di provincia o con popolazione >100.000 non sono obbligati all' associazionismo. 	Passaggio da regime di volontarietà a obbligatorietà;
<u>D.L. 138/2011</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Comuni con pop. <5.000 (3.000 i montani) <i>obbligati associare funzioni fondamentali</i> con unione o convenzione. Minimo abitanti per unione 10.000ab; - Comuni con pop. <1.000ab obbligati ad associare tutte le funzioni 	Unioni con pop. <1.000 ab. soggetti a maggiori vincoli differiscono dalla fusione solo dal punto di vista gestionale, in

	<p>amministrative e i servizi pubblici di competenza, con unione (mantengono solo rappresentanza politica: sindaco e 6 consiglieri, senza giunta), il minimo popolazione Unione è di 5.000ab (3.000ab comuni montani);</p> <ul style="list-style-type: none"> - All'unione sopra citata possono partecipare comuni con pop>1.000ab. 	<p>quanto mantengono la rappresentanza politica.</p>
<p><u>L. 135/2012</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Modifica alle funzioni fondamentali comunali (9 funzioni, esclusa la (L) da svolgere in forma associata per popolazione <5.000ab (3.000ab comuni montani)); - Eliminata la distinzione pop. >/< 1.000ab; - Resa facoltativa e non più obbligatoria la costituzione di comuni "speciali" con pop. <1.000ab; - Costituzione degli organi, senza maggiori oneri per la finanza pubblica. 	
<p><u>L. 56/2014</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Il limite demografico minimo delle Unioni è fissato a 10.000ab, ovvero a 3.000ab se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, in tal caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre comuni; - Rimodulate le scadenze per l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni; - Misure agevolate di ordine economico e organizzativo per unioni e fusioni. 	

1.2 NORMATIVA REGIONE LOMBARDIA SULLE UNIONI DEI COMUNI

La Regione Lombardia dopo aver recepito la normativa nazionale in merito a unioni di comuni, si è adoperata a sua volta ad emanare una serie di leggi così da promuovere tale forma di gestione associata delle funzioni, attraverso misure di incentivazione, anche finanziaria. Questo ruolo viene riconosciuto alla Regione con il D.L. 112/1998⁴².

Di seguito vengono riportati paragrafi di normative regionali in merito all'argomento unione dei comuni: la Legge Regionale 19/2008 e il Regolamento Regionale 2/2009.

Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19 - Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

Con la legge del 2008 la Regione Lombardia norma la formazione di unioni di comuni, essa "promuove e sostiene l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi tra i comuni lombardi per assicurare la continuità dei servizi, garantire una gestione efficace, efficiente ed economica e favorire lo sviluppo del dinamismo associativo" (L.R. 19/2008, Titolo 1, Art. 1, comma 2, lettera b). *e.s.m.i.*⁴³

⁴² Decreto Legislativo 30 marzo 1998, n.112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali in attuazione del capo I° della L.15 marzo 1997, n.59

⁴³ E successive modifiche e integrazioni (e.s.m.i.) testo definitivo in vigore.

TITOLO II RIORDINO DELLE COMUNITÀ MONTANE DELLA LOMBARDIA

ART. 14. Rapporti tra enti

[...]

2. Per la gestione associata delle funzioni, non possono essere destinatarie di incentivi regionali le unioni di comuni lombarde o altre forme associative aventi ambiti territoriali coincidenti con le zone omogenee, in coerenza con il principio di non sovrapposizione di più enti associativi.

[...]

TITOLO III UNIONI DI COMUNI LOMBARDE E GESTIONE ASSOCIATA DI FUNZIONI E SERVIZI COMUNALI

Art. 16. Tipologie di gestione associata

- I. I comuni possono esercitare le funzioni e gestire i servizi in modo coordinato mediante:
 - a) unioni di comuni lombarde;
 - b) comunità montane;
 - c) altre forme associative.

Art. 17. Libertà di adesione

1. Per l'esercizio associato di funzioni e servizi, i comuni possono scegliere tra le tipologie di cui all'articolo 16, all'interno degli ambiti di cui al comma 2, in base all'adeguatezza territoriale della funzione e del servizio, anche aderendo a più forme associative.
2. Ambito territoriale di riferimento è la zona omogenea per i comuni della comunità montana e, al fine della concessione dei contributi di cui all'articolo 20, di norma il territorio dell'insieme dei comuni afferenti a ciascuna azienda sociosanitaria territoriale, secondo l'allegato 1 della L.R. 33/2009 per gli altri comuni, salva la possibilità di deroga motivata da parte dei comuni interessati.
3. Ai fini della deroga prevista dal comma 2, il regolamento di cui all'articolo 20 specifica le situazioni territoriali e individua le condizioni funzionali che possono rendere l'ambito idoneo a garantire l'efficace, efficiente ed economica gestione di servizi e funzioni in forma associata.
4. Per ogni funzione o servizio, il comune può partecipare ad una sola forma associativa.
5. Ogni comune può aderire ad una sola unione di comuni, disciplinata ai sensi dell'articolo 18.

Art. 18. Unioni di comuni lombarde

1. Le unioni di comuni lombarde sono costituite tra comuni per l'esercizio associato di funzioni e servizi.
2. Fermo restando il rispetto della disciplina statale relativa alla gestione associata obbligatoria tra comuni, i comuni che aderiscono ad un'unione di comuni

- lombarda esercitano in gestione associata almeno cinque delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.
3. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie dei comuni; le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione con le stesse procedure e maggioranza di cui al primo periodo. L'unione è costituita a decorrere dalla data di efficacia dell'atto costitutivo, qualora non previsto diversamente dall'atto medesimo.
 4. Lo statuto individua la sede e le funzioni dell'unione, le competenze degli organi, le modalità per la loro costituzione e insediamento, nonché la durata dell'unione, comunque non inferiore a dieci anni. Lo statuto definisce, altresì, le procedure per lo scioglimento dell'unione o per il recesso da parte dei comuni partecipanti e relativi adempimenti, inclusa la definizione dei rapporti tra unione e comune uscente. Lo statuto stabilisce gli effetti, anche sanzionatori, del recesso di un comune prima della scadenza del termine di durata dell'unione.
 5. Sono organi dell'unione il presidente, la giunta e il consiglio e sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune. Gli statuti delle unioni possono prevedere che, oltre ai componenti elettivi di cui al precedente periodo, i sindaci dei comuni associati siano membri di diritto del consiglio dell'unione. Le sedute del Consiglio dell'unione sono pubbliche. Lo statuto può, altresì, prevedere criteri di ponderazione del voto spettante ai componenti del consiglio.
 6. Lo statuto individua i poteri degli organi dell'unione, in quanto compatibili e idonei all'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi trasferiti all'unione, sulla base della disciplina statale degli organi dei comuni.
 7. La cessazione dalla carica nel proprio comune comporta l'immediata decadenza dalla carica nell'unione. Il consiglio elegge il nuovo componente della giunta nella prima seduta successiva al verificarsi della decadenza.
 8. L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni a essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni.
 9. L'unione può presentare richiesta per accedere ai contributi regionali relativi a funzioni e servizi a essa trasferiti.
 10. Competono all'unione gli introiti derivanti da tasse, tariffe e contributi relativi ai servizi affidati.
 11. Le unioni di comuni e i comuni nati da fusioni continuano a usufruire di tutti gli eventuali vantaggi, in termini di accesso a incentivi, semplificazioni, agevolazioni

e finanziamenti, di cui godono, per le loro piccole dimensioni, i comuni che le costituiscono, per il tempo e secondo le modalità stabilite con il regolamento di cui all'articolo 20.

ART. 19 - Destinatari dei contributi

1. La Regione incentiva lo sviluppo di forme stabili di gestioni associate di funzioni e servizi comunali, destinando contributi specifici e fornendo supporto tecnico, anche con attività di formazione e accompagnamento, prioritariamente a favore di:

- a) unioni di comuni lombarde.

[...]

ART. 20 - Concessione dei contributi regionali

1. I criteri di concessione dei contributi regionali alla forma associativa di cui all'articolo 19, comma 1, sono stabiliti con regolamento regionale, che disciplina altresì:

- a) la durata del contributo;

- b) le modalità di erogazione e revoca del contributo;

- c) l'individuazione dei servizi riferiti alle funzioni oggetto del contributo.

I contributi sono erogati nei limiti della disponibilità di bilancio.

2. L'unione beneficiaria di contributi concessi ai sensi del Titolo III provvede a trasmettere alla Regione una relazione sull'andamento dei servizi erogati in forma associata, redatta secondo le modalità previste dal regolamento di cui al comma 1.

3. Per l'erogazione dei contributi e per la determinazione della relativa entità, il regolamento tiene conto di:

- a) esercizio di ulteriori servizi e funzioni rispetto a quelli ricompresi nelle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del D.L. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010;

- b) numero delle funzioni e tipologia dei servizi associati;

- c) popolazione residente nei comuni aderenti e numero di comuni coinvolti;

- d) presenza nell'unione di comuni a svantaggio medio ed elevato ai sensi dell'articolo 2⁴⁴, della legge regionale 5 maggio 2004, n. 11 (Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni della Lombardia);

- e) presenza nell'unione di comuni non soggetti all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14 del D.L. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010;

- f) presenza di un unico segretario per l'unione e per un numero cospicuo dei comuni dell'unione;

- g) densità della popolazione residente nei comuni aderenti;

⁴⁴ La l. r. 11/2004 è stata abrogata in favore della l. r. 15 ottobre 2007, n. 25 - Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani, Art. 3;

- h) modalità di gestione che prevedano l'affidamento delle funzioni e dei servizi a uno o più uffici unici in sostituzione degli uffici dei comuni associati;
- i) differenze di capacità tributaria calcolata sulla base imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IMU.

3 bis.

4. Nei bandi regionali che prevedono la concessione di risorse a favore di comuni sono stabilite misure premiali per i comuni istituiti a seguito della fusione di due o più comuni contigui secondo le procedure previste dalla legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali).

4 bis. In caso di fusione, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera a), della L.R. 29/2006, di tutti i comuni aderenti a un'unione di comuni lombarda, al nuovo comune istituito a seguito della fusione spetta un contributo una tantum in misura pari all'ultimo contributo ordinario erogato all'unione di cui al presente comma. Il nuovo comune invia la richiesta di contributo entro la prima scadenza utile per le domande di contributo ordinario spettante alle unioni di comuni lombarde ai sensi del regolamento regionale di cui al presente articolo. La disposizione di cui al primo periodo si applica anche in caso di fusione per incorporazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della L.R. 29/2006; il comune incorporante invia la richiesta di contributo entro il termine di cui al secondo periodo.

[...]

Art. 20 bis - Istituzione del registro regionale delle unioni di comuni lombarde

1. E' istituito, presso la Giunta regionale, il registro regionale delle unioni di comuni lombarde. L'iscrizione al registro è condizione per l'accesso ai contributi di cui alla presente legge.
2. La Giunta regionale disciplina i termini e le modalità per l'iscrizione e la gestione del registro di cui al comma 1.

Art. 24 - Norme finali e abrogazioni

[...]

5. Le unioni di comuni lombarde trasmettono alla Regione l'atto costitutivo e lo statuto adottati o modificati ai sensi della presente legge. Lo statuto è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia.

(L. R. 27 giugno 2008, n. 19)

Regolamento Regionale 27 luglio 2009, n. 2 - Contributi alle unioni di comuni lombarde, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali) e.s.m.i

Il Regolamento redatto nel 2009⁴⁵ disciplina attuando quanto era previsto con la L.R. 19/2008: i criteri di concessione, la durata, le modalità di erogazione e di revoca dei contributi regionali alle unioni di comuni lombarde, nonché l'individuazione dei servizi relativi alle funzioni oggetto del contributo riferibili alle missioni e ai programmi delle voci di spesa del bilancio armonizzato.

Per poter usufruire dei contributi stanziati dalla Regione, le unioni di comuni devono garantire entrambe le condizioni:

- Esercizio di almeno 5 delle funzioni fondamentali e di tutti i servizi ad esse riferite (elencati nella tabella "2" dell'Allegato A del Regolamento Regionale 27 gennaio 2016, n. 2⁴⁶)
- Esercizio della funzione A) "Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo" e della funzione D) "Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale" riferiti alla tabella "2" dell'Allegato A, per tutti i comuni aderenti con popolazione fino a 5.000 abitanti o con popolazione fino a 3.000 abitanti per i comuni appartenuti o appartenenti a comunità montana.

Esistono due tipologie di contributo regionale:

⁴⁵ Regolamento Regionale 27 luglio 2009

⁴⁶ Allegato A del Regolamento Regionale 27 luglio 2009 sostituito con nuovo Allegato nel Regolamento Regionale 27 gennaio 2016, n. 2

- Ordinario annuale finalizzato al sostegno delle spese necessarie allo svolgimento della gestione associata di funzioni e servizi comunali riferibili alle missioni e ai programmi delle voci di spesa del bilancio armonizzato;
- Straordinario, finalizzato al sostegno delle spese di investimento necessarie per l'avvio e per la continuità della gestione associata di funzioni e servizi comunali riferibili alle missioni e ai programmi delle voci di spesa del bilancio armonizzato.

Oltre a questi possono avvenire inoltre sia maggiorazioni del contributo base (distinte per servizio e per comune), che maggiorazioni straordinarie (copertura del 50% spese per dotazioni tecnologiche e informatiche, adeguamento impianti, automezzi per l'erogazione dei servizi).

Art. 2. Requisiti per l'accesso e destinatari dei contributi

[...]

1. Possono accedere ai contributi di cui all'articolo 1, comma 1, e presentare domanda di concessione del contributo, secondo le condizioni e le modalità stabilite dal presente regolamento, le unioni iscritte nel registro regionale delle unioni di comuni lombarde entro il 31 dicembre dell'anno precedente al termine per la presentazione della domanda di concessione del contributo straordinario ovvero entro il primo di aprile dell'anno di presentazione della domanda di concessione del contributo ordinario ai sensi dell'articolo 10; la richiesta di iscrizione al registro deve essere inviata alla Regione entro il novantesimo giorno antecedente i termini previsti dal presente comma.
2. Le unioni esercitano la gestione associata di funzioni e servizi all'interno degli ambiti territoriali di riferimento, di cui all'articolo 17, comma 2, della L.R. 19/2008, salve eventuali deroghe all'ambito territoriale ai sensi dell'articolo 20.
3. Le unioni accedono ai contributi in presenza di entrambe le seguenti condizioni: a) esercizio, ai sensi dell'articolo 18, comma 2 della L.R. 19/2008, per tutti i comuni aderenti di almeno cinque delle funzioni fondamentali e di tutti i servizi ad esse riferite elencati nella tabella "2" dell'Allegato A; b) esercizio della funzione A) "Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo" e della funzione D) "Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale" di cui alla tabella "2" dell'Allegato A, per tutti i comuni aderenti con popolazione fino a 5.000 abitanti o con popolazione fino a 3.000 abitanti per i comuni appartenuti o appartenenti a comunità montana.
4. I comuni non aderenti all'unione che gestiscono in forma associata funzioni e servizi con la stessa, mediante convenzioni, sono esclusi dall'erogazione del contributo.

Art. 4 Contributo regionale

1. Il contributo regionale può essere:
 - a) Ordinario annuale finalizzato al sostegno delle spese necessarie allo svolgimento della gestione associata di funzioni e servizi comunali riferibili alle missioni e ai programmi delle voci di spesa del bilancio armonizzato;
 - b) Straordinario, finalizzato al sostegno delle spese di investimento necessarie per l'avvio e per la continuità della gestione associata di funzioni e servizi comunali riferibili alle missioni e ai programmi delle voci di spesa del bilancio armonizzato.
2. Ai fini della determinazione del contributo, la popolazione residente nei comuni che costituiscono l'Unione dei comuni viene calcolata sulla base dell'ultimo dato dell'Istituto nazionale di statistica disponibile al 1° gennaio dell'anno precedente il termine di presentazione della domanda per la concessione del contributo.
3. La concessione del contributo di cui al comma 1 è effettuata nei limiti dello stanziamento annuale di bilancio.
4. Se il totale dei contributi erogabili in base alla presentazione delle domande eccede le risorse finanziarie annualmente disponibili, il contributo spettante alle unioni è proporzionalmente ridotto in ragione della disponibilità e ripartito tra gli aventi diritto.

Art. 5 Contributo annuale ordinario

1. Il contributo annuale ordinario è corrisposto, ad esercizio in corso, a copertura delle spese di erogazione dei servizi riferiti a ciascuna funzione oggetto del contributo come elencati nella tabella '2' dell'Allegato A.
2. Ai fini dell'erogazione del contributo di cui al comma 1 l'unione deve:
 - a) Esercitare almeno cinque funzioni, da parte di tutti i comuni aderenti, tra quelle elencate nella tabella '2' dell'Allegato A, unitamente all'esercizio per tutti i comuni aderenti con popolazione fino a 5.000 abitanti o con popolazione fino a 3.000 abitanti per i comuni appartenuti o appartenenti a comunità montana, della funzione A) e della funzione D) ai sensi del comma 3, dell'articolo 2;
 - b) Esercitare per almeno due comuni ogni eventuale funzione fondamentale, ulteriore alle cinque di cui alla lett. a), e ogni eventuale servizio non riferito a funzioni fondamentali di cui alla tabella '2' dell'Allegato A.
3. Il contributo è costituito dalla sommatoria del contributo base di cui al comma 4, computato per servizio e per comune, e dalle maggiorazioni determinate, ai sensi dell'articolo 6, in base ai criteri di cui al comma 3 dell'articolo 20 della l.r. 19/2008.
4. Il contributo base è calcolato per ciascun comune moltiplicando il peso attribuito ad ogni servizio indicato nella tabella di cui al comma 1, per un valore di € 0,10 per i primi tre anni di esercizio della gestione associata per ciascun residente in ogni comune associato. Il valore di cui al precedente periodo decresce progressivamente di € 0,02 per anno, fino ad un valore minimo di € 0,02 per gli anni successivi. Ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della legge regionale 5 maggio 2004, n. 11 (Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni della Lombardia), il valore di € 0,10 è raddoppiato a € 0,20 per i piccoli comuni lombardi. Per questi comuni decresce fino ad un valore minimo di € 0,04.

5. Ai fini del calcolo dell'importo di cui al comma 4, al numero dei residenti dei comuni dell'unione vengono apportati i seguenti correttivi:
 - a) Se la popolazione è inferiore a 2.000 residenti, è considerata pari a 2.000;
 - b) Se la popolazione è superiore a 7.000 residenti, è considerata pari a 7.000;
 - c) Se la popolazione complessiva dei comuni dell'unione è superiore a 50.000 residenti, è considerata pari a 50.000.
6. Qualora ricorrano i presupposti di cui alla lettera c) del comma 5, il numero dei residenti di ciascun comune viene proporzionalmente ridotto.';

Art. 6 Maggioranza di contributo base

1. Alla somma computata ai sensi dell'articolo 5, comma 4, sono apportate maggiorazioni calcolate sul contributo base, distinte per servizio e per comune e calcolate separatamente in base ai seguenti criteri:
 - a) esercizio di ulteriori servizi rispetto a quelli ricompresi nelle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del d.l. 78/2010;
 - b) numero delle funzioni e tipologia dei servizi associati;
 - c) numero dei comuni coinvolti nella gestione associata;
 - d) presenza nell'unione di comuni a svantaggio medio ed elevato ai sensi dell'articolo 2, della l.r. 11/2004;
 - e) presenza nell'unione di comuni che superano la soglia demografica di 5.000 o di 3.000 abitanti per i comuni appartenenti o appartenuti a comunità montana;
 - f) presenza di un unico segretario per l'unione e per tutti i comuni dell'unione per le unioni fino a 3 comuni, per almeno 3 comuni per le unioni con più di 3 comuni;
 - g) densità della popolazione residente nei comuni aderenti;
 - h) modalità di gestione che prevedano l'affidamento delle funzioni e dei servizi a uno o più uffici unici in sostituzione degli uffici dei comuni associati;
 - i) differenze di capacità fiscale calcolata sulla base imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IMU.
2. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo in base al criterio di cui al comma 1, lett. a), nella misura dell'1 per cento per ogni servizio non riferibile a funzioni fondamentali elencato nella tabella '2' dell'Allegato A.
3. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera b), calcolata relativamente al numero delle funzioni, in base alle percentuali indicate nella tabella '3' dell'Allegato A.
4. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera c), calcolata in base alle percentuali indicate nella tabella '4' dell'Allegato A.
5. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera d), per il singolo comune in misura pari al 3 per cento, se classificato a elevato livello di svantaggio, e pari all'1 per cento, se classificato a medio livello di svantaggio ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 11/2004.
6. La maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera e), è per il singolo comune per ogni servizio all'unione, in misura pari al 5 per cento.
7. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera f), erogata in presenza di un unico segretario per tutti i comuni dell'unione per le unioni fino a tre comuni o per almeno 3 comuni per le unioni con più di 3 comuni, ed

è calcolata nella misura del 2 per cento per ogni comune aderente all'unione con un unico segretario.

8. La maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera g) è calcolata nella misura del 2 per cento a ciascun comune con densità inferiore a 400 residenti per chilometro quadrato, aderente all'unione.
9. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo nella misura del 40 per cento in base al criterio di cui al comma 1, lettera h), quando l'insieme delle attività di cui si compone il servizio viene trasferito e unificato presso un ufficio unico dell'unione, dotato di un unico responsabile, al cui funzionamento i comuni provvedono principalmente con il macroaggregato 'trasferimenti' nella spesa corrente del bilancio relativa a tale servizio. La maggiorazione è calcolata se il personale dell'ufficio unico è dipendente di ruolo dell'unione. L'importo della maggiorazione è recuperato nel saldo del contributo dell'anno successivo nel caso in cui si dovessero rilevare spese relative ai macroaggregati 'personale' e 'acquisizione di servizi' nel conto consuntivo dell'anno di riferimento, anche in uno solo dei comuni aderenti, in riferimento al servizio trasferito all'ufficio unico. Non sono considerate le spese per 'acquisizione di servizi' che ai sensi della normativa vigente in materia sono attribuite alla competenza del singolo comune.
10. L'unione percepisce una maggiorazione del contributo secondo il criterio di cui al comma 1, lettera i), che viene determinata secondo i criteri e con le modalità di cui all'Allegato 'C ter'. La maggiorazione è calcolata per ciascun comune con capacità fiscale inferiore a quella media regionale nella misura del valore della capacità fiscale di ciascun comune fino ad un massimo del 10 per cento. Il dirigente della struttura regionale competente per i rapporti con gli enti locali, annualmente approva un decreto che aggiorna la percentuale della maggiorazione dovuta ai comuni aderenti, anche avvalendosi degli enti di cui all'Allegato A1, sezione 1, della l.r. 30/2006, ai sensi dell'articolo 1, commi 1 ter e 1 quater della medesima legge.';

Art. 7 Contributi straordinari

1. Il contributo straordinario è erogato alle unioni per le spese di investimento delle gestioni associate a copertura del 50 per cento delle spese totali relative a dotazioni tecnologiche e informatiche, adeguamento impianti, automezzi per l'erogazione dei servizi, fino ad un importo massimo di € 20.000 annuali.
2. Le spese di investimento ammissibili sono quelle elencate nell'Allegato C.';

Art. 8 Progetto di gestione associata

1. L'unione approva una progetto per l'avvio della gestione associata delle funzioni e di ogni servizio ad esse relativi affidati dai comuni aderenti, elaborata secondo i contenuti e i criteri di cui all'Allegato B, da presentare unitamente alla domanda di contributo straordinario.
2. L'adesione all'unione di nuovi comuni o l'aggiunta di nuove funzioni gestite in forma associata dall'unione comporta l'integrazione del progetto secondo i contenuti e criteri di cui all'Allegato B.';

Art. 9 Rendiconto annuale

1. L'Unione trasmette, allegandoli alla domanda di contributo ordinario annuale, il rendiconto annuale, dell'unione e dei comuni aderenti, dell'esercizio finanziario dell'anno precedente a quello di concessione del contributo, unitamente ad una relazione annuale che elabora un'analisi sull'utilizzo del contributo erogato, ai sensi dell'articolo 20, comma 2, della l.r. 19/2008.
2. Nel caso in cui l'unione già beneficiaria non presenti alcuna domanda di contributo, la documentazione di cui al comma 1 deve essere trasmessa entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di erogazione del contributo.
3. La mancata trasmissione della documentazione di cui al comma 1 costituisce motivo di revoca del contributo ordinario concesso nell'anno precedente ai sensi dell'art. 18, comma 2, lett. d).
- 3 bis. La relazione annuale di cui al comma 1 consiste nel prodotto dell'elaborazione dei dati economici, amministrativi e organizzativi inseriti dall'unione, ai sensi dei commi 1 e 2, nella piattaforma informativa regionale dedicata alla stessa relazione annuale, accessibile tramite il sito '<https://relazioneannuale.rl2.it/>'. L'inserimento, da parte dell'unione, dei dati di cui al precedente periodo nella piattaforma informativa regionale equivale alla trasmissione alla Regione della relazione di cui all'articolo 20, comma 2, della l.r. 19/2008 e al comma 1 del presente articolo.

Art. 10 Termine per la presentazione di domande di contributo

3. La domanda per la concessione del contributo ordinario è presentata all'ufficio territoriale regionale, competente per territorio, entro e non oltre il 10 maggio di ogni anno quando non diversamente stabilito con deliberazione della Giunta regionale. Per la Città metropolitana di Milano, la struttura regionale alla quale presentare la domanda è quella competente per i rapporti con gli enti locali, ove non sussista un ufficio territoriale regionale, competente per territorio.
2. La domanda per la concessione del contributo straordinario di cui all'articolo 7è presentata all'ufficio territoriale regionale, competente per territorio, entro e non oltre il 31 gennaio di ogni anno, quando non diversamente stabilito con deliberazione della Giunta regionale. Per la Città metropolitana di Milano la struttura regionale alla quale presentare la domanda di contributo straordinario è quella competente per i rapporti con gli enti locali, ove non sussista un ufficio territoriale regionale, competente per territorio.
3. Le modalità di presentazione delle domande di contributo, la relativa modulistica e l'eventuale documentazione da allegare, ulteriore rispetto a quella di cui all'articolo 11, sono stabilite con decreto del dirigente della struttura competente per i rapporti con gli enti locali, da pubblicare sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (BURL).
4. Non sono ammesse a contributo le unioni che presentano domanda oltre i termini di cui ai commi 1 e 2.

Art. 11 - Documentazione per il contributo ordinario e straordinario

1. L'unione allega alla domanda di contributo:
 - a) il progetto di gestione associata di cui all'articolo 8, nel caso in cui l'unione non abbia mai fatto richiesta di contributo ordinario o straordinario per l'avvio della gestione associata;
 - b) dichiarazione attestante il requisito di cui all'articolo 2, comma 3, lett. b) di cui all'Allegato B;
 - c) la relativa modulistica debitamente compilata e l'eventuale documentazione di cui all'articolo 10, comma 3.
2. L'unione allega alla domanda di contributo ordinario annuale:
 - a) il rendiconto annuale, dell'unione e dei comuni aderenti, dell'esercizio finanziario dell'anno precedente a quello di concessione del contributo, nello stesso formato previsto in base alla normativa statale vigente in materia in materia, unitamente alla relazione annuale;
3. In caso di integrazione di nuove funzioni in gestione associata o adesione di nuovi comuni, l'unione allega alla domanda l'integrazione o la revisione del progetto di gestione associata.

Art. 13 - Istruttoria delle domande, rettifiche, integrazioni e chiarimenti. Provvedimento di concessione del contributo

1. Ferma restando la possibilità di acquisire chiarimenti, rispetto alla documentazione ricevuta, se nel corso dell'attività istruttoria a cura delle strutture di cui all'articolo 10, commi 1 e 2, la domanda e la documentazione allegata risultano incomplete o irregolari, la struttura regionale competente comunica agli enti richiedenti i motivi che ostano all'ammissione, parziale o totale, al contributo.
2. Gli enti richiedenti possono, entro e non oltre il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, inviare rettifiche, integrazioni e chiarimenti.
3. Decorsi inutilmente i termini di cui al comma 2, le domande non sono ammesse a contributo.
4. Le domande in possesso dei requisiti ai sensi della l.r. 19/2008 e del presente regolamento sono dichiarate ammissibili a contributo con decreto del dirigente della struttura di cui al comma 1.

Art. 14 - Conclusione dell'istruttoria e provvedimento di concessione del contributo

1. Le strutture di cui all'articolo 13, comma 1 concludono l'istruttoria delle domande pervenute e ne trasmettono gli esiti alla struttura regionale competente per i rapporti con gli enti locali.
2. La trasmissione degli esiti di cui al comma 1 si effettua mediante compilazione del modello stabilito con decreto del dirigente della struttura competente per i rapporti con gli enti locali entro sessanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione della domanda e/o di presentazione delle rettifiche e integrazioni e chiarimenti o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui all'articolo 13, comma 2.

3. La struttura di cui al comma 2 adotta il provvedimento di concessione del contributo entro novanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione della domanda.
- 3 bis. I termini per la trasmissione degli esiti dell'istruttoria e per la concessione del contributo straordinario sono ridotti a metà rispetto ai termini previsti dai commi 2 e 3 del presente articolo.
4. Nel caso di cui all'articolo 13, comma 1, i termini per l'adozione del provvedimento di concessione del contributo iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle rettifiche ed integrazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui all'articolo 13, comma 2.

Art. 15 - Modalità di erogazione del contributo straordinario

1. Il contributo straordinario di cui all'articolo 7, è erogato con le seguenti modalità:
 - a) il 50 per cento del contributo previsto sui servizi viene liquidato con il provvedimento di concessione del contributo straordinario a titolo di anticipazione;
 - b) il 50 per cento del contributo previsto viene liquidato a saldo, previa presentazione di fatture alle quali sono allegati i relativi mandati di pagamento.
2. Le fatture dell'unione devono essere inviate entro e non oltre il 15 ottobre dello stesso anno in cui è stata presentata la domanda.
3. Sono ammesse a contributo le fatture relative all'anno in cui si è presentata la domanda.

Art. 16 - Modalità di liquidazione del contributo ordinario

1. Il contributo ordinario viene liquidato contestualmente al provvedimento di concessione entro l'anno finanziario di riferimento.
2. Gli importi dei contributi successivi alla prima annualità sono proporzionalmente ridotti rispetto alle somme concesse nell'anno precedente qualora, sulla base della rendicontazione trasmessa, non sia comprovata una spesa uguale o superiore al contributo concesso a titolo di anticipazione relativamente a ciascun servizio.
- 2 bis. L'importo complessivo del contributo successivo alla prima annualità è ridotto nel caso in cui la somma da decurtare sul singolo servizio sia superiore al contributo concesso a titolo di anticipazione.
- 2 ter. Per la funzione 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" di cui all'Allegato A, tabella 2, la riduzione di cui al comma 2 è calcolata non sul singolo servizio ma sull'insieme dei servizi riferiti alla funzione.

Art. 17 - Durata dei contributi

1. Riguardo alla durata dei contributi di cui all'articolo 1, comma 1, si applica quanto previsto dagli articoli 4 e 6 del presente regolamento.

Art. 18 - Revoca del contributo

1. Ai fini del presente regolamento, la revoca del contributo consiste nel provvedimento adottato dal dirigente della struttura regionale competente per i rapporti con gli enti locali, su proposta del dirigente dell'ufficio territoriale regionale, competente per territorio, presso il quale è stata presentata la domanda di contributo, con il quale si dispone che il contributo concesso deve essere in tutto o in parte restituito. Per la Città metropolitana di Milano, l'istruttoria e l'adozione del provvedimento di revoca del contributo spettano alla struttura regionale competente per i rapporti con gli enti locali, ove non sussista un ufficio territoriale regionale, competente per territorio. Ove sussista un ufficio territoriale regionale, competente per il territorio della Città metropolitana di Milano, il provvedimento di cui al presente comma è adottato dal dirigente della struttura regionale competente per i rapporti con gli enti locali, su proposta del dirigente dell'ufficio territoriale regionale presso il quale è stata presentata la domanda di contributo.
2. La revoca totale del contributo ordinario si ha in caso di:
 - a) perdita del requisito di cui all'articolo 2, comma 1;
 - b) perdita del requisito di cui all'articolo 2, comma 2;
 - c) perdita dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 3;
 - d) mancata trasmissione del rendiconto annuale dell'esercizio finanziario dell'anno precedente a quello di concessione del contributo e della relazione annuale ai sensi dell'art. 9, del presente regolamento.
3. La revoca parziale del contributo ordinario si ha, quando non sia applicabile la riduzione del contributo di cui all'articolo 16, comma 2, in caso di rendicontazione che comprovi una spesa inferiore al contributo concesso a titolo di anticipazione relativamente a ciascun servizio se l'unione non presenta la domanda nell'anno successivo alla concessione del contributo.
4. Il procedimento di revoca del contributo ordinario è avviato con assegnazione all'unione inadempiente di un termine non superiore a 30 giorni entro il quale provvedere all'invio della documentazione richiesta o al ripristino dei requisiti; il provvedimento di revoca è adottato in caso di mancata o incompleta trasmissione nei termini della documentazione richiesta o in caso di mancato ripristino dei requisiti.
5. La revoca totale o parziale del contributo straordinario si ha nelle seguenti situazioni:
 - a) quando non sono state depositate fatture e mandati di pagamento;
 - b) quando la documentazione comprova spese inferiori rispetto all'importo anticipato dalla Regione.
6. Il procedimento di revoca del contributo straordinario è avviato con assegnazione all'unione inadempiente di un termine non superiore a 30 giorni entro il quale provvedere all'invio della documentazione richiesta; il provvedimento di revoca è adottato in caso di mancata o incompleta trasmissione della documentazione richiesta entro il termine assegnato.

Art. 19 - Verifiche

1. La struttura regionale competente per i rapporti con gli enti locali, può effettuare verifiche d'ufficio sull'operatività della gestione associata, previo accordo sui tempi di svolgimento con l'unione beneficiaria dei contributi di cui al presente regolamento.

Art. 20 - Deroche all'ambito territoriale

1. Ai fini della deroga di cui all'articolo 17, comma 2 della l.r. 19/2008, l'ambito territoriale può essere ritenuto idoneo a garantire l'efficace, l'efficiente ed economica gestione dei servizi in forma associata in presenza di una delle seguenti situazioni territoriali e condizioni funzionali:
 - a) unioni costituite a seguito di trasformazione di altre forme associative che già gestivano funzioni e servizi in forma associata;
 - b) comuni che appartengono ad ambiti territoriali diversi ma che motivano la deroga in ragione dell'omogeneità del territorio interessato dalla gestione associata in termini di maggiore efficacia, efficienza ed economicità.
2. I comuni interessati trasmettono alla struttura regionale competente per i rapporti con gli enti locali, la richiesta di deroga motivata compilata ai sensi dell'Allegato "C bis" al presente regolamento".
3. Il provvedimento di deroga è adottato con deliberazione della Giunta regionale.

Art. 22 - Disposizioni transitorie e finali

1. Il requisito di cui all'articolo 2, comma 3, lett. b), nel primo anno di applicazione del regolamento recante "Modifiche al regolamento regionale 27 luglio 2009, n. 2 (Contributi alle unioni di comuni lombarde, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali)", si applica limitatamente ad una delle due funzioni indicate.
- 1 bis. Il requisito dell'iscrizione nel registro regionale delle unioni di comuni lombarde entro i termini di cui all'articolo 2, comma 1, si applica a partire dalla presentazione delle domande di concessione del contributo ordinario o straordinario per l'annualità 2017. In prima applicazione del presente comma, la scadenza per l'invio alla Regione della richiesta di iscrizione al registro regionale delle unioni di comuni lombarde è posticipata, per l'annualità 2016, al sessantesimo giorno precedente ai termini di cui all'articolo 2, comma 1, per le unioni costituite entro la scadenza di cui al presente periodo e composte da almeno un comune che abbia rinnovato i propri organi elettivi nell'anno 2016.
2. Per il primo anno di applicazione del regolamento di cui al comma 1, la domanda di concessione del contributo straordinario, di cui all'articolo 7, è presentata entro e non oltre il 31 ottobre, unitamente alle fatture con allegati i relativi mandati di pagamento.
3. Le unioni che sono già beneficiarie di contributi ai sensi del presente regolamento, sulla base di una scheda progettuale già approvata, non presentano, con la domanda di

- contributi, il progetto di gestione associata di cui all'art. 8, ferme restando eventuali integrazioni conseguenti all'adesione di nuovi comuni o all'aggiunta di nuove funzioni.
4. Per i comuni aderenti a unioni di comuni lombarde, anche svantaggiati ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 11/2004, che hanno già beneficiato di contributi per l'esercizio effettivo in gestione associata di funzioni e servizi comunali ai sensi del presente regolamento e che successivamente aderiscono ad altre unioni, il valore del contributo base viene calcolato tenendo conto del numero degli anni per i quali si è già beneficiato del contributo e decresce progressivamente fino al valore minimo di cui al comma 4 dell'articolo 5.
 5. Ai fini del calcolo della maggiorazione di cui all'articolo 6, comma 5, nel caso in cui due o più comuni svantaggiati, ai sensi dell'art. 2 della l.r. 11/2004, aderenti all'unione si fondano ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. a) della l.r. 29/2006, al nuovo comune istituito a seguito di fusione, viene attribuita la classe di svantaggio di maggior favore. La disposizione di cui al primo periodo si applica in caso di fusione per incorporazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lett. a) della l.r. 29/2006.
 6. Ai fini dell'applicazione del criterio di cui al comma 1, lettera i), dell'articolo 6, per la determinazione della capacità fiscale procapite di ciascun comune aderente all'unione, si fa riferimento all'articolo 43, comma 5 quater, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.
 7. Le modifiche agli allegati, successive alla data di entrata in vigore del regolamento recante modifiche al regolamento regionale 27 luglio 2009, n. 2 "Contributi alle unioni di comuni lombarde, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali)", sono approvate con deliberazione della Giunta regionale.

(R. R. 27 luglio 2009, n.2)

In sintesi le unioni dei comuni sono enti locali che aggregano comuni per esercitare in modalità associata la gestione di almeno 5 delle funzioni fondamentali, definite da Art. 14, comma 27, del D.L. 78 del 31 maggio 2010 e successivamente modificati dall'Art. 19, comma 1, lettera a, della Legge 135 del 7 agosto 2012; con lo scopo di ridurre i costi nella gestione di servizi e funzioni, ampliare il numero dei servizi forniti ai cittadini e migliorare la qualità del servizio erogato. Per costituirsi unione dei comuni lombarda è necessario che l'aggregazione dei comuni sottoscriva un atto costitutivo redatto ai sensi dell'art. 18 della L.R. 19/2008, insieme allo statuto dell'unione. Lo statuto stabilisce la sede, le funzioni e la durata dell'unione che deve essere comunque non inferiore ai 10 anni.

Per accedere ai contributi della Regione per le gestioni associate in Lombardia (ai sensi del regolamento regionale 2/2009), i servizi esercitati in forma associata devono essere almeno 4.

(Lombardia, Semplificazione e digitalizzazione, 2016)

Deliberazione Giunta Regionale n. X/3304 Seduta del 27/03/2015

La Regione Lombardia ha designato con la D.G.R. n. X/3304 del 2015 il Registro delle unioni dei comuni Lombardi.

A controllo di tale Registro viene designato un dirigente che provvede ad aggiornarlo, apportando opportune modifiche nel caso di nuova iscrizione o cancellazione dai registri.

La Regione ha pubblicato in merito al Registro per l'attuazione di unioni:

DISCIPLINA RELATIVA ALLE MODALITÀ DI ISCRIZIONE E CANCELLAZIONE DAL REGISTRO DELLE UNIONI DI COMUNI LOMBARDE

FINALITÀ PRINCIPALI

- Il monitoraggio e la conoscenza dell'organizzazione a livello territoriale dei comuni lombardi;
- La valorizzazione e il sostegno delle realtà che svolgono in forma associata funzioni e servizi comunali e garantiscono una gestione efficace, efficiente ed economica.

REQUISITI

Possono iscriversi al Registro le unioni di comuni costituite ai sensi dell'art. 18 della Legge Regionale n. 19/2008.

- Devono esercitare almeno cinque delle funzioni fondamentali previste all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 31 maggio 2010, n. 122;
- Gli organi dell'unione di comuni sono il Presidente, la Giunta e il Consiglio;
- Nella costituzione del Consiglio dell'unione di comuni si deve garantire la rappresentanza delle minoranze e di ogni comune appartenente all'unione.
- La durata dell'unioni di comuni non deve essere inferiori a 10 anni;

- Lo Statuto deve stabilire gli effetti, anche sanzionatori, del recesso di un comune prima della scadenza di durata dell'unione di comuni. 9/2008.

PROCEDIMENTO DI ISCRIZIONE

Il procedimento di iscrizione si suddivide in due fasi:

- 1) Compilazione modulo "Richiesta iscrizione al Registro delle unioni di comuni lombarde" e invio tramite posta elettronica. Nel caso in cui l'unione di comuni abbia effettuato la pubblicazione dello Statuto sul Bollettino Ufficiale di Regione Lombardia indica nella richiesta il numero e la data di pubblicazione del bollettino. In caso contrario l'unione di comuni allega alla richiesta copia dello Statuto dell'unione di comuni.

La richiesta deve contenere l'indicazione del soggetto che dovrà accedere all'applicativo, che può essere il legale rappresentante dell'ente o suo delegato.

- 2) Perfezionamento della registrazione tramite l'accesso all'applicativo dedicato alla "Gestione Associata"

La documentazione necessaria per perfezionare l'iscrizione è la seguente:

- atto costitutivo dell'unione di comuni;
- delibera di ratifica nomine consiglieri e assessori delle unioni di comuni;
- delibere dei singoli comuni di attribuzione all'unione di comuni delle funzioni fondamentali.

VARIAZIONI SUCCESSIVE

Sono di competenza dell'unione di comuni, devono essere inserite nell'applicativo e comunicate entro 30 giorni dall'avvenuta variazione, eventuali modifiche inerenti:

- La composizione dei comuni appartenenti all'unione di comuni;
- Le funzioni svolte dall'unione per i comuni aderenti;

- I dati anagrafici dell'unione di comuni presenti nel registro e dichiarati nel modulo di iscrizione al Registro;
- La nomina di un nuovo Presidente dell'unione di comuni;
- La composizione del consiglio o della giunta dell'unione di comuni.

CANCELLAZIONE

La cancellazione dal registro delle unioni di comuni avviene:

- Su istanza di parte, che specifica il motivo della richiesta di cancellazione, presentata dal legale rappresentante dell'unione di comuni;
- D'ufficio, il dirigente dell'ufficio competente adotta il provvedimento di cancellazione.

L'unione ha l'obbligo di comunicare annualmente, entro il 31 gennaio, il mantenimento dei requisiti richiesti per l'iscrizione al registro e di trasmettere alla struttura competente la relativa certificazione firmata dal legale rappresentante dell'ente, pena la cancellazione del registro.

L'iscrizione al Registro delle unioni di comuni lombarde è condizione necessaria per poter accedere ai contributi regionali previsti dal Regolamento Regionale n. 2/2009.

(Lombardia, Semplificazione e digitalizzazione, 2016)

1.3 L'ASSOCIAZIONISMO TRA COMUNI NEL PANORAMA EUROPEO

In Europa ogni Paese, puntando ad una migliore gestione delle risorse economiche sempre più limitate, sta attuando una politica di *decentralizzazione*, agendo direttamente sulle autonomie locali, interagendo con le tradizioni amministrative di ciascuna Nazione.

Il modello organizzativo presente in ciascun Stato dell'Unione Europea è direttamente collegato ai valori e alle tradizioni propri di ciascun paese membro. Questo modello deve essere integrato con quegli strumenti della gestione pubblica orientati all'*efficienza* e alla *flessibilità*.

Numerosi paesi europei (Belgio, Francia, Germania, Italia, Spagna, Svizzera) sono caratterizzati dalla presenza di una forte frammentazione delle municipalità locali.

Il metodo di azione per far fronte a tale problema si basa su due strategie:

- Processo di aggregazione imposto dall'alto;
- Forme di collaborazione attuate volontariamente.

Lo sviluppo di forme di associazionismo che si è creato tra enti locali è diventato l'elemento chiave per giungere ad un miglioramento delle funzioni e dei servizi pubblici forniti, oltre ad una migliore capacità di soddisfare gli utenti.

L'unione di comuni coinvolgendo i soggetti operanti sul territorio, attraverso il meccanismo della concertazione istituzionale⁴⁷, del partenariato⁴⁸, della programmazione partecipata⁴⁹ ed integrata, realizza gli obiettivi della politica di sviluppo del territorio promossa dalla Comunità Europea. (Formez, s.d.⁵⁰)

⁴⁷ La concertazione istituzionale rappresenta il confronto e cooperazione tra i diversi livelli di governo.

⁴⁸ Il partenariato è un accordo di natura economica, sociale, politica fra due o più enti o imprese per il conseguimento di obiettivi comuni.

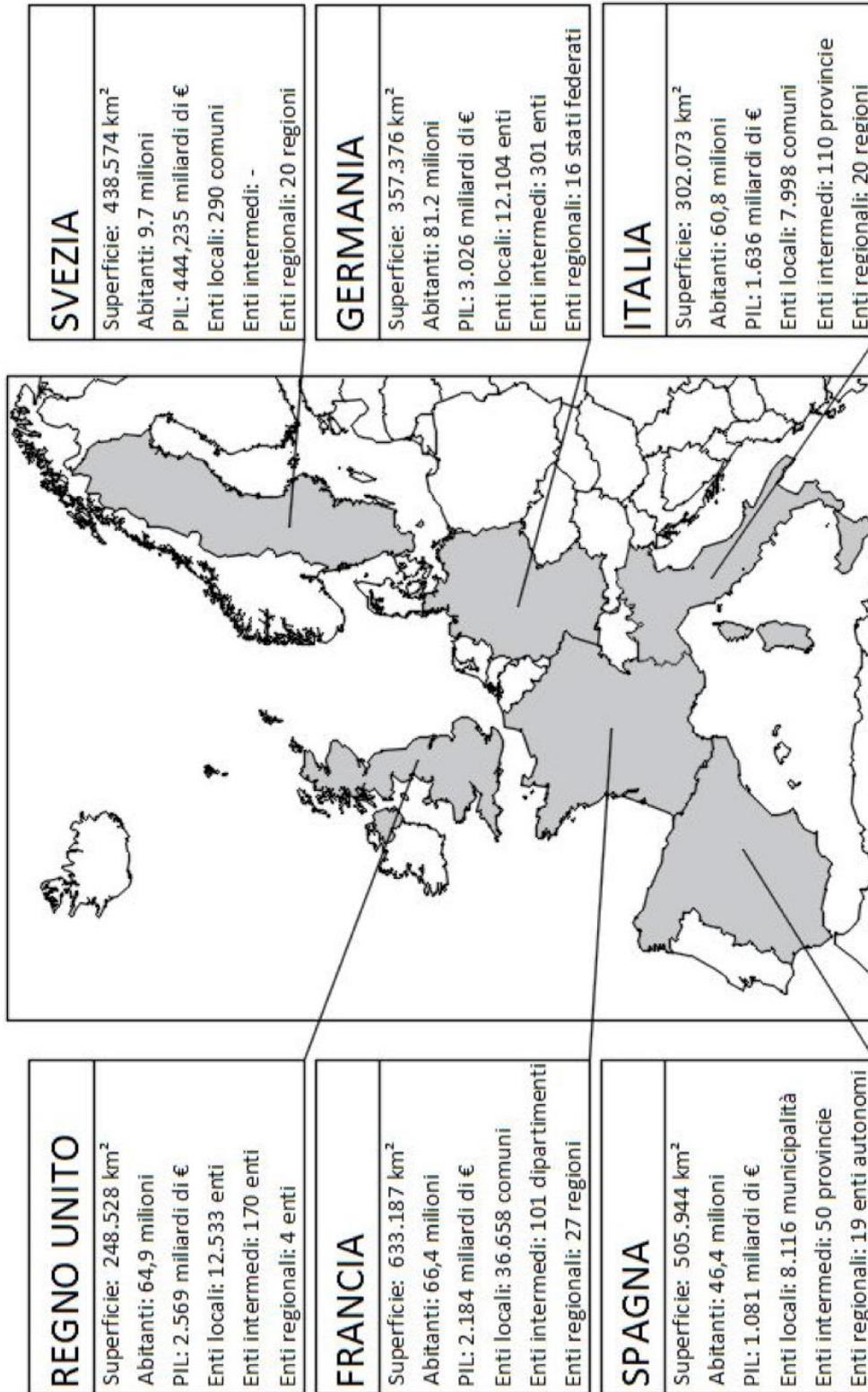
⁴⁹ La programmazione partecipata viene utilizzata per favorire un processo collettivo attraverso cui cittadini e gruppi sociali possano "dare nome" alle condizioni di fragilità diffusa e di precarietà che viviamo

⁵⁰ (s.d.) per le citazioni sta ad indicare sine data

Nella Figura 1.1 sono sintetizzate le strategie di aggregazione di enti locali, utilizzate in Francia, Germania, Spagna, Italia, Gran Bretagna e Svezia. Tranne la Svezia in cui troviamo 2 livelli di governo: locali e regionali, in tutti gli altri Paesi sopra elencati sono presenti 3 livelli: locali, intermedi e regionali.

Si può notare come vi sia una sostanziale differenza nella quantità di abitanti presenti in Svezia rispetto agli altri Paesi. Mentre in Svezia si ha una popolazione che si aggira attorno ai 9.7 milioni di abitanti, quella degli altri Stati è compresa tra i 46,4 milioni della Spagna e gli 81,2 milioni della Germania.

Figura 1.1 Livelli di governo di 6 grandi Paesi d'Europa 2015



Fonte: <https://europa.eu>, elaborazioni Axteria su dati Eurostat, CCRE

1.3.1 La Francia

La Francia è composta da tre livelli di governo come detto, di seguito vengono elencate le sue caratteristiche principali, come ad esempio: la superficie comunale, la popolazione, il numero di enti locali presenti sul territorio. Inoltre viene indicato schematicamente come essa abbia affrontato il problema del gran numero di enti locali di piccole dimensioni presenti nel suo territorio elencando le leggi emanate per far fronte a tale problema e le eventuali forme di intercomunalità introdotte.

Tabella 1.2 La Francia e i suoi livelli di governo.

FRANCIA			
Superficie	633.187 Km ²	Sup. media per comune	17 Km ²
Pop. (2015)	66.400.000 abitanti	% pop. totale dell'U.E. (2015)	13,11 %
N° Comuni (2015)	36.658	Pop. Media per comune	1.811 abitanti
Leggi di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> • Legge CHEVENEMENT, n° 586, del 12 luglio 1999; • Legge n° 2010-1563 del 16 dicembre 2010. 		
Forme di Intercomunalità	<p>Sindacato intercomunale di gestione:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. SIVU 2. SIVOM <p>Sindacato intercomunale di progetto investito di un proprio sistema fiscale (EPCI), che prevede quattro livelli di intercomunalità:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. COMUNITÀ DI COMUNI (Communauté de communes) 2. COMUNITÀ D'AGGLOMERATO (Communauté d'agglomération) 3. COMUNITÀ URBANE (Communauté urbaine) 4. METROPOLI (Métropole) <p>Gli EPCI rappresentano la struttura intercomunale più simile alle Unioni di Comuni italiani.</p>		
Situazione in base agli ultimi aggiornamenti disponibili	<ul style="list-style-type: none"> • Il 96,2% dei Comuni francesi partecipa agli EPCI; • Il 90,2% dei cittadini francesi risiede in un EPCI. 		

Fonte: IFEL, Atlante dei piccoli comuni, 2012.

L'associazionismo francese risponde al problema di estrema "polverizzazione"⁵¹ comunale. Dati relativi al 2011 affermano che: il 95% dei Comuni francesi ha meno di 5.000 abitanti, in essi vive il 39% della popolazione nazionale; solo l'1,2% ha più di 20.000 abitanti, ma in essi ne risiede il 39%. Il restante 22% dei cittadini francesi vive in realtà con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 20.000 abitanti.

La legge CHEVÈNEMENT, n° 99-586, del 12 luglio 1999, promuove e disciplina cinque modalità di associazione intercomunale fondate sulla libera volontà dei comuni di elaborare insieme progetti di sviluppo (IFEL, Atlante dei piccoli comuni, 2012). La legge da una parte prevede l'associazione con lo scopo di gestire alcuni servizi (distribuzione acqua, raccolta rifiuti, ecc.) e dall'altra verte a introdurre strumenti fiscali come incentivo quali:

- **DGF** (*dotation globale de fonctionnement*) – *dotazione d'intercomunalità*: è un fondo statale che è composto da una dotazione in base alla popolazione e alla superficie, tiene inoltre conto del potenziale fiscale degli EPCI per garantire una perequazione tra enti con maggiori e minori risorse;
- **TPU** (*taxe professionnelle unique*) - *tassa professionale unificata*: i due terzi della tassazione locale francese sono composti da 4 tasse:
 1. L'imposta sull'abitazione;
 2. L'imposta fondiaria sulle proprietà edificate;
 3. L'imposta fondiaria sulle proprietà non edificate;
 4. L'imposta professionale. Con la TPU si ha trasferimento dell'imposta professionale dal livello comunale a quello intercomunale.

Le 5 forme di intercomunalità introdotte sono:

1. **SIVU** (*Syndicat intercommunal à vocation unique*), sindacato intercomunale di gestione creato dalla legge del 22 marzo 1890 per gestire un servizio unico in comune.

⁵¹ *Comuni Polvere sono comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti;*

2. **SIVOM** (Syndicat intercommunal à vocation multiple) creato dall'ordinanza del 5 gennaio 1959 per gestire una molteplicità di servizi in comune.

3. **EPCI** Ente Pubblico di Cooperazione Intercomunale: è ente di diritto pubblico, ha personalità giuridica morale e dispone dell'autonomia amministrativa, perciò ha un proprio bilancio finanziario ed il proprio personale. È governato da un'assemblea, i cui rappresentanti sono eletti dalle assemblee comunali (conseils municipaux) dei comuni membri. È rappresentato da un presidente, capo del potere esecutivo, che non è per forza un sindaco; l'EPCI ha dunque una persona giuridica distinta di quella dei comuni che ne fanno parte. Si possono avere a loro volta 3 livelli organizzativi:
 - a. **Comunità di Comuni** (*communauté de communes*): Unione di comuni, in uno spazio senza frazionamenti, che ne organizza obbligatoriamente la pianificazione e lo sviluppo territoriale.
 - b. **Comunità d'agglomerato** (*communauté d'agglomération*): Unione di comuni urbani, in uno spazio senza frazionamenti, che rappresenta più di 50.000 abitanti, intorno a uno o parecchi comuni di più di 15.000 abitanti. Si occupa obbligatoriamente della pianificazione e dello sviluppo territoriale, della stabilità sociale e della "politique de la ville" (cioè della politica di valorizzazione di alcuni quartieri e di riduzione delle disuguaglianze sociali tra i territori della città).
 - c. **Comunità urbana** (*communauté urbaine*): unione di comuni urbani, in uno spazio senza frazionamenti, che rappresenta più di 500.000 abitanti. Tratta obbligatoriamente della pianificazione e dello sviluppo economico, sociale, culturale e spaziale, della "politique de la ville" e della gestione dei servizi di interesse generale.

La legge Chévenement è stata un trionfo dal punto di vista quantitativo più che qualitativo, infatti seppur ben il 96% dei comuni aderisce ad un EPCI, si evidenzia un problema di sovrapposizione di funzioni tra EPCI, SIVU e SIVOM. La L. 1.563/2010 promuove il completamento dell'intercomunalità e la sua razionalizzazione: nel caso in cui avvenga una sovrapposizione di gestione, l'EPCI viene privilegiato ed esso deve

incorporare il sindacato. La medesima legge promuove e semplifica il processo di fusione, consentendo tale processo nel momento in cui 2/3 delle assemblee comunali di comuni interni allo stesso EPCI sono favorevoli, e se rappresentano più dei 2/3 della popolazione dell'EPCI coinvolta.

La legge 1.563/2010 introduce un'altra categoria:

- d. **Metropoli**: per le zone urbane con oltre 500.000 abitanti, con la sola esclusione de l'Île-de-France. Questo EPCI elabora progetti comuni di pianificazione e di sviluppo economici, ecologici, culturali e sociali per migliorare la loro competitività e la loro coesione.

(IFEL, Atlante dei piccoli comuni, 2012)

Di seguito viene rappresentata una tabella in cui è possibile cogliere la situazione di aggregazione tra comuni divisa per tipi di intercomunalità, questa viene indicata in 3 step temporali (1999, 2009, 2012).

Tabella 1.3 Numero di unioni di comuni in francia dalla legge Chevènement.

Tipi di Intercomunalità		01/01/1999	01/01/2009	01/01/2012
Sindacati Intercomunali	SIVU	14.885	11.373	10.371
	SIVOL	2.165	1.467	1.355
	Totale	17.050	12.840	11.726
EPCI	Comunità di Comuni	1.347	2.406	2.358
	Comunità di Agglomerato	0	174	202
	Comunità urbane	12	16	15
	Metropoli	0	0	1
	Totale	1.359	2.596	2.576

Fonte: DGCL, Bilan statistique des EPCI à fi scalité propre au 1er janvier 2012.

Dalla Tabella 1.3 si può notare come vi sia stato nel passare degli anni una riduzione dell'adesione ai sindacati intercomunali in favore degli EPCI poiché, mentre con i primi si punta alla gestione di uno o più servizi, con i secondi si va verso la creazione di veri e propri enti.

La Tabella 1.4 indica il confronto in tre periodi temporali differenti (1999, 2009, 2012) in merito alla variazione nel tempo del numero di comuni isolati, successivamente alla legge Chevènement.

Tabella 1.4 Numero di comuni isolati dopo la legge Chèvenement.

Tipi di Intercomunalità	01/01/1999	01/01/2009	01/01/2012
Comuni Isolati	17.551	2.516	1.380

Fonte: DGCL, Bilan statistique des EPCI à fi scalité propre au 1er janvier 2012.

1.3.2 La Germania

Nella tabella seguente vengono schematizzati i dati principali relativi alla nazione tedesca, tra cui abbiamo: superficie comunale, popolazione residente, numero enti locali presenti nel territorio, superficie media per comune. Inoltre vengono indicate le principali leggi e le forme di intercomunalità adottate per intervenire sull'elevata quantità di enti locali di piccole dimensioni presenti sul territorio.

Tabella 1.5 La Germania e i suoi livelli di governo.

GERMANIA			
Superficie	357.376 Km ²	Sup. media per comune	29,52 Km ²
Pop. (2015)	81.197.537 abitanti	% pop. totale dell'U.E. (2015)	16 %
N° Comuni (2015)	12.104	Pop. Media per comune	6.708
Leggi di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> • Legge fondamentale del 1949, Art.28, c.2 		
Forme di Intercomunalità	<p>Forme di cooperazione intercomunale di diritto pubblico abbastanza flessibili:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. COMUNITÀ DI LAVORO INTERCOMUNALE (Kommunale Arbeitsgemeinschaft); 2. CONVENZIONE DEL DIRITTO PUBBLICO (Vereinbarung); <p>Forme di cooperazione intercomunale di diritto pubblico meno flessibili:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. UNIONE DI SCOPO O CONSORZIO DI COMUNI (Zweckverband); 4. COMUNE COMPLESSO (Gesamtgemeinden): Consorzio di Comuni di carattere obbligatorio; <p>Forma di cooperazione intercomunale tra centri urbani e Comuni di periferia</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. AREA METROPOLITANA (Stadt-Umland-Verbände). <p>Il Consorzio di Comuni rappresenta la struttura intercomunale più simile all'Unione di Comuni italiana.</p>		
Situazione in base agli ultimi aggiornamenti disponibili	<ul style="list-style-type: none"> • Il 65% dei comuni tedeschi fa parte di un Comune complesso; • Stima numero di Consorzi di Comuni: 4.800. 		

Fonte: IFEL, Atlante dei piccoli comuni, 2012.

In Germania, il federalismo lascia grandi spazi alle autonomie locali. I comuni sono considerati gli enti territoriali di base del sistema tedesco delle autonomie locali.

La Legge del 1949 valorizza i comuni riconoscendo che ad essi deve essere garantito il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi. Negli anni '70 la Repubblica Federale Tedesca (R.F.T.) valorizzò inizialmente un processo di fusione, si ottenne una riduzione dei comuni da 25.000 a 8.500. Questo processo in seguito venne attuato anche nella Repubblica Democratica Tedesca (R.D.T.) negli anni '90. Con successive riforme territoriali ed amministrative, la Germania ha ottenuto la riduzione dei comuni di quasi 2/3. In totale oggi sono presenti 12.000 comuni circa nella Repubblica Tedesca.

Nonostante l'intensa attività di fusione tra comuni, si effettuò una forte attività di associazionismo tra comuni. Nel 2007 degli 8.500 comuni della Germania Ovest, circa 6.300 aderiscono ad un'unione.

Nel 2010 il 76% dei comuni tedeschi ha meno di 5.000 abitanti; in essi risiede il 16% della popolazione nazionale.

Con la Legge del 1949 art. 28 i comuni possono creare strumenti di azione condivisi con altri Comuni per singole funzioni. Anche gli enti intercomunali (Gemeinde verbände) godono di autonomia amministrativa, nei limiti delle competenze loro attribuite dalle leggi. La garanzia di autonomia amministrativa comprende anche i fondamenti della propria responsabilità finanziaria; questi fondamenti comprendono una risorsa fiscale basata sul potenziale economico, di cui i comuni beneficiari fissano l'aliquota impositiva. La competenza in materia di ordinamento e cooperazione comunale, spetta ai Länder⁵², perciò le forme di intercomunalità possono presentare rilevanti differenze.

Forme di intercomunalità:

1. Comunità di lavoro intercomunale (*Kommunale Arbeitsgemeinschaft*): Istituto di diritto pubblico previsto nella legislazione di vari Länder, non dotato di

⁵² I Länder sono gli "Stati Federati della Germania", paragonabili ai "cantoni svizzeri". Sono composti da 16 Stati rappresentati federalmente nel Bundesrat, (camera federale). Gli stati odierni sono il frutto della suddivisione territoriale del territorio tedesco avvenuta nel 1945.

personalità giuridica, allo scopo di coordinare le attività amministrative degli enti locali partecipanti e in particolare di gestire le funzioni di carattere consultivo e preparatorio. Rappresenta una delle forme di cooperazione intercomunale più semplici e morbide di diritto pubblico.

In genere, la Comunità di lavoro intercomunale è creata tramite un accordo di diritto amministrativo, che deve stabilire un regolamento interno e deve definire le risorse finanziarie adeguate alle attività della struttura. Siccome la Comunità di lavoro intercomunale non costituisce un soggetto giuridico distinto, è sprovvista di organi propri. Può eventualmente essere assistita da una segreteria amministrativa. È stata adottata nei Länder Assia, Baviera, Renania-Palatinato, Schleswig-Holstein.

2. Convenzione di diritto pubblico (*Öffentlich-rechtliche Vereinbarung o Zweckvereinbarung o Voreinbarung*): non dotata di personalità giuridica, in base alla quale comuni si associano per l'esercizio di una o più funzioni comunali, in particolare funzioni burocratico-amministrative e compiti di elaborazione informatica dei dati. Può essere conferita per mandato o delega: il mandato comporta il trasferimento della titolarità della funzione, mentre la delega comporta soltanto il trasferimento dell'esercizio della funzione. Rappresenta una forma di cooperazione intercomunale abbastanza semplice e morbida.

La Convenzione deve necessariamente indicare i compiti da trasferire, siccome non costituisce un soggetto giuridico distinto, è sprovvista di organi propri.

3. Unione di scopo o consorzio di comuni (*Zweckverband*): Ente di diritto pubblico formato da altri enti locali, con personalità giuridica, allo scopo di svolgere specifici compiti comunali propri o delegati che riguardano funzioni amministrative e servizi pubblici. I comuni ricorrono allo Zweckverband nell'ambito dell'erogazione dei servizi pubblici facoltativi (ospedali, trasporti, teatri, scuole, ecc.) od obbligatori (edilizia scolastica, vigilanza antincendio, approvvigionamento di acqua ed energia, raccolta e smaltimento dei rifiuti). Gli sono trasferite prevalentemente funzioni relative ad attività economiche,

educazione e formazione. Rappresenta la figura più antica e caratteristica di cooperazione volontaria tedesca. La sua creazione risale alle leggi della Sassonia e della Prussia del 1910 e del 1911.

Può essere istituito:

- a) Da un'apposita legge;
- b) Da un accordo libero tra gli enti partecipanti fondato su leggi speciali o su disposizioni generali nella legislazione sugli enti locali dei Länder;
- c) Da un provvedimento adottato da un'autorità di controllo dotata dalle stesse leggi dei Länder.

I Länder ed enti pubblici o privati vi possono aderire se la loro partecipazione risulta utile alla realizzazione degli scopi e non è contraria all'interesse pubblico. Siccome è un soggetto giuridico distinto dagli enti locali partecipanti, ha un'amministrazione e una fiscalità proprie. Si finanzia tramite tasse proprie, trasferimenti, eventuali meccanismi di perequazione e finanziamenti di natura privatistica. In caso di deficit rispetto alle spese, esso può raccogliere una Umlage (contributo di natura fiscale) presso i comuni membri, il cui ammontare deve essere determinato nello statuto, in base a criteri prestabiliti, che tengano conto delle specifiche utilità tratte da ciascun comune attraverso la partecipazione all'unione di scopo. È composta da un'assemblea che rappresenta gli enti locali partecipanti; i suoi membri sono eletti dalle assemblee comunali di questi ultimi. Sono molto presenti in Baden-Württemberg, Baviera, Bassa Sassonia, Renania Settentrionale-Vestfalia e Renania Palatinato. Ad esempio, in Baden-Württemberg 600 comuni su 1.109 comuni hanno meno di 5.000 abitanti, l'80% dei comuni di questo Land fa parte di un consorzio di comuni. Ci sono circa 600 Zweckverbände in Baden-Württemberg, il 70% dei quali è specializzato nella gestione della purificazione delle acque reflue e della distribuzione dell'acqua.

4. Comune complesso (*Gesamtgemeinden*): Siccome il Land di Baden-Württemberg è considerato un esempio-tipo, l'associazione dei comuni tedeschi (Europabüro des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB)) considera che ci si possa basare sulla cifra di questo Land per avere un'idea del

numero di consorzi di comuni in Germania. Secondo questa ipotesi, ci sarebbero circa 4.800 consorzi di comuni.

Nomi dei Gesamtgemeinden nei vari Länder:

- Verbandsgemeinden in Renania-Palatinato
- Samtgemeinden in Bassa Sassonia
- Amt in Schleswig Holstein, in Brandeburgo e in Meclemburgo-Pomeriana Anteriore
- Gemeindeverwaltungsverband in Baden-Württemberg e in Assia
- Verwaltungsgemeinschaft in Baviera, in Sassonia, in Sassonia-Anhalt e in Turingia

Nel 2012 ci sono 1.281 comuni complessi in Germania; il 65% dei comuni tedeschi ne fa parte.

5. Area Metropolitana (Stadt-Umland-Verbände): Forma di cooperazione intercomunale particolare tra centri urbani e comuni di periferia, istituita da un'apposita legge, simile più o meno alle aree metropolitane. È rappresentata da un'unica assemblea eletta dagli enti territoriali partecipanti o da un'assemblea eletta dai cittadini e da un'altra che rappresenta gli enti territoriali partecipanti. Si finanzia tramite tasse e il contributo dei comuni che ne fanno parte.

È stata adottata nelle città di Hannover e Brunswick (Comunità metropolitana: Großraumverband), Francoforte (Comunità città-periferia: Umlandverband), Saarbrücken (Comunità urbana: Stadtverband) e le città della Ruhr (sindacato degli enti locali: Kommunalverband).

La cooperazione intercomunale risulta più efficace quando la si effettua per iniziativa spontanea. Negli ultimi anni è stata lamentata un'eccessiva rigidità degli strumenti legislativi. Si esprime l'esigenza di una maggiore flessibilità del sistema della cooperazione intercomunale.

(IFEL, Atlante dei piccoli comuni, 2014)

Nella Tabella 1.6 vengono indicati quanti consorzi di comuni sono stati realizzati per Länder.

Tabella 1.6 Numero di consorzi di comuni di alcuni Länder tedeschi.

Land	Data	Numero di Consorzi di Comuni (Zweckverbände)
Baden - Württemberg	2010	616
Baviera	2010	1.433
Bassa Sassonia	-	-
Renania Palatinato	2009	370
Renania Settentrionale-Vestfalia	2008	278

Fonte: Fenomeno e forme dell'intercomunalità europea tra piccoli comuni, Report finale, LUISS.

Nella seguente tabella vengono indicate le forme di intercomunalità adottate, viene espresso in percentuale quanto ciascuna forma sia stata adottata

Tabella 1.7 Le forme di intercomunalità in Germania nel 2011.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung - Convenzione di diritto pubblico	27,70%
Zweckverband - Consorzio di Comuni	21,70%
Arbeitsgemeinschaft - Comunità di lavoro intercomunale	21,20%
Società di diritto privato	10,40%
Contratto di diritto privato	7,81%
Altre forme	11,10%

Fonte: Fenomeno e forme dell'intercomunalità europea tra piccoli comuni, Report finale, LUISS.

1.3.3 La Spagna

Di seguito viene riportata una scheda in cui sono indicati: superficie comunale, popolazione residente, numero comuni presenti nel territorio, superficie media per comune, percentuale popolazione rispetto a quella dell'unione europea, popolazione media per comune relativi alla Spagna. Inoltre sono indicate le principali leggi emanate per far fronte all'elevata frammentazione territoriale presente nel territorio spagnolo e le forme di associazione tra enti locali che sono state introdotte con tali leggi.

Tabella 1.8 La Spagna e i suoi livelli di governo.

SPAGNA			
Superficie	505.994 Km ²	Sup. media per comune	62 Km ²
Pop. (2015)	46.449.565 abitanti	% pop. totale dell'U.E. (2015)	9,1 %
N° Comuni (2015)	8.116	Pop. Media per comune	5.723 abitanti
Leggi di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> • Legge n °7/1985 del 2 aprile 1985 Riconosce il diritto ai comuni di associarsi per gestire insieme servizi e prevede tre forme di associazioni intercomunali. (<i>Ley Reguladora de las Bases del Regimen Local LRBRL</i>). • Legge n °57/2003 del 16 dicembre 2003, Legge per la modernizzazione del governo locale (<i>LMMGL</i>). Potenzia il ruolo delle associazioni di comuni. 		
Forme di Intercomunalità	<ol style="list-style-type: none"> 1. CONTEA (Comarca); 2. AREA METROPOLITANA (Area Metropolitana); 3. CONSORZIO DI COMUNI (Mancomunidad). <p>Le unioni di comuni hanno una personalità giuridica morale e un'autonomia amministrativa. Sono considerate enti territoriali.</p> <p>Il Consorzio di Comuni rappresenta la struttura intercomunale più simile all'unione dei comuni italiana.</p>		
Situazione in base agli ultimi aggiornamenti disponibili	<ul style="list-style-type: none"> • Il 76% dei comuni spagnoli fa parte di un Consorzio di Comuni (Mancomuniades) 		

Fonte: IFEL, *Atlante dei piccoli comuni*, 2012.

La Costituzione spagnola del 6 dicembre 1978 garantisce l'autonomia comunale, non tratta chiaramente il tema della libera associazione intercomunale. La firma della Carta europea dell'autonomia locale, in particolare l'articolo 10 ha influenzato la legge spagnola n.7 del 2 aprile 1985 per il rinnovo del sistema locale. I comuni devono obbligatoriamente gestire una serie di servizi pubblici necessari (illuminazione pubblica, manutenzione dei cimiteri, raccolta dei rifiuti, pulizie delle strade, distribuzione dell'acqua, pavimento delle strade, controllo dei cibi e delle bibite, etc.) sotto forma di unione di comuni.

L'associazionismo territoriale spagnolo fa fronte all'elevato numero di piccoli comuni presenti in Spagna. L'84% dei comuni spagnoli ha, infatti, meno di 5.000 abitanti e in essi risiede il 13% della popolazione nazionale; mentre nel 5% dei comuni che misura una popolazione di oltre 20.000 abitanti vive il 68% della popolazione. In comuni con popolazione tra 5.000 e 20.000 abitanti risiede il 19% dei cittadini.

La LRBRL (Ley Reguladora de las Bases del Regimen Local) distingue gli enti territoriali a carattere costituzionale (comuni, province) e gli enti territoriali facoltativi (contee, aree metropolitane e associazioni di comuni). Riconosce ai comuni di associarsi tra loro e creare un'unione per gestire servizi insieme. La legge specifica tuttavia che le unioni non possono assumere tutte le competenze dei comuni aderenti, se si sostituissero integralmente ai comuni per la prestazione di tutti i servizi obbligatori di rispettiva competenza, svuoterebbero i municipi delle loro funzioni istituzionali.

La legge 57/2003 rafforza il ruolo dei consorzi di comuni, i quali superano con efficacia gli effetti negativi della polverizzazione della rete comunale, ciò avviene tramite una regolarizzazione delle competenze. La legge definisce chiaramente le condizioni di creazione e approvazione delle unioni di comuni: è necessario definire chiaramente lo scopo dell'unione, bisogna redigere un bilancio separato dai singoli enti locali membri, infine definire gli organi dell'unione che rappresentino i comuni partecipanti. È obbligatorio che le unioni siano iscritte sul registro degli enti locali.

La legge lascia libertà ai comuni nella definizione delle unioni, né lo Stato né le comunità autonome possono costringere un comune ad integrare un'unione intercomunale.

Le tre forme di intercomunalità:

1. Contea (Comarca) Ente locale costituito da due o più comuni allo scopo di esercitare congiuntamente i servizi di interesse comune. La comunità autonoma determina l'ambito territoriale della contea e definisce la composizione e il funzionamento dei rispettivi organi governativi, le competenze e le risorse finanziarie da assegnare. Il rinvio alla legislazione regionale per la determinazione del ruolo, delle funzioni e dell'organizzazione delle contee spiega la profonda varietà di forme associative che caratterizza tale livello amministrativo.

Di solito, una contea è composta da 19 comuni e la popolazione che vi risiede è costituita da poco più di 36.000 abitanti.

2. Area Metropolitana (Area Metropolitana): Ente locale costituito da grandi comuni urbani, con simili bisogni e interessi economici e sociali, allo scopo di coordinare le attività e i servizi. La comunità autonoma può, con l'accordo dello Stato, delle Province e dei comuni coinvolti, creare, modificare e cancellare le Aree metropolitane. La comunità autonoma determina l'ambito territoriale dell'Area metropolitana e definisce la composizione e il funzionamento dei rispettivi organi di governo, le competenze e le risorse finanziarie da assegnare.
3. Consorzio di Comuni (Mancomunidad municipal): Ente locale costituito da due o più comuni, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Il consorzio di comuni si differenzia dalla contea perché non si limita alla gestione di servizi ma esercita anche opere e progetti; si differenzia anche dall'Area metropolitana perché non circonda necessariamente grandi comuni urbani. È dotato di un proprio statuto, che determina l'ambito territoriale del consorzio, fissa gli obiettivi, e definisce la

composizione e il funzionamento dei rispettivi organi di governo, le competenze e le risorse finanziarie da assegnare.

Lo statuto dei consorzi contiene: il nome dei comuni associati, il luogo in cui sono fissati gli organi di governo e amministrazione, il numero dei membri degli organi e le modalità di nomina, obiettivi e competenze delle associazioni, la durata, le risorse economiche, procedimento di modifica dello statuto e eventuali condizioni di scioglimento.

Mediamente, un'associazione di comuni è composta da 8 comuni e la popolazione che vi risiede è pari mediamente a 35.615 abitanti. Ma le cifre variano significativamente da un'associazione intercomunale all'altra.

I dati indicano che 402 consorzi di comuni gestiscono un servizio unico mentre 622 ne gestiscono alcuni. Il 67% dei comuni associati in un consorzio di comuni fa parte di un unico consorzio mentre il 24% fa parte di due consorzi distinti. Il restante 9% fa parte di 3 - 6 consorzi diversi.

Nel 2010 il 76% dei comuni fa parte di un consorzio di comuni spagnoli (6.181 comuni su 8.114).

(IFEL, Atlante dei piccoli comuni, 2012)

La Tabella 1.9 indica quante siano state le strutture intercomunali adottate in tre differenti lassi di tempo (1990,2000,2012). Si può notare l'incremento di associazione tra comuni in tutte e 3 le categorie, difatti dalle 352 del 1990 si è passati a 1.109.

Tabella 1.9 Numero di strutture intercomunali spagnole

Struttura Intercomunale	Comunidades Municipales	Comarcas	Áreas Metropolitanas
1990	352	-	-
2000	839	-	-
2012	1.025	81	3

Fonte: Gobierno de España, Ministerio de Política territorial, Ministerio de hacienda y administraciones

2 I PICCOLI COMUNI IN ITALIA

Il seguente capitolo tratterà sinteticamente, sotto il profilo demografico, l'analisi degli enti locali in Italia, al fine di capire la dinamica sottesa al problema dell'unione di Comuni. Verrà effettuata una valutazione: sia del numero degli enti locali, sia della relativa popolazione residente. Inoltre verrà analizzata la quantità di enti locali presenti in ciascuna regione, quanti di questi sono piccoli comuni e quanta popolazione in essi risiede.

Con il termine "*Piccolo Comune*" si intendono tutti quei comuni con popolazione minore o uguale a 5.000 abitanti, tale termine viene introdotto in ambito legislativo con l'Art. 2 – "Definizione di piccoli comuni" del Decreto Legge approvato dalla Camera dei Deputati il 18 aprile 2007 in merito a "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni". Per "*Polverizzazione comunale*" si intende la presenza in una determinata area di enti locali con popolazione minore di 1.000 abitanti, tale termine viene utilizzato da Cittalia, fondazione di ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) per ricerche, all'interno della pubblicazione "Lo stato delle Unioni - Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni", (p. 72).

Nella Figura 2.1 e nella Tabella 2.1 che seguono, sono riportate 7 classi di ampiezza demografica in cui è stato suddiviso tutto il territorio italiano. Nonostante il D.L. 267/2000 ne proponga 12, si è deciso di riportare la suddetta ripartizione in modo tale da poter osservare l'elevata frammentazione del territorio italiano e dell'elevato numero di piccoli comuni presenti. La scelta di considerare le seguenti classi demografiche: 0-1.999, 2.000-4.999, 5.000-9.999, 10.000-19.999, 20.000-59.999, 60.000-249.999, >250.000, è stata effettuata da Cittalia⁵³.

In Italia, come si può notare in Figura 2.1 la maggior concentrazione di piccoli comuni è situata sulle zone montane: arco alpino e dorsale appenninica. Questi sono molto

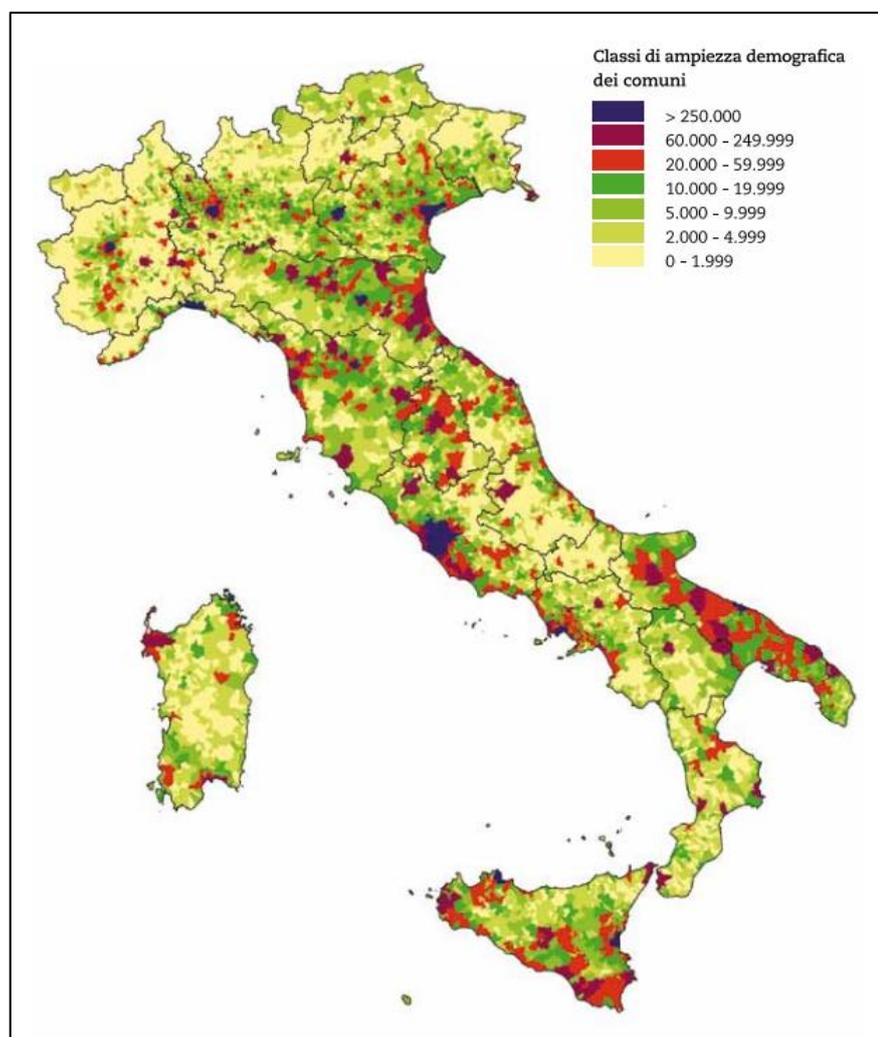
⁵³ Cittalia è una fondazione ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) che effettua ricerche dedicate agli studi e alle ricerche sui temi di principale interesse per i comuni italiani.

meno presenti nelle seguenti zone: nella parte pianeggiante del Veneto, in Toscana, in Emilia Romagna, in Puglia e nel sud della Sicilia. (SOSE, 2014)

Si osserva che comuni con meno di 2.000 abitanti sono localizzati principalmente all'estremo nord nelle aree montane di: Friuli – Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, e nella fascia centro-meridionale d'Italia, lungo l'Appennino laziale, abruzzese, molisano, lucano, e infine in Sardegna.

Nella seguente figura viene rappresentata una carta tematica dell'Italia in cui si indicano i comuni in funzione delle classi di ampiezza demografica.

Figura 2.1 La geografia dei comuni italiani 2009



Fonte: Cittalia su dati ISTAT

Tabella 2.1 Numero di comuni e popolazione residente per classi demografiche 2016

Classi demografiche numero di comuni e popolazione residente (Istat 2016)				
Classi demografiche [ab]	Numero Comuni	%	Popolazione Residente [ab]	%
0 - 1.999	3.493	43,67	3.311.001	5,46
2.000 - 4.999	2.091	26,14	6.745.697	11,12
5.000 - 9.999	1.187	14,84	8.386.749	13,82
10.000 - 19.999	707	8,84	9.790.106	16,14
20.000 - 59.999	416	5,2	13.706.963	22,59
60.000 - 249.999	92	1,15	9.456.273	15,59
> 250.000	12	0,15	9.268.762	15,28
Italia	7.998	100%	60.665.551	100%

Fonte Comuniverso da dati Ancitel

I dati contenuti in Tabella 2.1 indicano il numero di enti locali presenti sul suolo nazionale, distinti per classi demografiche.

Notiamo che nonostante vi sia il 70% circa dei comuni peninsulari con meno di 5.000 residenti, essi ospitano solo una piccola percentuale di popolazione (15%) che corrisponde a circa 10 milioni di abitanti. Si osserva che la maggior parte degli italiani (22,59%) vive in città, con popolazione compresa tra i 20.000 e i 60.000 abitanti. Le municipalità con popolazione maggiore a 250.000 abitanti sono solamente 12, un numero molto esiguo che comprende solamente lo 0,15% dei comuni, ma da sole queste contengono ben 9.268.762 abitanti (15%).

La seguente Tabella 2.2 indica come è strutturata la distribuzione di enti locali per regione, effettuando inoltre un focus sulla quantità di piccoli comuni lì presenti. Piemonte e Lombardia risultano di gran lunga le Regioni con il maggior numero di piccoli comuni (1.067 e 1.061).

La Lombardia con 1.061 enti locali di piccole dimensioni copre 1/5 della totalità di quelli presenti sul territorio italiano (5.585). Risulta inoltre importante sottolineare che tale dato, se rapportato al totale di municipalità presenti nella medesima regione (1.527), corrisponde al 69%.

In Lombardia risiedono 10.008.349 abitanti, ma solo 2.109.224 persone (21,07%) vivono in piccoli comuni.

Tabella 2.2 Piccoli Comuni per regione (≤5000 ab.)

REGIONE	COMUNI			POPOLAZIONE RESIDENTE (ISTAT 2016)		
	Totale Comuni	Piccoli Comuni <5.000 ab	%	Popolazione Comuni	Popolazione Comuni <5.000 ab	%
Abruzzo	305	249	81,64	1.326.513	345.855	26,07
Basilicata	131	101	77,1	573.694	194.901	33,97
Calabria	409	324	79,22	1.970.521	632.955	32,12
Campania	550	335	60,91	5.850.850	681.413	11,65
Emilia-Romagna	334	141	42,22	4.448.146	370.311	8,33
Friuli-Venezia Giulia	216	154	71,3	1.221.218	283.065	23,18
Lazio	378	252	66,67	5.888.472	449.840	7,64
Liguria	235	184	78,3	1.571.053	247.419	15,75
Lombardia	1.527	1.061	69,48	10.008.349	2.109.224	21,07
Marche	236	171	72,46	1.543.752	336.156	21,78
Molise	136	125	91,91	312.027	150.775	48,32
Piemonte	1.202	1.067	88,77	4.404.246	1.296.369	29,43
Puglia	258	86	33,33	4.077.166	221.688	5,44
Sardegna	377	314	83,29	1.658.138	518.497	31,27
Sicilia	390	205	52,56	5.074.261	497.978	9,81
Toscana	279	126	45,16	3.744.398	299.966	8,01
Trentino-Alto Adige	293	254	86,69	1.059.114	444.118	41,93
Umbria	92	60	65,22	891.181	127.444	14,3
Valle d'Aosta	74	73	98,65	127.329	92.939	72,99
Veneto	576	303	52,6	4.915.123	760.785	15,48
Italia	7.998	5.585	69,83	60.665.551	10.061.698	16,59

Fonte: Ancitel su dati Istat (01/01/2016)

Problema non di poco conto che da sempre affligge i comuni di piccole dimensioni è l'inurbamento. Il trasferimento di persone in cerca di lavoro nelle città porta sia allo spopolamento di queste piccole realtà, sia all'incremento dell'età media di chi vive nei piccoli comuni. La diminuzione della popolazione può causare una riduzione nel bacino di utenza dei piccoli centri, il quale diviene quindi non più adeguato all'erogazione dei servizi essenziali alla comunità, ciò può generare da un lato una sostanziale perdita di sostenibilità economica e dall'altro un degrado di tipo ambientale.

3 LE FORME ASSOCIATIVE IN ITALIA

Nel seguente capitolo verranno trattate le varie forme di associazione intercomunale: unione di comuni, fusione, consorzio, accordo di programma, comunità montana/isolana, soffermandosi sulle loro principali caratteristiche. Successivamente sarà effettuata un'analisi delle unioni di comuni presenti sul suolo italiano, che risultano essere le forme più promettenti di cooperazione intercomunale. Con tale analisi si individueranno le caratteristiche proprie delle unioni più diffuse e infine si determineranno le strutture di unioni in funzione della tipologia di comuni aderenti.

Con la riforma costituzionale del 2001⁵⁴, il baricentro dell'attività legislativa viene assegnato alle regioni (art.117), mentre i comuni assumono il baricentro dell'attività amministrativa. L'Art. 118 afferma i principi di *sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*, in linea con il completamento del lungo processo di riforma avviata negli anni '90, improntato al cosiddetto "*federalismo fiscale*".

Per "*federalismo fiscale*" si intende un complesso fenomeno basato su diverse opzioni che mirano ad una forma di autogoverno e decentramento economico e finanziario. Il decentramento fiscale fa sì che vi sia una maggiore trasparenza ed efficienza dell'azione pubblica, derivante dal reperimento delle risorse proprie necessarie al funzionamento dell'ente locale, il quale gestisce direttamente la riscossione dei tributi.

Il problema alla base di tal fenomeno sta nella ripartizione delle entrate tributarie basata sulla distribuzione del ricavato delle imposte tra i due livelli di governo dello Stato federale, ciò causa una disparità derivante dalla differente capacità fiscale delle regioni. (Treccani, 2016)

A questo si è fatto fronte utilizzando un meccanismo perequativo, attraverso il quale si è creato un "*fondo statale perequativo*" con cui andare ad aiutare i territori con minore capacità fiscale.

In base al *principio di sussidiarietà* la generalità delle funzioni amministrative si deve trasferire in capo ai comuni, "con esclusione delle sole funzioni che richiedono

⁵⁴ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione

l'unitario esercizio ad un livello più ampio" (art. 4, comma 3, d.l. 112/98⁵⁵). Questo accade poiché i comuni in questi anni hanno dimostrato di essere gli enti pubblici che pongono maggiore attenzione alle problematiche presenti nelle realtà locali e conoscono meglio di tutti i servizi forniti e la loro qualità. Inoltre questa vicinanza ai cittadini consente una loro maggiore partecipazione ed un loro maggiore interessamento.

Per mantenere alti i livelli qualitativi il passaggio di compiti deve avvenire nel rispetto del *principio di differenziazione*, ovvero il legislatore deve distribuire le funzioni considerando le caratteristiche delle singole municipalità, ad esempio delle diverse caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali degli enti. La gestione per essere efficace ed efficiente deve svolgersi in ambiti di adeguate dimensioni, da cui il *principio di adeguatezza*.

Il decentramento dei poteri nelle mani dei comuni porta ad un aumento dell'*efficacia*, ma questo causa negli enti più piccoli un problema di *efficienza*. Il problema più grave si presenta qualora più comuni contigui giungano a fornire i medesimi servizi. Ciò si ripercuote sulla popolazione, in quanto si sostengono servizi o funzioni con capacità superiori, rispetto a quella richiesta e di conseguenza causando uno spreco di denaro.

La richiesta di effettuare associazionismo tra comuni nasce in seguito al manifestarsi di tutte queste problematiche. Lo scopo principale è la ricerca di competitività, che unitamente alla volontà di fornire un servizio efficiente ad un numero maggiore di utenti, su una superficie territoriale più vasta del singolo comune, le conferisce la possibilità di garantire un servizio adeguato incidendo in maniera limitata sulle economie dei singoli enti locali.

Il problema principale da affrontare nell'incentivare l'associazione tra comuni per la gestione dei servizi e delle funzioni fondamentali, è quello di superare le differenze insite tra le diverse realtà comunali. Altro grande ostacolo è la diffidenza delle popolazioni dei singoli enti locali, ad accettare la riduzione della propria autonomia ed

⁵⁵ Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 - Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59

identità, non riuscendo a scorgere la possibilità di una migliore e più efficiente gestione.

L'associazionismo tra comuni si può presentare nelle seguenti differenti forme:

- La convenzione: (Art.30 T.U.E.L.)⁵⁶ rappresenta la forma associativa elementare, caratterizzata da un alto grado di flessibilità e allo stesso tempo da un basso livello di integrazione: è un accordo stipulato tra due o più enti locali, previa delibera da parte dei rispettivi Consigli, al fine di svolgere in modo coordinato determinati tipi di funzioni o servizi. Le convenzioni devono stabilire: fini, durata, forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari, obblighi e garanzie. Essa risulta lo strumento di cooperazione più diffuso, in quanto consente di superare il frazionamento dell'azione amministrativa nel pieno rispetto delle prerogative e dell'identità dei soggetti. A livello organizzativo si distinguono due tipologie di organizzazione:
 - Delega di funzioni da parte di uno degli enti partecipanti (comune capofila), che in relazione a una data funzione o servizio opera in luogo e per conto degli enti deleganti;
 - Costituzione di uffici comuni, anche in questo caso si individua il comune capofila, ma si ha un'operazione con personale distaccato dagli enti partecipanti all'accordo.

In entrambi i casi gli enti locali cooperano tra loro, senza necessità di nuovi soggetti giuridici.

- Il consorzio: (Art. 31 T.U.E.L.)⁵⁷ è dotato di una soggettività giuridica propria, esso rappresenta sostanzialmente l'azienda di una pluralità di comuni, finalizzata alla gestione associata di uno o più servizi. L'ultimo comma infatti fa

⁵⁶ D.L. 267/2000 T.U.E.L., TITOLO II, CAPO V, Art. 30 – Convenzioni;

⁵⁷ D.L. 267/2000 T.U.E.L., TITOLO II, CAPO V, Art. 31 – Consorzi;

espressamente riferimento alla disciplina delle “aziende speciali” (Art. 114)⁵⁸, in relazione a tutti i servizi privi di rilevanza industriale: ciò rende il consorzio particolarmente adatto alle gestione di servizi con importanza economica e imprenditoriale, tenendo presente che i servizi di rilevanza industriale dovranno essere gestiti da società di capitale. Esiste un duplice modello di tale associazione:

- *Consorzio-ente amministrativo* tratta la possibile gestione di servizi pubblici in maniera consortile;
 - *Consorzio azienda* di cui si è precedentemente trattato. Nonostante tale possibilità esistono differenti associazioni che meglio operano in ambito amministrativo.
- L'accordo di programma: (Art. 34, T.U.E.L.)⁵⁹ è una forma di collaborazione del tutto particolare, finalizzata alla realizzazione di opere o interventi di interesse sovracomunale. Il presidente regionale, della provincia o il sindaco comunale, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera, promuove la stipula di un accordo di programma per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare tempi, modalità, finanziamento e ogni altro connesso adempimento.
- La comunità montana/isolana: (CAPO IV, T.U.E.L.)⁶⁰ è un caso particolare di unione di comuni, con caratteristiche e finalità analoghe: agevolare un elevato livello di stabilità gestionale e di integrazione tra enti, in relazione a territori accomunati da forti difficoltà di tipo geomorfologico. Questo a causa della vastità del territorio montano e delle innumerevoli isole e arcipelaghi presenti nel territorio italiano. È comunque consentita la contemporanea presenza di

⁵⁸ D.L. 267/2000 T.U.E.L., TITOLO V, Art. 114 - Aziende speciali ed istituzioni [1. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile. [...]];

⁵⁹ D.L. 267/2000 T.U.E.L. TITOLO II, CAPO V, Art. 34 - Accordi di programma;

⁶⁰ D.L. 267/2000 T.U.E.L. TITOLO II, CAPO IV – Le comunità Montane;

unioni di comuni all'interno di comunità montane, ma è preferibile solo nel caso in cui la comunità montana sia troppo estesa. È essenziale non effettuare duplicazione di enti che comprendano gli stessi comuni sia in un'unione di comuni, che una comunità montana. Anche quest'ultima gode come le unioni di contributi. (d.m. 318/2000)

- L'Unione dei Comuni: (Art. 32, T.U.E.L.)⁶¹ è dotata di propri organi di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa e finanziaria. Non vi è limitazione temporale nei confronti di tale associazione, ad essa possono unirsi enti di tutte le dimensioni, e non è necessario che i comuni partecipanti siano contermini o aderenti alla stessa provincia: tutto è possibile purché vi sia una valida motivazione che supporti tale scelta. Tale forma di associazione con il passare del tempo e il susseguirsi delle leggi, perde l'iniziale funzione di strumento per giungere alla fusione degli enti.

(Mordenti, La gestione associata delle funzioni negli enti locali, 2003)

L'unione sembra rappresentare lo strumento migliore per la gestione associata di numerose funzioni e servizi, qualora gli enti raggiungano la necessaria convinzione ad intraprendere questo importante passo.

È bene prendere in considerazione alcuni aspetti che potrebbero non rendere vantaggiosa l'unione di comuni. Innanzitutto i comuni, mantenendo al proprio interno alcune strutture, come ad esempio l'anagrafe, tendono a realizzare economie di scala nettamente minori rispetto alle fusioni, ma essendo l'unione una forma di associazione sovracomunale con una propria personalità giuridica, autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa e finanziaria, di propri organi politici e gestionali, ciò comporta che essa abbia spese proprie. Oltre alle spese di costituzione e transazione delle attività da svolgersi in forma associata, che sono però *una tantum* (ovvero un pagamento straordinario che viene fatto una volta soltanto), vi sono anche le spese di

⁶¹ D.L. 267/2000 T.U.E.L TITOLO II, CAPO V, Art. 32 – Unioni di comuni;

gestione dell'unione, che derivano da possibile duplicazione di strutture tecniche e dalla probabile presenza di organi di rappresentanza e di controllo.

Un altro problema è legato alla disomogeneità di preferenze, cioè alcuni comuni potrebbero avere differenti propensioni su quale servizio attuare in forma associata, inoltre potrebbero avere differenti standard qualitativi.

Altro limite è costituito dall'elevata complessità dei processi decisionali. Alcuni comuni possono avere differenti orientamenti politici oppure differenti dagli orientamenti del proprio elettorato, in merito a decisioni prese.

In conclusione va evidenziato che molte piccole unioni di comuni hanno fallito, in quanto avevano come unico obiettivo il percepire i contributi. Cessati questi le unioni si sono sciolte o non hanno gestito in forma associata i servizi e funzioni, come programmato, portando ad un aumento dei costi strutturali, a fronte di un numero esiguo di funzioni associate svolte.

(SOSE, 2014)

Quando la stessa unione provveda alla gestione un numero significativo di servizi, l'esistenza dei singoli comuni potrebbe divenire superflua.

Nonostante sia proprio degli enti locali la scelta di fusione attraverso una decisione volontaria, vi è comunque una sorta di sollecitazione a procedere in tal senso, come indicato nell'Art. 33, comma 4, lettera b⁶².

Per quanto solo negli ultimi anni si sia registrato un incremento della partecipazione ad ogni sorta di associazione, generalmente in passato la maggior parte dei comuni ha optato principalmente per l'attuazione di convenzioni, le quali consentono di mantenere

⁶² DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267 -TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 [...]Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale[...]b) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;]

una maggiore libertà delle singole entità. In particolar modo ciò avvenne nel biennio in cui entrò in vigore la legge 78/2010⁶³, la quale impose a comuni di piccole dimensioni di aderire obbligatoriamente ad un qualsiasi tipo di associazionismo.

Quello che i comuni dovrebbero fare è di cogliere l'occasione per ripensare gli assetti istituzionali attuali, individuando caso per caso la soluzione più logica e congeniale.

(Mordenti, Comuni, reti, unioni, Riprogettare le autonomie dopo la, 2015)

- La Fusione di Comuni: comporta l'integrazione dei comuni preesistenti e la costituzione di un unico Ente, al cui interno vengono unite le risorse finanziarie, umane e tecnologiche, che possono consentire l'ottimizzazione dei servizi esistenti e talora, anche il loro ampliamento. Inoltre le fusioni non hanno le problematiche riscontrabili dalle unioni: non esistono duplicazioni di atti, procedure e banche dati. Il problema principale che sta a capo della fusione è la rinuncia della propria identità da parte dei comuni partecipanti.

(SOSE, 2014)

La sostanziale differenza che intercorre tra la scelta di un'unione di comuni ed una convenzione per la gestione di servizi e funzioni degli enti locali è schematizzata nella Tabella 3.1 che segue.

⁶³ Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78

Tabella 3.1 Caratteristiche convenzioni e unioni di comuni

	CONVENZIONI	UNIONE DI COMUNI
Definizioni	È un semplice accordo tra più enti, finalizzato alla gestione associata di uno o più servizi (tendenzialmente un numero limitato)	E' un ente locale vero e proprio con soggettività giuridica, dotato di organi di riferimento, politici e tecnici, e di risorse proprie (umane, strumentali e finanziarie)
Governance	<ul style="list-style-type: none"> - Strumenti di coordinamento tra gli organi politici dei comuni convenzionati (si possono inserire in convenzione obblighi reciproci); - Delega al comune capofila. 	Organi politici dell'unione
Schemi organizzativi	Ufficio del comune capofila che esercita la funzione delegata, oppure uffici comuni	<ul style="list-style-type: none"> - Uffici dell'unione; - Proprio bilancio.

Fonte: "comuni, reti, unioni", *Riprogettare le autonomie dopo la Legge Delrio*, Marco Mordenti 2015.

3.1 LE UNIONI DI COMUNI IN ITALIA

L'unione di comuni costituisce con tutta probabilità la forma più promettente di cooperazione, in funzione di un più ampio progetto di sviluppo dei territori, presuppone un'integrazione stabile e duratura, pur facendo salva al tempo stesso, almeno per certi aspetti, l'identità delle amministrazioni e delle autorità locali coinvolte. La differenza sostanziale tra le altre associazioni e l'Unione sta nel passo deciso, che essa rappresenta, verso l'unificazione generale dei servizi. (Mordenti, La gestione associata delle funzioni negli enti locali, 2003)

Tabella 3.2 Dati regionali sulle unioni dei comuni 2016.

Regione	Totale Comuni	Unioni di Comuni	Comuni Aderenti	%	Popolazione residente	Popolazione dell'Unione di Comuni	%
Abruzzo	305	12	72	23,61	1.326.513	262.594	19,80
Basilicata	131	2	16	12,21	573.694	58.899	10,27
Calabria	409	10	51	12,47	1.970.521	147.149	7,47
Campania	550	15	90	16,36	5.850.850	484.476	8,28
Emilia-Romagna	334	42	272	81,44	4.448.146	2.444.543	54,96
Friuli-Venezia Giulia	216	18	145	67,13	1.221.218	939.945	76,97
Lazio	378	20	101	26,72	5.888.472	211.075	3,58
Liguria	235	24	115	48,94	1.571.053	179.359	11,42
Lombardia	1.527	77	278	18,21	10.008.349	666.780	6,66
Marche	236	20	125	52,97	1.543.752	442.661	28,67
Molise	136	8	52	38,24	312.027	93.469	29,96
Piemonte	1.202	106	768	63,89	4.404.246	1.314.330	29,84
Puglia	258	23	113	43,8	4.077.166	1.035.818	25,41
Sardegna	377	35	277	73,47	1.658.138	671.500	40,50
Sicilia	390	47	172	44,1	5.074.261	760.371	14,98
Toscana	279	24	147	52,69	3.744.398	936.122	25,00
Trentino-Alto Adige	293	0	0	0	1.059.114	0	0,00
Umbria	92	1	8	8,7	891.181	38.720	4,34
Valle d'Aosta	74	8	73	98,65	127.329	92.939	72,99
Veneto	576	44	230	39,93	4.915.123	1.146.065	23,32
Totale	7.998	536	3.105	-	60.665.551	11.926.815	-
Media	-	-	-	41,18	-	-	24,72

Fonte comuniverso da dati Ancitel.

In Tabella 3.2 è indicato: l'ammontare delle unioni per regione nell'anno corrente, quanti comuni ne fanno parte e quante persone risiedono in esse.

Le tre Regioni con il maggior numero di unioni sono: Piemonte (106), Lombardia (77), Sicilia (47); quelle con meno sono: Trentino Alto Adige (0), Umbria (1), Basilicata (2). In totale in Italia sono presenti ben 536 unioni.

Si può notare come Lombardia e Piemonte oltre ad essere due regioni tra le più estese nel nord Italia, sono anche quelle che maggiormente accolgono al loro interno una grande quantità di territorio alpino. In tali aree si osserva una presenza diffusa di piccoli comuni proprio per le condizioni impervie delle zone montuose.

Le regioni con più comuni aderenti a tali associazioni sono: Piemonte (768), Lombardia (278) e Sardegna (277). Su 7.998 municipalità presenti in Italia, 3.105 comuni appartengono ad unioni. Il dato più significativo però è la percentuale di comuni per Regione partecipanti ad unioni: il maggiore è Valle d'Aosta (98%) con 73 comuni su 74, segue l'Emilia Romagna 81% e la Sardegna 73%; le regioni con meno percentuale invece sono: Umbria (8,7), Basilicata (12,21) e Calabria (12,47). La Lombardia, nonostante sia la regione con il maggior numero di comuni aderenti ad unioni di comuni, ha in percentuale solo il 18% di enti locali aderenti a tale sorta di aggregazione, rispetto alla totalità di comuni presenti nel proprio territorio.

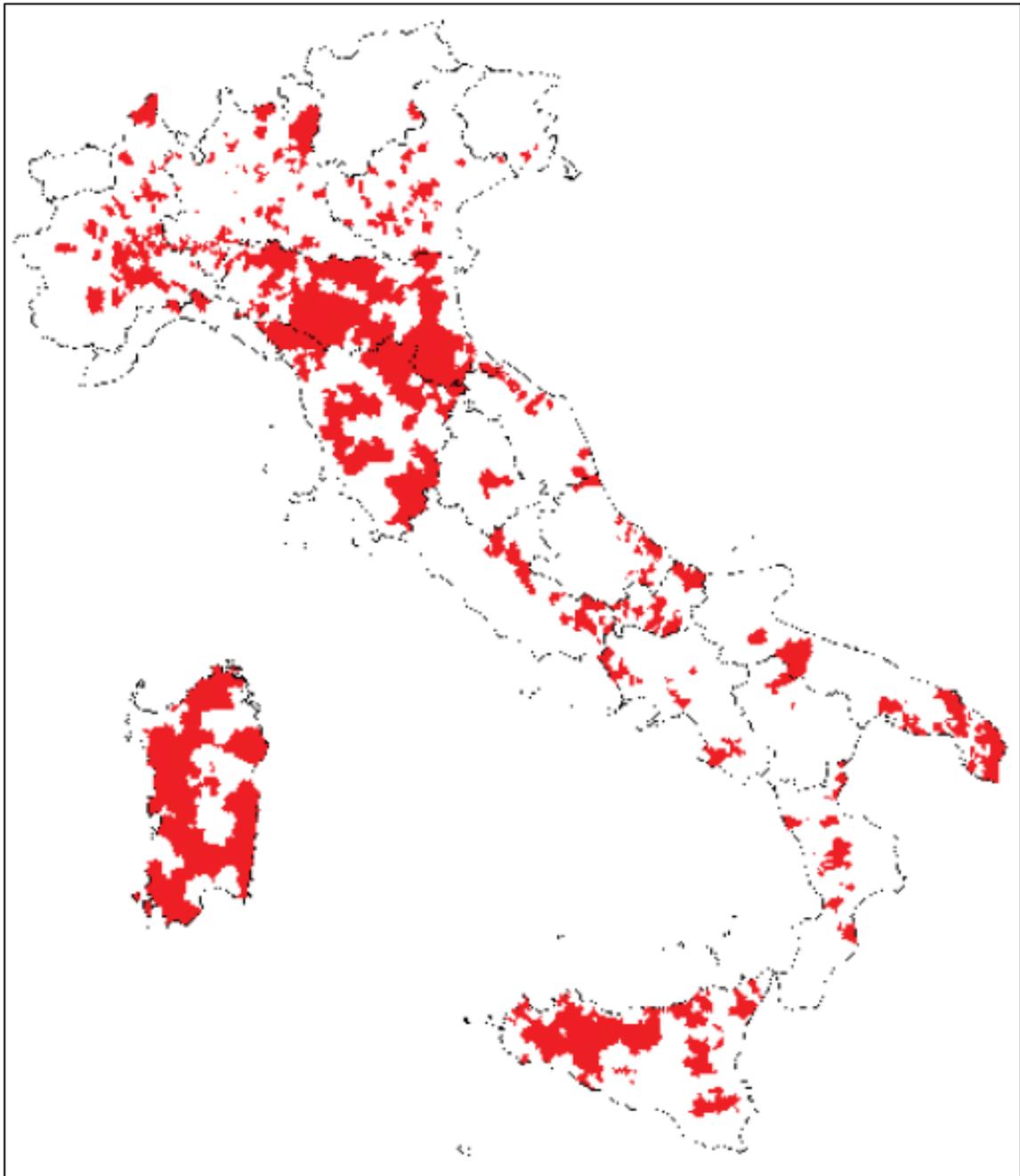
L'ente locale con maggior numero di residenti nelle unioni è l'Emilia Romagna con 2.444.543 abitanti. Il Piemonte nonostante i primati citati in precedenza, ha 1.314.330 abitanti in tali associazioni; la stessa Lombardia ha solamente 666.780 persone. Questo accade poiché Piemonte e Lombardia, come già osservato, hanno una quantità di comuni di piccole dimensioni di gran lunga maggiore rispetto alle altre Regioni.

Il Piemonte ha una popolazione media dei 768 comuni appartenenti ad unioni, che si aggira sui 1.300 abitanti. L'alta "polverizzazione comunale"⁶⁴ di questa Regione è stata la causa scatenante di questa intensa operazione di riorganizzazione amministrativa, al fine di gestire in maniera ottimale queste piccole realtà.

⁶⁴ Polverizzazione comunale: elevata concentrazione di comuni con una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti.

Nella Tabella 3.3.1 di seguito riportata viene rappresentata la distribuzione dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 ab. (Piccoli Comuni) sul suolo italiano.

Tabella 3.3 1 La distribuzione delle unioni di comuni in Italia, 2014

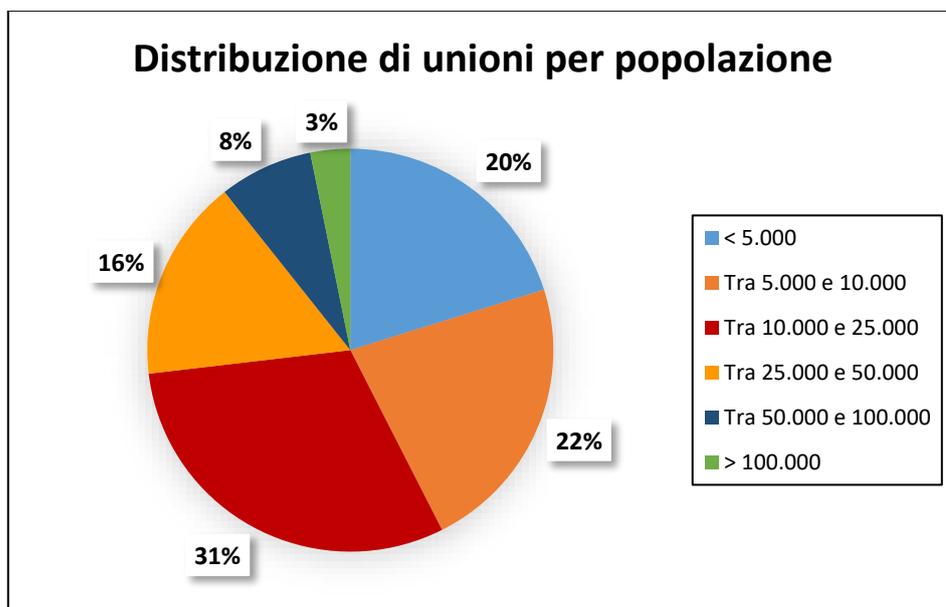


Fonte: IFEL su dati ANCI e Istat, 2014

Risulta evidente la netta preponderanza di tali unioni sia sul territorio isolano (Sicilia e Sardegna) che nella zona centro-settentrionale della penisola: Toscana, Emilia Romagna, Veneto, Piemonte e Lombardia meridionali. Molto più ridotta è invece sul resto della penisola.

Di seguito viene rappresentato un grafico a torta in cui viene ben rappresentata la distribuzione delle unioni dei comuni italiani in funzione delle classi demografiche. Il gruppo maggiore è quello compreso tra 10.000 e 25.000 abitanti con 164 unioni (31%), sono 120 (22%) le associazioni comprese tra 25.000 e 50.000 unità, mentre i piccoli comuni sono contenuti in 102 unioni (20%).

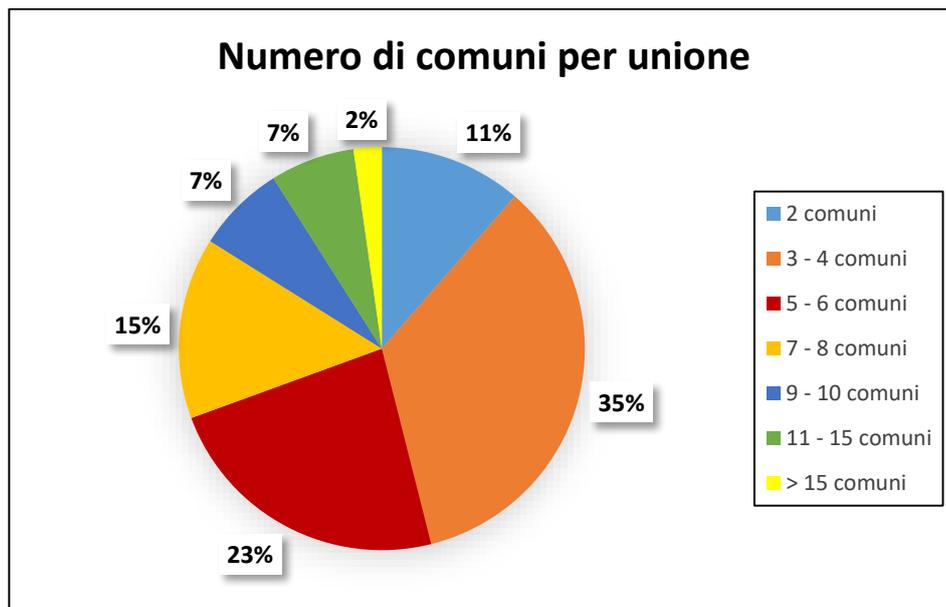
Figura 3.1 Distribuzione delle unioni di comuni italiani per classi demografiche 2016



Fonte: rielaborazioni dati Ancitel

La Figura 3.2 rappresenta una suddivisione a livello nazionale della quantità di comuni aderenti a ciascuna unione: la maggiore con 186 unioni (35%) comprende raggruppamenti di 3-4 comuni, segue l'associazione di 5-6 enti locali (125 unioni) e l'insieme di 7-8 municipalità (78 unioni). Le unioni meno utilizzate sono le sono: quelle con più di 15 comuni (2%), quelle con 11-15 comuni (7%) e quelle con 9-10 comuni (7%).

Figura 3.2 Numero di comuni italiani per unione 2016



Fonte: rielaborazioni dati Ancitel

Nella seguente Tabella 3.4 si effettua un confronto per regione tra: il totale di comuni, la quantità di comuni aderenti alle unioni, il numero di unioni realizzate, la popolazione residente e la popolazione residente nelle unioni. Per tutti questi valori è stato effettuato un confronto tra tre differenti periodi temporali (2010, 2013, 2016).

Si può notare come Trentino Alto Adige, Sicilia, Lazio e Calabria siano le uniche regioni a registrare un leggero calo nel numero di unioni. Le due motivazioni alla base di tale cambiamento possono essere: lo scioglimento delle unioni presenti, oppure l'avvenuta fusione tra gli enti locali aderenti all'unione.

La testimonianza in favore della sempre più crescente attuazione di fusione tra comuni si può trovare nel conteggio dei comuni presenti sul territorio italiano: dagli 8.094 comuni nel 2010 si è passati a 7.998 comuni nel 2016.

Si è riscontrato un notevole incremento delle unioni tra comuni da 313 a 536 e quindi degli enti locali aderenti, che sono quasi raddoppiati: dai 1.561 a 3.105. Anche la popolazione residente in tali associazioni è cresciuta notevolmente, passando da 5.758.607 a 11.926.815. Tutto questo è sintomo di un processo di attuazione di unione tra enti locali in progressivo aumento.

Tabella 3.4 Storico dati di comuni aderenti ad unioni 2010,2013,2016.

Regione	Totale Comuni				Totale Unioni di Comuni				Totale Comuni nelle Unioni				Popolazione Residente nelle Unioni			
	2010	2012	2013	2016	2010	2012	2013	2016	2010	2012	2013	2016	2010	2012	2013	2016
Abruzzo	305	305	305	305	6	7	8	12	43	47	60	72	241.212	256.394	280.814	262.594
Basilicata	131	131	131	131	0	1	1	2	0	4	5	16	0	10.234	12.510	58.899
Calabria	409	409	409	409	9	12	10	10	42	55	51	51	105.257	156.326	141.349	147.149
Campania	551	551	550	550	9	12	11	15	48	66	57	90	342.877	457.869	401.272	484.476
Emilia-Romagna	348	348	340	334	22	30	35	42	122	156	213	272	1.083.481	1.313.171	1.809.576	2.444.543
Friuli-Venezia Giulia	218	218	217	216	5	4	2	18	12	10	4	145	29.925	24.957	939.945	
Lazio	378	378	378	378	22	21	21	20	105	103	105	101	226.947	212.162	218.926	211.075
Liguria	235	235	235	235	0	1	1	24	0	5	5	115	0	13.120	179.359	
Lombardia	1.546	1.544	1.531	1.527	53	57	61	77	193	206	225	278	320.629	355.375	446.524	666.780
Marche	239	239	236	236	11	11	10	20	46	46	45	125	165.508	166.589	171.472	442.661
Molise	136	136	136	136	8	8	8	8	50	50	48	52	94.073	93.921	84.984	93.469
Piemonte	1.206	1.206	1.206	1.202	50	51	51	106	301	318	301	768	464.409	615.783	599.351	1.314.330
Puglia	258	258	258	258	22	22	23	23	100	102	109	113	779.536	798.353	965.323	1.035.818
Sardegna	377	377	377	377	30	33	35	35	231	268	277	277	544.971	700.374	672.222	671.500
Sicilia	390	390	390	390	35	* 48	49	47	145	* 176	177	172	716.257	814.202	798.569	760.371
Toscana	287	287	280	279	1	21	21	24	15	134	138	147	120.638	702.474	879.260	936.122
Trentino-Alto Adige	333	333	333	293	1	1	1	0	3	3	3	0	2.951	2.958	2.963	0
Umbria	92	92	92	92	1	1	1	1	8	8	8	8	39.272	39.461	38.909	38.720
Valle d'Aosta	74	74	74	74	0	0	0	8	0	0	0	73	0	0	0	92.939
Veneto	581	581	579	576	28	26	28	44	97	94	104	230	480.664	482.023	531.611	1.146.065
Totale	8.094	8.092	8.057	7.998	313	319	377	536	1.561	1.675	1.935	3.105	5.758.607	7.215.746	8.055.635	11.926.815

*Quattro comuni della provincia di Palermo partecipano a 2 Unioni di Comuni contemporaneamente: si tratta di Contessa Entellina, Mezzojoso, Piana degli Albanesi e Santa Cristina Gela.

Fonte: elaborazione dati Comunivero su dati Ancitel, Anci

Nel tentativo di tracciare un quadro completo delle unioni di comuni, si è cercato di mettere in relazione il numero di comuni coinvolti in ciascuna associazione, con la popolazione residente delle singole entità locali.

È stato possibile identificare 5 modelli aggregativi delle reali strutture di simili forme di gestione associata:

- *Solo Comuni Piccoli* è il primo modello rappresentato da 153 unioni (40,2%) risulta il più numeroso, è composto da almeno 3 amministrazioni comunali, tutte con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Questo tipo di unione è particolarmente diffuso in Lombardia e Piemonte, corrisponde a tale descrizione anche l'Unione sarda Alta Marmilla con ben 20 comuni partecipanti.
- *Solo Comuni Grandi* è il secondo modello opposto al precedente, corrisponde alla categoria meno numerosa (24 unioni), i comuni aderenti devono essere più di 3 e devono avere una popolazione maggiore a 5.000 unità. La diffusione di tale modello è particolarmente consistente in Emilia-Romagna, dove si contano 9 Unioni corrispondenti a questa fattispecie, e totalmente residuale in Toscana (1), Abruzzo (1), Piemonte (2), Veneto (3) e Campania (3). In alcuni casi tali unioni raggiungono anche dimensioni demografiche significative: in 5 casi la popolazione residente nelle unioni di questa tipologia supera le 100.000 unità.
- *Unioni ad Arcipelago* sono al secondo posto per diffusione con 111 unioni (29,1% del totale delle unioni). Si caratterizza per la presenza di comuni con meno di 15.000 abitanti, per i quali la scelta di aggregazione risponde ad esigenze dettate dalle condizioni presenti nel territorio in cui sono localizzate. Essa si è particolarmente diffusa in territorio isolano: Sicilia 22 unioni e Sardegna 19, ma ve ne sono in tutte le regioni, fatta eccezione per Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia.
- *Coppie di Unioni* sono composte da due comuni indifferentemente dalle loro dimensioni, si riscontrano ben 56 casi di questa tipologia, risulta maggiormente

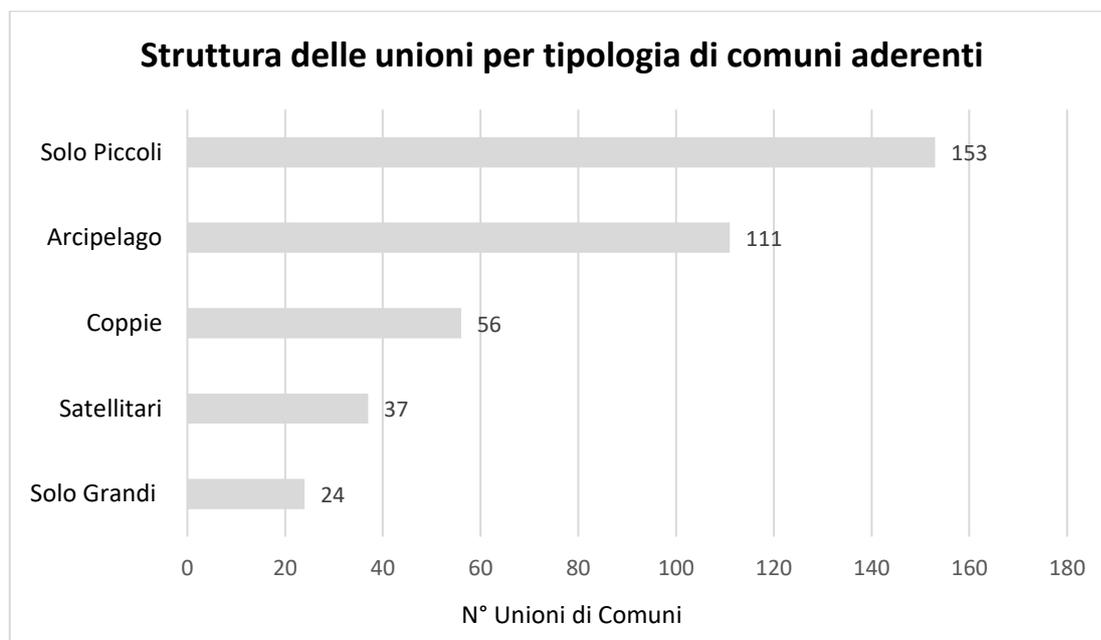
diffusa in Lombardia (19) ed in Sicilia (15). A questo gruppo possono appartenere unioni di piccoli comuni, entità con popolazione superiore a 5.000 abitanti oppure possono esservi unioni tra comuni di differente categoria demografica. Tra quest'ultime il caso più significativo è quello dell'Unione della Baronia, in Sicilia, a cui partecipano il P.C. Giardinello (2.325 ab) e il comune di Carini (quasi 38.000 ab).

- Unioni Satellitari sono caratterizzate da piccoli comuni che gravitano attorno ad enti locali di medio-grandi dimensioni. Unioni di tale fattispecie sono presenti: in Emilia Romagna 16 e 2 in Toscana, tra le quali troviamo le unioni più popolate d'Italia: Romagna Forlivese, con 187.641 abitanti e il Circondario dell'Empolese Valdelsa (in Toscana), con 174.487 residenti.

(IFEL, Atlante dei piccoli comuni, 2014)

Di seguito viene rappresentato un grafico a colonna in cui si individua, in Italia quante unioni appartengano a ciascuno dei 5 modelli aggregativi precedentemente individuati.

Figura 3.3 La struttura delle unioni per tipologia di comune aderente 2014.



Fonte: IFEL-Dipartimento Economia Locale su dati Anci ed Istat.

Come si può notare dalla Figura 3.3 le unioni formate da solo comuni piccoli o da comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti sono di gran lunga le più presenti sul nostro territorio, risultano assai meno presenti invece le unioni composte da soli enti locali di grandi dimensioni.

Nonostante il tentativo di racchiudere in un numero ristretto di categorie le unioni formate, bisogna considerare quanto in ciascuna categoria possano essere differenti le condizioni di ogni unione, in quanto qualsiasi comune ha delle proprie caratteristiche che lo contraddistinguono.

4 ANALISI UNIONI DI COMUNI IN PROVINCIA DI BRESCIA

Con il seguente capitolo si analizzano in maniera sintetica le caratteristiche principali che contraddistinguono le unioni di comuni presenti nel territorio della Provincia di Brescia. Successivamente si passa ad uno studio più dettagliato dell'Unione di comuni della Bassa Bresciana Occidentale: si è scelta tale unione in quanto alcuni suoi comuni appartengono al territorio di Pianura Sostenibile. Di tale unione sono analizzati: lo Statuto dell'Unione ed i servizi svolti dalla stessa area sulla quale verrà effettuata la successiva sperimentazione. Inoltre al fine di avere informazioni più dettagliate sulla realizzazione di un'unione, vengono riportate: le procedure per l'attuazione di un'unione di comuni, gli elementi costitutivi dei due documenti più importanti dell'unione di comuni (l'atto costitutivo e lo statuto dell'unione), i servizi e le funzioni che possono essere gestite in forma associata.

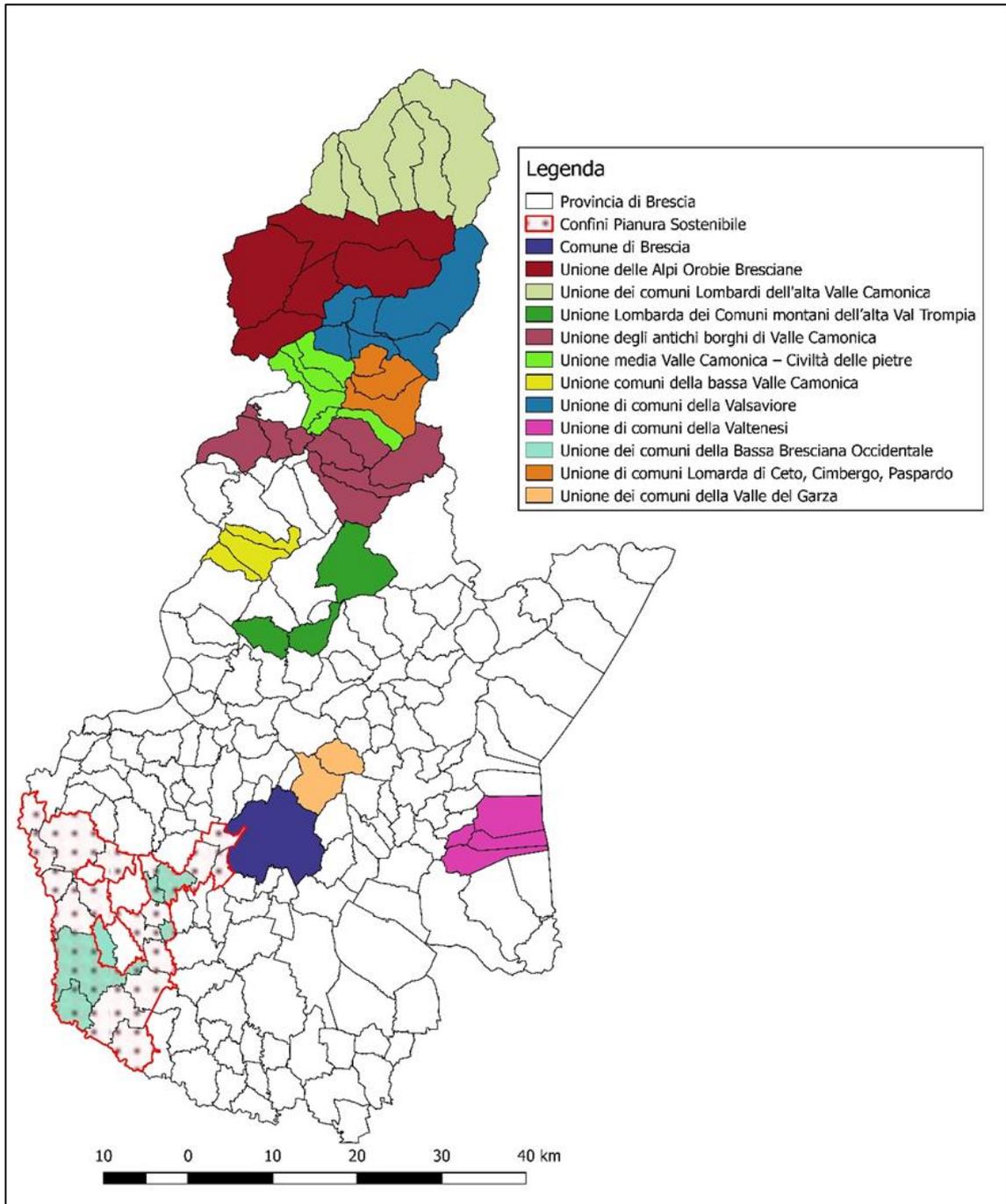
In provincia di Brescia sono presenti in totale 11 unioni di comuni. Sono 9 le unioni riguardanti comuni montani appartenenti a: Valtenesi, Val Camonica, Valsaviore e Valtrompia. Delle restanti una riguarda comuni di pianura (unione di comuni della Bassa Bresciana Occidentale o unione comuni B.B.O.) e l'altra riguarda i comuni di Caino e Nave (unione di comuni della valle del Garza) situati a nord di Brescia.

In Figura 4.1 vengono individuate le unioni di comuni presenti in Provincia di Brescia, esse sono disposte in maniera disomogenea sul territorio, infatti ben 8 unioni sono situate adiacenti tra loro nell'estremo nord della Provincia.

Le 3 unioni restanti sono: quella della Valtenesi situata ad est della provincia di Brescia, i cui comuni aderenti sono per la maggior parte posti lungo le sponde occidentali del Lago di Garda; l'unione di comuni della Valle del Garza che fa riferimento a due enti locali contermini situati a nord del comune di Brescia, attraverso il cui territorio scorre l'omonimo fiume; l'Unione Bassa Bresciana Occidentale, un caso completamente

diverso dai precedenti, difatti oltre ad essere riferita a comuni posizionati nella Bassa Pianura Bresciana (all'estremo Sud-Ovest della provincia), fa riferimento a comuni non confinanti tra loro.

Figura 4.1 Le Unioni di Comuni nella Provincia di Brescia



Di seguito viene rappresentata una tabella in cui vengono elencate tutte le unioni presenti in Provincia di Brescia. Vengono indicati i comuni aderenti a tale unione e per ciascuno di essi vengono indicati La superficie territoriale, la popolazione residente e la densità abitativa.

Tabella 4.1 Dati sulle unioni di comuni presenti nella provincia di Brescia (2016).

Unione	Comuni	Superficie [Kmq]	Popolazione [ab]	Densità abitativa [ab/Kmq]
Unione dei comuni delle Alpi Orobie Bresciane	Corteno Golgi	82,61	1.976	23,92
	Edolo	88,90	4.572	51,43
	Malonno	31,46	3.261	103,66
	Paisco Loveno	35,87	183	5,10
	Sonico	60,89	1.264	20,76
TOTALE / MEDIA		299,73	11.256	40,97
Unione dei comuni dell'alta Valle Camonica	Incudine	19,67	385	19,57
	Monno	31,03	555	17,89
	Ponte di Legno	100,43	1.729	17,22
	Temù	43,26	1.105	25,54
	Veza d'Oglio	54,15	1.457	26,91
	Vione	35,26	691	19,60
TOTALE / MEDIA		283,80	5.922	21,12
Unione dei comuni degli antichi borghi di Vallecamonica	Bienno *	63,07	3.863	61,25
	Breno	59,94	4.853	80,96
	Malegno	6,89	2.037	295,65
	Niardo	22,16	1.978	89,26
	Ossimo	14,86	1.451	97,64
TOTALE / MEDIA		166,92	14.182	124,95
Unione dei comuni della bassa Bresciana Occidentale	Lograto	12,43	3.819	307,24
	Longhena	3,47	576	165,99
	Maclodio	5,10	1.480	290,20
	Orzinuovi	47,87	12.644	264,13
	Orzivecchi	9,94	2.498	251,31
	Villachiera	16,86	1.463	86,77
TOTALE / MEDIA		95,67	22.480	227,61
Unione dei comuni della bassa Valle Camonica	Artogne	21,02	3.660	174,12
	Gianico	13,38	2.160	161,43
	Pian Camuno	10,94	4.638	423,95
TOTALE / MEDIA		45,34	10.458	253,17

CAPITOLO 4 - ANALISI UNIONI DI COMUNI IN PROVINCIA DI BRESCIA

Unione	Comuni	Superficie [Kmq]	Popolazione [ab]	Densità abitativa [ab/Kmq]
Unione dei comuni di Ceto, Cimbergo, Paspardo	Ceto	32,30	1.912	59,20
	Cimbergo	24,71	551	22,30
	Paspardo	11,15	614	55,07
TOTALE / MEDIA		68,16	3.077	45,52
Unione dei comuni della Valsaviore	Berzo Demo	15,46	1.671	108,09
	Cedegolo	11,08	1.223	110,38
	Cevo	35,47	898	25,32
	Saviore dell'Adamello	84,27	916	10,87
	Sellero	14,47	1.466	101,31
TOTALE / MEDIA		160,75	6.174	71,19
Unione di comuni della Valtenesi	Manerba del Garda	36,63	5.287	144,34
	Moniga del Garda	14,65	2.533	172,90
	Padenghe sul Garda	26,81	4.458	166,28
	Soiano del Lago	5,77	1.896	328,60
TOTALE / MEDIA		83,86	14.174	203,03
Unione dei comuni della Media Valle Camonica - Civiltà delle pietre	Braone	13,36	683	51,12
	Capo di Ponte	18,11	2.440	134,73
	Cerveno	21,55	660	30,63
	Losine	6,26	608	97,12
	Ono San Pietro	13,78	994	72,13
TOTALE / MEDIA		73,06	5.385	77,15
Unione dei comuni dell'alta Val Trompia - La via del ferro	Collio	53,48	2.108	39,42
	Marmentino	18,03	675	37,44
	Tavernole sul Mella	19,81	1.303	65,77
TOTALE / MEDIA		91,32	4.086	47,54
Unione dei comuni della Valle del Garza	Caino	17,31	2.151	124,26
	Nave	27,21	11.029	405,33
TOTALE / MEDIA		44,52	13.180	264,80
(N.B.) per ogni unione, su popolazione e superficie comunale si ha somma, per la densità abitativa si ha la media;				
*I comuni di Bienno e Prestine aderenti alla stessa unione, in data aprile 2016 hanno effettuato la fusione.				

Fonte: elaborazione dati ANCITEL

4.1 LA BASSA BRESCIANA OCCIDENTALE

L'unione dei comuni Lombarda "Bassa Bresciana Occidentale" è stata costituita con Atto Costitutivo il 29/06/2010, essa inizialmente comprendeva l'insieme dei comuni di: Barbariga, Lograto, Longhena, Maclodio, Orzinuovi, Orzivecchi, Pompiano, Quinzano, San Paolo e Villachiara. Attualmente l'Unione comprende i comuni di: Lograto, Longhena, Maclodio, Orzinuovi, Orzivecchi e Villachiara.

Tali enti locali sono stati scelti in quanto appartenenti allo stesso distretto socio-sanitario (Distretto n. 8 - BASSA BRESCIANA OCCIDENTALE: Barbariga, Borgo San Giacomo, Brandico, Corzano, Cello, Lograto, Longhena, Maclodio, Mairano, Orzinuovi, Orzivecchi, Pompiano, Quinzano d'Oglio, San Paolo, Villachiara).

L'unione assume come istanza fondamentale il miglioramento della qualità dei servizi erogati e l'ottimizzazione delle risorse economico-finanziarie, umane e strumentali messe a disposizione dai singoli comuni, in una prospettiva di semplificazione, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, nonché di complementarità, integrazione e valorizzazione delle potenzialità dei singoli comuni costituenti.

(Occidentale, s.d.)

Tabella 4.2 Dati comuni unione B.B.O.: superficie comunale, pop residente, densità abitativa.

Codice ISTAT Comune	Comune	Superficie Comunale [Kmq]	Popolazione residente (31/10/2014) [abitanti]	Densità Abitativa [ab/Kmq]
E654	Lograto	21,06	3.813	181,05
E673	Longhena	3,3	584	176,97
E787	Maclodio	5,1	1.467	287,65
G149	Orzinuovi	48,1	12.603	262,02
G150	Orzivecchi	9,94	2.524	253,92
L923	Villachiara	16,78	1.464	87,25
	Media	17,38	3.743	208,14
	Totale	104,28	22.455	

Fonte: Pianura Sostenibile su dati ISTAT).

Statuto dell'Unione (Unione B.B.O.)

Di seguito verranno trattati i punti salienti dello Statuto dell'Unione⁶⁵ di comuni della Bassa Bresciana Occidentale:

- **Limite demografico**: l'ambito territoriale dell'Unione per lo svolgimento di funzioni e servizi in forma associata, è coerente con il limite demografico minimo indicato dall'art. 1, comma 107, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56. Da normativa il limite minimo dovrebbe essere di 10.000 (l'unione ha 22.455 ab);
- **Sede**: situata nel comune di Orzinuovi, i suoi organi e i suoi uffici possono riunirsi ed essere situati anche in località diverse, purché ricomprese nell'ambito territoriale dell'unione;
- **Durata**: comunque non inferiore ad anni 10, è a tempo indeterminato;
- **Scioglimento**: l'avvio della procedura di scioglimento dell'unione è disposta con conforme deliberazione consiliare assunta dai comuni che ne fanno parte e dall'unione, nella quale si provvederà a nominare la persona incaricata della liquidazione delle attività, in conformità ai principi di professionalità, competenza e imparzialità. L'incaricato della liquidazione a conclusione di tale fase, trasmetterà alle amministrazioni dei comuni componenti l'unione un documento contenente:
 - a) La definizione di passività e attività dell'unione;
 - b) L'assegnazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

I consigli dei comuni approvano il provvedimento conclusivo della procedura di scioglimento, con le modalità richieste per le modifiche statutarie;

- **Recesso**: che deve essere deliberato entro 31/10, produrrà effetto entro l'esercizio finanziario successivo. Se avviene entro i 10 anni, scatterà una sanzione pecuniaria pari a 1€ per abitante (risultante del 31/12 dell'anno precedente la deliberazione). Il personale conferito all'unione dal comune in questione, può essere riassegnato al comune o al comune possono essere accollati i maggiori oneri;

⁶⁵ Lo Statuto dell'Unione dei comuni della Bassa Bresciana Occidentale è stato approvato con Deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci n. 16 del 28 aprile 2015.

- Durata Organi: Il consiglio e la giunta durano in carica 5 anni, Il presidente e il vicepresidente 3 anni, questi ultimi sono nominati esclusivamente tra chi ha la carica di sindaco nei comuni aderenti;
- Composizione del Consiglio: Il consiglio dell'unione è composto:
 1. Per i comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, dal sindaco e da tre rappresentanti, uno dei quali in rappresentanza della minoranza consiliare;
 2. Per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, dal sindaco e da due rappresentanti, uno dei quali in rappresentanza della minoranza consiliare;

I rappresentanti sono eletti a scrutinio segreto con voto disgiunto dai rispettivi consigli comunali tra i propri componenti.

- Il Consiglio: determina l'indirizzo politico-amministrativo dell'unione e ne controlla l'attuazione, adottando gli atti fondamentali attribuiti dalla legge alle sue competenze e non incompatibili con il presente statuto. Non può delegare le proprie funzioni ad altri organi. Il documento programmatico relativo alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato, presentato dal presidente dell'unione entro 120 giorni dalla sua nomina ed approvato dal consiglio, costituisce atto di riferimento sul quale il consiglio esercita le proprie funzioni di indirizzo e controllo sull'azione politico-amministrativa dell'ente. Il presidente e la giunta dell'unione forniscono periodicamente al consiglio rapporti generali riguardanti l'andamento della gestione in relazione agli obiettivi stabiliti.
- Il Presidente: è il legale rappresentante dell'unione e svolge le funzioni attribuite al sindaco dalla legge e dal presente statuto nelle materie di competenza dell'unione. Sovrintende all'espletamento delle funzioni attribuite all'unione e garantisce la coerenza tra indirizzi generali e settoriali, strategie concrete di attuazione e loro risultati. Il presidente dell'unione convoca e presiede il consiglio e la giunta dell'unione.
- Il Vice Presidente: è eletto dal consiglio con le modalità di cui all'art.16 dello statuto, sostituisce il presidente in caso di assenza o impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione, disposta ai sensi di

legge. Nel caso di assenza del presidente e del vicepresidente, le funzioni del presidente sono svolte dall'assessore più anziano di età.

- La Giunta: elabora, interpreta e definisce gli indirizzi generali adottati dal consiglio al fine della loro traduzione in specifiche politiche e strategie di intervento, orientando l'azione dell'apparato amministrativo e svolgendo attività di proposta nei confronti del consiglio, a cui riferisce annualmente sulla propria attività. Il Presidente affida ai singoli assessori il compito di coadiuvarlo in specifiche materie di competenza dell'ente e di rapportarsi a tal fine con gli organi dell'unione, secondo gli indirizzi stabiliti dal consiglio e di vigilare sul corretto esercizio dell'attività amministrativa e di gestione.

La giunta adotta collegialmente gli atti a rilevanza esterna che non siano dalla legge o dal presente statuto direttamente attribuiti alla competenza del consiglio o del presidente.

- Finanza e fiscalità dell'unione: L'unione ha autonomia finanziaria, nell'ambito delle leggi sulla finanza pubblica locale, fondata sulla certezza delle risorse proprie e trasferite.

All'unione competono:

1. Gli introiti derivanti da tasse, tariffe e contributi relativi ai servizi dalla stessa gestiti direttamente;
2. Le quote di contributi che lo stato e la regione erogano o assegnano a favore dell'unione.

I comuni sono tenuti a versare all'unione la quota relativa alla copertura delle risorse destinate dall'unione stessa alla gestione corrente e agli investimenti. Per ciascun comune la quota di partecipazione alla gestione ed agli oneri relativi ad ogni funzione e servizio dell'unione, è determinata sulla base di uno o più parametri, da individuarsi contestualmente al trasferimento della funzione e/o servizio, differentemente saranno conteggiate proporzionalmente secondo il numero di abitanti.

Funzioni e servizi svolti (Unione B.B.O.)

Di seguito verranno indicate funzioni e servizi svolti dall'unione di comuni della Bassa Bresciana Occidentale:

1. Contabilità e bilancio

Finanze dell'unione: l'unione ha autonomia finanziaria, nell'ambito delle leggi sulla finanza pubblica locale, fondata sulla certezza delle risorse proprie e trasferite.

All'unione competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati, fatta salva diversa decisione degli organismi competenti.

Bilancio dell'unione: l'assemblea delibera entro i termini previsti per i comuni, con i quali si coordina al fine di assicurare la reciproca omogeneità funzionale dei rispettivi strumenti finanziari, il bilancio di previsione⁶⁶ per l'anno successivo ed il rendiconto di gestione.

Il bilancio è corredato da una relazione previsionale e programmatica⁶⁷ e da un bilancio di previsione triennale. Il bilancio è redatto secondo i principi e le norme, per quanto compatibili, degli enti locali.

Ordinamento contabile e servizio finanziario: l'ordinamento contabile dell'unione e, in particolare, la gestione delle entrate e delle spese previste nel bilancio, è disciplinato dal regolamento di contabilità approvato dall'assemblea e in mancanza dalla normativa per gli enti locali.

Revisione economica e finanziaria: viene nominato un organo di revisione economico-finanziaria.

⁶⁶ *Bilancio di previsione: documento contabile per allocare, gestire e monitorare le riserve finanziarie proprie dell'Unione;*

⁶⁷ *Relazione di previsione e programmatica: documento giuridico di finanza pubblica che comprende: una parte di elaborazione caratteristiche generali (popolazione, economia, territorio...), quindi tratta la parte "entrata" in cui effettua una valutazione sugli strumenti finanziari. Questa relazione fornisce motivazione e dimostrazione della variazione rispetto all'anno precedente;*

2. Organizzazione del personale

L'unione ha una sua dotazione organica e si avvale dell'opera del personale dipendente assunto, trasferito o comandato dai comuni che ne fanno parte.

L'unione, inoltre, può avvalersi dell'opera di personale esterno, o di collaborazioni, con le forme e nei limiti stabiliti dalle vigenti normative.

3. Sistemi informativi

Gestione unitaria base dati comunali: si fa riferimento ai precedenti progetti di gestione associata dove è stato avviato un percorso orientato alla realizzazione di una piattaforma tecnologica sovra comunale di gestione delle informazioni cartografiche, tributarie ed anagrafiche in ambiente GIS.⁶⁸

Obiettivo è la costituzione di una piattaforma tecnologica in grado di erogare servizi in forma associata ai comuni aderenti, aventi come base informativa di riferimento il dato catastale.

All'interno della piattaforma verranno archiviate le diverse fonti dati provenienti dai comuni: Ici, Tarsu, Anagrafe, Catasto e Cartografica.

La gestione unitaria dei data base comunali sarà caratterizzata da:

- *Erogazione centralizzata e decentrata;*
- *Servizi scalabili e personalizzabili per singolo ente;*
- *Protocolli di accesso sicuri;*
- *Accessi differenziati (accessi pubblici, accessi riservati).*

Entità territoriali, abitative, agricole o industriali tipicamente censite nel catasto Oggetti immobili e terreni. Per i cittadini il sistema consentirà di creare un'unica porta di ingresso che permetterà di accedere a tutte le informazioni che li riguardano, presenti in tutti i comuni aderenti all'aggregazione.

L'accesso sarà possibile tramite sistemi di identificazione elettronica attraverso l'utilizzo della Carta Regionale dei Servizi.

Gestione dei siti internet dei comuni: obiettivo dell'unione dei comuni della Bassa Bresciana Occidentale è l'attivazione di un sistema di gestione e manutenzione integrata dei siti internet dei comuni aderenti.

⁶⁸ GIS (Geographical Information System): è una banca dati a base cartografica;

Questo consentirà all'unione di mettere a disposizione degli enti personale specializzato e qualificato (fornitore esterno) consentendo una riduzione dei costi di gestione da parte dei comuni.

Gestione Sistemica: la gestione sistemistica è strettamente connessa alla realizzazione della piattaforma prima descritta. Le attività saranno orientate alla gestione dell'applicativo unico ed alla creazione e mantenimento della necessaria struttura informatica (hardware, software, connessioni tra server centrale e server dei singoli comuni).

4. Ufficio relazioni con il pubblico

Le attività previste per il servizio sono le seguenti:

- Gestione URP⁶⁹
- Marketing territoriale

Dal 2005 è in atto la gestione associata del servizio, attivata dai 15 comuni della bassa bresciana occidentale.

La scelta dell'unione è di attivare la gestione associata di questo servizio per gli enti che ne fanno parte.

Attraverso la gestione associata di questo servizio, i comuni dell'unione dei comuni della Bassa Bresciana mirano ad ottimizzare l'*Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP)*, e ad attivare un'efficace sistema di comunicazione interna ed esterna avviando, inoltre, un progetto di marketing territoriale per la stesura di un piano condiviso.

L'*ufficio di back office* che avrà in carico l'integrazione dell'azione amministrativa tra i comuni aderenti, sarà attivato presso l'unione; nei singoli enti saranno attivi *sportelli di front office*, in modo da garantire l'accessibilità dei cittadini al servizio.

⁶⁹ Ufficio di Relazione con il Pubblico

L'accessibilità degli enti al servizio avverrà attraverso una rete intranet, un sistema di comunicazione interna fra i dipendenti dei comuni, per il confronto e supporto reciproco.

Le attività previste sono:

- Valorizzazione del territorio attraverso l'introduzione di nuovi servizi a contenuto promozionale e di marketing legati al territorio;
- Attivare azioni volte ad incrementare "l'attrattività del territorio della bassa bresciana occidentale" sia verso l'esterno (nuovi investitori, turisti, nuovi insediamenti abitativi), sia verso l'interno (ossia trattenere chi già vi vive, lavora etc.).
- Sviluppo sostenibile del territorio ed aumento della competitività del territorio;
- Migliorare la comunicazione all'utenza.

Obiettivo finale dell'ufficio di coordinamento URP, è di attivare un processo di "*citizen relationship management (CRM)*", ossia: "Un sistema unificato di gestione del contatto tra cittadino e pubblica amministrazione locale, che integra tutti i singoli canali e servizi: uffici URP, telefono (call center), internet, e-mail, fax, sportelli...".

5. Servizio gestione tributi

Le attività previste per il servizio sono le seguenti:

- ICI
- Tarsu

L'intento degli enti coinvolti nel progetto di gestione è l'istituzione di un sistema tributario locale caratterizzato dall'erogazione di servizi ad alto livello qualitativo e l'espletamento dell'attività di controllo attraverso l'individuazione di modalità di gestione più efficaci ed efficienti in termini di costi, risorse impiegate e risultati.

Il raggiungimento di tali obiettivi è stato perseguito attraverso l'istituzione di un "*Tavolo Tecnico*" costituito dai referenti (addetti dei servizi

tributi/ragioneria degli enti coinvolti) dei comuni coinvolti nel precedente progetto di gestione associata.

Obiettivo del tavolo tecnico è quello di:

- Elaborare i programmi di attività per migliorare il grado di integrazione del servizio tra i comuni aderenti al progetto;
- Svolgere le funzioni di coordinamento e di impulso, finalizzate ad uniformare le tecniche operative ed organizzazione dei servizi;
- Relazionare periodicamente sul funzionamento e sullo stato di attuazione dell'esercizio associato delle funzioni.

Le attività previste per il raggiungimento degli obiettivi proposti sono:

- La creazione di un Ufficio di Coordinamento del servizio tributi
- La gestione integrata dei servizi tributari
- La gestione delle banche dati ICI comunali mediante l'incrocio con i dati gestiti dal SIT (Sistema Informativo Territoriale)
- L'omogeneizzazione delle modalità di gestione della Tassa Rifiuti Urbani (TARSU) in funzione del graduale passaggio alla Tariffa di Igiene Urbana (TIA).
- La gestione ordinaria ICI e TARSU: a regime, l'unione dei comuni intende avviare il trasferimento in capo a se stessa di alcune delle attività di gestione ordinaria dei tributi ICI e TARSU.

6. Servizi per l'infanzia e per i minori

Nel 2002, in virtù della Legge Quadro 328/2000⁷⁰, i 15 comuni dell'ambito territoriale n. 8 hanno attivato un sistema di gestione associata dei servizi sociali mediante l'adozione di un *Piano di Zona*, ovvero di un accordo di programma per la programmazione, progettazione e realizzazione di un sistema integrato dei servizi sociali.

⁷⁰ Legge Quadro 8 novembre 2000, n. 328 - legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e Servizi sociali;

Il piano di zona, attivo sino alla fine del 2004, prevedeva un Ufficio Tecnico di Piano presso il comune di Orzinuovi cui faceva capo la gestione dei servizi di: Assistenza domiciliare anziani, Assistenza domiciliare minori, Assistenza sociale, Tutela minori e Buoni sociali.

Essendo il Piano di Zona un “organizzazione virtuale”, l’accordo di programma poneva tra le priorità progettuali, l’individuazione di una forma giuridica e gestionale dei servizi sociali che potesse garantire la massima efficienza, efficacia ed economicità.

Da questi presupposti, è nata la convinzione comune di costituire una *Fondazione di Partecipazione*, in quanto:

- Istituto giuridico di diritto privato che costituisce il nuovo modello italiano di gestione di iniziative nel campo non profit in genere;
- Istituto senza scopo di lucro al quale si può aderire apportando denaro, beni materiali o immateriali, professionalità o servizi;
- I fondatori possono essere enti pubblici, privati, aziende ed Enti finanziatori;
- È possibile avere adesioni successive all’atto costitutivo in qualità di partecipanti;
- I partecipanti si riuniscono in organi collegiali: CDA e Collegio dei partecipanti.

In data 25 ottobre 2003, con atto pubblico, i Comuni dell’Ambito hanno costituito la “*Comunità della Pianura Bresciana - Fondazione di partecipazione*” con la finalità di promuovere e realizzare la gestione associata degli interventi e dei servizi sociali tramite un sistema a rete. Ad essa fanno riferimento i comuni di: Barbariga, Borgo San Giacomo, Brandico, Corzano, Dello, Lograto, Longhena, Maclodio, Mairano, Orzinuovi, Orzivecchi, Pompiano, Quinzano d’Oglio, San Paolo, Villachiara.

Questa fondazione risponde sia alla necessità di un interlocutore pubblico nell’erogazione dei servizi, che all’esigenza di un apparato giuridico/fiscale

capace di tradurre in istituti giuridici snelli e duttili la collaborazione tra pubblico e privato consentendo la “sburocratizzazione” della gestione dei servizi alla persona.

L’obiettivo era il passaggio da sistemi di assistenzialismo e beneficenza a una strategia aziendale che offra maggiori risposte ai bisogni della comunità.

Dal 2005 la Fondazione gestisce in forma integrata:

- Il servizio sociale professionale di base;
- AREA ANZIANI:
 1. Servizio di assistenza domiciliare anziani (SAD)
 2. Titoli sociali;
- AREA MINORI e FAMIGLIA:
 1. Assistenza domiciliare (ADM),
 2. Tutela minori, Consultori familiari (4 sul territorio: Orzinuovi, Quinzano d’Oglio, Dello e Lograto), attività di sostegno al nucleo familiare,
 3. Sportello orientagiovani,
 4. Titoli sociali,
 5. Servizio di assistenza prescuola e sugli autobus;
- AREA DISABILI:
 1. Servizio di assistenza domiciliare disabili,
 2. Titoli sociali,
 3. Sportello informahandicap ad Orzinuovi, servizi nil e nsh, servizio di assistenza socio educativa;
- AREA DISAGIO:
 1. Titoli sociali e leggi settore;
 2. Sportello immigrati nei comuni di Orzinuovi, Quinzano d’Oglio e Dello;

L’intento della fondazione è l’erogazione in modo omogeneo di tali servizi a tutti i cittadini appartenenti ai comuni dell’ambito territoriale.

Erogazione che deve avvenire sulla base di standard qualitativi predefiniti ed uniformi.

L'unione ha affidato la realizzazione dei servizi di assistenza alla Fondazione di partecipazione.

Servizi offerti:

- TUTELA MINORI
- ASSISTENZA DOMICILIARE (ADM);
- CONSULTORI FAMILIARI (4 SUL TERRITORIO: ORZINUOVI, QUINZANO D'OGGIO, DELLO E LOGRATO),
- ATTIVITÀ DI SOSTEGNO AL NUCLEO FAMILIARE,
- SPORTELLO ORIENTAGIOVANI,
- TITOLI SOCIALI,
- SERVIZIO DI ASSISTENZA PRESCUOLA E SUGLI AUTOBUS;
- GESTIONE PROGETTI LEGGI DI SETTORE.

7. Servizi assistenziali e alla persona

Servizi offerti:

- SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE DI BASE;
- AREA ANZIANI: assistenza domiciliare anziani (SAD)
- AREA ANZIANI: titoli sociali;
- AREA DISABILI: servizio di assistenza domiciliare disabili,
- AREA DISABILI: titoli sociali,
- AREA DISABILI: sportello informahandicap ad Orzinuovi,
- AREA DISABILI: servizi nil e nsh,
- AREA DISABILI: servizio di assistenza socio educativa;
- AREA DISAGIO: titoli sociali e leggi settore.

8. Protezione civile

Le attività previste per il servizio sono le seguenti:

- Sviluppo piani;
- Gestione emergenze;
- Attività tecnico/amministrative;

- Formazione e comunicazione.

Attualmente il servizio di protezione civile è gestito e governato tramite *l'ufficio unico* che è stato costituito con la precedente gestione associata (nel 2005). La comunità della pianura bresciana ha costituito un ufficio unico presso il comune di Quinzano d'Oglio, per la gestione associata del servizio per i 15 comuni dell'ambito n. 8.

Il presente progetto di gestione associata prevede che tale ufficio della Protezione civile passi in capo all'unione dei comuni della Bassa Bresciana Occidentale.

Gli obiettivi che intende perseguire l'unione:

- Sviluppare una cultura comune su un territorio omogeneo relativa alla protezione civile;
- Confrontare e far circolare conoscenze, studi e best practices per migliorare l'azione amministrativa nell'ambito di un più ampio coordinamento ed ottimizzazione delle risorse umane e strumentali;
- Razionalizzare i costi e accrescere i risultati gestionali;
- Favorire un migliore coordinamento burocratico per le attività ordinarie ed una gestione semplice e flessibile della fase dell'emergenza;
- Gestire gli eventi in un ambito territoriale con maggiore incisività, sostenendo le realtà maggiormente penalizzate, per entità demografica o strutturale, dalla scarsità di risorse;
- Attuare la sussidiarietà nelle funzioni della pianificazione e programmazione;
- Individuare logiche e priorità condivise, definire procedure operative standard per l'intervento nel rispetto dell'autonomia dei singoli Enti, armonizzando le funzioni di coordinamento attuate da livelli sovraordinati e normate dalla vigente legislazione (Prefetture, COM: Centro Operativo Misto, UCL: Unità di Crisi Locale, ecc.);
- Attuare una conoscenza meno frammentata e parcellizzata del territorio, agendo per aree contigue ed omogenee anziché per confini amministrativi.

L'attività di previsione e di prevenzione a livello sovra comunale apporta una migliore conoscenza del territorio, permette di evitare la parcellizzazione e la frammentazione e di realizzare una verifica per aree omogenee e contigue, anziché vincolate dai confini amministrativi.

Obiettivo della gestione associata è in primis un'attività di coordinamento sulle conoscenze e sulle procedure di intervento.

Per attuare tale obiettivo è necessario prevedere un censimento dei gruppi operanti sul territorio dei comuni ed una ricognizione sugli ambiti di intervento (reali specializzazioni e potenzialità in risorse umane, strumentali e di prontezza operativa).

La preparazione del personale e dei gruppi di volontariato porterà ad una risposta più coordinata rapida ed efficace. La formazione potrebbe essere concepita come momento di confronto tra le risorse coinvolte e strutturata quindi per stimolare il personale ad una partecipazione propositiva e migliorativa del servizio.

Realizzato ciò, si ipotizza una revisione delle cosiddette POS (Procedure operative standard) realizzabile appunto tramite le precedenti fasi di stesura dei Piani comunali al fine di garantire uno standard di intervento qualitativamente elevato ed omogeneo sull'intera area di interesse.

Inoltre le campagne di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza, agli operatori e anche agli amministratori politici che si intendono attivare hanno lo scopo di aumentare la prevenzione e la preparazione, in modo da impattare positivamente sull'efficacia del servizio.

La gestione ed il coordinamento del servizio continuerà ad essere effettuata a livello centralizzato dal Comune di Quinzano d'Oglio.

9. Catasto – Estensione S.I.T.

Le attività previste per il servizio sono le seguenti:

1. Gestione visure catastali

Per quanto concerne la gestione delle visure catastali, con delibere consiliari nel settembre 2007 i comuni di Barbariga, Borgo S. Giacomo, Brandico,

Corzano, Dello, Lograto, Longhena, Maclodio, Mairano, Orzinuovi, Orzivecchi, Pompiano, Quinzano d'Oglio, San Paolo e Villachiara hanno deciso di assumere la gestione delle funzioni e dei servizi catastali in forma diretta ed associata, attraverso una apposita convenzione, costituendo il *“Polo Catastale della Bassa Bresciana Occidentale”*, che ha sede presso il comune di Orzinuovi.

La gestione diretta delle funzioni catastali consente ai comuni di rendere disponibile al cittadino un servizio più agevole e funzionale, in quanto fornito in sede locale.

I comuni di cui sopra hanno avviato l'iter di assunzione in gestione di tutte le funzioni catastali, da esercitarsi in forma associata e con gradualità crescente, iniziando con l'opzione della lett. A di primo livello e con l'intento di passare successivamente al livello C.

L'opzione della lettera A di primo livello prevede:

- *Consultazione della banca dati catastale unitaria nazionale e servizi di visura catastale;*
- *Certificazione degli atti catastali conservati nella banca dati informatizzata;*
- *Aggiornamento della banca dati del catasto mediante trattazione delle richieste di variazione delle intestazioni e delle richieste di correzione dei dati amministrativi, comprese quelle inerenti la toponomastica.*

Il *“Polo catastale BBO”* ha iniziato comunque la propria attività con l'erogazione di alcuni servizi, garantiti attraverso specifici accordi siglati a livello locale (*“sportello light”*).

I servizi oggi assicurati sono:

- Rilascio delle visure catastali;
- Rilascio degli estratti di mappa;
- Variazioni catastali;
- Correzione delle intestazione degli immobili (nome, cognome, codice fiscale, data di nascita, diritti e quota di possesso);
- Correzione dei dati degli immobili (indirizzo, ubicazione, numero civico, piano, interno, consistenza);

- Consulenza ai comuni su problematiche inerenti al catasto.

I cittadini dei comuni aderenti al polo catastale BBO hanno oggi la possibilità di recarsi presso qualsiasi comune dell'ambito, indipendentemente dal proprio luogo di residenza e richiedere i servizi sopra indicati.

Con la costituzione dell'unione, i comuni aderenti intendono proseguire nel percorso intrapreso negli ultimi anni, in modo particolare le amministrazioni intendono avvalersi della facoltà, se si verificheranno le condizioni tecniche, amministrative ed economiche, di acquisire tutte le funzioni relative all'opzione di terzo livello del decentramento catastale – opzione C.

L'unione dei comuni della Bassa Bresciana Occidentale assumerà il ruolo di ente coordinatore e capofila per il conseguimento degli obiettivi di cui sopra.

2. Gestione piani urbanistici (S.I.T.)

Per quanto riguarda la realizzazione del Sistema Informativo Territoriale, ad oggi i Comuni di Orzinuovi, Orzivecchi, Pompiano, Quinzano hanno aderito al progetto associato Siscotel, finanziato dalla Regione Lombardia per la realizzazione del SIT.

Nell'ambito di questo progetto si è proceduto ad attuare il caricamento delle banche dati territoriali già esistenti (informazioni catastali e database delle Pratiche Edilizie) ed alla creazione di nuove banche dati territoriali relative agli strumenti urbanistici (strutturate in formato digitale) e alla toponomastica e numerazione civica.

Obiettivo dell'unione dei comuni è l'estensione del SIT agli altri 6 enti aderenti in modo da permettere ai comuni di disporre di strumenti informatici per la gestione di numerosi dati:

- Dati cartografici e aerofotogrammetrici;
- Dati catastali (geografici, alfanumerici, rilevati);
- Dati di rilievo del territorio;
- Anagrafe estesa;
- Banche dati tributarie (ICI, TARSU);
- Strumenti di pianificazione comunale (PGT);
- Banche dati e tematismi comunali, provinciali e regionali;

- Tematismi ambientali e vincoli sovracomunali.

10. S.U.A.P. telematico

Sportello Unico per le attività produttive strumento mediante il quale assicurare l'unicità di conduzione e la semplificazione di tutte le procedure inerenti gli impianti produttivi di beni e servizi, quali azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività.

11. Polizia Locale

- Polizia Locale;
- Polizia Urbana;
- Polizia Amministrativa;
- Polizia Giudiziaria.

Funzioni gestite dai singoli comuni

La riscossione dei tributi propri locali (IMU, TASI, ecc.) restanti in capo ad ogni comune, anche se il Servizio Ufficio Tributi viene gestito in forma associata.

(Pianura Sostenibile;2016)

4.2 CONFRONTO TRA UNIONI DI COMUNI DELLA PROVINCIA DI BRESCIA

Di seguito vengono rappresentate delle schede indicanti tutte le unioni di comuni presenti sul suolo della Provincia di Brescia. Con queste si vogliono mettere a confronto in modo schematico caratteristiche comuni e particolarità proprie di ciascuna unione.

In tali schede vengono indicati: l'anno di fondazione, il numero ed il nome dei comuni partecipanti, la popolazione residente nell'unione, la superficie totale di tutti i comuni, la sede dell'unione, la durata, eventuali caratteristiche che accomunano i vari comuni aderenti ed infine le funzioni ed i servizi gestiti dalle unioni.

Tabella 4.3 Scheda descrittiva Unione dei comuni dell'alta Val Trompia – La via del ferro.

Unione dei comuni dell'alta Val Trompia - La via del ferro			
Anno di Fondazione	2013	Comuni	Durata
Numero di comuni coinvolti	3	Collio Marmentino Tavernole sul Mella	La durata dell'unione Lombarda dei comuni montani dell'alta Val Trompia La via del ferro, non inferiore a dieci anni, è a tempo indeterminato.
Popolazione [ab.]	4.086		Caratteristiche in comune
Superficie Comunale [Kmq]	91,32		I comuni appartenenti alla Val Trompia sono contigui, importante legame storico tra questi comuni, in questo territorio in passato vi erano miniere per l'estrazione del ferro, forni fusori e fucine.
Sede	Tavernole sul Mella		
Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione			
<p><u>Organizzazione dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e controllo di:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Organi istituzionali, partecipazione e decentramento; - segreteria, personale ed organizzazione; - gestione economica, finanziaria, programmazione e controlli interni; - gestione dei beni demaniali e patrimoniale; - ufficio tecnico; - comunicazione e rapporti con i cittadini; - sistemi informatici (attualmente gestiti in convenzione); - centrale unica di committenza; - altri servizi generali. <p><u>Catasto, ad eccezione funzione mantenute dallo stato dalla vigente normativa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gestione del catasto anche mediante inserimento in un più ampio polo catastale (servizio attualmente gestito in Convenzione). 			

Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione
<p><u>Organizzazione dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e controllo di:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Organi istituzionali, partecipazione e decentramento; - segreteria, personale ed organizzazione; - gestione economica, finanziaria, programmazione e controlli interni; - gestione dei beni demaniali e patrimoniale; - ufficio tecnico; - comunicazione e rapporti con i cittadini; - sistemi informatici (attualmente gestiti in convenzione); - centrale unica di committenza; - altri servizi generali.
<p><u>Organizzazione servizi pubblici generali e servizi di trasporto pubblico comunale:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - viabilità, circolazione stradale e servizi connessi; - illuminazione pubblica e servizi connessi; - trasporti pubblici locali e servizi connessi; - servizi idrico integrato; - servizio necroscopico e cimiteriale; - tutela e valorizzazione della montagna.
<p><u>Pianificazione urbanistica ed edilizia comunale, partecipazione alla pianificazione Sovracomunale:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - pianificazione urbanistica ed edilizia di livello sovra comunale, compreso il Piano di governo del territorio (PGT); - pianificazione urbanistica ed edilizia di livello comunale nell'ambito della pianificazione di cui al precedente punto; - edilizia residenziale pubblica comunale nell'ambito della pianificazione di cui ai precedenti 2 punti.
<p><u>Pianificazione protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - approvazione ed aggiornamento dei Piani di protezione civile (attualmente gestito in convenzione); - coordinamento dei primi soccorsi (attualmente gestito in convenzione).
<p><u>Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento, recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - servizio smaltimento rifiuti; - accertamento e riscossione dei tributi relativi al servizio di cui al precedente primo punto.
<p><u>Progettazione, gestione del sistema locale e dei servizi sociali; erogazione delle relative prestazioni ai cittadini:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - asili nido, servizi per l'infanzia ed i minori; - servizi di prevenzione e riabilitazione; - strutture residenziali e di ricovero per anziani e disabili; - assistenza e servizi diversi alla persona (attualmente gestiti in convenzione).
<p><u>Edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - scuole materne; - istruzione elementare; - istruzione media; - istruzione secondaria superiore; - assistenza scolastica, trasporto, refezione ed altri servizi; - biblioteche, musei, pinacoteche, cinema, teatri e siti archeologici (attualmente gestito in convenzione); - attività culturali e servizi diversi nel settore culturale.

Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione

Polizia Locale

- polizia municipale;
- polizia commerciale;
- polizia amministrativa.

Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici, nonché in materia di servizi elettorali e statistici:

- anagrafe e stato civile;
- elettorale e servizio statistico.

Tabella 4.4 Scheda descrittiva Unione di comuni della Bassa Bresciana Occidentale.

Unione di comuni della Bassa Bresciana Occidentale			
Anno di Fondazione	2010	Comuni	Durata
Numero di comuni coinvolti	6	Lograto Longhena Maclodio Orzinuovi Orzivecchi Villachiera	L'unione è costituita a tempo indeterminato, comunque ad un tempo non inferiore a 10 anni
Popolazione [ab.]	22.480		Caratteristiche in comune
Superficie Comunale [Kmq]	95,67		Sei comuni della "Bassa Bresciana" ricadenti nel medesimo distretto socio-sanitario (Distretto n. 8 - Bassa Bresciana Occidentale)
Sede	Orzinuovi		
Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione			
<u>Contabilità e bilancio:</u> -Finanze dell'unione -Bilancio dell'unione -Ordinamento contabile e servizio finanziario -Revisione economica e finanziaria <u>Organizzazione del personale;</u> <u>Sistemi informativi:</u> -Gestione unitaria base dati comunali -Gestione dei siti internet dei comuni -Gestione sistemistica -Formazione <u>Ufficio relazioni con il pubblico:</u> -Gestione ufficio relazioni con il pubblico (URP) -Marketing territoriale <u>Servizio gestione tributi:</u> -ICI -Tarsu <u>Servizi per l'infanzia e per i minori</u> -Tutela minori -Assistenza domiciliare (ADM); -Consultori familiari -Attività di sostegno al nucleo familiare -Sportello orientagiovani, -Titoli sociali, -Servizio di assistenza pre-scuola e sugli autobus -Gestione progetti leggi di settore <u>Catasto - estensione S.I.T.</u> -Gestione visure catastali -Gestione piani urbanistici (Sistema Informativo Territoriale)		<u>Servizi assistenziali e alla persona:</u> -Servizio sociale professionale di base -Area anziani: assistenza domiciliare anziani (SAD) -Area anziani: titoli sociali; -Area disabili: servizio di assistenza domiciliare disabili, -Area disabili: titoli sociali, -Area disabili: sportello informahandicap ad Orzinuovi, -Area disabili: servizi nil e nsh, -Area disabili: servizio di assistenza socio educativa; -Area disagio: titoli sociali e leggi settore. <u>Protezione civile:</u> -Sviluppo piani; -Gestione emergenze; -Attività tecnico/amministrative; -Formazione e comunicazione. <u>Centrali uniche di committenza (CUC);</u> <u>Funzioni inerenti allo Sportello Unico</u> <u>Attività Produttive (SUAP);</u> <u>Polizia Locale:</u> - Polizia Locale; - Polizia Urbana; - Polizia Amministrativa; - Polizia Giudiziaria.	

Tabella 4.5 Scheda descrittiva Unione di comuni della Valtenesi.

Unione di comuni della Valtenesi			
Anno di Fondazione	2002	Comuni	Durata
Numero di comuni coinvolti	4	Manerba del Garda; Moniga del Garda Padenghe sul Garda Soiano del Lago	L'unione è costituita per un periodo di venti anni, in passato era a tempo indeterminato.
Popolazione [ab.]	14.174		Caratteristiche in comune
Superficie Comunale [Kmq]	83,86		I comuni sono vicini geograficamente, su un territorio compreso tra il lago di Garda e le colline moreniche denominato Valtenesi, ricco per dono di natura, per essere salvaguardato ha bisogno di idee e scelte che vadano oltre i confini dei singoli comuni.
Sede	Manerba del Garda		
Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione			
<p><u>Anagrafe, stato civile e servizi statistici;</u> <u>Polizia locale e polizia amministrativa;</u> <u>Servizi sociali;</u> <u>Servizi scolastici, pubblica istruzione;</u> <u>Cultura e biblioteche;</u> <u>Commercio e pianificazione commerciale;</u> <u>Turismo locale;</u> <u>Sportello unico attività produttive;</u> <u>Servizi catastali;</u> <u>Informatizzazione e controllo di gestione;</u> <u>Gestione del territorio e dell'ambiente:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Servizio idrico; • Pubblica illuminazione; • Distribuzione del gas naturale; • Servizi a rete in genere; <p><u>Raccolta e smaltimento rifiuti;</u> <u>Viabilità e servizi manutentivi;</u> <u>Protezione civile;</u> <u>Difensore civico;</u></p>			

Tabella 4.6 Scheda descrittiva Unione di comuni degli antichi borghi di Valle Camonica.

Unione di comuni degli antichi borghi di Valle Camonica			
Anno di Fondazione	2010	Comuni	Durata
Numero di comuni coinvolti	6	Breno Bienno Malegno	L'Unione avrà durata di dieci anni, trascorsi i quali i Comuni stessi decidono, in base alla Legislazione vigente, se prorogare o sciogliere la stessa.
Popolazione [ab.]	14.182	Niardo	Caratteristiche in comune
Superficie Comunale [Kmq]	166,92	Ossimo	I Comuni oltre ad appartenere tutti alla Val Camonica, sono contermini tra loro.
Sede	Breno		
Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione			
<u>Amministrazione, gestione e controllo</u> -organi istituzionali, partecipazione e decentramento -segreteria, personale ed organizzazione -gestione economica, finanziaria, programmazione e controllo di gestione -gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali -gestione dei beni demaniali e patrimoniali -ufficio tecnico -anagrafe, stato civile, elettorale e servizio statistico -URP e comunicazione -sistemi informativi -altri servizi generali <u>Istruzione pubblica</u> -scuole materne -istruzione elementare -istruzione media -istruzione secondaria superiore -istruzione universitaria -assistenza scolastica, trasporto, refezione, ecc. <u>Cultura e beni culturali</u> -biblioteche, musei, cinema, teatri e siti archeologici -attività culturali e servizi nel settore culturale <u>Settore sportivo e ricreativo</u> -piscine -stadi, palestre, palazzetti dello sport ed altri impianti -manifestazioni varie nel settore sportivo e ricreativo Turismo -servizi turistici -manifestazioni turistiche		<u>Polizia Locale</u> -polizia municipale -polizia commerciale -polizia amministrativa <u>Gestione del territorio e dell'ambiente</u> -urbanistica e gestione del territorio -edilizia residenziale pubblica locale -servizi di protezione civile -servizio idrico integrato -servizio smaltimento rifiuti -parchi e servizi per la tutela ambientale del verde -altri servizi relativi al territorio e all'ambiente <u>Settore sociale</u> -asili nido, servizi per l'infanzia ed i minori -servizi di prevenzione e riabilitazione -strutture residenziali e di ricovero per anziani e disabili -assistenza e servizi diversi alla persona -servizio necroscopico e cimiteriale -servizio civile <u>Sviluppo economico</u> -affissioni e pubblicità -fiere, mercati e servizi connessi -mattatoio e servizi connessi -servizi relativi all'industria -servizi relativi al commercio -servizi relativi all'artigianato -servizi relativi all'agricoltura <u>Servizi produttivi</u> - distribuzione gas -centrale del latte -distribuzione energia elettrica -teleriscaldamento -farmacie -altri servizi produttivi	

Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione	
<u>Viabilità e trasporti</u> -viabilità, circolazione stradale e servizi connessi -illuminazione pubblica e servizi connessi -trasporti pubblici locali e servizi connessi	-SUAP <u>Giustizia</u> -difensore civico

Tabella 4.7 Scheda descrittiva Unione di comuni della Media Valle Camonica – Civiltà delle pietre

Unione di comuni della Media Valle Camonica – Civiltà delle pietre			
Anno di Fondazione	2010	Comuni	Durata
Numero di comuni coinvolti	5	Braone Capo di Ponte Cerveno Losine Ono San Pietro	L'Unione avrà durata di dieci anni, trascorsi i quali i Comuni stessi decidono, in base alla legislazione vigente, se prorogare, sciogliere o procedere alla fusione.
Popolazione [ab.]	5.385		Caratteristiche in comune
Superficie Comunale [Kmq]	73,06		I comuni sono appartenenti alla Valle Camonica, sono contermini, nel loro territorio sono situati parchi nazionali per le incisioni rupestri
Sede	Breno		
Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione			
<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistemi informativi 2. Ufficio tecnico 3. Gestione economico finanziaria 4. Gestione tributi 5. Urbanistica e gestione del territorio 6. Organizzazione e personale 7. Polizia locale 8. Assistenza e servizi alla persona 9. Anagrafe, stato civile, elettorale 10. Difensore civico 11. Servizi cimiteriali 12. Assistenza scolastica 13. Biblioteche 14. Musei 15. Impianti ed iniziative sportive 16. Servizi e manifestazioni turistiche 17. Viabilità 18. Protezione civile 19. Parchi e servizi per la tutela ambientale 20. Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori 21. Illuminazione pubblica 22. URP e Comunicazione 23. Demanio e patrimonio 24. SUAP" 			

Tabella 4.8 Scheda descrittiva Unione di comuni della Valle del Garza

Unione di comuni della Valle del Garza			
Anno di Fondazione	2003	Comuni	Durata
Numero di comuni coinvolti	2	Caino Nave	L'unione è a tempo indeterminato, e comunque per non meno di dieci anni dalla data di adeguamento dello Statuto.
Popolazione [ab.]	13.180		Caratteristiche in comune
Superficie Comunale [Kmq]	44,52		I comuni sono contermini e appartenenti alla Val Trompia, entrambi sono attraversati dal fiume Garza.
Sede	Nave		
Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione			
<p>Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; Funzioni di Polizia locale; Funzioni di istruzione pubblica; Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali; Funzioni nel settore sportivo e ricreativo; Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; Funzioni nel settore sociale; Funzioni nel campo dello sviluppo economico; Funzioni relative ai servizi produttivi.</p>			

Tabella 4.9 Scheda descrittiva Unione di comuni della Valsaviore.

Unione di comuni della Valsaviore			
Anno di Fondazione	1999	Comuni	Durata
Numero di comuni coinvolti	5	Berzo Demo Cedegolo Cevo Saviore dell'Adamello o Sellero	L' unione ha una durata non inferiore a dieci anni, trascorsi i quali, ove non si sia proceduto alla fusione, i comuni stessi potranno decidere, in base alla legislazione vigente, di sciogliere l'unione.
Popolazione[ab.]	6.174		Caratteristiche in comune
Superficie Comunale[Kmq]	160,75		I comuni sono contermini, e tutti appartenenti alla Valle Camonica
Sede	Cedegolo		
Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione			
<u>Amministrazione, gestione e controllo</u> -organi istituzionali, partecipazione e decentramento -segreteria, personale ed organizzazione -gestione economica, finanziaria, programmazione e controllo di gestione -gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali -gestione dei beni demaniali e patrimoniali -ufficio tecnico -anagrafe, stato civile, elettorale e servizio statistico -URP e comunicazione -sistemi informativi -altri servizi generali <u>Istruzione pubblica</u> -scuole materne -istruzione elementare -istruzione media -istruzione secondaria superiore -istruzione universitaria -assistenza scolastica, trasporto <u>Cultura e beni culturali</u> -biblioteche, musei, cinema, teatri e siti archeologici -attività culturali e servizi nel settore culturale <u>Settore sportivo e ricreativo</u> -piscine -stadi, palestre, palazzetti dello sport ed altri impianti -manifestazioni varie nel settore sportivo e ricreativo		<u>Polizia Locale</u> -polizia municipale -polizia commerciale -polizia amministrativa <u>Gestione del territorio e dell'ambiente</u> -urbanistica e gestione del territorio -edilizia residenziale pubblica locale -servizi di protezione civile -servizio idrico integrato -servizio smaltimento rifiuti -parchi e servizi per la tutela ambientale del verde -altri servizi relativi al territorio e all'ambiente <u>Settore sociale</u> -asili nido, servizi per l'infanzia ed i minori -servizi di prevenzione e riabilitazione -strutture residenziali e di ricovero per anziani e disabili -assistenza e servizi diversi alla persona -servizio necroscopico e cimiteriale -servizio civile <u>Sviluppo economico</u> -affissioni e pubblicità -fiere, mercati e servizi connessi -mattatoio e servizi connessi -servizi relativi all'industria -servizi relativi al commercio -servizi relativi all'artigianato -servizi relativi all'agricoltura <u>Servizi produttivi</u> - distribuzione gas -centrale del latte -distribuzione energia elettrica	

CAPITOLO 4 - ANALISI UNIONI DI COMUNI IN PROVINCIA DI BRESCIA

Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione	
<u>Turismo</u> -servizi turistici -manifestazioni turistiche	-teleriscaldamento -farmacie -altri servizi produttivi
<u>Viabilità e trasporti</u> -viabilità, circolazione stradale e servizi connessi -illuminazione pubblica e servizi connessi -trasporti pubblici locali e servizi connessi	-farmacie -altri servizi produttivi -SUAP <u>Giustizia</u> -difensore civico

Tabella 4.10 Scheda descrittiva Unione di comuni delle Alpi Orobie Bresciane.

Unione di comuni delle Alpi Orobie Bresciane			
Anno di Fondazione	2010	Comuni	Durata
Numero di comuni coinvolti	5	Corteno Golgi Edolo Malonno	L'unione avrà durata di dieci anni, trascorsi i quali i comuni stessi decidono, in base alla legislazione vigente, se prorogare, sciogliere o procedere alla fusione.
Popolazione [ab.]	11.256	Paisco Loveno	Caratteristiche in comune
Superficie Comunale [Kmq]	299,73	Sonico	I comuni sono contermini, e tutti appartenenti alla Valle Camonica.
Sede	Edolo		
Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione			
<p>Sistemi informativi Ufficio tecnico Gestione economico finanziaria Gestione tributi Urbanistica e gestione del territorio Organizzazione e personale Polizia locale Assistenza e servizi alla persona Anagrafe, stato civile, elettorale Difensore civico Servizi cimiteriali Assistenza scolastica Biblioteche Musei Impianti ed iniziative sportive Servizi e manifestazioni turistiche Viabilità Protezione civile Parchi e servizi per la tutela ambientale Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori Illuminazione pubblica URP e Comunicazione Demanio e patrimonio SUAP</p>			

Tabella 4.11 Scheda descrittiva Unione di comuni della Bassa Valle Camonica.

Unione di comuni della Bassa Valle Camonica			
Anno di Fondazione	2010	Comuni	Durata
Numero di comuni coinvolti	3	Artogne Gianico Pian Camuno	L'unione avrà durata di dieci anni. Entro tale termine i comuni decidono, in base alla legislazione vigente, se prorogare, sciogliere o procedere alla fusione.
Popolazione [ab.]	10.458		Caratteristiche in comune
Superficie Comunale [Kmq]	45,34		I comuni sono contermini, e tutti appartenenti alla Valle Camonica e situati nella parte meridionale.
Sede	Pian Camuno		
Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione			
<p> Sistemi informativi Ufficio tecnico Gestione economico finanziaria Gestione tributi Urbanistica e gestione del territorio Organizzazione e personale Polizia locale Assistenza e servizi alla persona Anagrafe, stato civile, elettorale Difensore civico Servizi cimiteriali Assistenza scolastica Biblioteche Musei Impianti ed iniziative sportive Servizi e manifestazioni turistiche Viabilità Protezione civile Parchi e servizi per la tutela ambientale Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori Illuminazione pubblica URP e Comunicazione Demanio e patrimonio SUAP </p>			

Tabella 4.12 Scheda descrittiva Unione di comuni dell'Alta Valle Camonica.

Unione di comuni dell'Alta Valle Camonica			
Anno di Fondazione	2000	Comuni	Durata
Numero di comuni coinvolti	6	Incudine Monno Ponte di Legno Temù	L'unione avrà durata di dieci anni, trascorsi i quali, ove non si sia proceduto alla fusione di tutti o parte dei comuni che la costituiscono, i comuni stessi decidono, in base alla legislazione vigente, se prorogare, sciogliere o procedere alla fusione.
Popolazione [ab.]	5.922	Veza d'Oglio	Caratteristiche in comune
Superficie Comunale [Kmq]	283,80	Vione	I comuni sono contermini, e tutti appartenenti alla Valle Camonica e situati nella parte settentrionale
Sede	Ponte di Legno		
Funzioni e Servizi gestiti dall'Unione			
<p><u>Servizio finanziario e contabile</u> <u>Servizio gestione del personale e dell'attività di sostituto d'imposta</u> <u>Servizio acquisti</u> <u>Servizio iva</u> <u>Servizio trasporti scolastici</u> <u>Progettazione e gestione di servizi informatici standardizzati ed in rete</u> <u>Formazione ed aggiornamento professionale dei dipendenti dei Comuni</u> <u>Promozione dell'innovazione organizzativa e tecnologica dei servizi</u> <u>Gestione degli appalti di servizi, forniture ed opere pubbliche di interesse congiunto di più Comuni</u></p> <p><u>Funzioni territoriali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Acquedotto -Depurazione -Raccolta rifiuti -Distribuzione gas metano -Illuminazione strade -Manutenzione strade <p><u>Servizi alle persone</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Diritto allo studio -Assistenza sociale -Biblioteca <p><u>Funzioni istituzionali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Segreteria -Ufficio Tecnico -Anagrafe -Amministrativo -Tributi -Polizia Locale -Cimiteriale -Affissioni 			

4.3 PROCEDURE PER L'ATTUAZIONE DI UN'UNIONE DI COMUNI

Di seguito vengono riportate in maniera schematica le varie fasi che comprendono la realizzazione di un'unione di comuni. La descrizione del processo parte dall'idea di attuare una riorganizzazione delle amministrazioni locali, quindi si definisce il progetto politico ed organizzativo e il progetto territoriale. Successivamente segue l'iter della costituzione dell'unione, l'elezione e la nomina degli organi ed infine il conferimento di funzioni e servizi comunali, con annesso eventuale trasferimento del personale.

Avviamento dell'Unione di Comuni

(Art.32, 267/2000 t.u.e.l.; statuto dell'Unione; L.R. 19/2008)

Fase 1:

- **Definizione del progetto politico ed organizzativo**
 - Definizione dell'idea di progetto territoriale da parte delle Amministrazioni comunali:
 - Incontri preliminari tra Sindaci, Assessori e gruppi di maggioranza;
 - Necessità di coinvolgimento delle minoranze consiliari;
 - Coinvolgimento dei Segretari comunali e dei dipendenti;
 - Valutazione delle modalità di informazione e di coinvolgimento della popolazione.
- **Definizione del Progetto territoriale di Unione**
 - Modalità di definizione del progetto Unione di Comuni (è un esempio):
 - Costituzione di una Commissione intercomunale formata da Sindaci e consiglieri di maggioranza e minoranza avente lo scopo di definire:
 - Gli schemi di Atto costitutivo e di Statuto;
 -

- La proposta di progetto organizzativo (bilancio, servizi ed organizzazione).
- Definizione del regolamento della Commissione:
 - Finalità;
 - Modalità di partecipazione delle strutture amministrative comunali;
 - Eventuale coinvolgimento di tecnici esterni;
 - Tempi di lavoro e fissazione del termine di invio ai Consigli comunali degli schemi di atti al fine di avviare la valutazione e, qualora positiva, l'avvio dell'iter di costituzione dell'Unione.

Fase 2:

- **Iter di costituzione dell'unione di comuni**
 - Convocazione dei Consigli comunali per:
 - L'approvazione dello schema di Atto Costitutivo, dell'allegato Statuto regolante il funzionamento dell'Unione;
 - L'adozione del Progetto di Unione quale linea guida e di indirizzo per gli organi della costituenda Unione (gestione associata di «soli» servizi comunali gestione associata delle funzioni comunali, tutte o in parte).
 - Decorsi i tempi di pubblicazione delle deliberazioni consiliari, sottoscrizione dell'atto costitutivo dell'Unione;
 - Decorsi i tempi di registrazione dell'atto costitutivo:
 - Invio al Ministero dell'Interno della comunicazione di costituzione del nuovo Ente e del relativo Statuto;
 - Comunicazione della costituzione del nuovo ente locale a Prefettura, Regione, Provincia e altri enti (anche non pubblici) potenzialmente interessati;
 - Richiesta agli enti competenti dell'attribuzione all'Unione dei codici identificativi (es. Codice Fiscale e Partita Iva).

Fase 3:

- **Costituzione, elezione e nomina degli organi**
 - Convocazione dei Consigli comunali per l'elezione dei membri dell'Assemblea nei termini statutari
 - Convocazione della prima seduta dell'Assemblea e suo insediamento
 - Elezione della Giunta dell'Unione
 - Elezione del Presidente dell'Unione
 - Nei giorni successivi, con decreto del Presidente, attribuzione delle deleghe assessorili e degli incarichi ai membri dell'Assemblea
 - Con decreto del Presidente, nomina del Segretario dell'Unione
 - Nomina dell'Organo di revisione contabile:
 - Richiesta alla Prefettura di avvio della procedura nomina dell'organo di revisione contabile dell'Unione (normativa di riferimento: articolo 1, comma 110 lettera c) della Legge 07.04.2014 n.56 e articolo 234, comma 3-bis del D. Lgs 18.08.2000 n.267 e s.m.i.):
 - Revisore unico per Unione con meno di 10.000 abitanti
 - Collegio di tre revisori per Unioni con popolazione pari o superiore a 10.000 abitanti
 - Nelle Unioni di Comuni, l'attività dell'organo di revisione contabile può essere svolta dall'Unione in forma associata anche per i Comuni che la costituiscono
 - Nelle Unione di Comuni che esercitano in forma associata tutte le funzioni fondamentali dei Comuni che ne fanno parte, la revisione economica/finanziaria è svolta da un revisore/collegio di revisori che svolge le medesime funzioni anche per i Comuni facenti parte dell'Unione
- Individuazione Tesoriere

Fase 4:

- **Conferimento delle funzioni e dei servizi comunali e trasferimento del personale**
 - In riferimento al Progetto di Unione adottato dai Consigli in fase costituente, approvazione da parte dei Consigli comunali e dell'Assemblea dell'Unione dello schema di Convenzione per la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali e per il trasferimento del personale dipendente dei Comuni alla dotazione organica dell'Unione
 - Sottoscrizione della Convenzione da parte del Presidente dell'Unione e dei Sindaci dei Comuni aderenti
 - Trasferimento del personale dipendente dei Comuni alla dotazione organica dell'Unione, firma dei contratti di lavoro e contestuale convenzione per l'utilizzo congiunto del personale dell'Unione nei Comuni
 - Approvazione del primo bilancio dell'Unione e delle conseguenti variazioni ai bilanci comunali

(Panzeri, 2014)

I due documenti fondamentali da redigere per giungere all'attuazione dell'unione di comuni sono: L'Atto Costitutivo e lo Statuto. L'Atto Costitutivo è il documento che certifica la volontà dei comuni di attuare l'associazione, lo statuto individua gli organi dell'unione, le modalità per la loro costituzione, le funzioni svolte e le corrispondenti risorse. Entrambi i documenti devono essere approvati dai consigli di entrambi i comuni partecipanti, seguendo le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Di seguito vengono indicati i punti fondamentali che devono essere trattati nella realizzazione dei due documenti.

Atto Costitutivo

- **Punti salienti**

- a) Premesse
- b) Denominazione dell'Unione
- c) Individuazione dei Comuni costituenti l'Unione
- d) Sede Legale
- e) Finalità (gestione associata di funzioni e servizi comunali)
- f) Durata
- g) Potestà statutaria e potestà regolamentare per funzioni e servizi conferiti
- h) Modalità di attribuzione della competenza introiti derivanti dalle funzioni e dai servizi gestiti in Unione
- i) Organi dell'Unione: l'Assemblea/Consiglio, la Giunta ed il Presidente
- j) Statuto (da allegare all'Atto Costitutivo)

Statuto

- **Elementi Costitutivi**

- a) Principi fondamentali
 - I. Riferimento Normativo (L.R. Lombardia 19/2008, art. 32 TUEL)
 - II. Potestà statutaria e regolamentare
 - III. Individuazione Comuni costituenti ed adesione nuovi Comuni
 - IV. Subentro di un Comune istituito per fusione ad uno o più comuni aderenti

- b) Finalità e funzioni
- c) Sede e stemma dell'Unione
- d) Durata recesso di un Comune e scioglimento dell'Unione
- i) Definizione norma di riassegnazione del personale dipendente dell'Unione a/ai Comuni

- Ordinamento strutturale
 - a) La Giunta
 - I. Elettorado passivo: Sindaci e Assessori Giunte comunali
 - II. Numero complessivo dei membri (compreso il Presidente)
 - III. Quorum validità sedute e deliberazioni, competenze e funzionamento
 - IV. Decadenza, rinnovo e sostituzione dei membri
 - V. Modalità di elezione dei membri
 - b) Il Presidente
 - I. Elettorado passivo: Sindaci
 - II. Competenze e modalità di attribuzione delle deleghe assessorili e degli incarichi ai membri dell'Assemblea
 - III. Decadenza e sostituzione
 - IV. Modalità di elezione
 - c) Il Segretario dell'Unione
 - I. Il Segretario dell'Unione deve essere nominato tra uno dei Segretari comunali dei Comuni aderenti
 - II. Gratuità dello svolgimento dell'incarico
 - III. Applicazione disposizioni articolo 8 Legge 23/03/1981 (rogazione atti)
 - IV. Funzioni
 - d) Modalità di subentro del Commissario Prefettizio negli organi dell'Unione in caso di commissariamento di una Amministrazione comunale

- Partecipazione
 - a) Definizione criteri generali della partecipazione dei cittadini
 - b) Consultazioni

- c) Referendum
 - I. Tipologia di referendum ammessi (consultivo, abrogativo)
 - II. Modalità di indizione
 - III. Definizione argomenti sui quali poter porre o non porre il quesito referendario

- Uffici e personale
 - a) Organizzazione
 - b) Personale dipendente proprio dell'Unione
 - c) Piano di attribuzione ai Comuni associati del personale dipendente proprio dell'Unione in caso di:
 - I. Recesso di un Comune aderente
 - II. Scioglimento dell'Unione
 - III. Di costituzione di un nuovo Comune per fusione di parte dei Comuni aderenti
 - IV. Di costituzione di un nuovo Comune per fusione di tutti i Comuni aderenti
 - d) Contratto di lavoro (Contratto Nazionale Regioni ed Autonomia Locale)

- Ordinamento finanziario
 - a) Ordinamento
 - b) Tipologia risorse finanziarie
 - c) Rapporti economici e finanziari tra l'Unione ed i Comuni che la costituiscono
 - d) Regolamento di contabilità (precisare il regime contabile armonizzato D. Lgs. 118/2011⁷¹)
 - e) Bilancio e rendiconto
 - f) Controllo interno
 - g) Revisione economica – finanziaria (differenza demografica)
 - h) Controllo di gestione
 - i) Tesoreria
 - j) Economato

⁷¹ Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

- Disposizioni finali
 - a) Entrata in vigore:
 - I. Pubblicazione
 - II. Decorrenza
 - b) Norme transitorie:
 - I. In fase di costituzione
 - II. In fase di modifica

(Panzeri, 2014)

Nella seguente tabella vengono indicati i principali servizi e funzioni che possono essere svolti in forma associata dalle unioni di comuni.

Tabella 4.13 Principali servizi gestiti dalle Unioni di Comuni.

Funzioni/servizi che possono essere gestiti in forma associata	
Acquedotto	Organi istituzionali, partecipazione e decentramento
Affari generali	Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente
Anagrafe, Stato civile elettorale, leva	Personale e organizzazione e contrattazione decentrata
Apertura libretti postali per neonati	Pianificazione territoriale
Asili nido	Politiche comunitarie
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	Polizia amministrativa
Attività produttive, commerciali e artigianali	Polizia municipale
Biblioteca	Protezione civile
Cantieri di lavoro	Pubbliche affissioni
Catasto	Randagismo
Commissione vigilanza	Redditometro
Contabilità	Segreteria
Contenzioso con il personale	Servizi demografici
Cultura - Sport	Servizi scolastici
Depurazione	Servizi sociali
Difensore civico	Servizio illuminazione pubblica e connessi
Edilizia privata	Servizio opere pubbliche
Edilizia sismica	Sportello integrato cittadini
Formazione	Sportello Unico per le imprese
Gas metano	Statistica
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	Tecnico
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	Telesoccorso
Igiene urbana	Tesoreria
Informagiovani	Trasporto pubblico
Informatizzazione	Trasporto scolastico
Inserimento lavorativo disabili	Tributi
Lavori pubblici	Turismo Sviluppo economico
Manutenzione strade	Ufficio contratti
Mattatoio	Ufficio Gare
Mense scolastiche	Ufficio unico appalti
Messo	Urbanistica e gestione del territorio
Musei, Pinacoteche	URP
Necroscopici e Cimiteriali	Viabilità, circolazione e servizi connessi
Nucleo valutazione	

Fonte: ANCI-Area Unioni di Comuni.

5 UNIONE DI COMUNI: POSSIBILI ELEMENTI COSTITUTIVI

A questo punto del lavoro di tesi si vuole proporre una metodologia di lavoro che consenta di giungere, attraverso l'analisi di dati relativi ai comuni di nostro interesse, alla migliore riorganizzazione territoriale degli enti locali in unioni di comuni. Durante tale lavoro due condizioni saranno imprescindibili:

- I comuni se possibile dovranno essere contermini o comunque il più vicini possibili tra loro, infatti si ritiene che la vicinanza tra enti locali aventi servizi associati, permetta un rapido accesso a questi ultimi. Ciò che si vuole evitare è di avere un comune completamente scollegato dal resto dell'unione;
- È importante fare in modo che tali enti locali mantengano relazioni di ogni sorta tra loro: (parchi, fiumi in comune, aree industriali, ecc.).

Sarà necessario individuare dei dati di contesto validi per tutti i comuni da analizzare, attraverso l'utilizzo di fonti ufficiali e per intervalli temporali sufficientemente lunghi, così da poter evidenziare un loro andamento. I dati fondamentali, da ricercare per qualsiasi ente locale, in tale analisi sono: popolazione residente, superficie comunale, densità abitativa, saldo migratorio e saldo naturale (questi dati sono reperibili attraverso l'ente di ricerca pubblico nazionale ISTAT). Infatti è importante conoscere la dimensione dei comuni oggetto di analisi, conoscere la quantità di popolazione che vi risiede, quanto densamente popolati siano tali enti locali ed infine conoscere quale sia l'andamento demografico, in un intervallo temporale sufficientemente ampio, così da capire se vi sia un incremento o una riduzione della popolazione. A seguito di questa analisi iniziale, è importante ricercare eventuali raggruppamenti esistenti a livello sovracomunale per la gestione di servizi, che consentano di considerare organizzazioni tra comuni già presenti nel territorio in esame.

È importante effettuare un'indagine conoscitiva del territorio, al fine di scoprire eventuali informazioni storiche, culturali, geografiche, fisico-naturalistiche, che definiscano eventuali possibili raggruppamenti intercomunali da prendere particolare considerazione. Infatti la presenza di laghi, fiumi, parchi, riserve naturali, particolari siti archeologici, ecc., sul territorio di più enti locali, può essere un fattore che consenta ai singoli enti locali di sentirsi realmente parte di uno specifico raggruppamento di comuni.

La presenza di altre unioni di comuni nelle zone limitrofe o nella stessa Provincia, può dare informazioni utili alla realizzazione delle nuove unioni, quindi è importante conoscere le loro caratteristiche: quanti enti locali vi partecipano, qual è la popolazione totale dell'unione, quanta popolazione ha ogni ente locale; e le motivazioni che possono aver spinto alla realizzazione di tali unioni di comuni.

Per determinare i raggruppamenti tra comuni, potranno essere individuati dei comuni "*capofila*" per dimensione demografica, per posizione geografica o per presenza di servizi territoriali, i quali diverranno punto di riferimento nell'indagine.

I criteri per determinare se i comuni limitrofi saranno appartenenti ad un raggruppamento piuttosto che ad un altro potrebbero essere:

- La maggiore vicinanza ad uno specifico comune capofila;
- La presenza di dati di contesto che indichino affinità tra valori registrati dall'ente locale e i valori del raggruppamento;
- La presenza di raggruppamenti esistenti a livello sovracomunale per la gestione dei servizi che comprenda sia gli enti locali che il comune capofila;
- La presenza di potenziali relazioni di carattere fisico-naturalistico, territoriale-urbanistico, storico, ecc..

Per rendere più efficace la comprensione dei criteri utilizzati e immediata la valutazione se associare un comune ad un determinato raggruppamento, si è deciso di realizzare una tabella a doppia entrata al cui interno porre: in riga tutti i comuni d'interesse, in colonna tutti i dati che possano apportare un contributo alla riorganizzazione territoriale. Ciascun dato posto in colonna è stato ulteriormente suddiviso in un numero di colonne pari alla quantità di raggruppamenti che si vogliono ottenere.

Il procedimento che verrà utilizzato permetterà di associare un valore numerico (un peso) ad ogni dato di riferimento che indicherà a quale raggruppamento il comune analizzato dovrebbe preferibilmente appartenere. I metodi per definire quale gruppo sia preferibile da un ente locale sono di due tipi:

- Per taluni dati sarà sufficiente valutare la contemporanea appartenenza al medesimo raggruppamento sia del comune capofila che dell'ente locale analizzato;
- Per altri dati (come ad esempio la vicinanza di un ente locale ad uno specifico comune capofila) si valuterà per ciascuna municipalità quale comune capofila sia preferibile avere nello stesso raggruppamento, quindi la preferenza ricadrà sul raggruppamento che contiene quello specifico comune capofila.

Quando la tabella sarà completamente compilata, seguirà il calcolo totale di preferenze associate a ciascun comune per ogni possibile raggruppamento.

Nel caso in cui non sia possibile individuare una precisa appartenenza di un comune ad un solo raggruppamento, sarà compito necessario avvalersi delle conoscenze del territorio, delle esperienze e del ragionamento per effettuare un'ulteriore scelta di campo.

Si è deciso di valutare con il medesimo peso la preferenza espressa da ciascun comune per ogni dato utilizzato, infatti il valore assegnato a ciascun dato è di +1. La scelta di tale decisione sta nel fatto che ogni analisi è differente dalle altre, valutare in maniera diversa ciascun dato renderebbe il metodo proposto troppo laborioso e complicato, infatti risulterebbe difficile attribuire la giusta importanza ad un'informazione, piuttosto che un'altra.

Dati che potrebbero essere particolarmente importanti durante analisi di determinati comuni, in altre situazioni potrebbero avere una differente importanza, al fine di giungere alla definizione di unioni di comuni.

Per mantenere la semplicità del metodo esposto, il decisore, grazie alla conoscenza del territorio in esame e alle necessità di ciascun ente locale, avrà un ruolo chiave

nell'acceptare completamente, solo in parte o per nulla quanto ottenuto attraverso il metodo presentato. Egli si avvarrà delle proprie competenze per proporre cambiamenti o effettuare determinate valutazioni, specificando le motivazioni che hanno portato ad effettuare tali scelte.

6 UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE

TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

In questo capitolo si vuole presentare la sperimentazione del metodo utilizzato per giungere ad una organizzazione territoriale in unioni di comuni degli enti locali aderenti a Pianura Sostenibile. Innanzitutto bisogna definire il ruolo del progetto Pianura Sostenibile, dove è situato tale territorio, quali comuni ne fanno parte e quali sono gli obiettivi che si pone. Si procederà con un’analisi di dati relativi a tali enti locali: dati socio-ambientali ottenuti attraverso lo stage effettuato in Fondazione Cogeme (superficie comunale, superficie centro abitato, popolazione residente, saldo migratorio e saldo naturale degli ultimi anni, indicatori sul servizio idrico pro capite, sulla quantità di acqua dispersa pro capite, indicatori sulla quantità di rifiuti pro capite e quantità di differenziata prodotta pro capite), dati relativi ad eventuali raggruppamenti esistenti a livello sovracomunale per la gestione dei servizi (servizi socio-sanitari, servizi relativi alla rete bibliotecaria, servizi scolastici provinciali, protezione civile) ed infine dati riguardanti possibili relazioni individuabili tra comuni (di carattere territoriale-urbanistico, come ad esempio aree produttive o sistema viario e di carattere fisico-naturale, come ad esempio parchi presenti sul territorio, fiumi, laghi, fontanili). Infine sarà creata una tabella a doppia entrata al cui interno saranno inseriti i valori ottenuti dall’analisi dei singoli dati, attraverso un processo di semplificazione che consenta di porre tali informazioni sullo stesso piano. A seguito di un’interpretazione dei dati ottenuti, si raggiungerà la finale proposta di unioni di comuni.

6.1 IL PROGETTO “PIANURA SOSTENIBILE”

Il territorio che sarà oggetto di studio corrisponde ad un gruppo di comuni appartenenti alla zona della Provincia di Brescia nota con il nome di “Bassa Pianura Bresciana”.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

La Bassa Pianura Bresciana è situata all'estremo Sud – Ovest della Provincia di Brescia, ne fanno parte ben 64 comuni. Essa confina a Nord con il comune di Brescia a Nord-Est con le colline della Franciacorta , ad Est con le colline moreniche della Valtenesi, ad Ovest con il mantovano, a Sud e ad Est con le provincie di Cremona e Bergamo.

La Bassa Bresciana è un territorio totalmente pianeggiante, grazie a questa peculiarità la sua economia sin dal passato si è basata sull'agricoltura, solo dagli inizi del '900 fu soggetta ad uno sviluppo industriale che la coinvolse fino al secondo dopoguerra.

Essa è percorsa da diversi fiumi, che fungono anche da confini naturali: il Chese la costeggia ad Est, l'Oglio le fa da confine a Ovest, il Mella la attraversa centralmente. All'interno di questo territorio sono presenti numerose aree di biodiversità: la “fascia dei fontanili” luogo di notevole bellezza e diversi parchi naturali tra i quali spicca per estensione il Parco Naturale del fiume Oglio.

Grazie alla sua conformazione ed alla presenza di fiumi è da sempre stata caratterizzata dall'esistenza di insediamenti sin dall'antichità: prima con il dominio Etrusco, a cui sono succeduti i Galli Cenomani, per passare infine sotto il controllo Romano. In seguito il territorio è stato soggetto al potere Longobardo, fino alla dichiarazione di Brescia come libero comune (1039), per poi passare sotto il dominio del Ducato Milanese dei Visconti attorno al 1300 ed infine alla Serenissima Repubblica di Venezia nel 1797.

Tale zona entra a far parte del Regno d'Italia solo dopo la battaglia di San Martino – Solferino.

Questo territorio ha un ricco patrimonio storico e culturale, grazie al suo passato di dominazioni, esso comprende numerosi castelli, chiese, palazzi e centri storici delle piccole realtà lì presenti.

Pianura Sostenibile⁷² (P.S.) è un progetto nato nel 2008 e coordinato da Fondazione Cogeme Onlus in collaborazione con l'Università degli Studi di Brescia, al quale aderiscono diversi comuni della Bassa Pianura Bresciana. Tale progetto segue metodologicamente e temporalmente il percorso iniziato nel 2007 da 20 comuni della

⁷² Progetto Pianura Sostenibile sito: <http://www.pianurasostenibile.org/bin/index.php>.

Franciacorta e denominato “*Franciacorta Sostenibile*”⁷³. Quest’ultimo fu realizzato per rispondere all’esigenza espressa dagli enti locali di inserire le tematiche della sostenibilità nel proprio territorio, in linea con la finalità della Fondazione Cogeme Onlus, nata per “operare per un territorio sostenibile, dove persone, società e ambiente interagiscono per la vita”.

Al fine di costruire le condizioni di un territorio sostenibile in cui l’impatto dell’uomo sia consapevole ed equilibrato, è necessario analizzare il contesto territoriale e lavorare sugli strumenti di pianificazione territoriale, cioè su documenti che traducono in scelte concrete le politiche sull’utilizzo del suolo nelle comunità locali. Ciò è supportato dalla Legge Regionale n.12 sul governo del territorio, che inserisce la sostenibilità tra i principi ispiratori.

A tal proposito si decise di attivare un percorso al servizio di Enti Locali e delle amministrazioni che, favorisse progetti e buone pratiche di sostenibilità, da recepire negli indirizzi appositi per la redazione degli strumenti di pianificazione territoriale. Si decise quindi di utilizzare come primo laboratorio la Franciacorta.

La rete territoriale dei Comuni Cogeme non comprende solamente il territorio della Franciacorta, infatti si hanno anche almeno 30 comunità locali della Pianura, oltre che una ventina della provincia bergamasca.

Per questo motivo alcuni sindaci e amministratori della Bassa intravidero nel Progetto Franciacorta, un metodo e degli obiettivi importanti da applicare nel proprio territorio, quindi chiesero alla fondazione uno sforzo scientifico, organizzativo ed economico per attivare un percorso simile. Poiché i comuni coinvolti comprendono un territorio molto esteso, ben oltre i confini amministrativi provinciali e molto variegato sul piano paesaggistico, si decise comunque di considerare per tale area di progetto un territorio che fosse il più ampio possibile, composto da circa 80 comuni e riconducibile essenzialmente a due zone identificabili: la fascia del fiume Oglio e la Pianura. A tale progetto vi aderirono ben 36 comuni.

(Tira, 2009, pp. 13-15)

⁷³ Progetto Franciacorta Sostenibile sito: <http://www.franciacortasostenibile.eu/bin/index.php>.

L’obiettivo del progetto Pianura Sostenibile è stato quello di costruire un percorso di iniziative a servizio delle amministrazioni comunali della Pianura Bresciana. Dal 2008 ad oggi, Fondazione Cogeme ha eseguito molteplici attività di studio e monitoraggio, svolto approfondimenti in merito a temi urbanistici, energetici e ambientali. L’attività del progetto ha permesso di sensibilizzare le amministrazioni e la popolazione sulle tematiche ambientali, fornendo spunti notevoli a servizio delle politiche di salvaguardia del territorio e degli obiettivi da attuare nei piani di Governo del territorio comunali.

(Pianura Sostenibile, s.d.)

I 22 Comuni aderenti al progetto Pianura Sostenibile nel triennio 2016-2018 sono i seguenti:

- Barbariga
- Berlingo
- Borgo San Giacomo
- Brandico
- Castel Mella
- Castrezzato
- Chiari
- Comezzano-Cizzago
- Corzano
- Lograto
- Longhena
- Maclodio
- Orzinuovi
- Pontoglio
- Quinzano d’Oglio
- Roccafranca
- Roncadelle
- Rudiano
- San Paolo
- Torbole Casaglia
- Urago d’Oglio
- Villachiera

Di seguito viene rappresentata in Figura 6.1 la mappa della Provincia di Brescia, in cui sono evidenziate sia la Bassa Pianura Bresciana, che il territorio comprendente l’insieme

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

di comuni aderenti al progetto Pianura Sostenibile. In Figura 6.2 si ha un ingrandimento dell'area relativa a P.S., vengono indicate posizione e nome dei comuni appartenenti.

Figura 6.1 I comuni appartenenti a Pianura Sostenibile, introdotti nel contesto della Provincia di Brescia

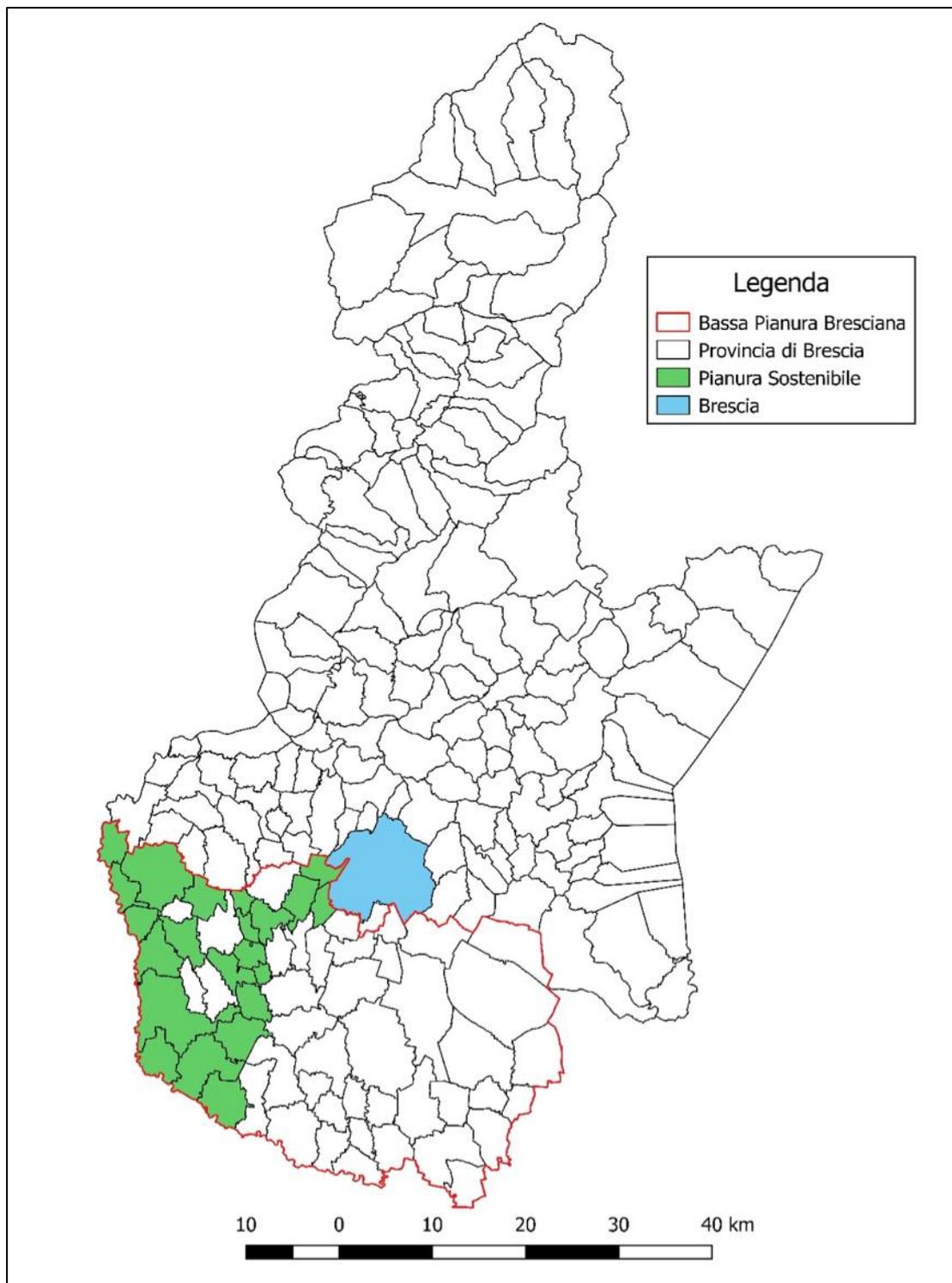
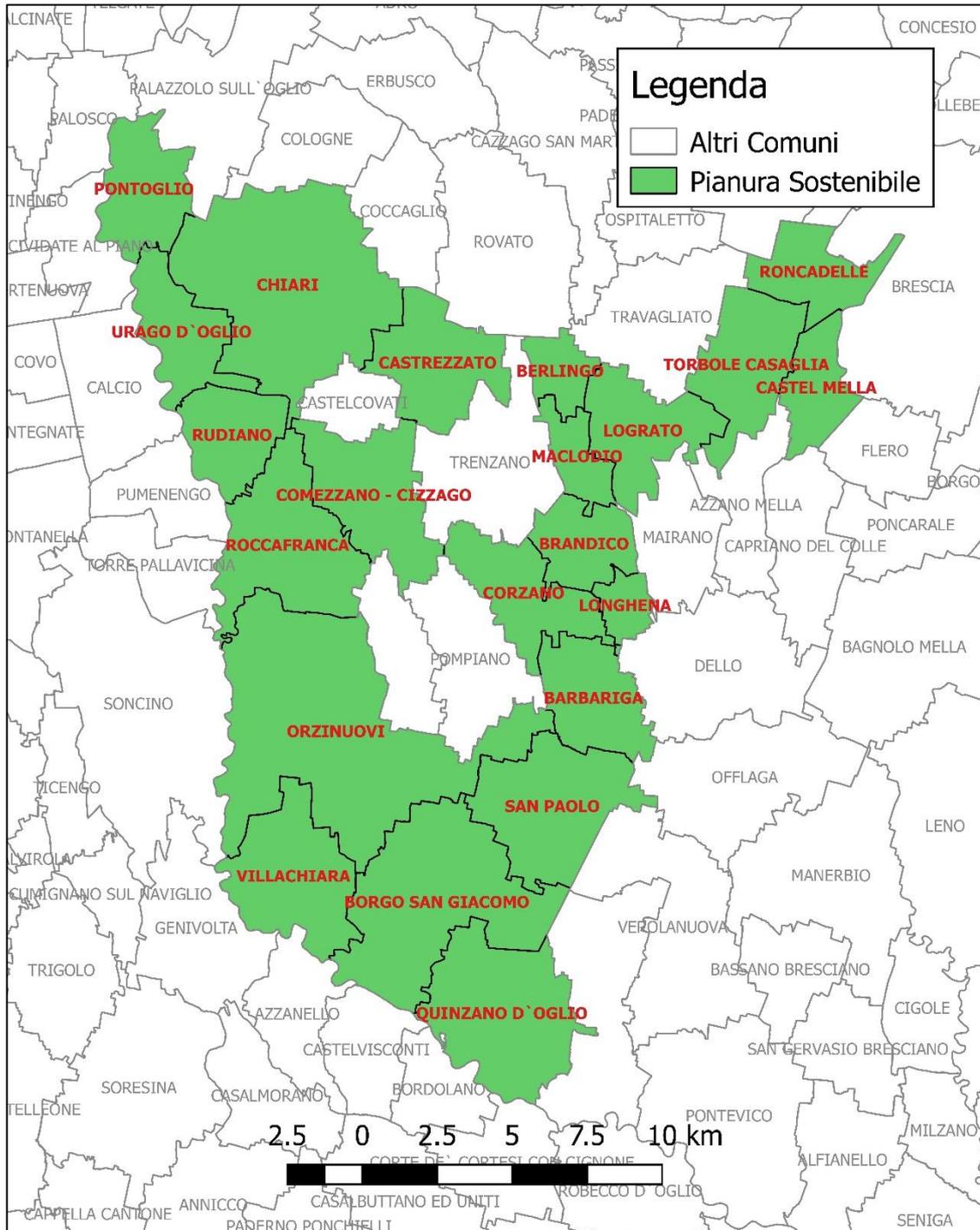


Figura 6.2 Comuni aderenti a Pianura Sostenibile 2016-2018



6.2 DATI SOCIO-AMBIENTALI D'AREA VASTA

I dati di seguito presentati provengono dal progetto stage effettuato in Fondazione Cogeme Onlus. Questi sono stati ottenuti attraverso ricerca, aggiornamento ed aggiunta di dati relativi ai comuni appartenenti al progetto Pianura Sostenibile.

I dati a cui si fa riferimento sono: indicatori di contesto (addetti ai settori primario, secondario e terziario, popolazione residente, superficie comunale, superficie centro abitato, reddito pro capite, saldi migratorio e naturale, ecc.), indicatori delle politiche urbanistiche (aree verde pubblico per abitante, aree parcheggi per abitante, superficie di urbanizzazione industriale, superficie di urbanizzazione residenziale, superficie agricola utilizzata, ecc.), indicatori dell'acqua (consumo idrico, dispersione idrica, ecc.), indicatori dell'energia (certificazioni energetiche, fonti energia rinnovabile, produzione fotovoltaico, quantità di CO2 emessa, ecc.), indicatori rifiuti (quantità di rifiuti prodotti e quantità prodotto riciclabile). Ciò che si vuole ottenere con tali dati è la raccolta di uno storico dati che consenta di monitorare ed indicare quale sia il comportamento dei comuni in merito a certe tematiche. I dati sono stati ottenuti attraverso la ricerca su database nazionali, regionali e provinciali quali: Geoportale, Atlasole, Cened, ISTAT, osservatorio provinciale dei rifiuti, ARPA, ecc.

6.2.1 Indicatori di contesto statico

Nella seguente tabella si vogliono individuare degli *indicatori di contesto statico*, essi determinano i valori di ogni singolo comune in merito a superficie comunale, superficie centro abitato e la percentuale di superficie del centro abitato rispetto alla superficie comunale. Cioè tutti quegli indicatori che generalmente non variano nel tempo o variano in un periodo molto lungo (come può accadere per la superficie del centro abitato).

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI
 “PIANURA SOSTENIBILE”

Tabella 6.1 Indicatori di contesto Statico 2015.

INDICATORI DI CONTESTO STATICO			
<i>Comuni</i>	Superficie Comunale [Kmq]	Centro Abitato [Kmq]	Sup. Centro Abitato / Sup. Comunale [%]
Barbariga	11,40	0,56	4,91
Berlingo	4,60	0,63	13,70
Borgo San Giacomo	29,53	1,99	6,72
Brandico	8,38	0,57	6,83
Castel Mella	7,45	1,27	17,05
Castrezzato	13,63	2,71	19,86
Chiari	37,96	4,62	12,16
Comezzano-Cizzago	15,63	1,40	8,96
Corzano	12,24	0,72	5,88
Lograto	21,06	2,10	9,97
Longhena	3,30	0,45	13,64
Maclodio	5,10	0,90	17,65
Orzinuovi	48,10	4,80	9,98
Pontoglio	11,09	1,74	15,66
Quinzano d'Oglio	21,60	1,97	9,12
Roccafranca	19,13	1,40	7,34
Roncadelle	9,22	2,56	27,77
Rudiano	9,84	1,86	18,90
San Paolo	18,82	1,66	8,81
Torbole Casaglia	13,27	2,31	17,41
Urago d'Oglio	10,64	1,10	10,34
Villachiara	16,78	0,54	3,22
Media Comuni	15,85	1,72	12,08
Totale	348,76	37,85	10,85

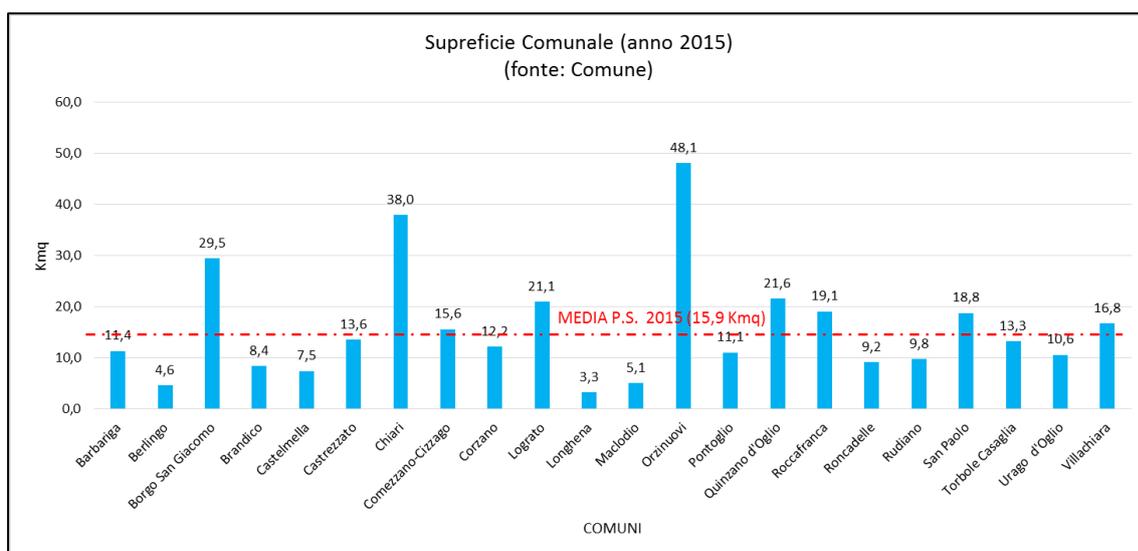
Fonte: dati ottenuti dal progetto Pianura Sostenibile.

In ciascuna delle seguenti figura vengono rappresentati i corrispondenti grafici a colonna che mettono in relazione tra i vari comuni i loro valori di: superficie comunale, centro abitato e il valore percentuale del rapporto tra centro abitato e superficie comunale.

SUPERFICIE COMUNALE

Dal grafico di Figura 5.3 che segue si evince che Orzinuovi con 48 Km² è il comune più esteso, seguito da Chiari (38 Km²) e Borgo San Giacomo (29,5 Km²). Longhena invece risulta il più piccolo (3,3 Km²). La superficie media della pianura è di 15,85 Km² e la superficie totale di P.S ammonta a 348,76 Km².

Figura 6.3 Superficie comunale dei comuni di P.S. (2016).



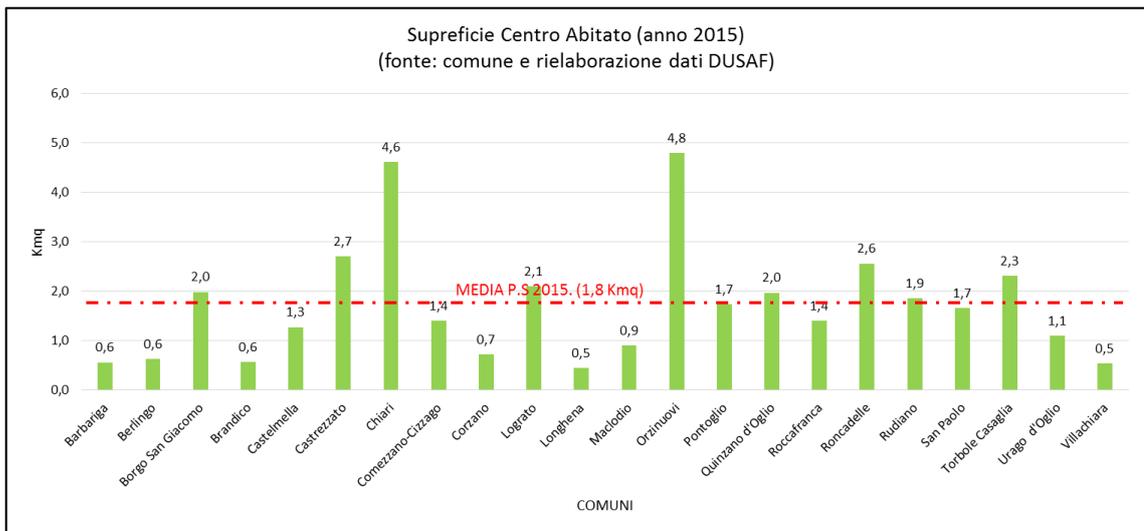
Fonte: dati ottenuti dal progetto Pianura Sostenibile.

CENTRO ABITATO

Come rappresentato nel grafico di Figura 5.4 di seguito riportato, i comuni con il centro abitato più ampio sono Orzinuovi (4,8 Km²) e Chiari (4,62 Km²), il terzo per grandezza è Castrezzato che con i suoi 2,7 Km² e corrisponde a circa la metà dei precedenti. L'ente locale più piccolo è Longhena (0,45 Km²), la media della P.S. risulta essere di 1,72 Km², mentre il totale della Pianura è di 37,85 Km².

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

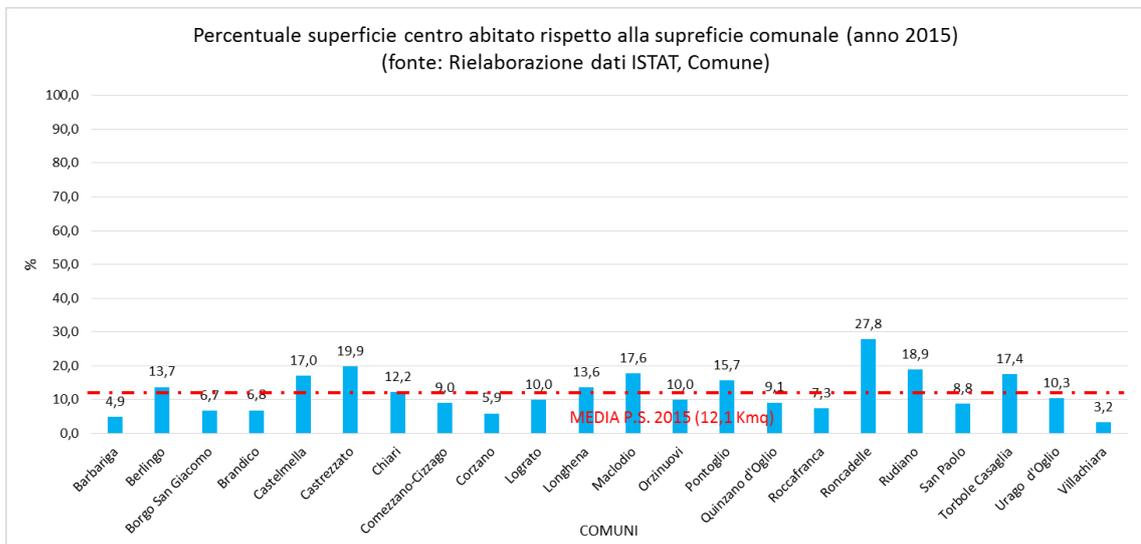
Figura 6.4 Superficie centro abitato dei comuni P.S. (2016)



Fonte: dati ottenuti dal progetto Pianura Sostenibile.

PERCENTUALE SUPERFICIE CENTRO ABITATO RISPETTO ALLA SUPERFICIE COMUNALE

Figura 6.5 Percentuale superficie centro abitato rispetto alla superficie comunale dei comuni P.S. (2016).



Fonte: dati ottenuti dal progetto Pianura Sostenibile.

La percentuale di territorio occupato dal centro abitato può consentire di desumere quanta superficie rimane utilizzata, o si può utilizzare per altri scopi. Scopriamo che: il comune di Roncadelle ha un agglomerato urbano che copre il 27,77% della superficie

totale, il secondo per grandezza è Castrezzato (19,86%); Villachiara (3,22%) è l'ente locale con il valore minore.

Da questa elaborazione scopriamo che: Longhena possiede il più basso valore di superficie del centro abitato, ma dalla relazione risulta averne in percentuale il 13,64%, un valore superiore alla media P.S. che si attesta sullo 12,08%.

6.2.2 Indicatori di contesto dinamico

Di seguito sono indicati in tabella degli *indicatori di contesto dinamico*. A differenza di quelli di contesto statico, essi subiscono delle variazioni con il passare del tempo. Gli indicatori trattati sono: la popolazione residente per ciascun comune, registrata negli anni 2012, 2013, 2014, 2015 e la densità abitativa, data dal rapporto tra la popolazione residente registrata nel 2015 e la superficie comunale.

Tabella 6.2 Indicatori di contesto dinamico comuni della P.S. (2013-2015).

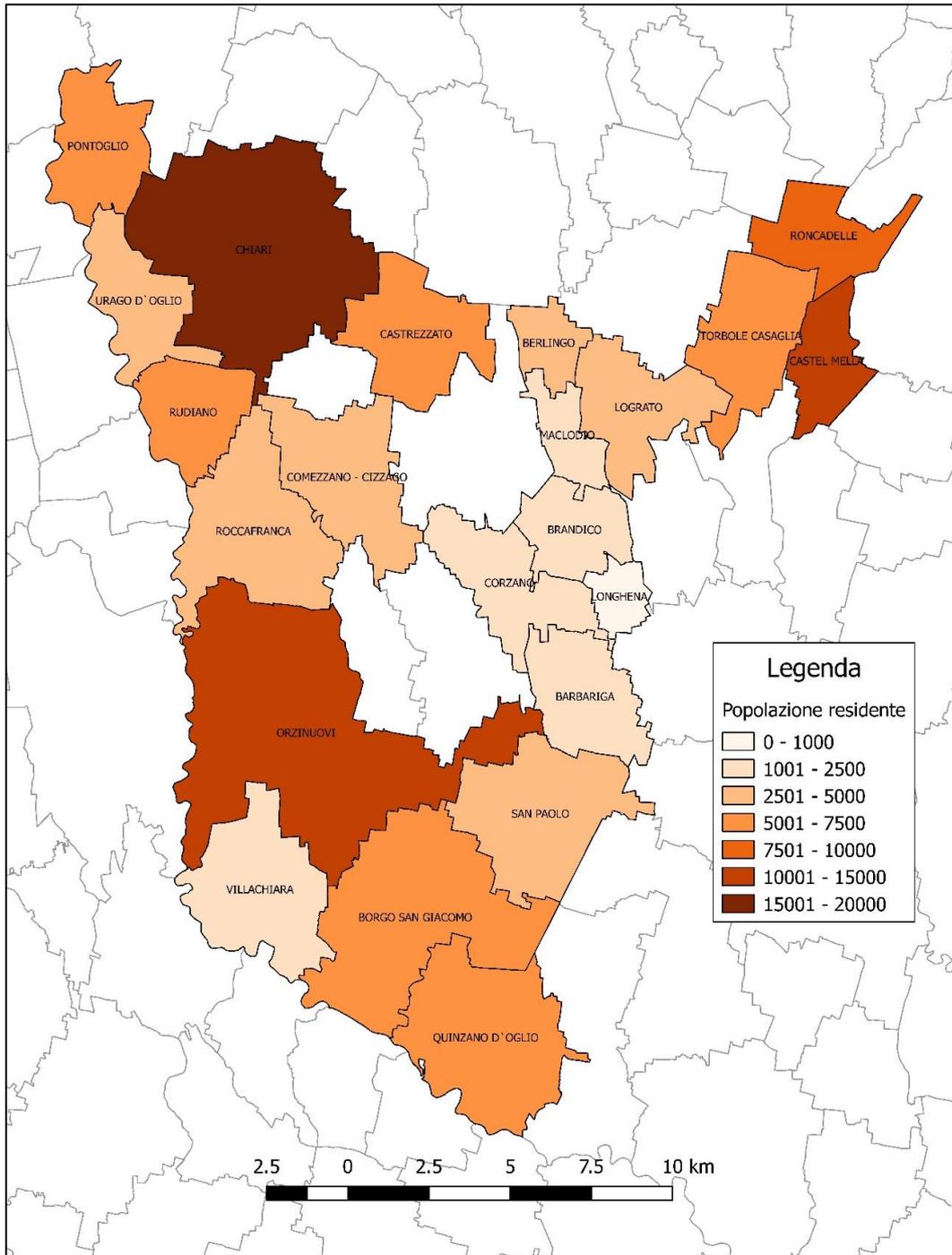
INDICATORI DI CONTESTO DINAMICO					
Comuni	Popolazione Residente [ab]				Densità Abitativa ab/Kmq] (2015)
	2012	2013	2014	2015	
Barbariga	2.359	2.355	2.338	2.327	204,12
Berlingo	2.698	2.724	2.729	2.730	593,48
Borgo San Giacomo	5.579	5.561	5.512	5.423	183,64
Brandico	1.650	1.648	1.655	1.667	198,93
Castel Mella	10.987	11.076	11.077	11.056	1.484,03
Castrezzato	7.157	7.102	7.095	7.116	522,08
Chiari	18.696	18.852	18.813	18.887	497,55
Comezzano-Cizzago	3.779	3.842	3.783	3.803	243,31
Corzano	1.408	1.426	1.427	1.416	115,69
Lograto	3.789	3.802	3.813	3.819	181,34
Longhena	598	594	584	576	174,55
Maclodio	1.501	1.482	1.467	1.480	290,20
Orzinuovi	12.638	12.669	12.603	12.644	262,87
Pontoglio	6.905	6.971	6.981	6.935	625,34
Quinzano d'Oglio	6.370	6.382	6.355	6.250	289,39
Roccafranca	4.873	4.890	4.912	4.920	257,19
Roncadelle	9.447	9.493	9.553	9.538	1.034,49
Rudiano	5.767	5.806	5.822	5.830	592,48
San Paolo	4.551	4.551	4.526	4.552	241,87
Torbole Casaglia	6.510	6.537	6.539	6.522	491,48
Urago d'Oglio	3.814	3.941	3.949	3.876	364,29
Villachiarà	1.455	1.463	1.464	1.463	87,19
Media Comuni	5.569,59	5.598,50	5.590,77	5.583,18	406,16
Totale	122.531	123.167	122.997	122.830	8.935,59

Fonte: P.S. su dati ISTAT.

POPOLAZIONE RESIDENTE

La figura seguente rappresenta la restituzione sotto forma di carta tematica del dato relativo alla popolazione residente presente nei comuni di P.S. misurata nel 2015.

Figura 6.6 Carta tematica popolazione residente nei comuni P.S (2015), (U.D.M. abitanti).



Fonte: P.S. su dati ISTAT.

Come si può notare dalla Tabella 5.2, la media di popolazione dei 22 comuni si attesta attorno a 5.583 abitanti, mentre in totale i residenti in P.S. ammontano a 122.830 persone. La media e la totalità di popolazione residente individuano un incremento nei primi 3 anni considerati ed riduzione in nell’ultimo anno. Nell’arco di tempo 2012 – 2015 la popolazione residente è aumentata di 299 persone.

La Figura 5.6 è un’istantanea relativa alla popolazione residente nell’anno 2015. Quattro comuni hanno una popolazione residente maggiore di 7.500 abitanti, essi sono: Orzinuovi a Sud del territorio, Chiari nella parte Nord – Ovest, sia Castel Mella che Roncadelle a Est (questi ultimi due sono entrambi situati a confine con la Città di Brescia).

Poiché la popolazione residente ricopre un ruolo di grande importanza al fine di identificare le possibili tipologie di Unioni attuabili, già in questo momento si può intraprendere un discorso preliminare sull’organizzazione del territorio in esame. L’Unione di tipo *Satellitare* (di cui è già stato discusso in precedenza al Capitolo 3.1), ha la sua caratteristica principale nella seguente disposizione dei comuni: un ente di medio-grandi dimensioni, attorno al quale “gravitano” diversi piccoli comuni. Nel nostro caso solo per i comuni a Nord - Ovest: Chiari (possibile centro dell’Unione), Castrezzato, Pontoglio, Urago d’Oglio, Rudiano, Roccafranca, Comezzano – Cizzago è individuabile una disposizione di questo tipo.

I comuni di Castel Mella e Orzinuovi, scelti come possibili “poli”, nonostante abbiano più popolazione, non possono risiedere in tale categoria, in quanto adiacenti ad essi troviamo alcuni enti locali con un numero di abitanti superiore a 5.000. Ciò ci conduce ad ipotizzare una differente categoria di unione di comuni, ad esempio quella ad “arcipelago”: in questo caso si ha a che fare con comuni di dimensioni non superiori ai 15.000 abitanti.

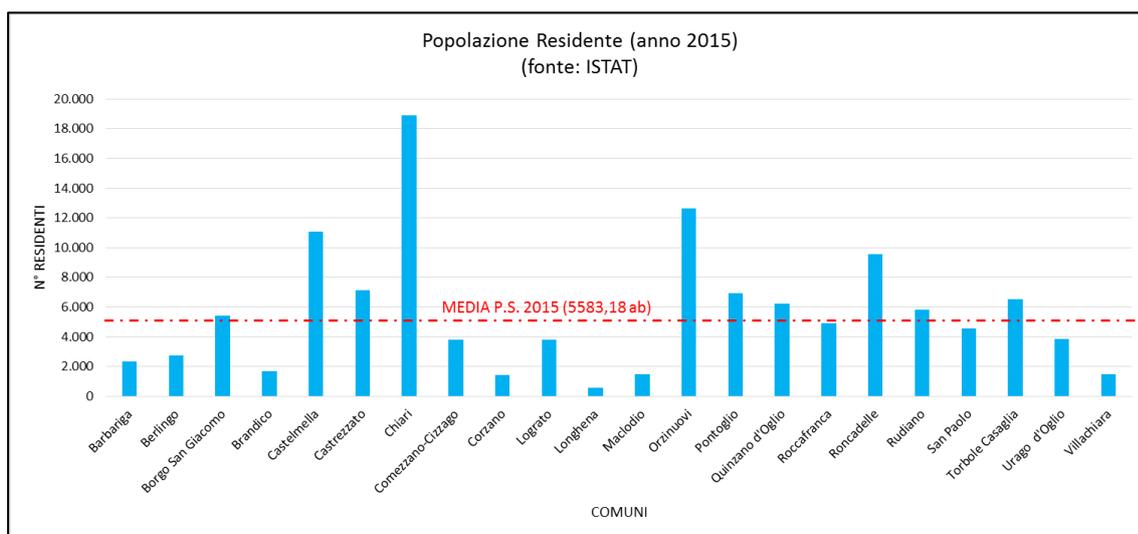
Dal grafico in Figura 5.7 di seguito riportato risulta che tre comuni superano i 10.000 abitanti: Castel Mella (11.056 ab.), Chiari (18.887 ab.) e Orzinuovi (12.644 ab.). Ben 12 enti locali risultano avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, prendendosi

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

quindi l’appellativo di “piccoli comuni”, tra questi solo Longhena (576 ab.) possiede meno di 1.000 abitanti.

Questi dati sono significativi, in quanto indicano chiaramente la maggiore presenza di comuni di piccole dimensioni sul territorio e quindi giustificano la volontà di individuare delle opportune unioni di comuni in P.S.

Figura 6.7 Popolazione residente nei comuni di P.S. (2015)

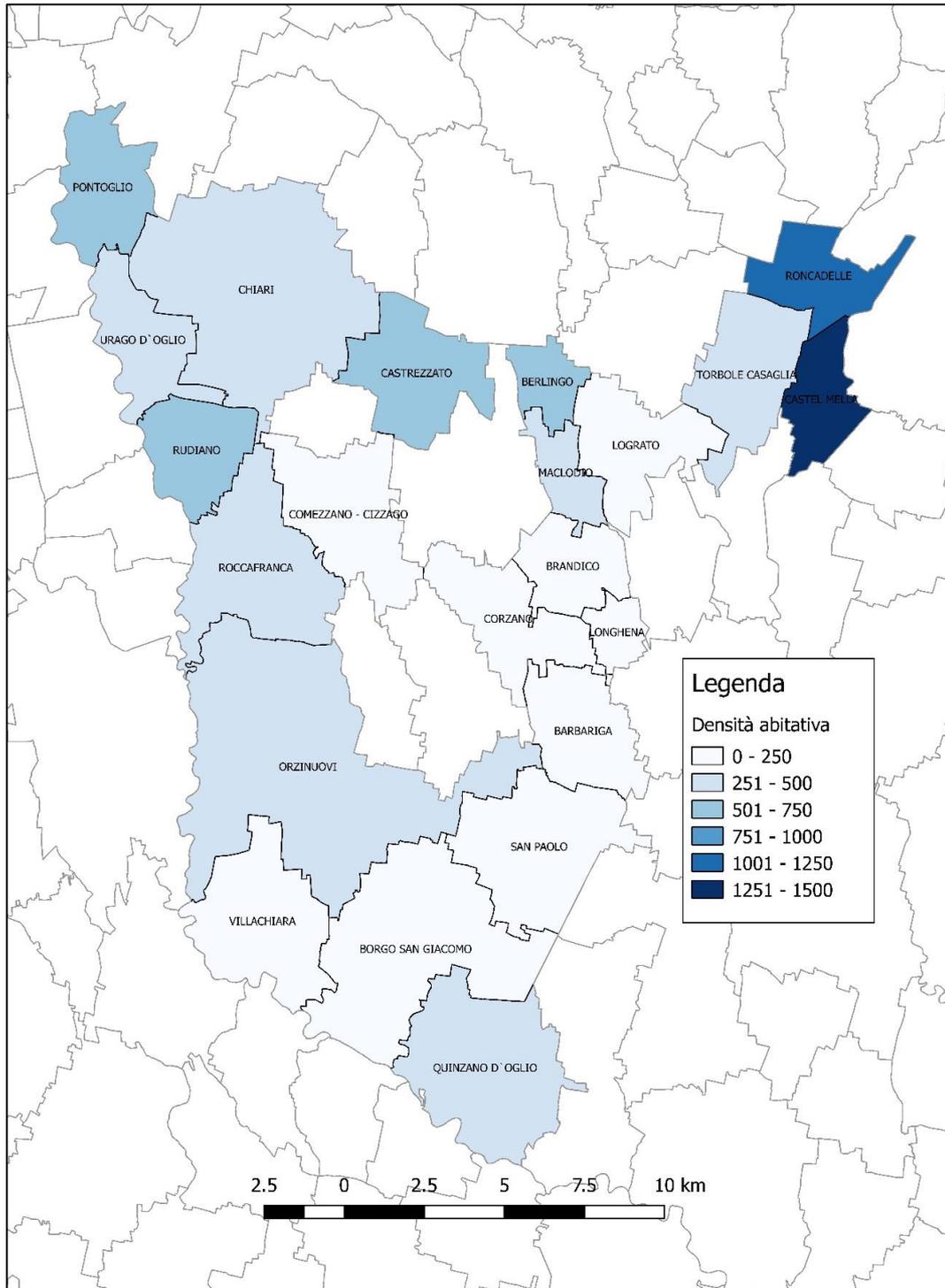


Fonte: P.S. su dati ISTAT

DENSITÀ ABITATIVA

Nella seguente figura viene indicata per ciascun comune la densità abitativa, data dal rapporto tra la popolazione residente registrata nel 2015 e la superficie comunale.

Figura 6.8 Carta tematica della densità abitativa nei comuni P.S. (2015), (U.D.M. ab/Kmq).



Fonte: P.S. su dati ISTAT

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

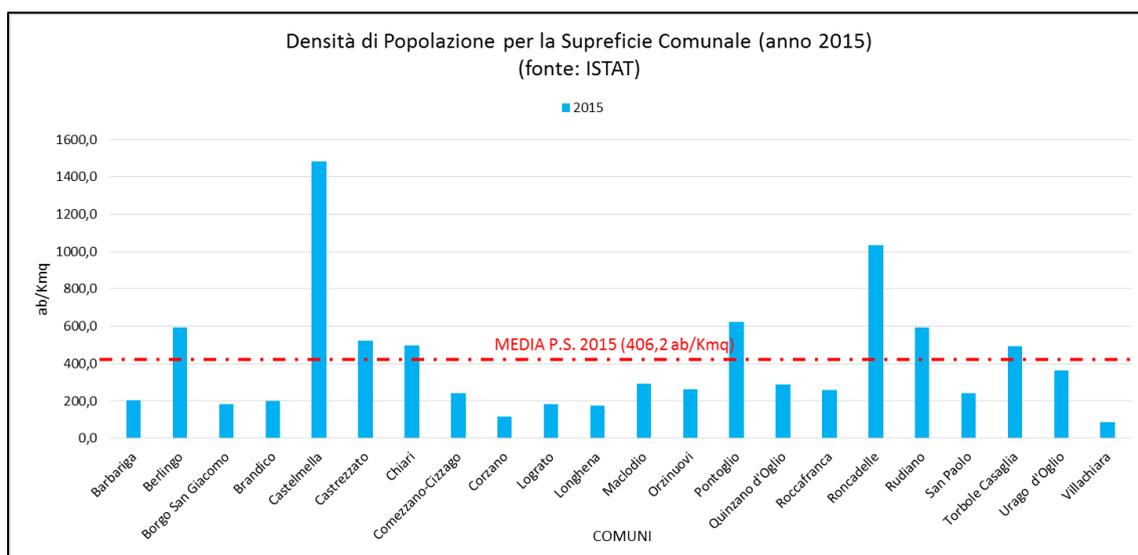
La Figura 5.8 indica la densità abitativa dei comuni della P.S., in essa si può osservare come i comuni di Roncadelle e Castel Mella risultino con la maggiore densità abitativa, giungendo ad un valore superiore ai 1000 ab/Kmq. Ciò può essere condizionato sia dall’alto numero di residenti, che dal basso valore di superficie comunale.

Nel nostro caso, come evidenziato con la Figura 5.8, ciò è dovuto da un elevato livello di abitanti, tale condizione è dovuta alla conterminità di questi enti locali con la città di Brescia. Infatti la loro posizione consente ai residenti in tali municipalità di poter agevolmente usufruire dei numerosi servizi che una grande città può offrire e quindi garantisce ad esse una posizione privilegiata rispetto agli altri comuni.

Poiché nei comuni di Chiari, Orzinuovi, Castel Mella si è individuato il possibile ruolo di “poli” dell’unione, in tutte le carte tematiche che verranno trattate, si andrà sempre ad osservare il loro comportamento rispetto agli altri enti locali.

Come di seguito illustrato nella Figura 5.9, il comune più densamente popolato è Castel Mella (1.484 ab/Kmq), seguito da Roncadelle (1.034,49 ab/Kmq) e Pontoglio (625,34 ab/Kmq), quello con minor densità abitativa è Villachiaro 87,19 ab/Kmq, Chiari risulta avere un valore di 501 ab/Kmq e Orzinuovi 750 ab/Kmq. La media dei comuni si attesta sui 406,16 ab/Kmq.

Figura 6.9 Densità abitativa nei comuni di P.S. (2015), (U.D.M. ab/Kmq)



Fonte: P.S. su dati ISTAT

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

Nella Tabella 6.3 di seguito riportata vengono indicati Saldo Naturale e Saldo Migratorio: il primo è la differenza annua in valore assoluto tra gli immigrati e gli emigrati di ogni ente locale, il secondo è la differenza annua in valore assoluto tra i nati vivi ed i morti.

Tabella 6.3 Altri indicatori di contesto dinamico: saldo naturale e saldo migratorio (2013-2016)

ALTRI INDICATORI DI CONTESTO DINAMICO									
Comuni	Saldo Naturale				Saldo Migratorio				TOT
	2013	2014	2015	Σ	2013	2014	2015	Σ	
Barbariga	5	-4	-5	-4	-9	-13	-6	-28	-32
Berlingo	15	9	9	33	11	-4	-8	-1	32
Borgo San Giacomo	8	-9	1	0	-26	-40	-90	-156	-156
Brandico	6	15	7	28	-8	-8	5	-11	17
Castelmella	86	51	39	176	3	-50	-60	-107	69
Castrezzato	29	22	15	66	-84	-29	6	-107	-41
Chiari	-12	6	-21	-27	168	-45	95	218	191
Comezzano-Cizzago	30	26	33	89	33	-85	-13	-65	24
Corzano	8	9	-1	16	10	-8	-10	-8	8
Lograto	17	25	17	59	-4	-14	-11	-29	30
Longhena	-4	-2	-5	-11	0	-8	-3	-11	-22
Maclodio	6	-5	12	13	-25	-10	1	-34	-21
Orzinuovi	17	8	-9	16	14	-74	50	-10	6
Pontoglio	19	20	19	58	47	-10	-65	-28	30
Quinzano d'Oglio	-12	-28	-12	-52	24	1	-93	-68	-120
Roccafranca	27	26	23	76	-10	-4	-15	-29	47
Roncadelle	30	9	8	47	16	51	-23	44	91
Rudiano	29	37	25	91	10	-21	-17	-28	63
San Paolo	8	14	11	33	-11	-36	15	-32	1
Torbole Casaglia	38	26	35	99	-11	-24	-52	-87	12
Urago d'Oglio	29	15	6	50	98	-7	-79	12	62
Villachiera	-2	3	9	10	10	-2	-10	-2	8
<i>Media Comuni</i>	<i>17,14</i>	<i>12,41</i>	<i>9,82</i>	<i>39,36</i>	<i>11,64</i>	<i>-20,00</i>	<i>-17,41</i>	<i>-25,77</i>	<i>13,59</i>
<i>Totale</i>	<i>377</i>	<i>273</i>	<i>216</i>	<i>866</i>	<i>256</i>	<i>-440</i>	<i>-383</i>	<i>-567</i>	<i>299</i>

Fonte: P.S. su dati ISTAT

Vengono indicati i valori di entrambi i saldi per ciascun comune in tre anni di riferimento: 2013, 2014, 2015. Per ciascun comune si ha la somma algebrica della variazione di popolazione nell'arco di tempo compreso tra 2013-2015, inoltre si ha la somma totale della variazione di popolazione sia per ciascun comune che per tutta la

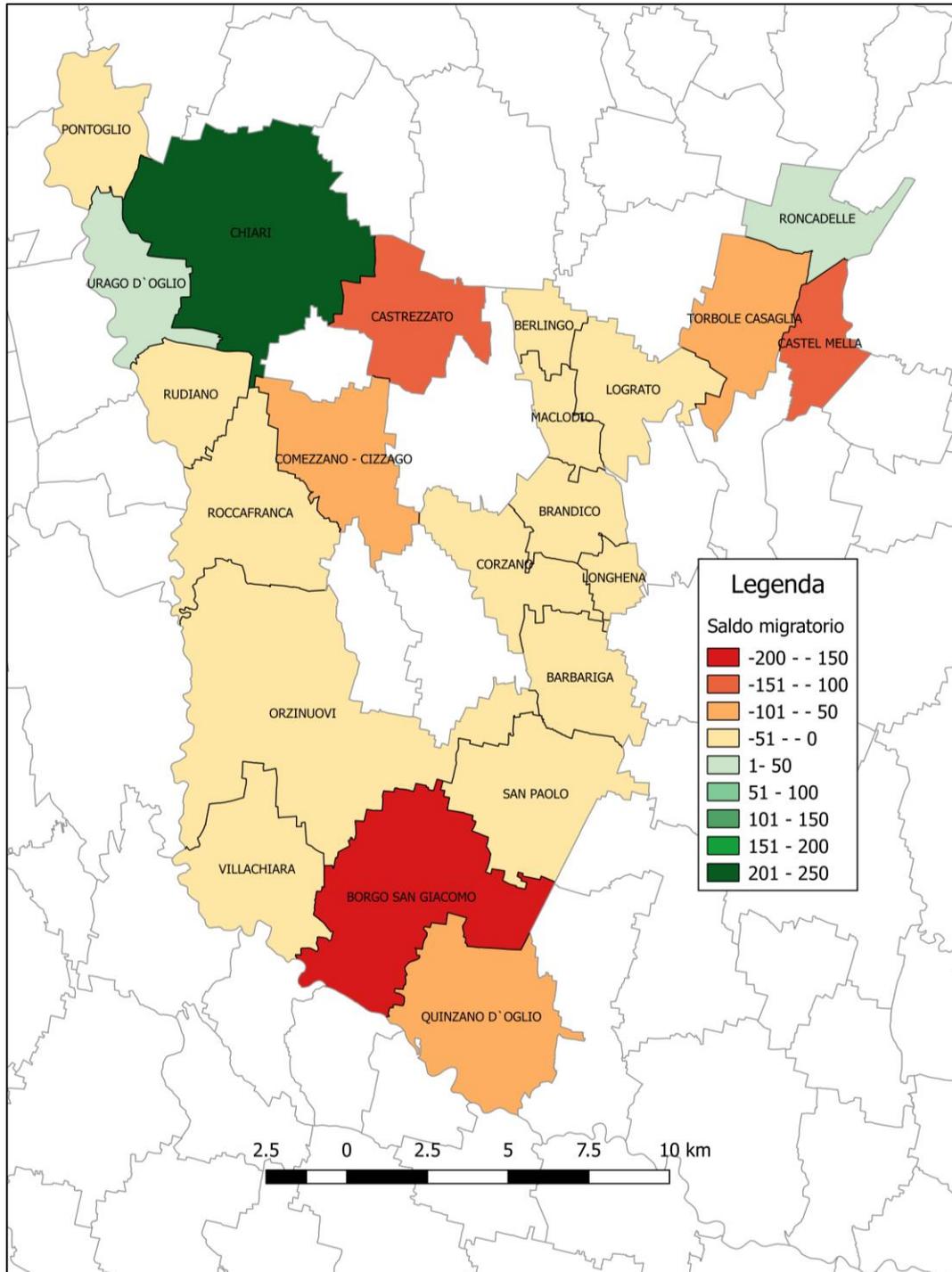
CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

Pianura Sostenibile. La variazione di popolazione residente nei comuni di Pianura Sostenibile nell’arco degli ultimi 3 anni è pari a +299 abitanti, ciò indica che in questo periodo si è avuta una sostanziale crescita della popolazione in P.S.

SALDO MIGRATORIO

Di seguito viene riportata la carta tematica relativa al valore di saldo migratorio registrato nell'arco di tempo compreso tra 2013 e 2015 per ciascun comune di P.S.

Figura 6.10 Carta tematica totale saldo migratorio nei comuni P.S. nell'arco di tempo 2013-2015, (U.D.M. abitanti).



Fonte: P.S. su dati ISTAT

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

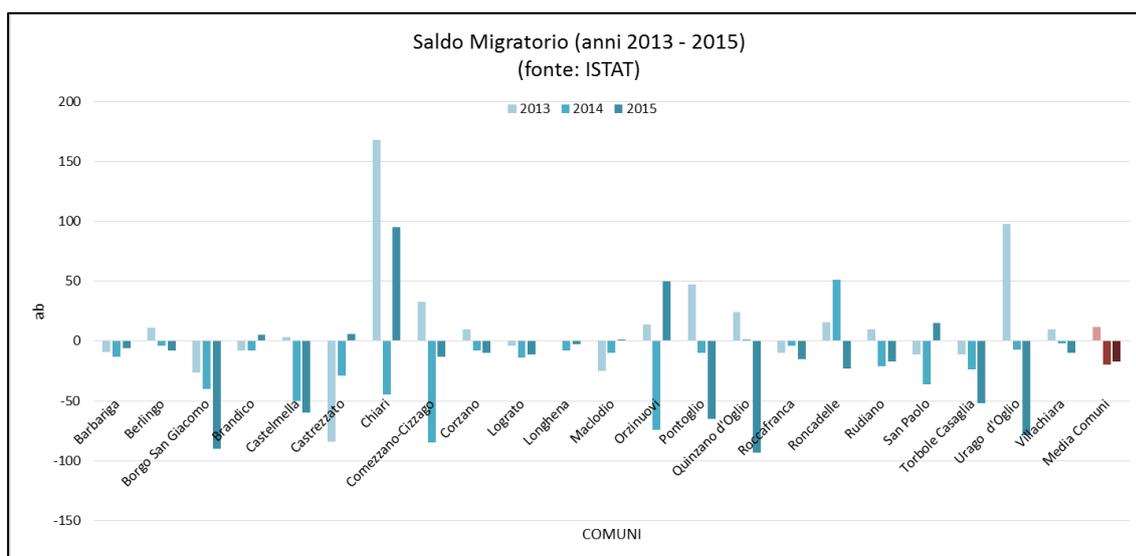
La carta tematica Figura 5.10 rappresenta il saldo migratorio avvenuto per ciascun comune nell’arco di 3 anni, dal 2013 al 2015.

Risulta subito evidente la numerosità di comuni che hanno avuto una perdita di popolazione. Solo 3 hanno riscontrato un incremento di popolazione dovuto alla migrazione verso queste località: il maggiore è Chiari (+218 ab), segue Roncadelle (+44 ab) ed infine Urago d’Oglio (+12 ab). L’ente locale con il valore peggiore è Borgo San Giacomo (-156 ab) seguono Castel Mella e Castrezzato (-107 ab). Il valore medio della Pianura Sostenibile è pari a -21,77 residenti che emigrano dal territorio, in totale vi è stata una riduzione di popolazione pari a -567. Il comune di Orzinuovi ha registrato una riduzione di -10 ab.

Come è visibile in Tabella 5.4 in merito al saldo migratorio totale della P.S. per ciascun anno, si evidenzia un cambio di tendenza nell’arco di questi 3 anni: nel 2013 vi è stato un incremento di popolazione di +256 ab, nei successivi 2 anni invece la popolazione è diminuita di -440 ab nel 2014 e -383 ab nel 2015.

La motivazione più plausibile a spiegazione di tale processo di emigrazione è il trasferimento dei giovani verso le città, alla ricerca di lavoro ed opportunità, che i piccoli comuni di campagna, in un periodo di difficoltà come quello attuale, difficilmente riescono a garantire.

Figura 6.11 Saldo migratorio nei comuni di P.S. (2013-2015), (U.D.M. abitanti)

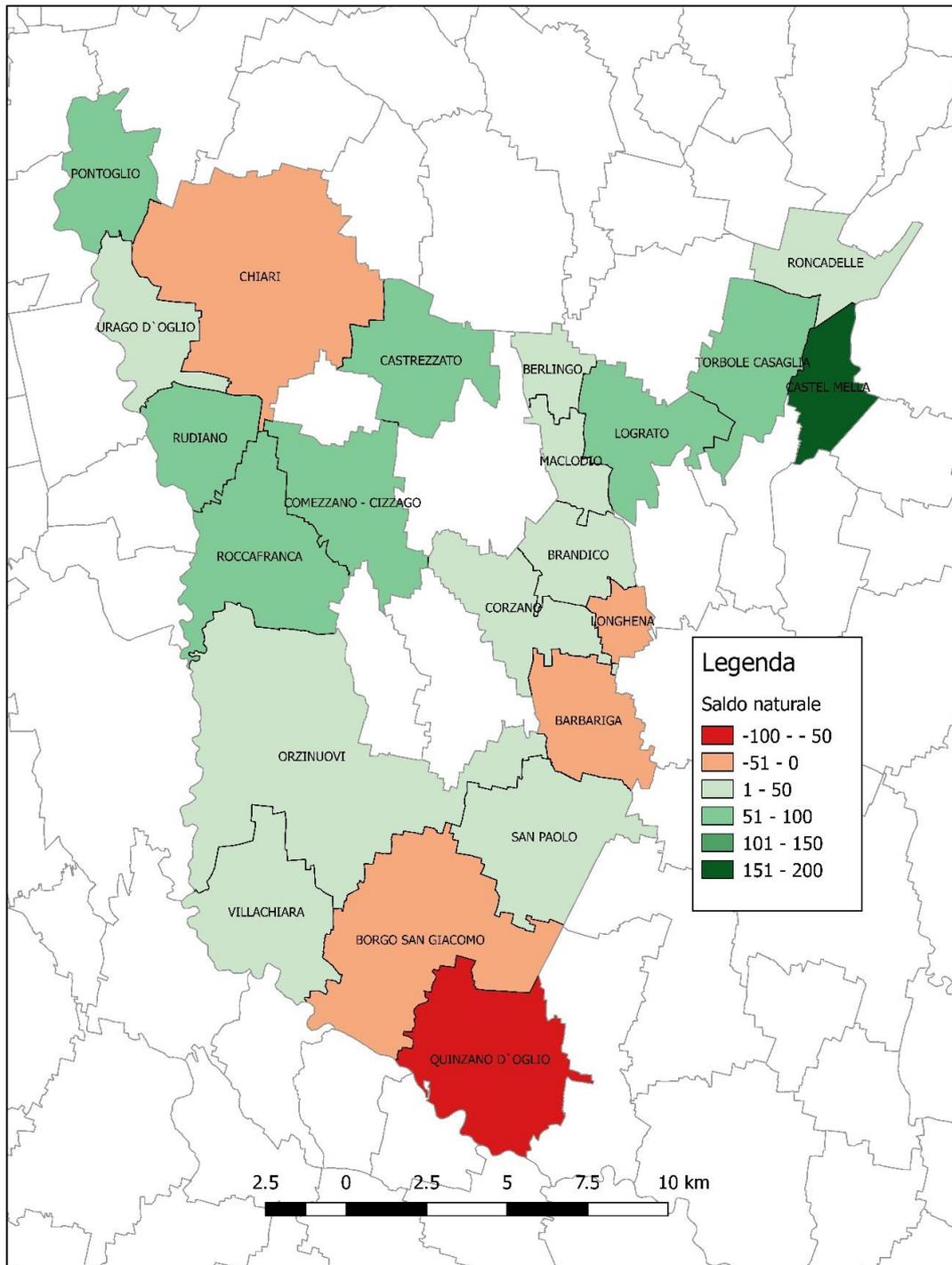


Fonte: P.S. su dati ISTAT

SALDO NATURALE

Di seguito viene riportata la carta tematica relativa al valore di saldo naturale registrato nell'arco di tempo compreso tra 2013 e 2015 per ciascun comune di P.S.

Figura 6.12 Carta tematica totale Saldo Naturale nei comuni P.S. nell'arco di tempo 2013-2015 (U.D.M. abitanti)



Fonte: P.S. su dati ISTAT

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

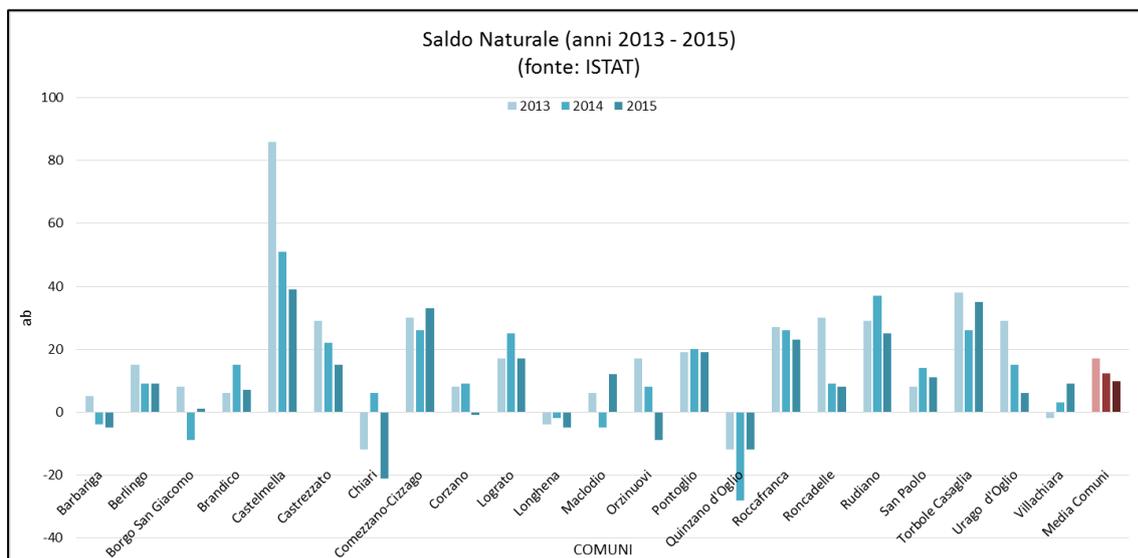
Nella Figura 5.12 è indicato il saldo naturale totale nell'arco di tempo tra 2013 e 2015 in ciascun comune della Pianura Sostenibile.

A differenza di quanto successo con l'indice precedente, qui solo 4 comuni hanno valori negativi: Quinzano d'Oglio con -52 ab, Chiari (-27 ab), Longhena (-11 ab) e Barbariga (-4 ab). I comuni con il miglior saldo naturale sono: Castel Mella (+172 ab), Torbole Casaglia (+99 ab), la media P.S. è +39,36 ab e in totale il saldo naturale è di +866 persone.

In riferimento ai comuni di nostro particolare interesse, solamente Chiari risulta avere una riduzione di popolazione, mentre Orzinuovi e Roncadelle sono soggetti ad una lieve crescita.

Da questi valori possiamo desumere che in P.S. le nascite superino le morti. Il totale del saldo migratorio registrato per ciascun anno svela una progressiva riduzione della popolazione, dai +377 ab del 2013 si è passati ai +273 ab del 2014 e +216 del 2015.

Figura 6.13 Saldo naturale nei comuni di P.S. (2013-2015), (U.D.M. abitanti).

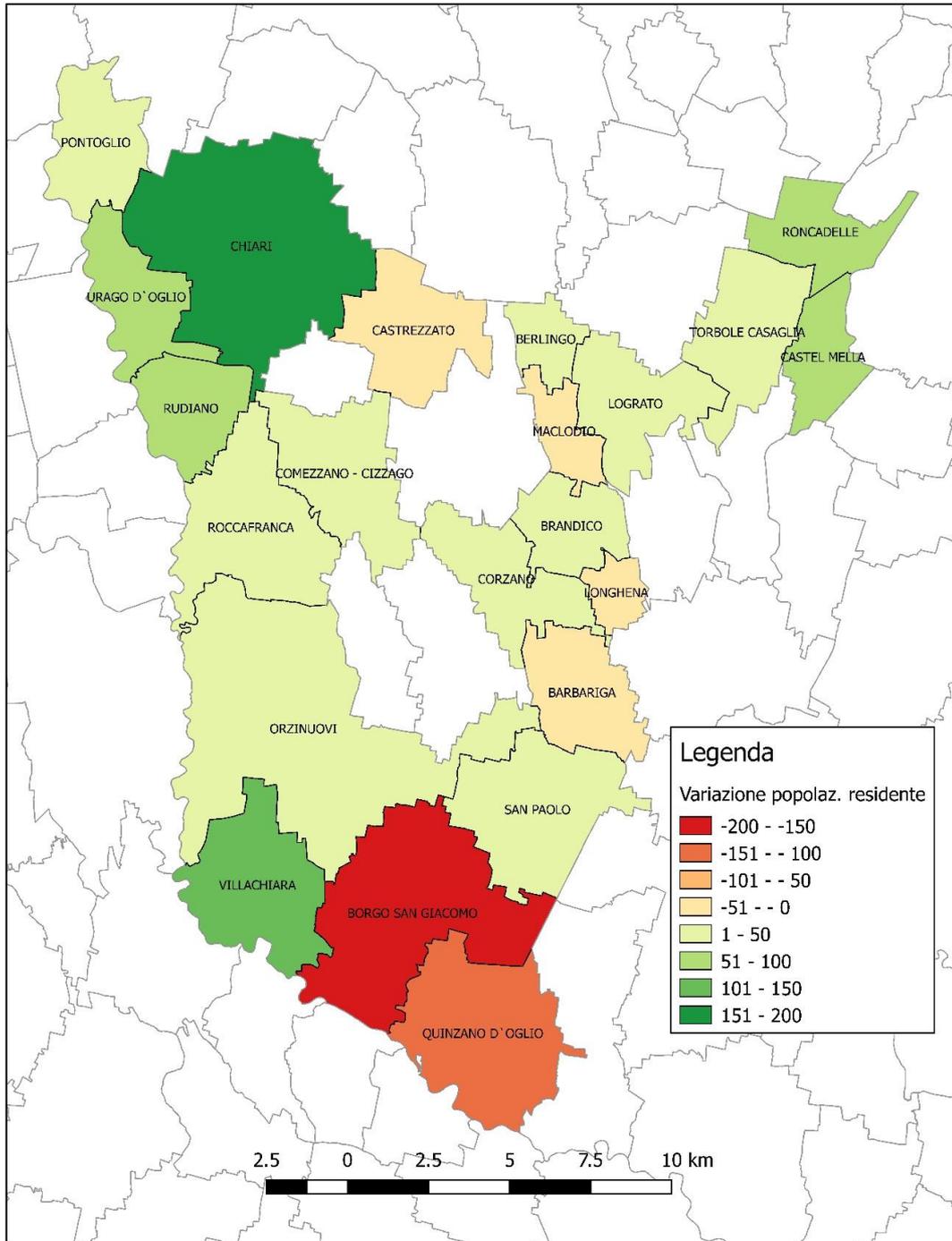


Fonte: P.S. su dati ISTAT.

VARIAZIONE POPOLAZIONE RESIDENTE

Ora analizziamo il dato variazione di popolazione di ciascun Comune nell'arco di tempo 2013-2015, ottenuto dalla somma algebrica dei due indici saldo migratorio e naturale.

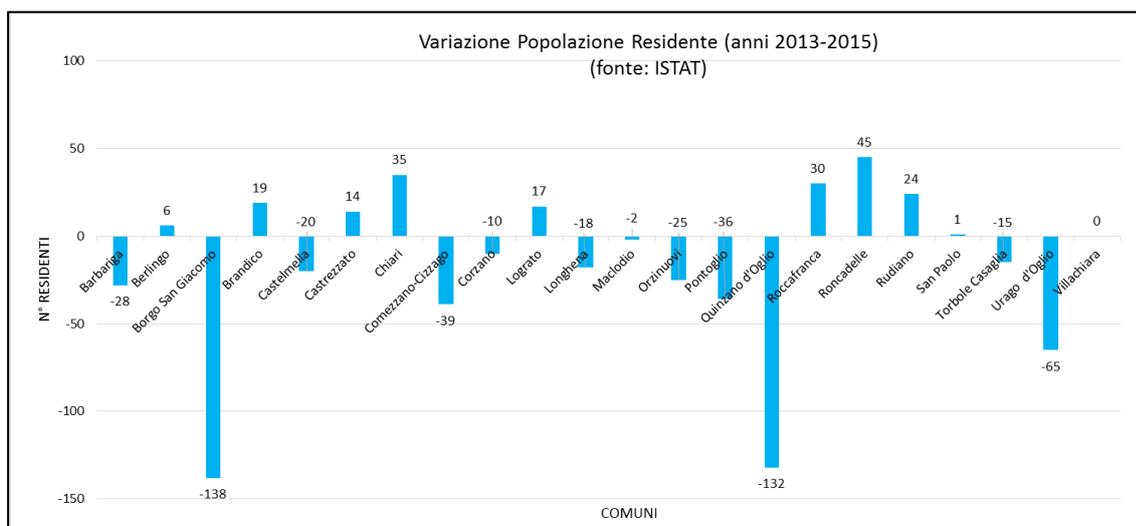
Figura 6.14 Carta tematica variazione popolazione residente nell'arco di tempo (2013-2015) (U.D.M. abitanti)



Fonte: elaborazione dati P.S. su dati ISTAT.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

Figura 6.15 Variazione di Popolazione residente nei comuni di P.S. (2013-2015).



Fonte: P.S. su dati ISTAT.

Grazie alla Figura 5.14 e Figura 5.15 si ottiene una visione d'insieme sull'andamento della popolazione degli ultimi 3 anni nei comuni della P.S.

I comuni con una variazione di popolazione negativa nell'arco di tempo compreso tra il 2013 e il 2015 sono solamente 6, Borgo San Giacomo con -138 persone è il peggiore tra essi, seguono Quinzano d'Oglio (-132 ab) e Urago d'Oglio (-65 ab); i comuni con un miglior incremento di popolazione sono Chiari (+35 ab) e Villachiera (+0 ab). La media P.S. si attesta sulle +19 persone e in totale la variazione della P.S. negli ultimi 3 anni è stata di +418 abitanti. In particolare possiamo notare come oltre a Chiari, anche gli altri 3 comuni con popolazione >7.500 ab siano tutti con una sostanziale crescita della popolazione: Orzinuovi (+6), Castel Mella (+69).

Se ci soffermiamo ad analizzare la variazione di popolazione totale per ogni singolo anno otteniamo che: nel 2013 si è registrato un incremento di popolazione di +752 ab, diversamente nel 2014 e nel 2015 si è avuta una riduzione costante pari a -167 ab.

6.2.3 Indicatori di servizio idrico

Di seguito sono riportati degli indicatori di servizio idrico, ottenuti attraverso i gestori corrispettivi per ciascun comune (AOB2, A2A). Per alcuni comuni non è stato possibile reperire i dati relativi al consumo idrico o alla dispersione in rete.

Si è indicato il servizio idrico e la dispersione idrica pro capite, ovvero i metri cubi di acqua consumati o dispersi per ciascun comune, divisi per la corrispettiva quantità di popolazione. I dati analizzati sono relativi agli anni 2013, 2014, 2015.

Tabella 6.4 Indicatori di servizio idrico: consumo idrico pro capite e dispersione in rete pro capite (2013-2015) (U.D.M. mc/ab)

INDICATORI DI SERVIZIO IDRICO								
Comuni	Consumo idrico pro capite [mc/ab]				Dispersione pro capite [mc/ab]			
	2013	2014	2015	Media 13-15	2013	2014	2015	Media 13-15
Barbariga	59,87	58,34	56,83	58,35	58,05	50,60	44,92	51,19
Berlingo	76,24	72,25	72,14	73,54	31,46	32,30	48,84	37,53
Borgo San Giacomo	70,70	71,06	64,88	68,88	27,31	16,01	37,01	26,78
Brandico	49,37	51,66	53,63	51,56	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Castel Mella	62,39	59,67	57,82	59,96	34,80	38,99	40,03	37,94
Castrezzato	88,90	82,18	83,58	84,89	50,13	57,14	47,14	51,47
Chiari	106,04	100,65	97,13	101,27	49,46	55,29	31,77	45,51
Comezzano-Cizzago	60,60	56,74	53,76	57,03	35,02	50,14	55,64	46,93
Corzano	69,43	68,03	67,83	68,43	167,75	131,65	122,55	140,65
Lograto	59,47	57,34	57,11	57,97	13,63	13,66	21,92	16,40
Longhena	71,10	52,95	63,52	62,52	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Maclodio	79,15	81,03	66,09	75,42	123,21	80,55	56,78	86,85
Orzinuovi	63,55	64,51	66,06	64,71	35,99	38,06	39,04	37,70
Pontoglio	76,98	76,00	74,73	75,90	55,62	63,56	76,35	65,18
Quinzano d'Oglio	77,44	72,11	70,01	73,19	37,29	33,34	40,53	37,06
Roccafranca	64,79	58,93	53,25	58,99	38,27	32,94	41,73	37,65
Roncadelle	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Rudiano	80,26	77,20	74,43	77,30	20,43	25,20	27,65	24,43
San Paolo	73,88	75,98	81,82	77,23	14,03	10,71	13,98	12,91
Torbole Casaglia	69,33	63,45	63,30	65,36	48,81	46,98	50,88	48,89
Urago d'Oglio	75,66	70,03	65,50	70,40	64,37	70,58	78,86	71,27
Villachiarà	97,71	91,58	81,28	90,19	32,98	27,73	41,76	34,16
<i>Media Comuni</i>	<i>72,99</i>	<i>69,60</i>	<i>67,84</i>	<i>70,15</i>	<i>49,40</i>	<i>46,07</i>	<i>48,28</i>	<i>47,92</i>

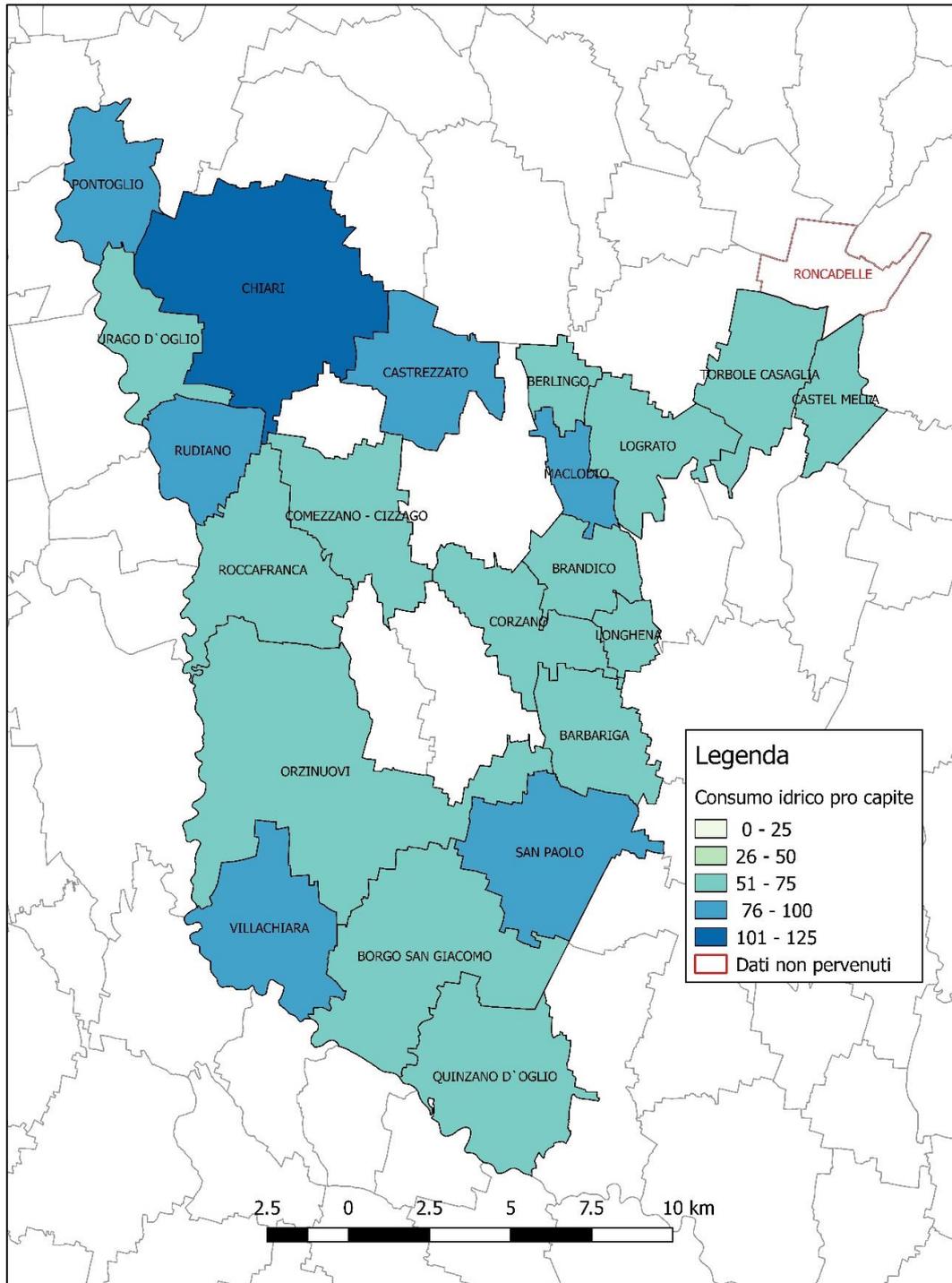
Fonte: P.S. su dati AOB2 e A2A

CONSUMO IDRICO PRO CAPITE

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

Nella seguente carta tematica è rappresentato il valor medio del consumo idrico pro capite, nell'arco di tempo compreso tra il 2013 e il 2015.

Figura 6.16 Carta tematica consumo idrico pro capite comuni P.S. valore medio (2013-2015) (U.D.M. mc/ab).



Fonte: elaborazione dati P.S. su dati AOB2, A2A.

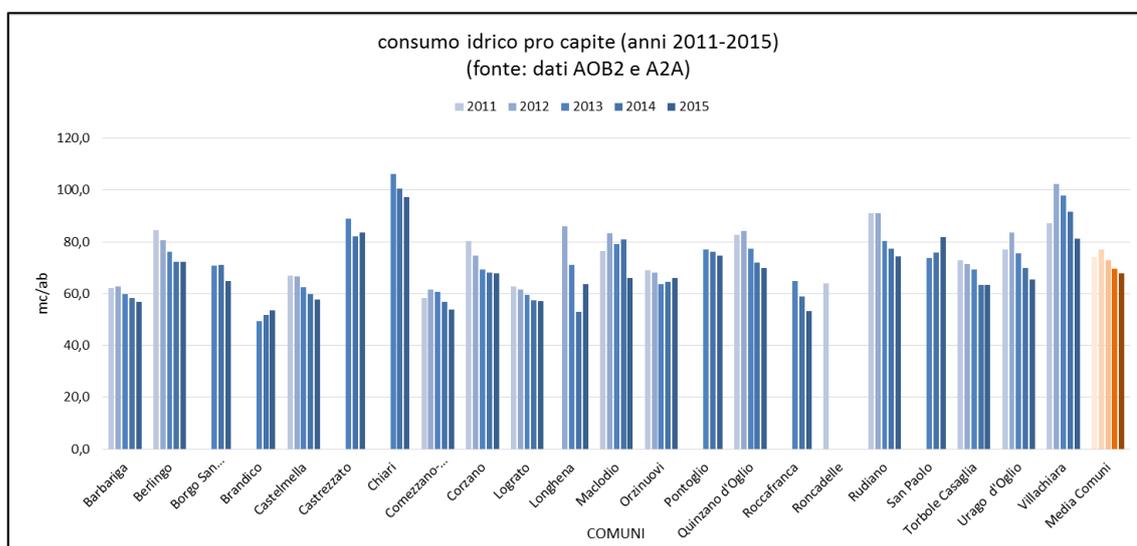
CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

I comuni con il consumo idrico maggiore sono: Chiari con 101,27 mc/ab, Villachiarà (90,19 mc/ab) e Castrezzato (84,89 mc/ab); il minor consumo appartiene a: Brandico (51,56 mc/ab) segue Comezzano – Cizzago (57,03 mc/ab) e Lograto (57,97 mc/ab). La media dei comuni è di 70,15 mc/ab.

Solo del comune di Roncadelle non è stato possibile il reperimento dei dati.

Come è ben visibile dalla Figura 5.16, 7 comuni su 21 hanno un consumo idrico medio superiore ai 75 mc/ab, solo uno supera i 100 mc/ab, i restanti sono tutti compresi tra i 50 e i 75 mc/ab.

Figura 6.17 Consumo idrico pro capite nei comuni della P.S. (2013-2015) (U.D.M. mc/ab).



Fonte: P.S. su dati AOB2, A2A.

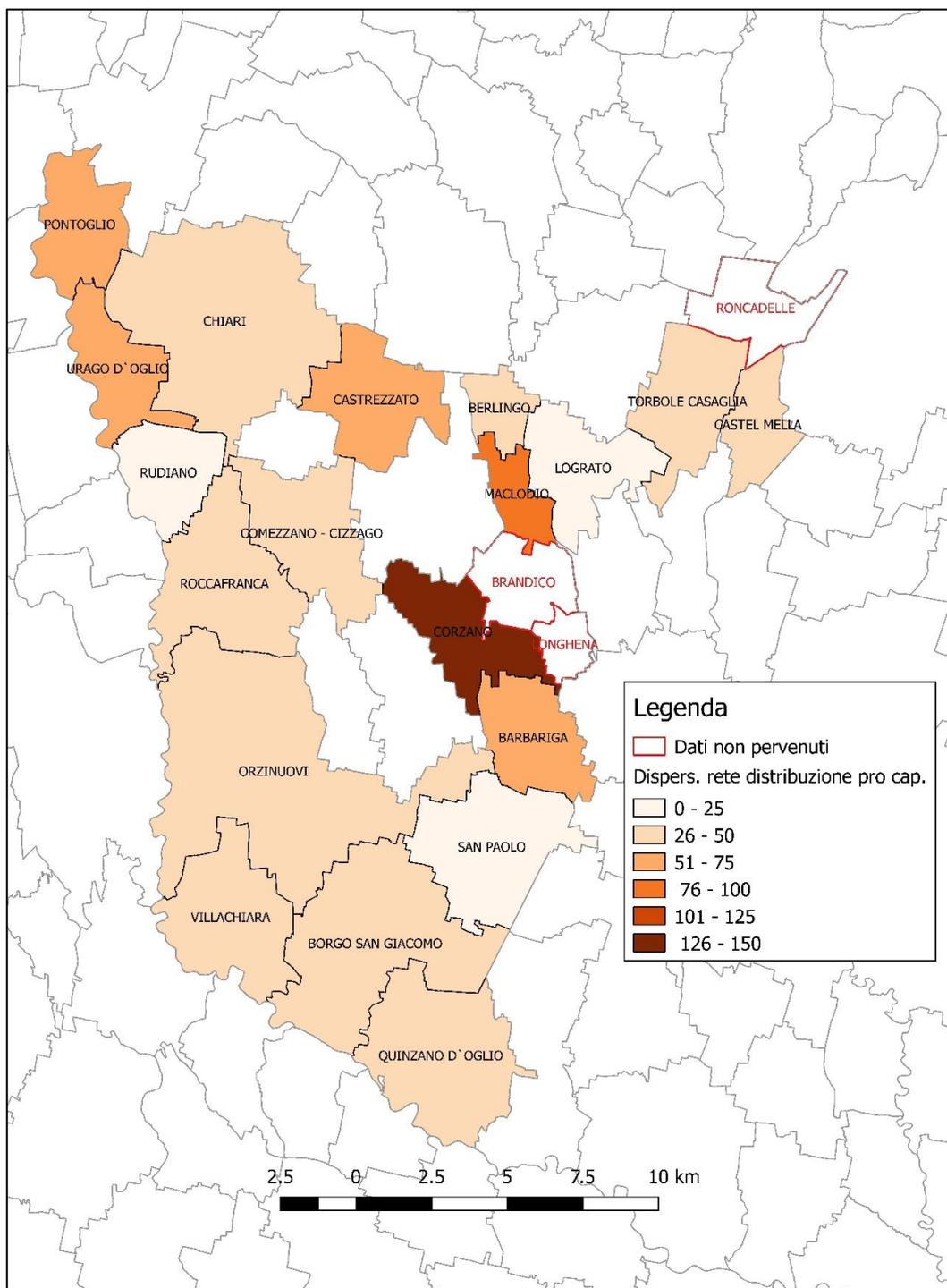
Dal grafico a colonna sopra riportato si osserva come negli ultimi 3 anni vi sia una riduzione, seppur minima del consumo idrico in tutti i comuni della P.S, solo 2 comuni su 21 in esame hanno subito un incremento.

Il valore medio della Pianura si è ridotto passando da 72,99 mc/ab del 2013 a 69,60 mc/ab del 2014 e 67,84 mc/ab del 2015. Questo è un buon risultato che evidenzia lo sforzo da parte della popolazione a ridurre sempre più gli sprechi di acqua.

DISPERSIONE NELLA RETE DI DISTRIBUZIONE PRO CAPITE

Nella seguente carta tematica è rappresentato il valor medio della dispersione idrica nella rete di distribuzione pr capite, nell'arco di tempo compreso tra il 2013 e il 2015.

Figura 6.18 Carta tematica dispersione rete idrica di distribuzione pro capite comuni P.S. valore medio (2013-2015) (U.D.M. mc/ab)



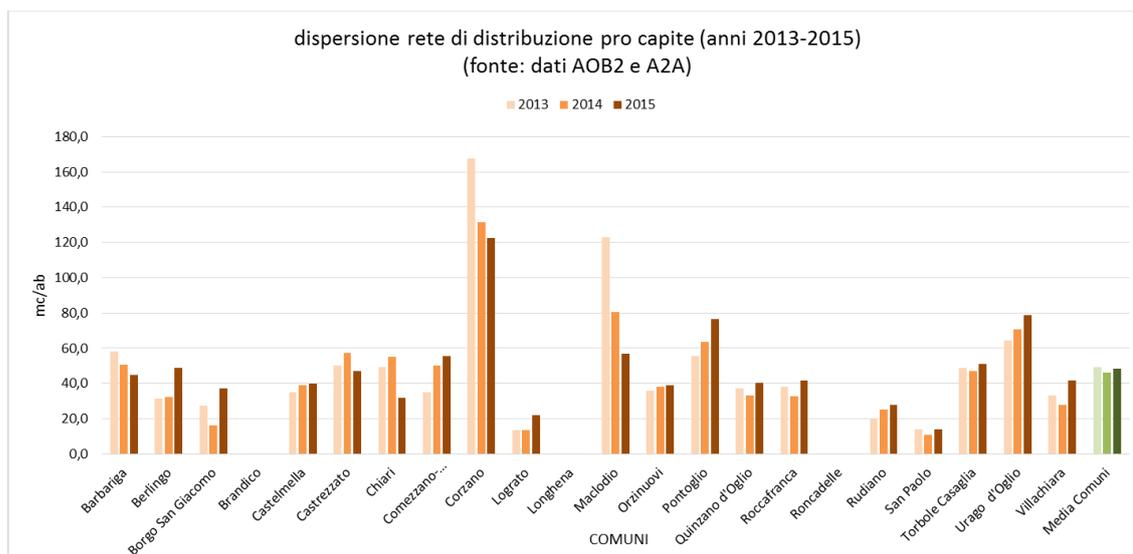
Fonte: elaborazione dati P.S. su dati ISTAT

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

La dispersione idrica pro capite media nella rete di distribuzione individua le criticità delle reti idriche, le quali possono avere le più svariate cause, tra esse la principale avviene per le perdite.

Dalla Figura 5.18 notiamo che solo 6 comuni hanno una dispersione idrica superiore ai 50 mc/ab, tra questi solamente Corzano ha valori maggiori a 120 mc/ab, segue Maclodio (86,85 mc/ab) e Urago d’Oglio (71,27 mc/ab). Le municipalità con minore dispersione sono: San Paolo (12,91 mc/ab), Lograto (16,40 mc/ab) e Rudiano (24,43 mc/ab). Si può notare una notevole discrepanza tra i valori massimi e i minimi, basti pensare che il valore medio sulla media dei tre anni si attesta sui 47,92 mc/ab.

Figura 6.19 Dispersione idrica nella rete pro capite, nei comuni della P.S. (2013-2015), (U.D.M. mc/ab).



Fonte: P.S. su dati AOB2, A2A

Dal grafico a colonna riportato in Figura 5.19 si può notare come vi sia stata una piccolissima riduzione della dispersione idrica nell’arco degli ultimi 3 anni, passando da un valore medio di 49,4 mc/ab nel 2013 a 48,28 mc/ab nel 2015.

Non è stato possibile il reperimento dei dati dei comuni di Roncadelle, Longhena e Brandico.

Come si può notare i comuni di Corzano e Maclodio che nel 2013 hanno riscontrato elevatissimi valori di dispersione 167,75 mc/ab l’uno e 123,21 l’altro, hanno subito una drastica riduzione, arrivando nel 2015 a misurare: 122,55 mc/ab e 56,78 mc/ab. Il primo,

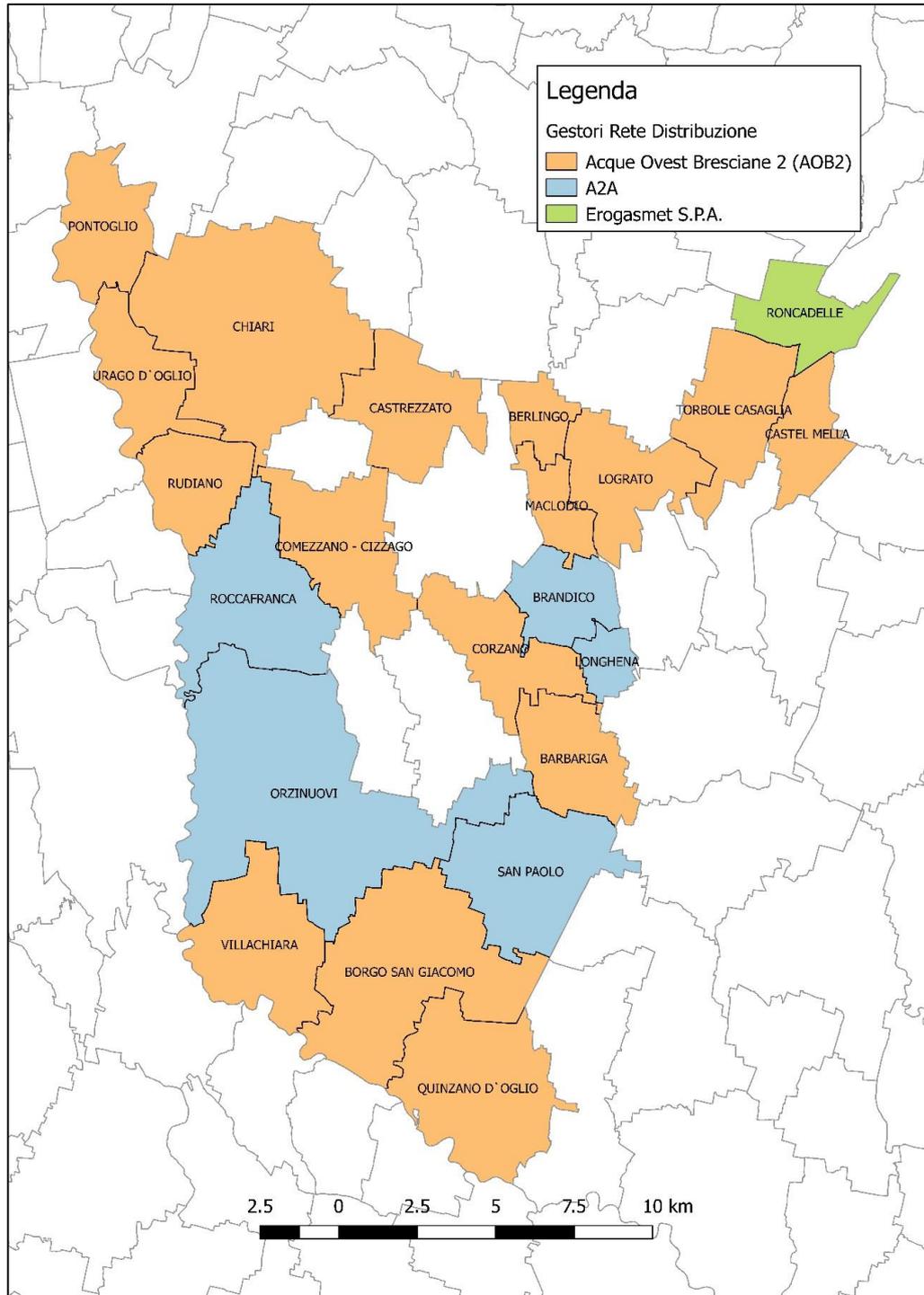
nonostante una enorme riduzione rimane comunque su valori molto alti rispetto alla media di P.S., il secondo diversamente risulta molto vicino a tale valore.

In 13 comuni su 22 totali negli ultimi 3 anni si è verificato un incremento della dispersione nella rete di distribuzione, e in solo 6 comuni vi son state delle riduzioni.

GESTORI RETI DI DISTRIBUZIONE

Con la seguente carta tematica si vuole analizzare quali enti gestiscano la distribuzione idrica nei comuni di P.S e come questi suddividano il territorio.

Figura 6.20 Carta tematica gestori rete di distribuzione idrica comuni P.S.

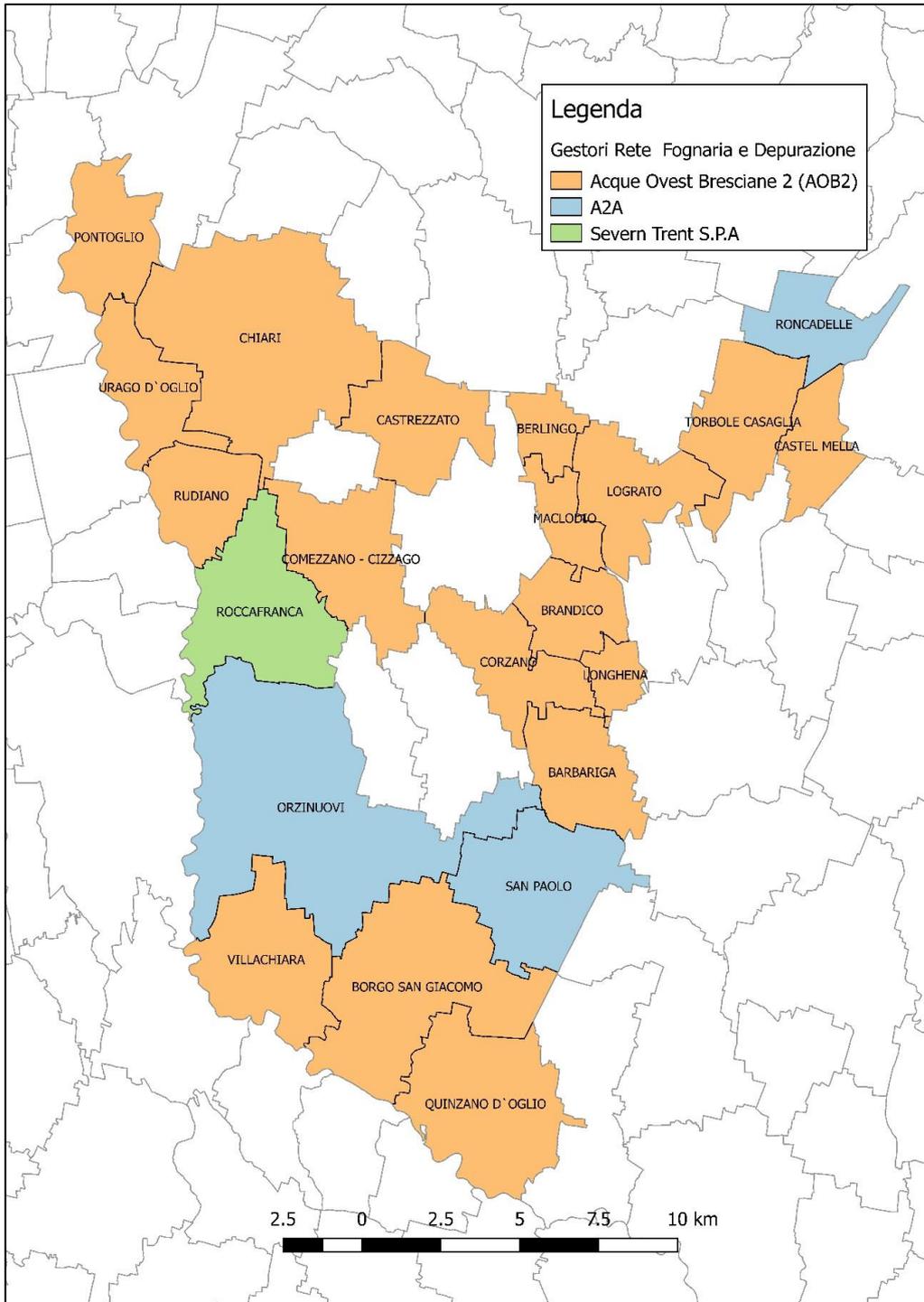


Fonte: elaborazione dati <http://www.acqua.gov.it>.

GESTORI RETI FOGNARIE E DI DEPURAZIONE

Con la seguente carta tematica si vuole analizzare quali enti gestiscano le reti fognarie e di depurazione nei comuni di P.S e come questi suddividano il territorio.

Figura 6.21 Carta tematica gestori rete fognaria e depurazione comuni P.S.



Fonte: elaborazione dati <http://www.acqua.gov.it>.

La Figura 5.20 indica la ripartizione territoriale secondo la gestione del servizio idrico, si nota la suddivisione comunale prevalentemente tra 2 società: A2A che gestisce Brandico, Roccafranca, Orzinuovi, San Paolo e Longhena è AOB2 che opera sui restanti 16 comuni. Roncadelle è sotto il controllo di Erogasmet S.P.A, esso è l'unico caso della Pianura.

Per quanto riguarda la gestione di fognature e depurazione in Figura 5.21, la situazione risulta leggermente differente: A2A gestisce Orzinuovi, San Paolo e Roncadelle; la sola Roccafranca è sotto la giurisdizione di Severn Trent S.P.A.; i restanti 18 comuni sono sotto il controllo di Acque Ovest Bresciane 2.

L'informazione interessante captata dalle due precedenti carte tematiche è che: Roccafranca, Brandico, Longhena, Roncadelle hanno un gestore del servizio idrico differente da quello del servizio fognario e di depurazione. L'unico dato di particolare interesse riguarda il comune di Orzinuovi, tra i tre comuni con il maggior valore di popolazione residente, esso risulta gestito da un differente gestore rispetto a Chiari e Castel Mella.

6.2.4 *Indicatore del servizio rifiuti*

Di seguito si ha una tabella contenente indicatori relativi al servizio rifiuti, ottenuti attraverso dati relativi al monitoraggio effettuato dall’Osservatorio dei Rifiuti Provinciale. I dati trattati riguardano: la produzione di rifiuti pro capite per giorno e la produzione di rifiuti da raccolta differenziata pro capite per giorno. Tali valori sono indicati sia per 3 anni di riferimento (2013,2014, 2015), sia attraverso il valor medio durante questo arco di tempo. Infine viene indicata la percentuale di rifiuti da raccolta differenziata, rispetto alla quantità di rifiuti prodotti, utilizzando i corrispettivi valori medi calcolati

Tabella 6.5 Indicatori servizio rifiuti dei comuni della P.S. (2013-2015).

INDICATORI SERVIZIO RIFIUTI									
Comuni	Prouzione di rifiuti pro capite [Kg/(ab giorno)]				Raccolta differenziata pro capite [Kg/(ab giorno)]				Racc. diff. In percentuale sulla media (13-15) [%]
	2013	2014	2015	Media 13-15	2013	2014	2015	Media 13-15	
Barbariga	1,28	1,24	1,20	1,24	0,53	0,48	0,46	0,49	39,51
Berlingo	0,95	0,95	0,96	0,95	0,66	0,68	0,71	0,68	71,66
Borgo San Giacomo	1,32	1,27	1,30	1,30	0,61	0,60	0,62	0,61	47,09
Brandico	1,16	1,23	1,08	1,16	0,65	0,67	0,41	0,58	49,98
Castel Mella	1,12	0,97	0,94	1,01	0,74	0,77	0,73	0,75	73,70
Castrezzato	1,05	1,05	0,97	1,02	0,80	0,82	0,76	0,79	77,64
Chiari	1,90	1,88	1,61	1,80	0,79	0,77	0,89	0,82	45,45
Comezzano-Cizzago	1,38	1,23	0,90	1,17	0,41	0,46	0,64	0,50	43,02
Corzano	1,11	1,22	1,16	1,16	0,42	0,48	0,49	0,46	39,91
Lograto	1,12	1,13	1,05	1,10	0,78	0,83	0,74	0,78	71,12
Longhena	0,66	0,74	0,80	0,73	0,43	0,52	0,54	0,50	67,49
Maclodio	1,48	1,42	1,38	1,43	1,01	0,97	1,00	1,00	69,79
Orzinuovi	1,17	1,26	1,24	1,22	0,89	0,94	0,91	0,91	74,70
Pontoglio	1,39	1,20	0,98	1,19	0,49	0,62	0,71	0,61	50,82
Quinzano d'Oglio	1,23	1,25	1,24	1,24	0,85	0,88	0,86	0,87	69,94
Roccafranca	1,14	1,11	1,12	1,12	0,87	0,86	0,85	0,86	76,64
Roncadelle	1,53	1,46	1,40	1,46	1,08	1,01	0,97	1,02	69,92
Rudiano	0,98	0,99	0,99	0,99	0,65	0,65	0,65	0,65	65,74
San Paolo	1,08	1,06	1,10	1,08	0,77	0,84	0,89	0,83	76,97
Torbole Casaglia	1,39	0,99	1,00	1,13	0,54	0,77	0,78	0,70	61,82
Urago d'Oglio	0,90	0,87	0,89	0,89	0,53	0,57	0,67	0,59	66,54
Villachiara	0,95	0,99	0,79	0,91	0,73	0,76	0,58	0,69	75,84
Media Comuni	1,19	1,16	1,10	1,15	0,69	0,73	0,72	0,71	62,97

Fonte: P.S. su dati osservatorio provinciale dei rifiuti.

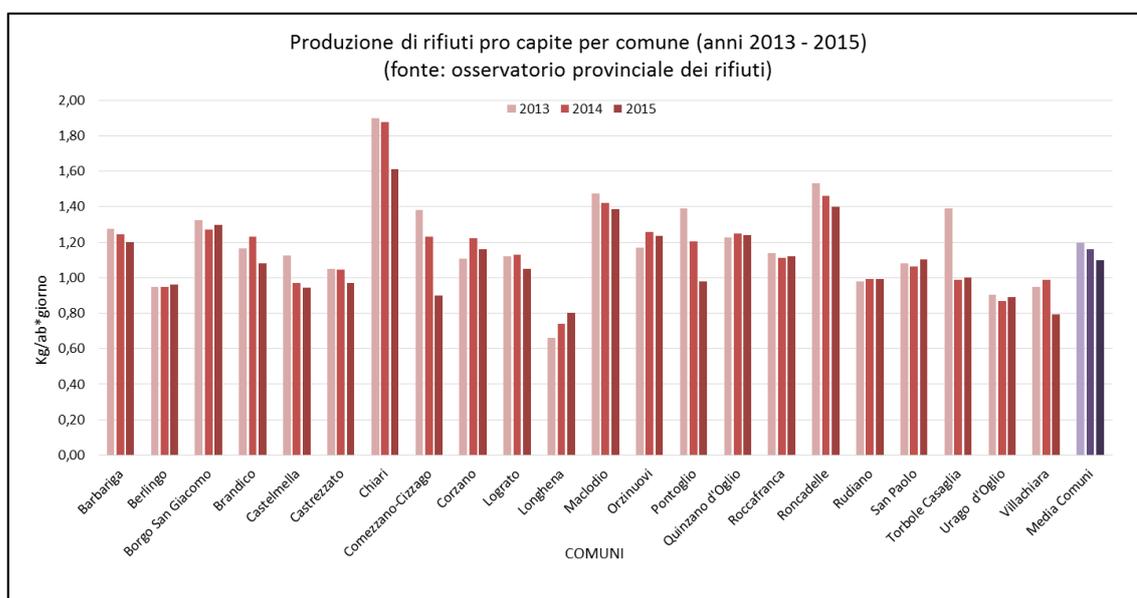
CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

Nella Tabella 6.5 viene indicata la quantità di rifiuti prodotti e quanti di questi corrispondono a raccolta differenziata. Tali dati vengono indicati pro capite in quanto questa particolare scelta permette di confrontare su uno stesso livello i valori di paesi con un diverso numero di abitanti e quindi un diverso valore di tonnellate di rifiuti prodotti.

PRODUZIONE DI RIFIUTI PRO CAPITE

Seguito viene riportato un grafico indicante la quantità di rifiuti pro capite prodotti giornalmente dai singoli comuni nei tre anni 2013, 2014, 2015.

Figura 6.22 Produzione rifiuti pro capite dei Comuni della P.S. (2013-2015), (U.D.M. Kg/(ab*g))



Fonte: P.S. su dati osservatorio provinciale dei rifiuti.

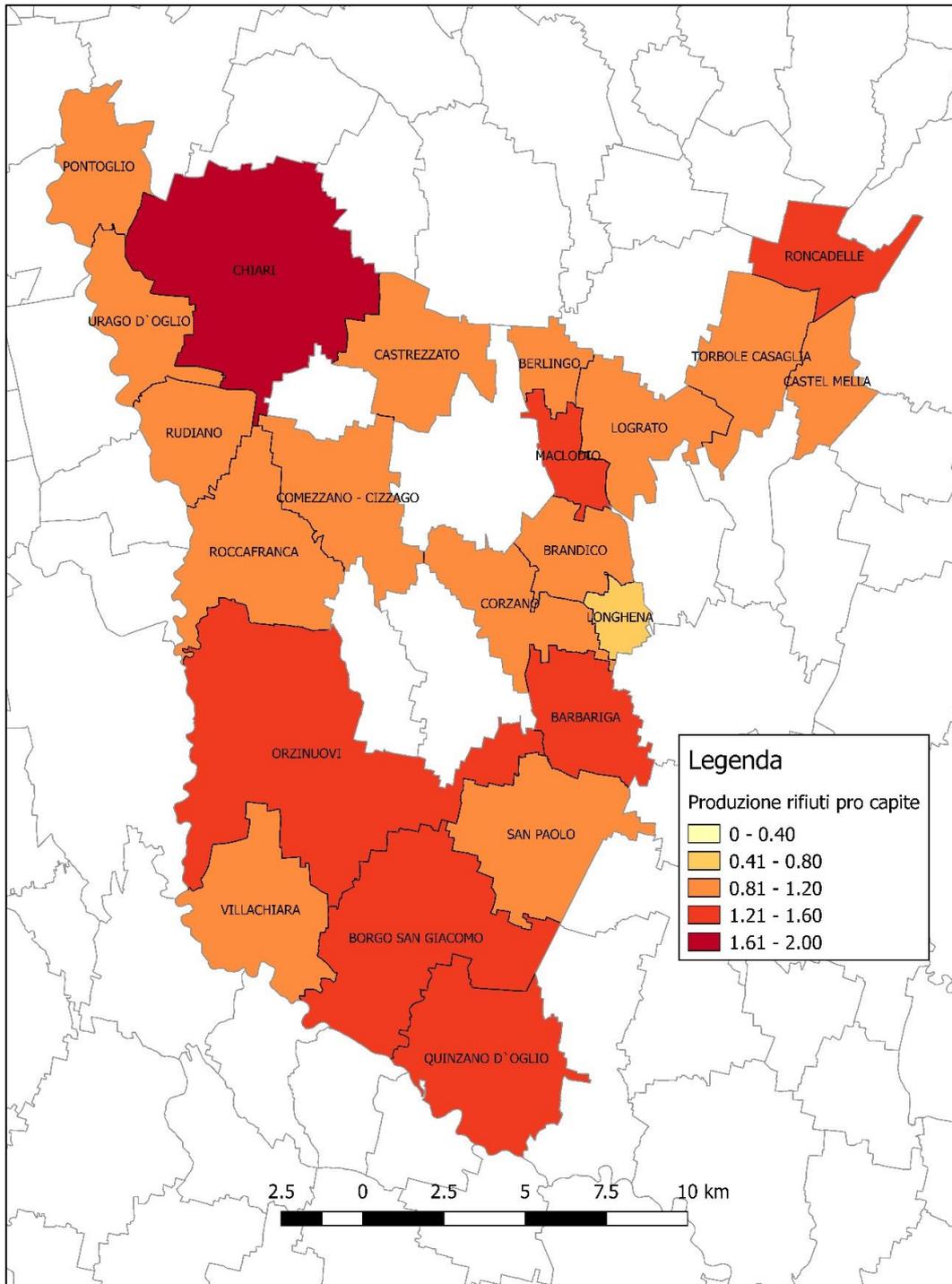
Si può notare dal grafico a colonna in Figura 5.22 come la produzione di rifiuti media pro capite della P.S. si sia ridotta negli ultimi 3 anni, in particolare come essa sia passata da da 1,19 Kg/ab*g del 2013 a 1,10 Kg/ab*g del 2015.

Solo 5 comuni su 22 appartenenti a Pianura Sostenibile hanno avuto un incremento nella produzione di rifiuti.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

Di seguito viene riportata la rappresentazione della carta tematica relativa alla media della quantità di rifiuti prodotti pro capite al giorno per comune, nell'arco di tempo 2013-2015.

Figura 6.23 Carta tematica produzione rifiuti pro capite nei comuni della P.S. media anni (2013-2015), (U.D.M. Kg/(ab*giorno)).



Fonte: elaborazione dati P.S. su dati osservatorio provinciale rifiuti.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

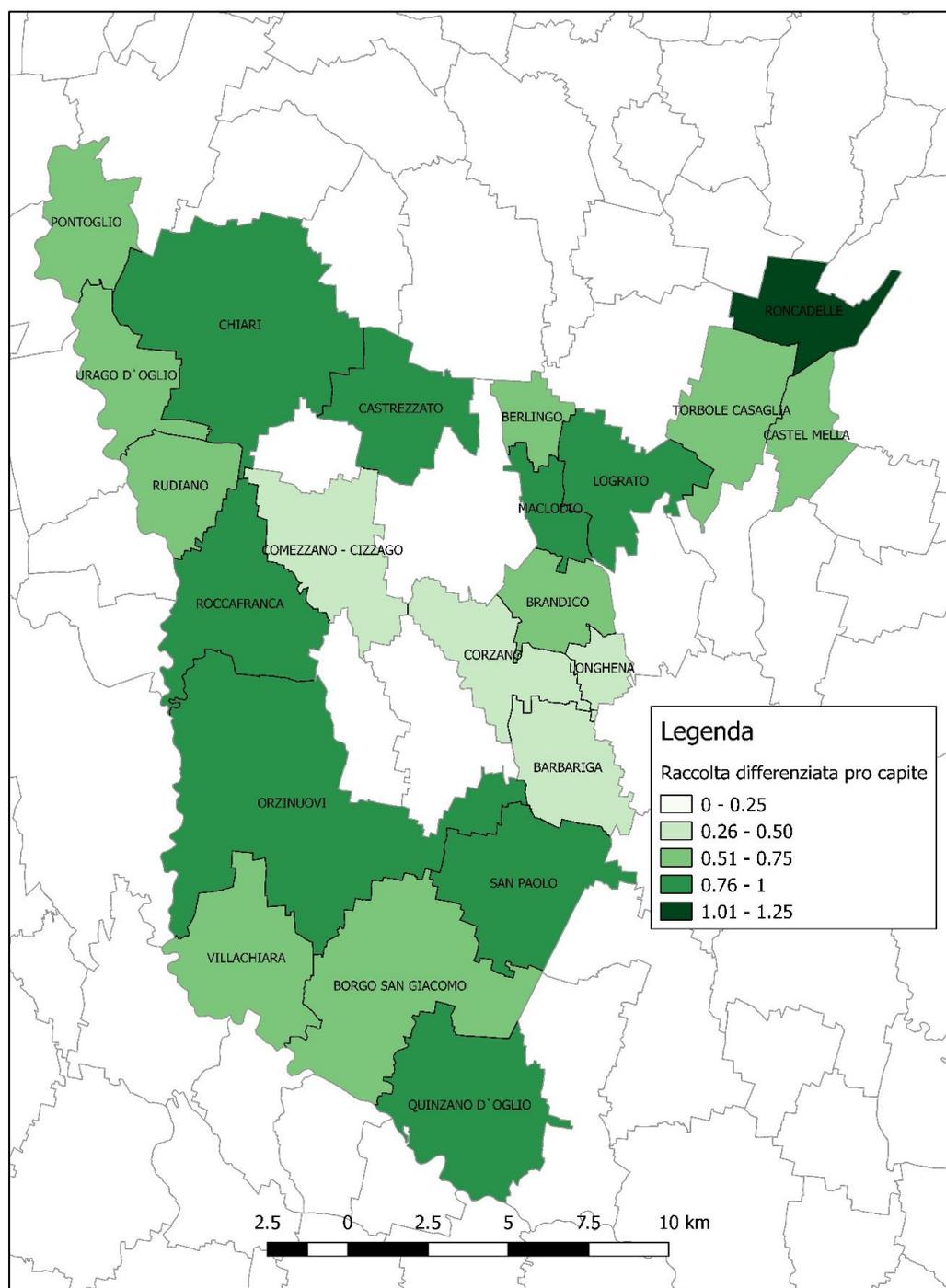
Il valor medio della produzione di rifiuti pro capite per comuni è in linea di massima omogeneo su buona parte del territorio: 14 comuni producono rifiuti compresi tra 0,8 e 1,2 Kg/ab*g, Longhena (0,73Kg/ab*g) si attesta sotto questi valori, 7 comuni superano gli 1,2 Kg/ab*g e tra questi solo Chiari supera gli 1,61 Kg/ab*g.

I tre comuni di nostro particolare interesse superano tutti l'1 Kg/ab*g: Chiari è il maggiore 1,80 Kg/ab*g, segue Orzinuovi 1,20 Kg/ab*g ed infine troviamo Castel Mella con 1,01 Kg/ab*g.

PRODUZIONE RIFIUTI RACCOLTA DIFFERENZIATA PRO CAPITE

Di seguito viene riportata la rappresentazione della carta tematica relativa alla media della quantità di rifiuti da raccolta differenziata prodotti pro capite al giorno per comune, nell'arco di tempo 2013-2015.

Figura 6.24 Carta tematica raccolta differenziata pro capite nei comuni della P.S. media anni (2013-2015) (U.D.M. Kg/ab*giorno)

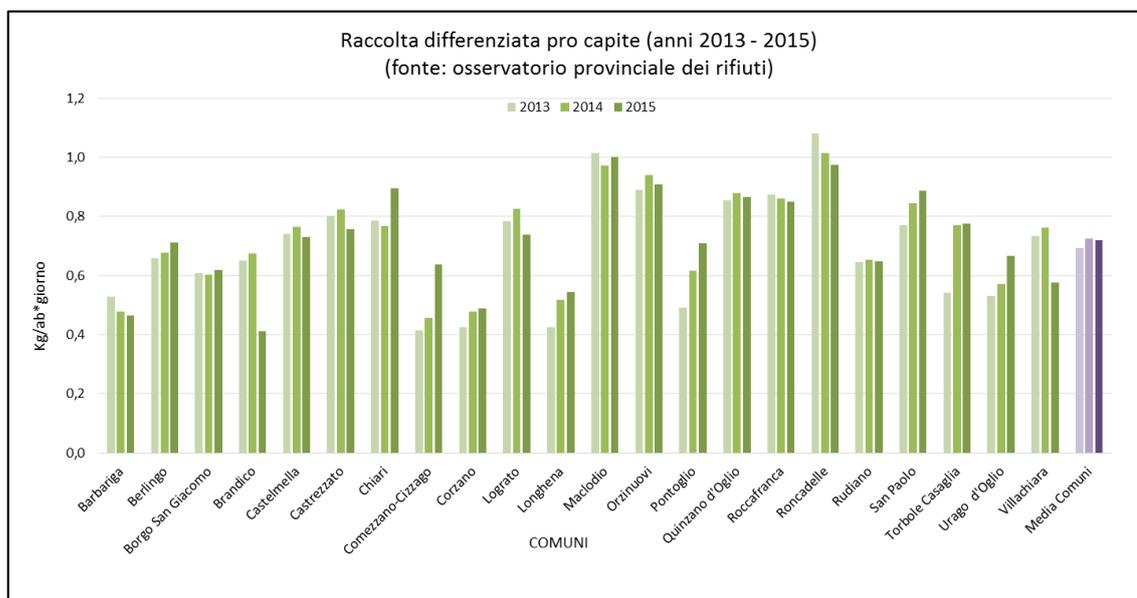


Fonte: elaborazione dati P.S.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

Il valore medio nell'arco dei tre anni di rifiuti da raccolta differenziata prodotti è di 0,71 Kg/ab*g. Ben 9 comuni risultano produrre più di 0,75Kg/ab*g, Roncadelle è di poco superiore ad 1 Kg/ab*g, solo 4 comuni si attestano sotto la soglia degli 0,5 Kg/ab*g.

Figura 6.25 Grafico a colonna sulla raccolta differenziata pro capite dei comuni della P.S (2013-2015)



Fonte: P.S. su dati osservatorio provinciale dei rifiuti

Dalla Figura 5.25 si osserva un incremento della produzione di rifiuti da raccolta differenziata pro capite della media P.S., da 0,69 Kg/ab*g del 2013 si passa a 0,72 Kg/ab*g del 2015.

I tre comuni di Chiari, Orzinuovi e Castel Mella producono rispettivamente: 0,82 0,91 e 0,75 Kg/ab*g, da ciò risulta che il più virtuoso è il secondo.

Poichè la produzione di rifiuti diminuisce e la raccolta differenziata aumenta, si può affermare che il lavoro di sensibilizzazione e incentivazione, alla riduzione della produzione di rifiuti ed all'incremento sempre maggiore di raccolta differenziata, sta dando i suoi frutti.

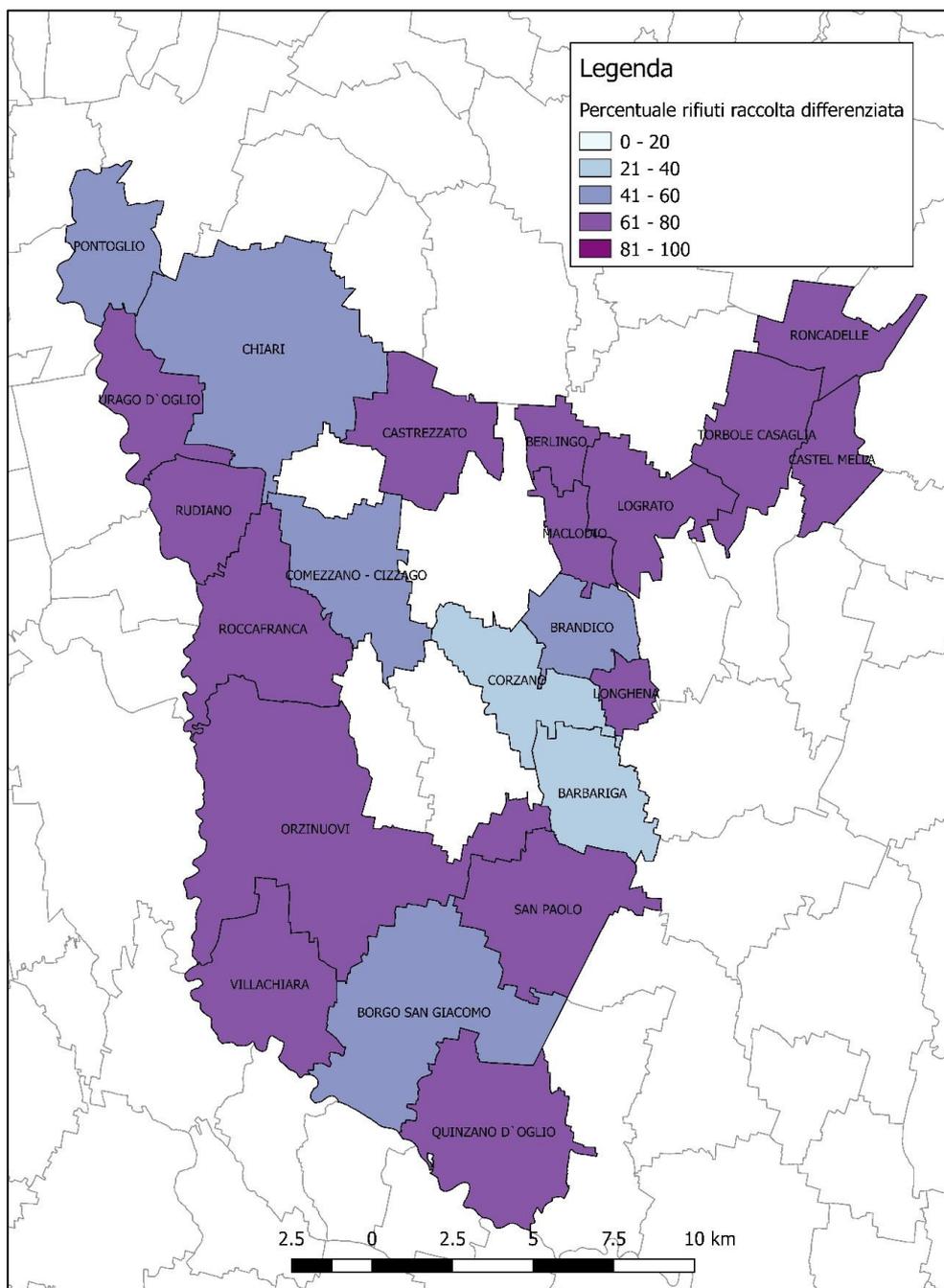
In totale nell'anno 2013 sono state prodotte 58.887 t di rifiuti, nel 2015 52.789 t con una riduzione di circa 6.000 t; per quanto riguarda la differenziata si passa dalle 33.508 t del 2013 alle 35.316 t del 2015, per un incremento di 2.000 t.

Si segnala infine all'interno di tutti i comuni del territorio di Pianura Sostenibile, l'applicazione del metodo di raccolta porta a porta.

PERCENTUALE RIFIUTI RACCOLTA DIFFERENZIATA

Di seguito viene rappresentata la carta tematica relativa al valore in percentuale del rapporto tra valori medi calcolati, nell'arco di tempo tra 2013 e 2015, della raccolta differenziata di rifiuti pro capite al giorno con la raccolta rifiuti pro capite al giorno.

Figura 6.26 Carta tematica percentuale rifiuti da raccolta differenziata dei Comuni della P.S. media anni 2013-2015 (U.D.M. %)



Fonte: elaborazione dati P.S. su dati osservatorio provinciale dei rifiuti.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

Risulta maggiore interesse l'ammontare in percentuale del rapporto tra differenziata e totale di rifiuti prodotti.

I comuni più virtuosi (che superano la soglia del 70%) sono ben 8: il migliore è Castrezzato (77,64%), San Paolo (76,97%), Roccafranca (76,64%), Villachiaro (75,84%), Orzinuovi (74,70%), Castel Mella (73,70%), Berlingo (71,66%) e Lograto (71,12%); le 3 municipalità meno virtuose sono Barbariga (39,51%), Corzano (39,91%) e Comezzano Cizzago (43,02%); la media di Pianura Sostenibile è di 62,97%. Il comune di Chiari ha una produzione di percentuale raccolta differenziata pari a 45,45%.

6.3 RAGGRUPPAMENTI ESISTENTI A LIVELLO SOVRACOMUNALE PER LA GESTIONE DEI SERVIZI

Di seguito vengono trattati i dati relativi a raggruppamenti esistenti di livello sovracomunale per la gestione dei servizi. Tali informazioni sono molto importanti al fine di giungere all'individuazione della migliore suddivisione territoriale in unione di comuni, in quanto questo indicatore ci permette di prendere conoscenza di possibili rapporti e relazioni intercomunali già presenti in tale territorio. In particolare saranno trattati i seguenti ambiti: servizi socio-sanitari, servizi relativi alla rete bibliotecaria bresciana, ambiti scolastici provinciali, protezione civile.

6.3.1 Servizi socio-sanitari

Per quanto riguarda i servizi socio sanitari, il territorio della Provincia di Brescia è suddiviso in macro aree chiamati “distretti”.

Il sistema socio – sanitario è il sistema delle unità socio sanitarie che sono in grado di sopperire a bisogni della persona o della famiglia.

Fanno parte di tale categoria le seguenti attività:

- Centri diurni per persone con disabilità (CDD)
- Comunità alloggio socio – sanitarie per persone con disabilità (CSS)
- Residenze Sanitarie assistenziali per disabili (RSD)
- Elenco strutture cure intermedie – post acuti
- Elenco strutture prestazioni ambulatoriali riabilitative
- Centri Diurni Integrati per anziani (CDI)
- Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA)
- Consultori familiari privati
- Consultori familiari pubblici
- Servizi Dipendenze pubblici
- Servizi Dipendenze privati accreditati (SMI)

- Comunità Terapeutiche Dipendenze
- Hospice

Il territorio dell'ASL è suddiviso in 12 distretti socio – sanitari, ciascuno con una sede principale e diverse sedi diffuse, così da agevolare l'accesso da parte dei cittadini. Le prestazioni più richieste vengono effettuate nelle sedi diffuse, mentre quelle più complesse vengono fornite nelle sedi principali.

Nei servizi forniti operano: medici, psicologi, infermieri, ostetriche, assistenti sanitari, terapisti della riabilitazione, assistenti sociali, operatori di vigilanza, educatori professionisti, personale amministrativo.

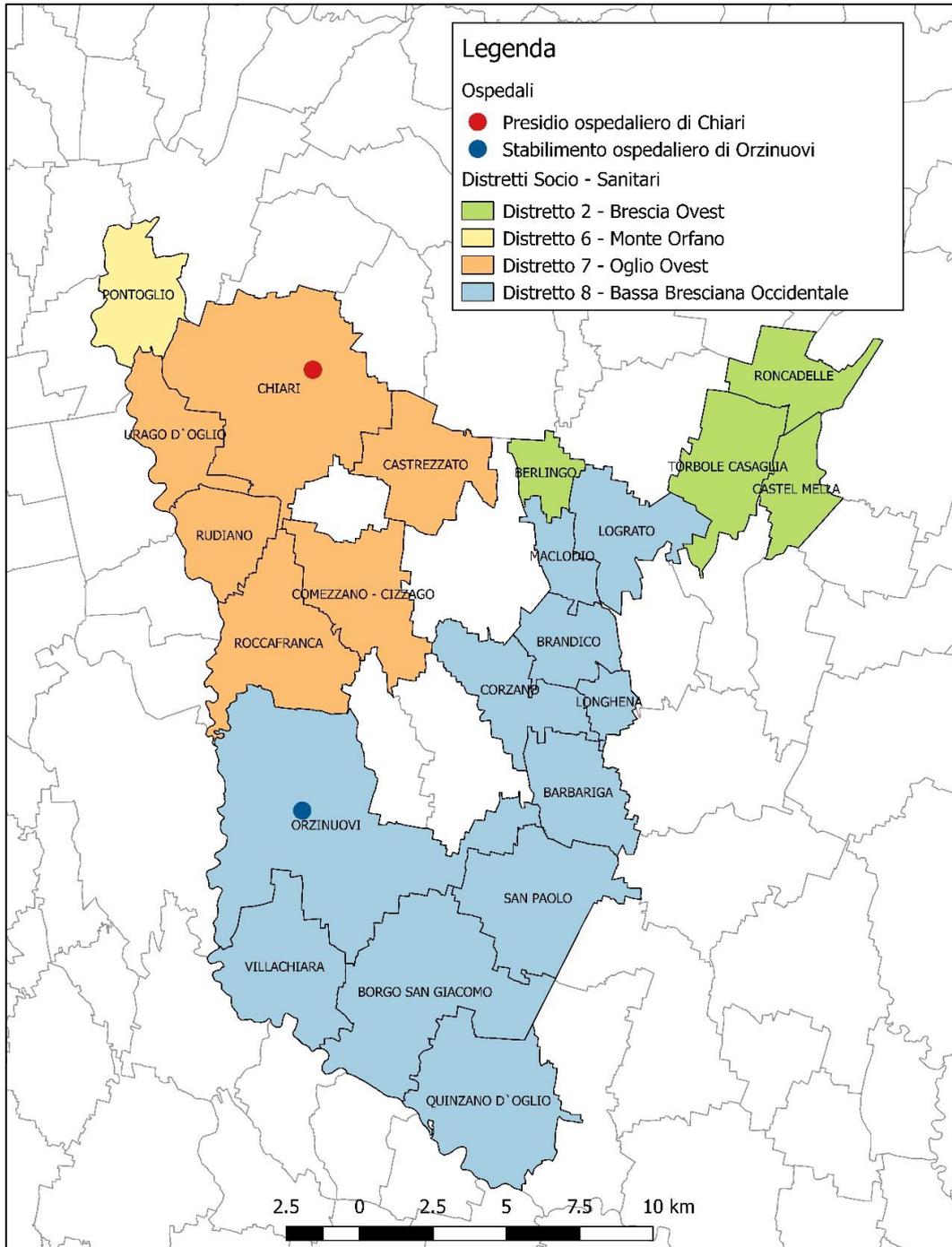
i comuni del progetto Pianura Sostenibile sono incorporati in 4 diversi distretti socio – sanitari:

- Distretto 2 – Brescia Ovest con sede a Gussago, comprende i comuni ad Est della Pianura: Berlingo, Castel Mella, Roncadelle, Torbole Casaglia;
- Distretto 6 – Monte Orfano con sede a Palazzolo sull'Oglio, comprende solo il comune di Pontoglio il comune più a nord;
- Distretto 7 – Oglio Ovest situato a Nord-Ovest con sede a Chiari, comprende i comuni di: Castrezzato, Chiari, Comezzano – Cizzago, Roccafranca, Rudiano, Urago d'Oglio.
- Distretto 8 – Bassa Bresciana Occidentale a Sud della P.S. con sede a Orzinuovi, che accorpa i comuni di: Barbariga, Borgo San Giacomo, Brandico, Corzano, Lograto, Longhena, Maclodio, Orzinuovi, Quinzano d'Oglio, San Paolo e Villachiara.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

Di seguito viene rappresentata una carta tematica indicante la suddivisione territoriale in distretti socio-sanitari dell'area di nostro interesse, nota con il nome di Pianura Sostenibile. Inoltre sono rappresentati i principali ospedali e presidi presenti in tale territorio.

Figura 6.27 Carta tematica distretti socio sanitari



Fonte: rielaborazione dati ASL Brescia

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

Dalla Figura 6.27 si può notare una suddivisione territoriale prevalentemente in 3 zone: il distretto 7 a Nord – Ovest contenente 6 comuni; il distretto 8 a Sud e Centro, a cui appartengono ben 11 enti locali; il distretto 2 a Nord – Est in cui abbiamo 4 municipalità. Pontoglio invece posto all'estremo nord della P.S. è l'unico a far parte di un quarto differente distretto.

6.3.2 Rete Bibliotecaria Bresciana

La Rete Bibliotecaria Bresciana (R.B.B.) è una rete di servizio gestita dall’Ufficio Biblioteche della Provincia. Il compito di tale rete è di coordinare le varie biblioteche comunali e speciali (scolastiche e professionali) sparse sul territorio della Provincia di Brescia. Il fine è quello di poter condividere servizi di seguito riportati: catalogazione centralizzata (condivisione del catalogo), prestito inter-bibliotecario, architettura informatica condivisa per la gestione dei servizi bibliotecari, centro documentazione per ragazzi “La Vetrina”, Biblioteca digitale e prestito di e-book.

La maggior parte dei comuni di Pianura Sostenibile è inclusa in due grandi Sistemi Bibliotecari:

- Sistema Bibliotecario Bassa Bresciana Centrale a Sud della P.S. comprendente i comuni di: Barbariga, Borgo San Giacomo, Brandico, Orzinuovi, Quinzano d’Oglio, San Paolo, Villachiara. L’ente capofila della convenzione è il Comune di Manerbio;
- Sistema Bibliotecario Sud Ovest Bresciano comprende gli enti locali a Nord: Berlingo, Castel Mella, Castrezzato, Chiari, Comezzano – Cizzago, Lograto, Maclodio, Roccafranca, Roncadelle, Rudiano, Torbole Casaglia, Urago d’Oglio. Il Comune di riferimento è quello di Chiari.

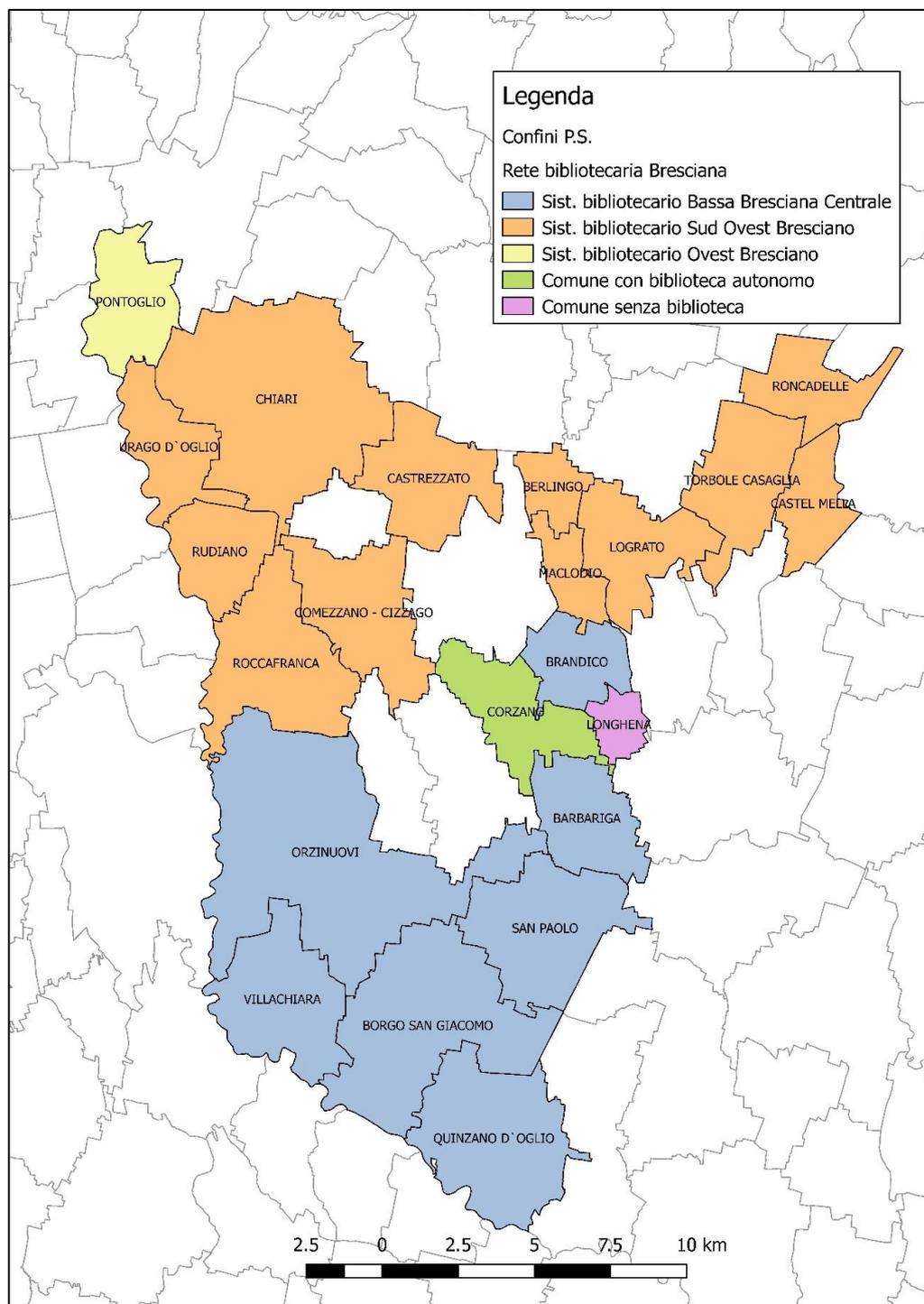
Solo il comune di Pontoglio appartiene al differente Sistema Bibliotecario Ovest Bresciano a cui fa capo Palazzolo sull’Oglio.

Due comuni sono esclusi dai sistemi sopra elencati: Corzano ha una biblioteca propria, ma non appartiene a nessun raggruppamento; Longhena non possiede biblioteche.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

In Figura 6.28 viene riportata la carta tematica relativa alla suddivisione territoriale in differenti sistemi bibliotecari della Provincia di Brescia.

Figura 6.28 Carta tematica rete bibliotecaria bresciana.



Fonte: elaborazione dati Rete Bibliotecaria Bresciana.

Per quanto riguarda la suddivisione territoriale, come indicato in Figura 5.28 notiamo che: il Sistema Bibliotecario Bresciano Centrale, rappresentato in colore arancione nella carta tematica, comprende i 12 comuni della porzione centro-settentrionale di P.S, tra questi troviamo Castel Mella e Chiari; il Sistema Bibliotecario Sud Ovest Bresciano, di colore azzurro, formato dall'insieme di 7 comuni appartenenti alla parte centro-meridionale della Pianura, al cui interno vi è Orzinuovi.

6.3.3 *Ambiti Scolastici Provinciali*

La formazione scolastica assume un ruolo vitale nella società contemporanea, è importante consentire l'accesso a tutti i cittadini, in quanto come è noto l'istruzione di base è un diritto fondamentale del cittadino.

La suddivisione territoriale degli ambiti scolastici che incorporano i comuni di nostro interesse nella Provincia sono 3, questi raggruppamenti sono:

- Ambito territoriale provinciale Brescia situato a Nord-Est di Pianura Sostenibile tale insieme comprende parte delle municipalità appartenenti alla fascia che circonda la città di Brescia e che quindi possono usufruire dei suoi servizi scolastici: Berlingo, Castel Mella, Roncadelle, Torbole Casaglia;

- Ambito territoriale provinciale Sebino e Franciacorta situato a Nord della Pianura, appartengono a tale ambito: Castrezzato, Chiari, Comezzano – Cizzago, Pontoglio, Roccafranca, Rudiano, Urago d'Oglio;

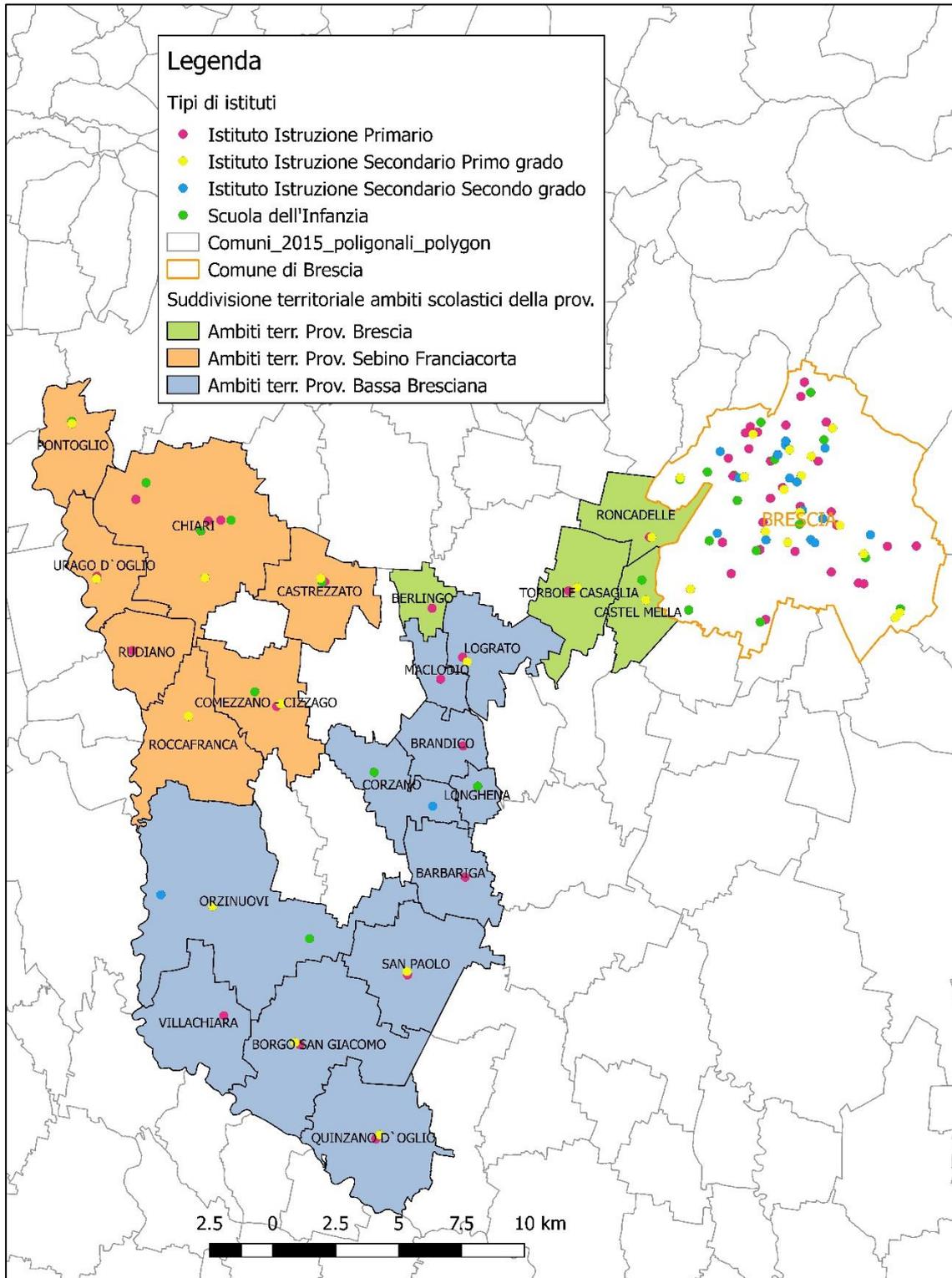
- Ambito territoriale provinciale Bassa Bresciana: composta da 11 Comuni della P.S., è l'insieme più corposo dei 3, comprende parte dei comuni ad Est e quelli a Sud di P.S.: Barbariga, Borgo San Giacomo, Brandico, Corzano, Lograto, Longhena, Maclodio, Orzinuovi, Quinzano, San Paolo, Villachiara.

In Figura 6.29 è rappresentata la carta tematica relativa alla suddivisione territoriale per ambiti scolastici provinciali del territorio di P.S. Per ciascun comune sono indicate le scuole Statali esistenti nel 2012, partendo dalla scuola per l'infanzia, fin ad arrivare all'istituto di istruzione secondaria di secondo grado. Al fine di garantire l'accesso ai servizi scolastici principali è importante garantire all'interno di ogni eventuale Unione di

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

Comuni la presenza di un numero adeguato di: scuole per l'Infanzia (verde), istituti di istruzione primaria (rosso), e istruzione secondaria di primo grado (giallo).

Figura 6.29 Carta tematica suddivisione territoriale ambiti scolastici della provincia di Brescia e Scuole nel comune di Brescia e nei comuni di P.S.



Fonte: rielaborazione dati Geoportale, Scuole in Lombardia (2012)

6.3.4 Protezione Civile

Il coordinamento delle componenti del Servizio nazionale della Protezione civile, avviene, ai vari livelli territoriali e funzionali, attraverso il cosiddetto "Metodo Augustus", che permette ai rappresentanti di ogni 'funzione operativa' (Sanità, Volontariato, Telecomunicazioni, ecc.) di interagire direttamente tra loro ai diversi 'tavoli decisionali' e nelle sale operative dei vari livelli.

(Ministero dell'interno, s.d.)

In caso di emergenza la catena in sede locale prevede una sequenza discendente di competenze: Centro di Coordinamento dei Soccorsi (C.C.S), Centro Operativo Misto (C.O.M) e Centro Operativo Comunale (C.O.C):

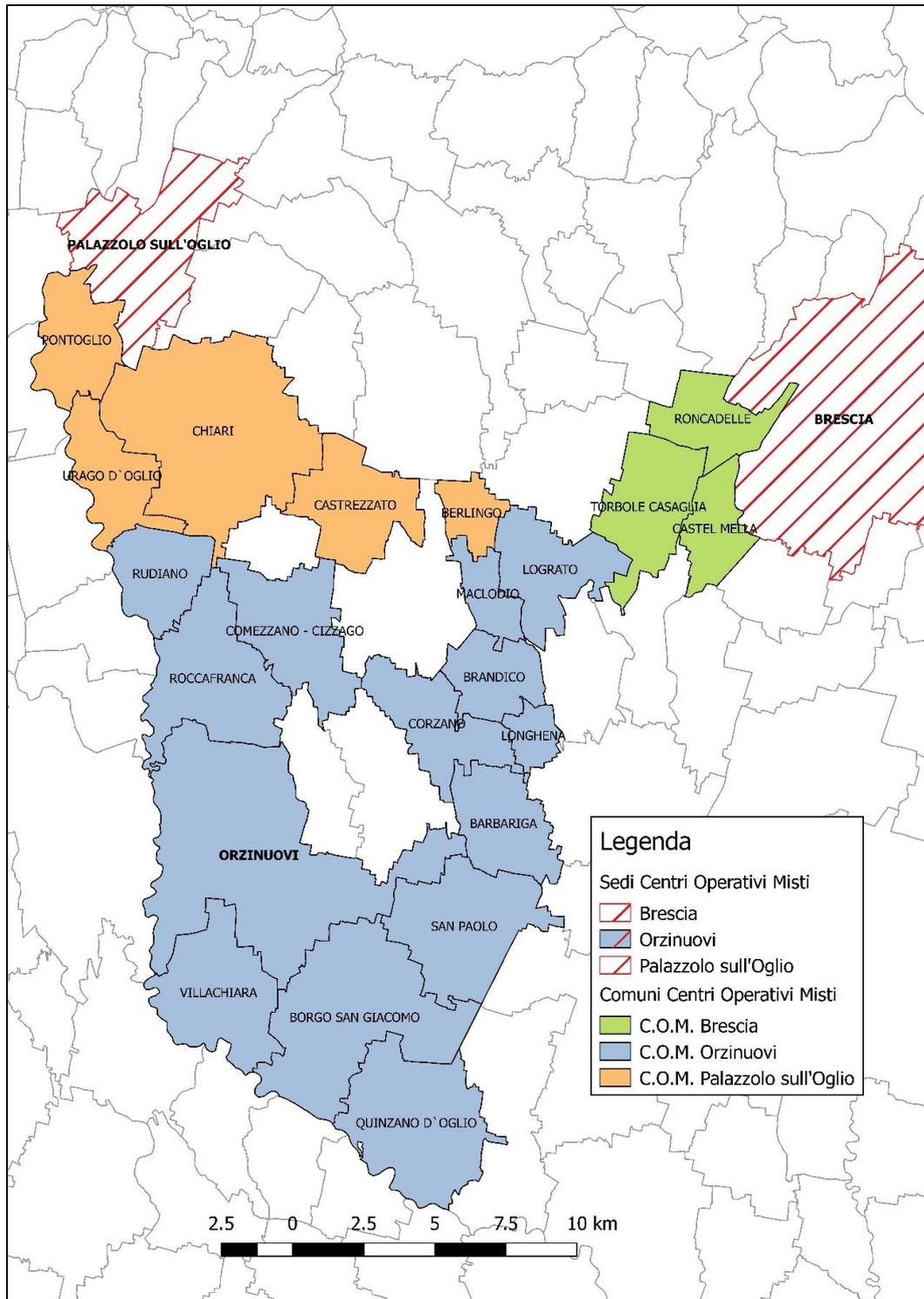
- Centro di Coordinamento dei Soccorsi è il massimo organo di gestione delle attività di Protezione Civile a livello provinciale: elabora il quadro causato dalla calamità, riceve richieste di intervento e soccorsi da altre strutture operative, elabora strategie di intervento operativo e supporto logistico.
- Centro Operativo Misto è una struttura decentrata con base territoriale più ristretta, che coordina le attività in emergenza di più Comuni. Essa svolge compiti analoghi a quelli del C.C.S.
- Centro Operativo Comunale Il Sindaco sceglie un punto strategico di direzione e coordinamento nel proprio territorio da cui poter gestire soccorsi e assistenza.

Il C.O.M. dei comuni aderenti a Pianura Sostenibile deve essere collocato in strutture antisismiche realizzate secondo le normative vigenti, non vulnerabili a qualsiasi tipo di rischio. Le strutture adibite a sede C.O.M. devono avere una superficie complessiva minima di 500 mq ed all'interno deve esservi una suddivisione che preveda almeno: una sala per le riunioni, una sala per le funzioni di supporto, una sala per il volontariato, una sala per le telecomunicazioni.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

Nella Figura 6.30 viene indicata la carta tematica relativa alla suddivisione territoriale della Pianura Sostenibile in Centri Operativi Misti con le loro corrispettive sedi.

Figura 6.30 Carta tematica Protezione Civile, Comuni Centri Operativi Misti e corrispettive Sedi.



Fonte: elaborazione dati da <http://sit.provincia.bs.it>, Protezione civile, Centri Operativi Misti.

In P.S. osserviamo una suddivisione in 3 macro aree, che fanno riferimento a 3 comuni selezionati per motivazioni strategiche (maggiore popolazione, particolare posizione, ecc.). L'area a Nord di colore rosso ha come sede del C.O.M. Palazzolo sull'Oglio, comune fuori dal territorio di nostro interesse; l'area a sud rappresentata con colore blu, fa capo a Orzinuovi; l'area ad Est di colore verde è parte di una fascia di enti locali che circonda il comune di Brescia, capoluogo di Provincia.

Le tre macro aree presenti ed i comuni di P.S. che vi appartengono, sono di seguito riportati:

- C.O.M. Brescia: Castel Mella, Roncadelle, Torbole Casaglia;
- C.O.M. Orzinuovi: Lograto, Maclodio, Brandico, Longhena, Orzinuovi, Corzano, Barbariga, San Paolo, Borgo San Giacomo, Quinzano d'Oglio, Villachiara, Roccafranca, Rudiano, Comezzano – Cizzago;
- C.O.M. Palazzolo sull'Oglio: Berlingo, Castrezzato, Chiari, Pontoglio, Urago d'Oglio.

6.4 ANALISI DELLE POTENZIALI RELAZIONI

Con questo paragrafo si vogliono indicare possibili ulteriori elementi di interconnessione tra comuni, attraverso i quali individuare particolari relazioni già esistenti tra determinati enti locali. Si sono ricercate possibili relazioni di carattere territoriale-urbanistico: come ad esempio l'analisi della viabilità di P.S (viabilità locale, primaria, secondaria, reti e stazioni ferroviarie), l'analisi dei centri abitati e quella delle aree produttive. Inoltre si è effettuata una ricerca di possibili relazioni di carattere fisico-naturalistico analizzando: Parchi, fontanili e fiumi.

6.4.1 Possibili relazioni di carattere territoriale-urbanistico

In questo paragrafo vogliamo analizzare le possibili relazioni di carattere territoriale e urbanistico presenti sul suolo di Pianura Sostenibile. Verrà effettuata un'analisi sulla disposizione delle varie reti di viabilità: viabilità primaria, viabilità secondaria, reti e stazioni ferroviarie, viabilità locale. Inoltre si analizzeranno le posizioni di vari centri abitati, Nuclei di Antica Formazione, aree produttive, eventuali servizi sovracomunali e strutture di vendita presenti sul territorio. Tutto ciò al fine di individuare possibili elementi che indichino relazioni già presenti tra comuni in tale ambito, che possano servire a determinare la più opportuna suddivisione territoriale in unioni di comuni.

CENTRI ABITATI

La Figura 5.31 di seguito riportata indica La zona comprendente il Centro Abitato di ogni singolo ente locale all'interno della quale vengono distinti i NAF (Nuclei di Antica Formazione) e le aree produttive.

I NAF rappresentano il tessuto urbano con particolari caratteristiche storiche, morfologiche identitarie oltre che tipologiche, si distinguono dalla stratificazione dei vari processi che hanno determinato la loro formazione.

Le aree produttive invece comprendono le zone industriali, le grandi aree commerciali e le zone artigianali distribuite sul territorio.

L'attenzione per questa carta tematica deve volgere in particolar modo alla posizione di questi insediamenti nei vari Comuni contermini. Nel territorio in esame possiamo osservare due tipologie di aree produttive: quelle situate in periferia al confine del centro abitato e quelle che sono posizionate nei pressi del confine dell'area comunale, distante dal centro abitato. In entrambi i casi può succedere che tali aree per più comuni contermini, siano situate vicine tra loro. A seguito di espansioni e sviluppo di queste zone, può avvenire la formazione di un ampio polo industriale, che inglobi le varie aree produttive. Questa possibilità deve essere tenuta in considerazione nel momento in cui si andranno a definire i confini delle Unioni, ciò potrà avvenire ponendo un vincolo che consideri all'interno della stessa associazione tali enti locali.

Nel nostro caso i comuni di Torbole Casaglia, Castel Mella e Roncadelle presentano tale caratteristica, così come per i comuni di Brandico e Maclodio.

Tra i centri abitati più grandi, come già analizzato, troviamo i tre comuni di nostro particolare interesse, ovvero quelli più popolosi di P.S.: Chiari, Orzinuovi e Castel Mella. In questi enti locali è inoltre evidente la presenza di un'area produttiva più ampia, di numerosi servizi sovracomunali e centri di vendita rispetto alle altre municipalità.

Sulla carta tematica sono indicati i principali servizi sovracomunali con un pallino di colore rosso, notiamo subito che ad Orzinuovi (5) e Chiari (4) questi sono maggiormente presenti, in media negli altri enti locali ve n'è solo uno, solamente a Castrezzato ve ne sono due.

Le strutture di vendita sovracomunali medie e grandi sono indicate con un pallino di colore blu, si può notare quanto queste siano quasi unicamente presenti nei 4 comuni maggiormente popolati della pianura: a Chiari ve ne sono 3, Orzinuovi 2 e Castel Mella 2. L'unico caso particolare è Roncadelle, con ben 6 medie e grandi strutture di vendita, che quindi risulta la più servita.

Situata al confine di Brescia, il Comune di Roncadelle ha ottenuto, con la sua posizione periferica, un grande sviluppo dell'area produttiva. Tra le diverse aree di vendita

presenti (Decathlon, Le Rondinelle, ...) ricordiamo la recente realizzazione del grande centro commerciale Elnòs.

VIABILITÀ

Di seguito è riportata la Figura 6.31, essa indica chiaramente come i 3 comuni di Chiari, Orzinuovi e Castel Mella siano interconnessi tra loro per mezzo di una viabilità secondaria indicata in blu. Queste strade formano un immaginario triangolo che collega i 3 estremi della Pianura Sostenibile, esiste poi una quarta direttrice, che da Chiari si dirige verso Roncadelle. L'arteria che parte da Nord-Ovest a Sud, attraversa i comuni di: Chiari, Urago d'Oglio, Roccafranca, Orzinuovi, Borgo San Giacomo e Quinzano d'Oglio; la direttrice che da Sud va verso Nord-Est tocca i comuni di: San Paolo, Barbariga e Castel Mella; il percorso che da Nord-Est va verso Nord-Ovest passando per: Berlingo e Castrezzato; infine la strada che da Chiari si dirige verso Roncadelle attraversa i territori di: Corzano, Maclodio, Lograto e Torbole Casaglia. Tutti i comuni in conclusione hanno accesso alla viabilità secondaria e ai comuni adiacenti grazie ad una fitta rete di viabilità locale.

All'interno del territorio passa un'autostrada, meglio conosciuta come BREBEMI (A35) che collega la città di Brescia a Milano. Essa attraversa i comuni di Urago d'Oglio, Chiari, Castrezzato e Roncadelle, può essere un utile e rapido tragitto per poter arrivare celermente ad una delle due destinazioni principali.

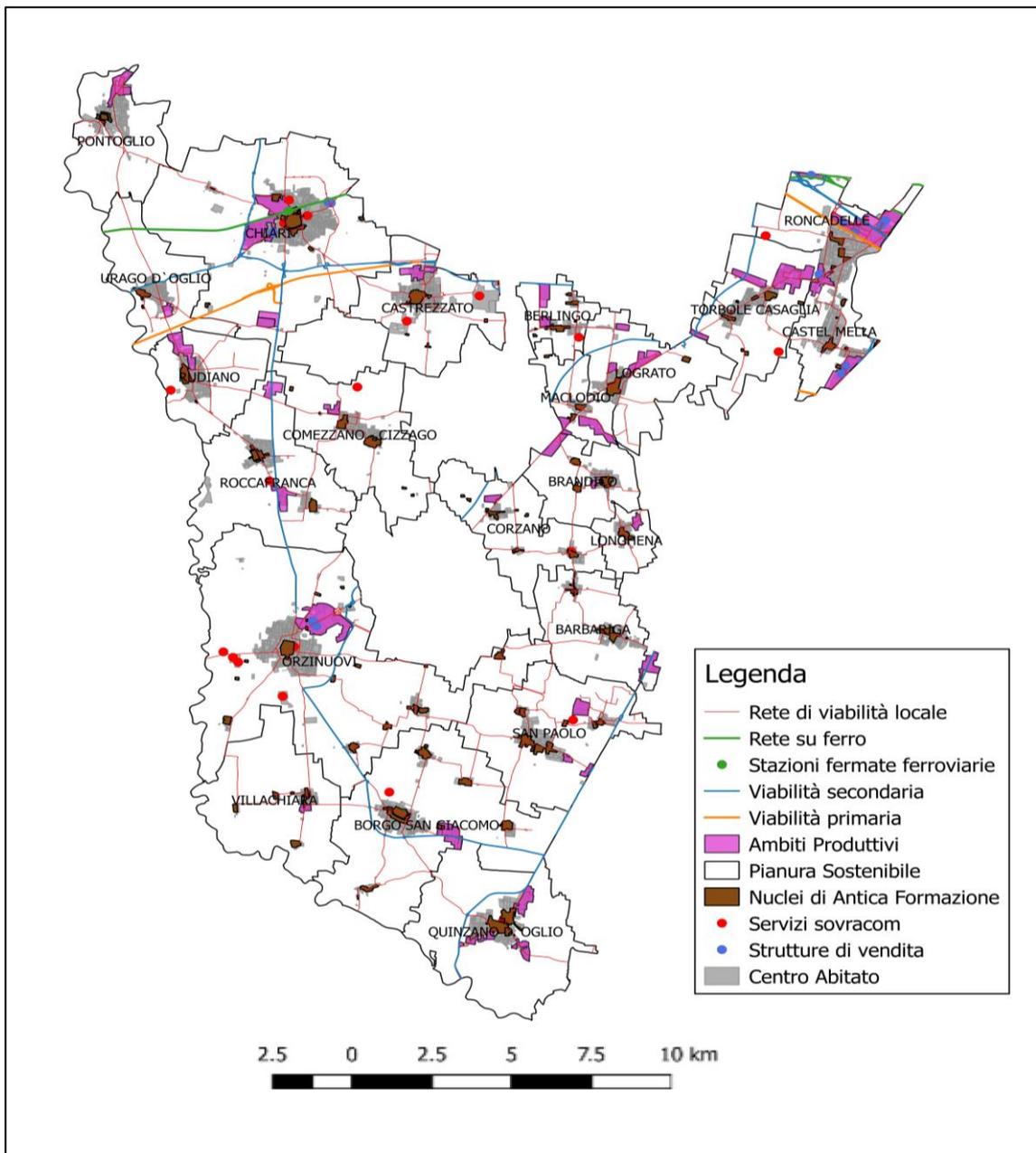
Infine sempre sul territorio di Chiari si trova una rete ferroviaria che attraversa la città, all'interno del centro abitato dello stesso Comune è presente una fermata della stessa. Questa tratta collega il Lago d'Iseo a Cremona e quindi garantisce agli utenti della Pianura un ulteriore accesso ad alternativi mezzi di trasporto.

Risulta di rilevante importanza il valutare un adeguato collegamento tra i comuni delle singole unioni, così da garantire un rapido accesso ciascun servizio.

È interessante notare come le aree produttive si siano sviluppate lungo la viabilità secondaria, quando possibile, in quanto essa consente un più facile accesso ad altre direttrici ad alto scorrimento.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

Figura 6.31 Carta tematica comuni P.S. centro abitato, NAF, ambiti produttivi e rete viaria



Fonte: elaborazione dati Geoportale: “PTCP” (2014) e “Strade ferrovie e metropolitane” (2016)

6.4.2 Possibili relazioni di carattere fisico-naturalistico

In questo paragrafo verrà effettuata un'analisi su possibili relazioni di carattere fisico-naturalistico, che possano indicare la presenza di legami tra comuni.

Gli ambiti che andremo ad analizzare sono: nel primo caso la presenza di fiumi e fontanili nel territorio di P.S, mentre nel secondo caso si andrà ad individuare delle aree a biodiversità, presenti nei comuni aderenti al progetto Pianura Sostenibile.

FIUMI E FONTANILI

Esistono due fiumi che percorrono il territorio della Pianura Sostenibile da Nord verso Sud:

- Il fiume Mella situato a Nord-Est attraversa i comuni di Roncadelle e Castel Mella. Esso nasce nei pressi del passo Maniva, ha una lunghezza di circa 96 Km ed è un affluente sinistro del fiume Oglio, al quale confluisce nei pressi di Cremona.
- Il fiume Oglio che da Nord-Ovest giunge fino all'estremo Sud della P.S. transita nei comuni di: Pontoglio, Urago d'Oglio, Rudiano, Roccafranca, Orzinuovi, Villachiaro, Borgo San Giacomo, Quinzano d'Oglio. Esso è lungo 280 Km nasce nella zona di Ponte di Legno e a Mantova si immette nel fiume Po. Lungo il suo basso corso sono stati istituiti dei parchi naturali regionali: Parchi dell'Oglio Nord e Sud.

Nella fascia centrale della Pianura Sostenibile, vi sono alcuni comuni appartenenti ad un'area nota come "Fascia dei Fontanili". Con il termine Fontanile si intende una presa d'acqua di natura antropica generalmente con finalità irrigua, che avviene attraverso delle falde acquifere non affioranti, questa differisce dalla risorgiva, in quanto quest'ultima comporta un affioramento spontaneo e quindi naturale.

Le zone dei fontanili sono aree in cui l'acqua, che in zone montane ha incontrato terreni ghiaiosi e permeabili, incontra terreni fini e quindi impermeabili che causano il riaffioramento della stessa. I comuni attraversati da tale fenomeno nella nostra Pianura sono: Orzinuovi, Villachiarà, Borgo San Giacomo, Roccafranca, Rudiano, Comezzano Cizzago, Corzano, Barbariga, Brandico, Maclodio, Lograto, Torbole Casaglia. Ben 12 enti locali ne fanno parte, questo rende difficile la probabilità di ipotizzare un'unica unione di tale entità, dalla Figura 5.32 si può individuare una suddivisione in due aree dei fontanili distinte: quella Est (Torbole Casaglia, Lograto, Maclodio, Brandico, Barbariga, Corzano) e quella Ovest (Comezzano Cizzago, Rudiano, Roccafranca, Orzinuovi, Borgo San Giacomo e Villachiarà). Sulla carta tematica sono indicati i principali fontanili attivi presenti sul territorio.

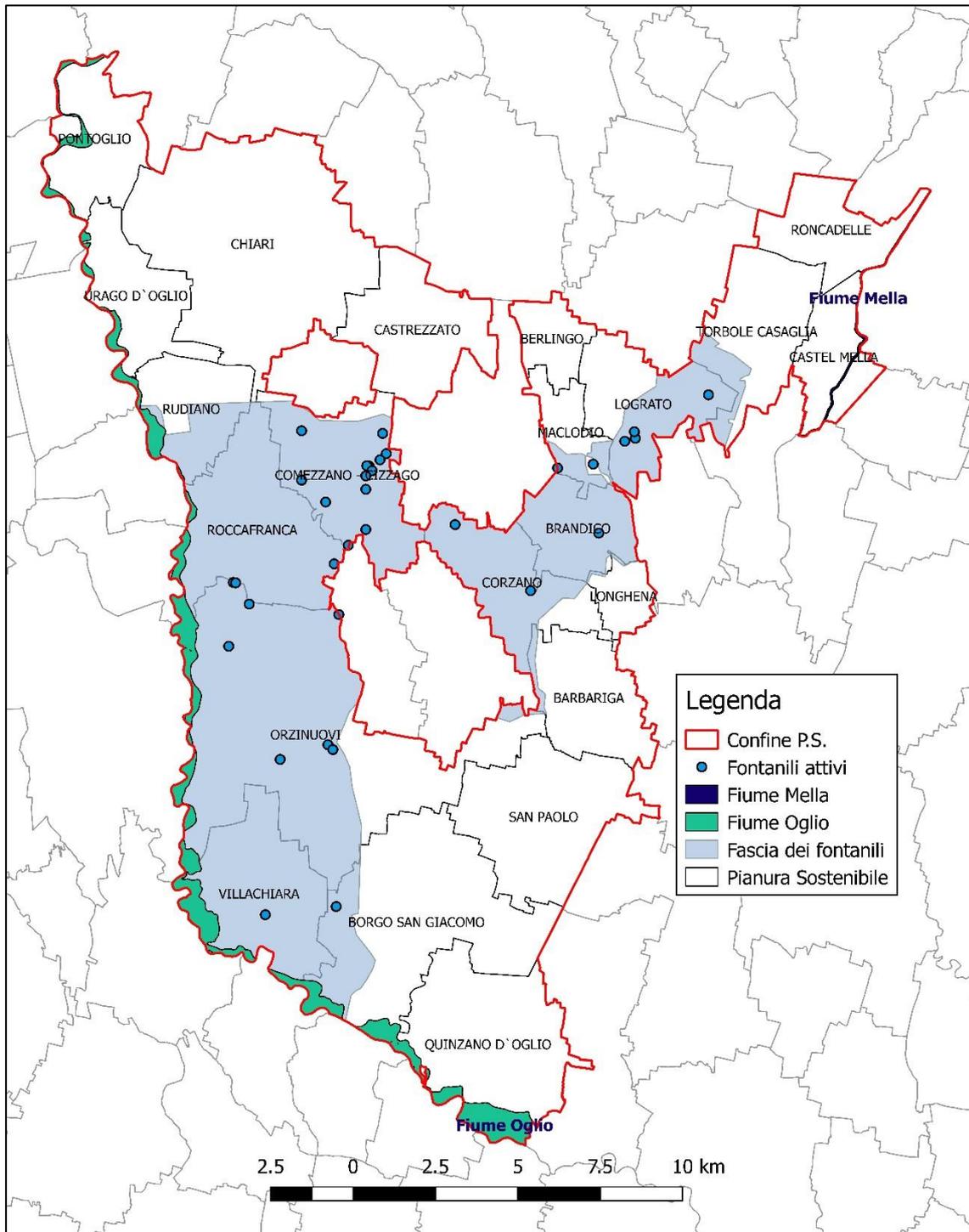
I fiumi possono individuare un vincolo per la nostra analisi, infatti i comuni adiacenti possono avere necessità di accordarsi tra loro, ad esempio per la manutenzione delle sponde del tratto di fiume che li interessa.

Si opterà per mantenere all'interno della stessa unione i comuni di Roncadelle e Castel Mella, sul cui territorio passa il fiume Mella.

Per gli 8 comuni adiacenti lungo la sponda sinistra del fiume Oglio, la cui disposizione lineare, che dall'estremo Nord – Ovest, giunge fino all'estremo Sud della Pianura, rende difficile immaginare di poter raggruppare tutti sotto un'unica Unione, quindi l'opzione più plausibile è quella di dividere in due gruppi (Nord e Sud) i comuni al cui interno si trova tale fiume.

Di seguito in Figura 6.32 viene riportata la carta tematica relativa alle aree di biodiversità dei fiumi Oglio e Mella e della fascia dei fontanili, al fine di individuare possibili elementi che determinino eventuali relazioni già presenti tra enti locali aderenti al Progetto Pianura Sostenibile.

Figura 6.32 Carta tematica Aree biodiversità Fiumi Oglio, Mella e fascia dei fontanili.



Fonte: rielaborazione dati Geoportale, Aree prioritarie biodiversità (2012).

PARCHI NATURALI DI INTERESSE SOVRACOMUNALE

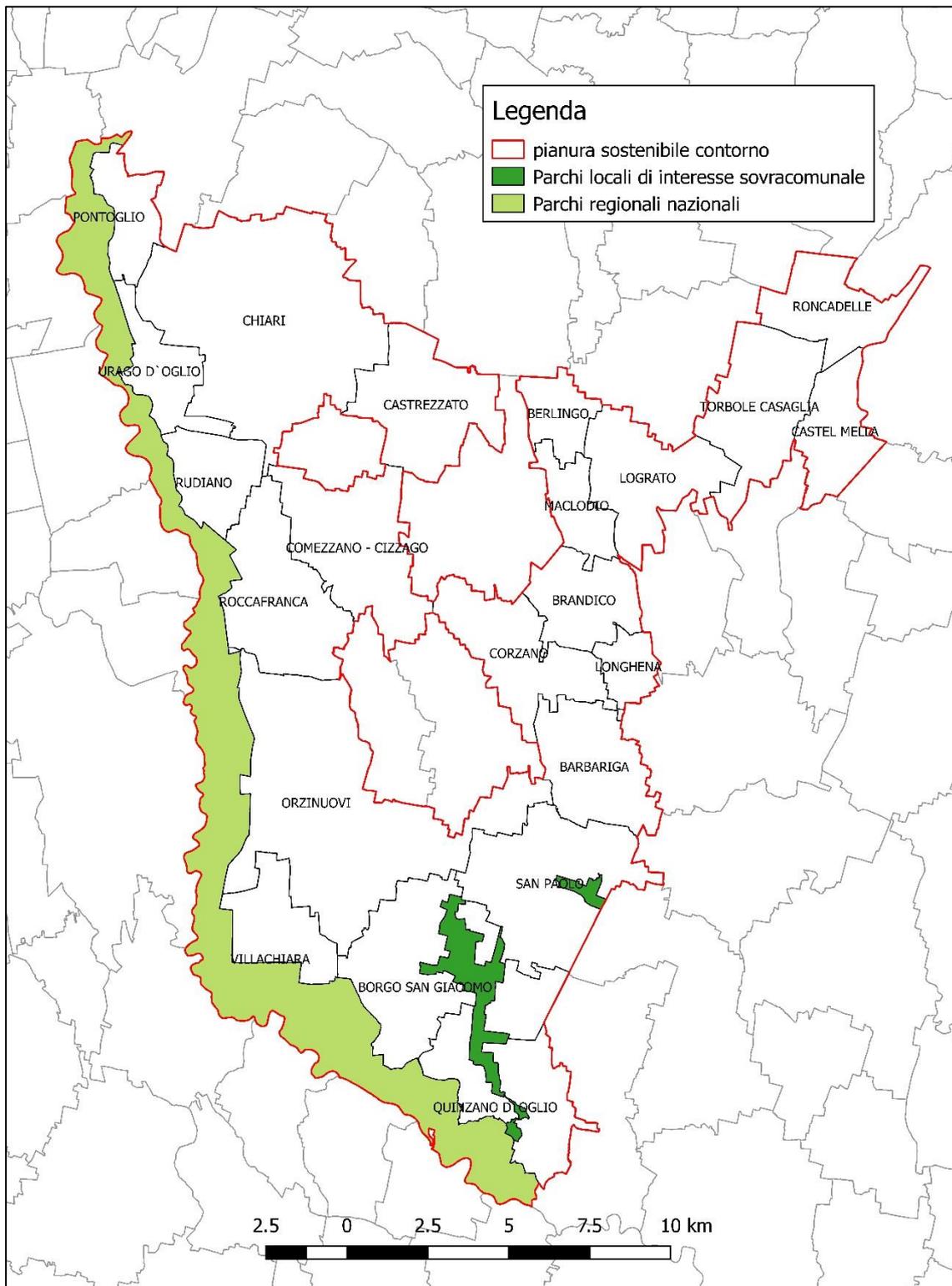
Nella di seguito riportata sono rappresentati i confini delle aree protette in Lombardia, nello specifico i parchi presenti in P.S:

- Il più grande è il Parco Regionale dell'Oglio Nord, un parco fluviale lungo il percorso dell'Oglio, esso comprende in particolare i comuni di: Borgo San Giacomo, Chiari, Orzinuovi, Pontoglio, Quinzano d'Oglio, Roccafranca, Rudiano, Urago d'Oglio, Villachiera.
- Nel comune di San Paolo è presente una porzione del Parco Naturale del fiume Strone, un parco locale di interesse sovracomunale, nato nel 1990, che comprende il percorso dell'omonimo fiume, importante per le sue caratteristiche paesaggistiche e naturalistiche.
- Lungo i territori dei comuni di Quinzano d'Oglio e Borgo San Giacomo vi è la roggia Savarona, alimentata dalle acque della fascia centrale dei fontanili, che attraversa un lungo tratto della Pianura Padana. Questa area protetta è stata recentemente riconosciuta dalla Provincia di Brescia.

Dalla carta tematica rappresentata di seguito si può notare come i due Parchi Locali del fiume Strone e della roggia Savarona siano situati in comuni contigui a sud del territorio di interesse, si potrebbe ipotizzare in futuro la possibile gestione in modo associato di tali territori, così da meglio gestire questi luoghi di rilevante importanza naturalistica.

Per quanto riguarda il parco regionale dell'Oglio, situato al confine ovest del territorio, data la sua notevole estensione lungo le sponde dell'omonimo fiume, risulta difficile ipotizzare un'unione di comuni con una disposizione lineare di quel tipo. Come detto nella carta tematica precedente, anche per il corrispettivo parco del fiume Oglio, si effettuerà una suddivisione del territorio in due parti distinte (Nord e Sud).

Figura 6.33 Carta tematica aree biodiversità comuni P.S.



Fonte: elaborazione dati Geoportale, aree protette (2016).

Nel seguente capitolo si vuole presentare una proposta metodologica, che consenta di individuare la migliore riorganizzazione territoriale sovracomunale in unioni di comuni, degli enti locali aderenti al progetto Pianura Sostenibile. Utilizzeremo i dati ottenuti nel capitolo precedente: dati socio-ambientali, dati su raggruppamenti esistenti a livello sovracomunale per la gestione dei servizi, dati ottenuti da analisi su potenziali relazioni tra comuni, per arrivare alla teorizzazione della migliore ripartizione della superficie di P.S. possibile. Ciò che faremo sarà arrivare ad una semplificazione delle informazioni ottenute da tali dati, al fine di poter porre sullo stesso piano attraverso una tabella a doppia entrata queste informazioni, che definiscano la preferenza di ciascun comune ad appartenere ad un'aggregazione sovracomunale piuttosto che un'altra.

6.5 SPERIMENTAZIONE SUL CASO “PIANURA SOSTENIBILE”

Il metodo che si è scelto di utilizzare per definire la migliore suddivisione territoriale di Pianura Sostenibile in unioni di comuni, si basa innanzitutto sull'analisi del territorio.

In Provincia di Brescia sono presenti 11 unioni di comuni, esse comprendono 47 enti locali, in media per unione ve ne sono 5. Sono presenti 3 forme di unioni sul territorio: 8 formate unicamente da comuni di piccole dimensioni “*solo piccoli*”, 2 ad *arcipelago* ovvero enti locali con meno di 15.000 abitanti, 1 formata da una *coppia di comuni* con una quantità di popolazione qualsiasi (di questa classificazione di unioni se n'è parlato nel Paragrafo 3.1 (pp. 82-84).

All'interno del territorio Pianura Sostenibile, è già presente l'Unione di Comuni della Bassa Bresciana Occidentale. Dei 6 comuni che vi aderiscono, ben 5 fanno parte della P.S., essa ha la particolarità di essere formata da comuni non contermini tra loro.

Si è deciso di analizzare il territorio in esame non prendendo inizialmente in considerazione tale unione, al fine di non pregiudicare la eventuale definizione di una possibile migliore suddivisione territoriale.

Ciò che è emerso è la presenza di tre “*comuni capofila*”: Chiari (18.887 ab.), Orzinuovi (12.644 ab.) e Castel Mella (11.056 ab.), che rappresenteranno i poli dei 3 raggruppamenti, chiamati per semplicità A, B, C. Questi come detto sono stati scelti, sia per la maggiore quantità di popolazione che in essi risiede, sia perché questi appartengono nella maggior parte dei casi a differenti raggruppamenti esistenti a livello sovracomunale per la gestione dei servizi (socio-sanitari, rete bibliotecaria bresciana, ambiti scolastici provinciali, protezione civile). Si è deciso di utilizzare tali enti locali come punti di partenza al fine di individuare una più semplice suddivisione territoriale, dei comuni che li circondano.

La correttezza di questa nostra scelta è giustificata da una valutazione preliminare delle carte tematiche introdotte con il *Capitolo 5*, con ciò si è osservata una suddivisione del territorio di Pianura Sostenibile in tre zone distinte: una a Sud, una a Nord – Ovest ed una a Nord – Est.

A ciascuna di queste aree, come già detto, appartiene ognuno dei tre comuni di cui si è precedentemente parlato: alla zona a Sud appartiene Orzinuovi, alla zona a Nord-Ovest appartiene Chiari, alla zona a Nord-Est appartiene Castel Mella. Essi quindi saranno considerati come dei potenziali Poli per ciascuna delle aree che ci apprestiamo ad individuare.

Si è scelto di inserire tutte le conoscenze desunte dalla lettura delle carte tematiche elaborate in una tabella a doppia entrata, di seguito nella Tabella 6.6 se ne dà una rappresentazione. In colonna possiamo osservare l’elenco in ordine alfabetico dei comuni di Pianura Sostenibile, in riga si ha l’indicazione delle tre zone distinte A, B, C, per ciascun dato analizzato.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

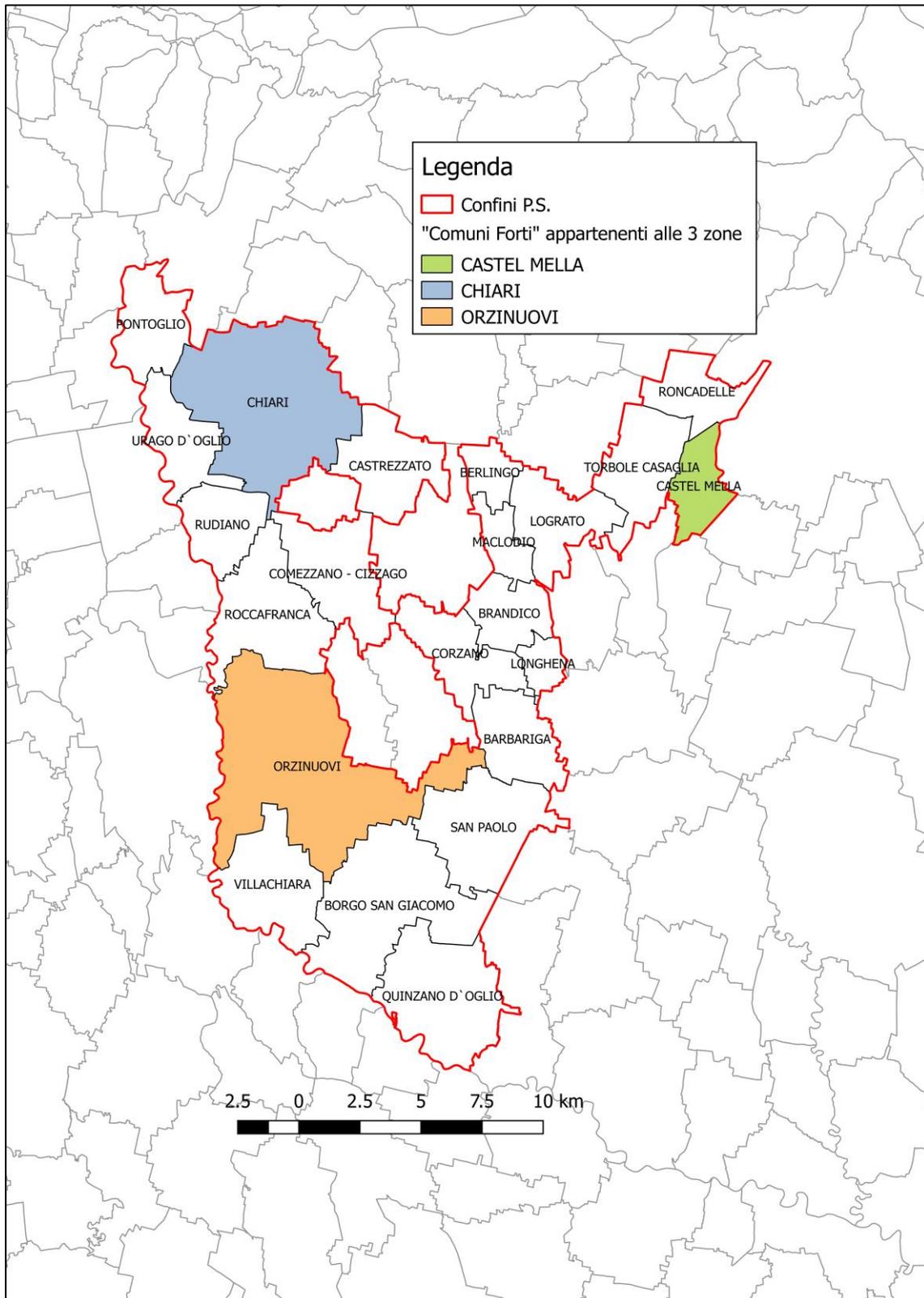
Tabella 6.6 Esempio di tabella per analisi di ciascuna carta tematica.

Comuni	Ambito Scolastico			Protez. Civile		
	A	B	C	A	B	C
Barbariga						
Berlingo						
Borgo San Giacomo						
Brandico						
Castel Mella						
Castrezzato						
Chiari						
Comezzano-Cizzago						
Corzano						
Lograto						
Longhena						
Maclodio						
Orzinuovi						
Pontoglio						
Quinzano d'Oglio						
Roccafranca						
Roncadelle						
Rudiano						
San Paolo						
Torbole Casaglia						
Urago d'Oglio						
Villachiera						

Si prosegue quindi associando a ciascuna zona uno dei tre Poli: nella zona A a Nord-Ovest Chiari (azzurro), nella zona B a Sud troviamo Orzinuovi (arancione), nella zona C a Nord-Est troviamo Castel Mella (verde). Ciò è mostrato nella carta tematica in Figura 6.34.

Ciascun comune sarà rappresentato in ogni carta tematica, dello stesso colore del Polo appartenente allo stesso gruppo. Questo procedimento consentirà di assegnare per ciascuna carta tematica e quindi per ciascun dato assegnato + 1 ad ogni comune in corrispondenza del polo (A, B, C) con cui si è trovato associato in tale carta. Ciò consentirà di indicare la “positività” di tale scelta per il corrispettivo dato.

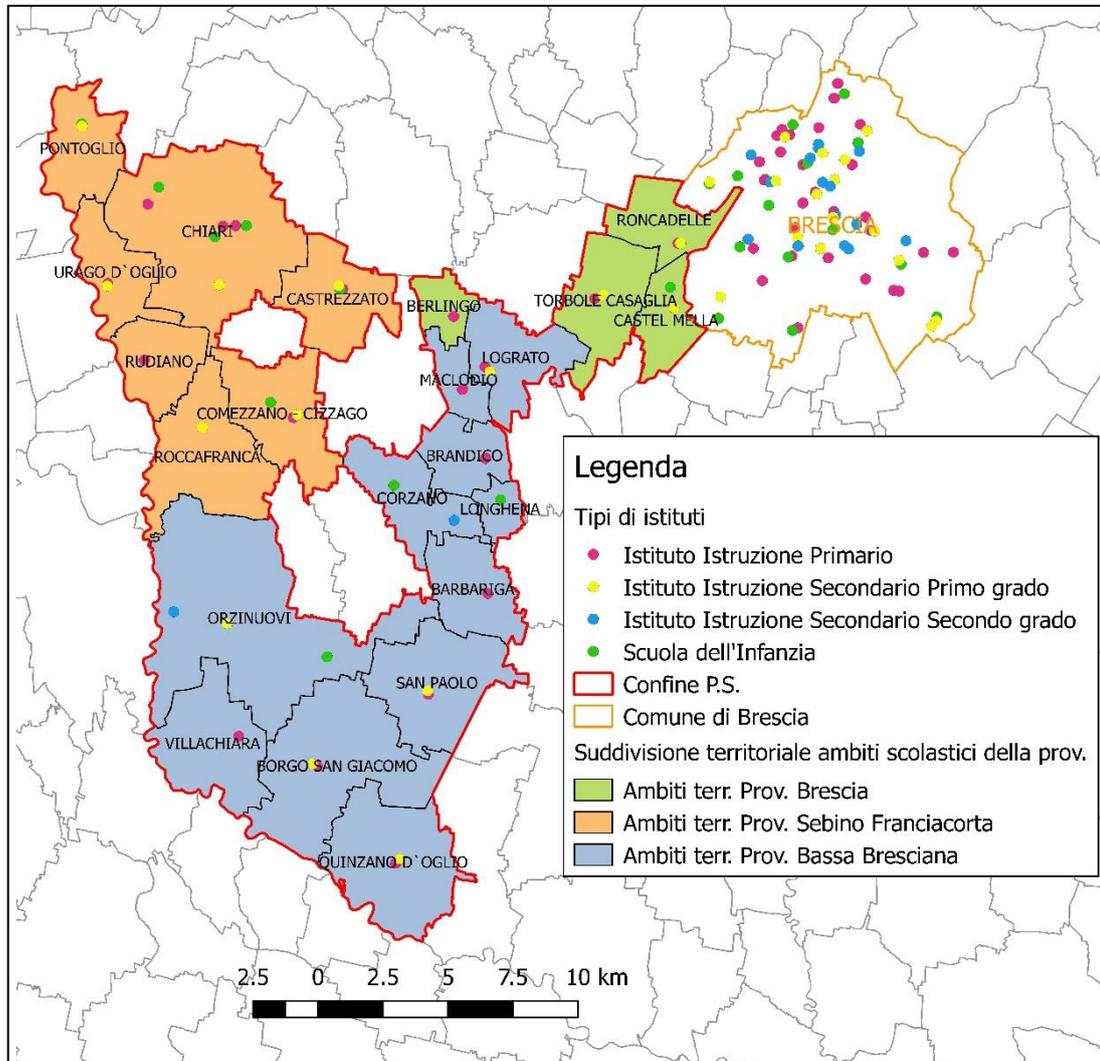
Figura 6.34 Comuni fondamentali appartenenti ai 3 Poli per l'analisi delle carte tematiche



ESEMPIO 1

Nella carta tematica "suddivisione territoriale della Provincia di Brescia in Ambiti Scolastici" rappresentata nella Figura 6.2.

Figura 6.35 Carta tematica suddivisione territoriale ambiti scolastici della provincia di Brescia



Fonte: elaborazione dati Geoportale, Scuole in Lombardia (2012)

Osserviamo una suddivisione in tre gruppi, in particolare a ciascun gruppo appartiene uno dei tre Poli Chiari, Orzinuovi e Castel Mella:

- I comuni di: Chiari, Castrezzato, Comezzano – Cizzago, Pontoglio, Roccafranca, Rudiano, Urago d’Oglio, appartengono all’ Ambito Provinciale di Sebino e

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

Franciacorta, sono rappresentati tutti dello stesso colore rosso di Chiari e avranno un +1 in corrispondenza della casella A;

- I comuni di: Orzinuovi Villachiarà, Borgo San Giacomo, Quinzano d’Oglio, San Paolo, Barbariga, Corzano, Longhena, Brandico, Maclodio, Lograto Appartengono all’Ambito territoriale provinciale della Bassa Bresciana, sono rappresentati tutti dello stesso colore azzurro di Orzinuovi avranno un +1 in corrispondenza della casella B;
- I comuni di: Roncadelle, Berlingo, Castel Mella, Torbole Casaglia appartengono all’Ambito Provinciale di Brescia, sono rappresentati tutti dello stesso colore verde di Castel Mella e quindi tutti i comuni avranno in corrispondenza della lettera C un +1.

Come è rappresentato nella seguente Tabella 6.2 i dati ottenuti dalla carta tematica sopra rappresentata, indicano per ciascun comune +1, in corrispondenza della colonna relativa al raggruppamento a cui appartiene per ogni dato.

Tabella 6.7 Dati su Carta tematica suddivisione territoriale ambiti scolastici della provincia di Brescia

Comuni	Ambito Scolastico		
	A	B	C
Barbariga	-	1	-
Berlingo	-	-	1
Borgo San Giacomo	-	1	-
Brandico	-	1	-
Castel Mella	-	-	1
Castrezzato	1	-	-
Chiari	1	-	-
Comezzano-Cizzago	1	-	-
Corzano	-	1	-
Lograto	-	1	-
Longhena	-	1	-
Maclodio	-	1	-
Orzinuovi	-	1	-
Pontoglio	1	-	-
Quinzano d'Oglio	-	1	-

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

Comuni	Ambito Scolastico		
	A	B	C
Roccafranca	1	-	-
Roncadelle	-	-	1
Rudiano	1	-	-
San Paolo	-	1	-
Torbole Casaglia	-	-	1
Urago d'Oglio	1	-	-
Villachiera	-	1	-

Fonte: elaborazione dati Geoportale, Scuole in Lombardia (2012)

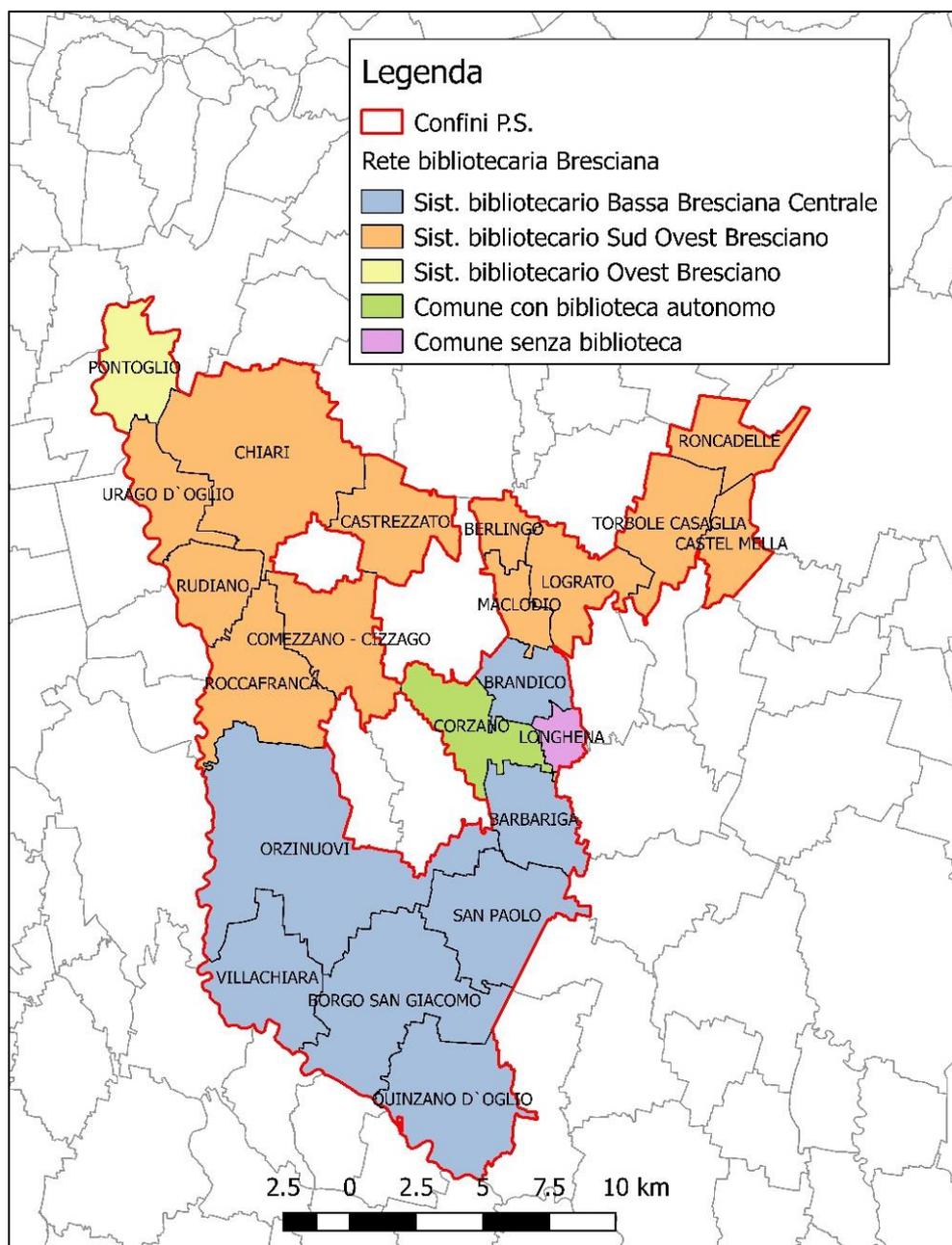
Particolarità

- Nel caso in cui il gruppo a cui appartiene la specifica municipalità non contenga nessuno dei tre Poli, la stessa non verrà contrassegnata come assegnata a nessuna delle tre colonne, semplicemente le caselle rimarranno vuote.
- Se due comuni principali tra Chiari, Orzinuovi e Castel Mella dovessero appartenere allo stesso gruppo, tutti i comuni contenuti nello stesso gruppo, compresi i 2 enti locali di riferimento, verranno indicati come relativi ad entrambi i Poli.

Un esempio che ben descrive ambedue i casi sopra citati, è dato dalla “rappresentazione della Rete Bibliotecaria” di Figura 6.3.

ESEMPIO 2

Figura 6.36 Carta tematica rete bibliotecaria bresciana



Fonte: elaborazione dati Rete Bibliotecaria Bresciana.

Appartengono al Sistema bibliotecario Sud Ovest Bresciano sia il comune di Chiari che di Castel Mella. Perciò tutti gli enti locali appartenenti a questo raggruppamento, andranno indicati in tabella inserendo +1 sia in colonna A, che in colonna C.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

Appartengono al Sistema bibliotecario Bassa Bresciana Centrale i comuni di: Orzinuovi, Brandico, Villachiara, Borgo San Giacomo, San Paolo e Barbariga.

Dei rimanenti comuni: Corzano ha biblioteca propria, ma non è presente in nessun Sistema Bibliotecario, Longhena non ha alcuna biblioteca e Pontoglio appartiene ad un quarto differente sistema bibliotecario. Tutti questi non avranno nessuna indicazione in tabella.

Dalla elaborazione dei dati della carta tematica di Figura 6.3 si ottiene una tabella del seguente tipo:

Tabella 6.8 Dati inerenti Carta tematica rete bibliotecaria bresciana

Comuni	Rete Bibliotecaria		
	A	B	C
Barbariga	-	1	-
Berlingo	1	-	1
Borgo San Giacomo	-	1	-
Brandico	-	1	-
Castelmella	1	-	1
Castrezzato	1	-	1
Chiari	1	-	1
Comezzano-Cizzago	1	-	1
Corzano	-	-	-
Lograto	1		1
Longhena	-	-	-
Maclodio	1		1
Orzinuovi	-	1	-
Pontoglio	-	-	-
Quinzano d'Oglio	-	1	-
Roccafranca	1	-	1
Roncadelle	1	-	1
Rudiano	1	-	1
San Paolo	-	1	-
Torbole Casaglia	1	-	1
Urago d'Oglio	1	-	1
Villachiara	-	1	-

Fonte: elaborazione dati Rete Bibliotecaria Bresciana.

Avendo spaziato sui vari casi particolari che possono presentarsi, il passo successivo consiste nella lettura delle carte tematiche, individuando quelle più interessanti e trasferendo quindi dati ricavati in un'unica tabella.

Le carte tematiche che utilizzeremo in questo passaggio sono:

1. Vicinanza ai Poli
2. Gestori reti di distribuzione
3. Gestori reti fognarie e di depurazione
4. Servizi Socio-Sanitari
5. Rete bibliotecaria bresciana
6. Suddivisione territoriale della Provincia di Brescia in ambiti scolastici
7. Protezione Civile

Successivamente all'introduzione dei 3 Poli: Chiari, Orzinuovi e Castel Mella, si è ritenuto necessario introdurre una nuova carta tematica, che tenesse conto della maggiore vicinanza di ciascun comune rispetto a tutti e tre i poli, premiando in seguito l'ente locale principale più prossimo.

Di seguito verrà introdotta la carta tematica (1) “Vicinanza ai Poli”.

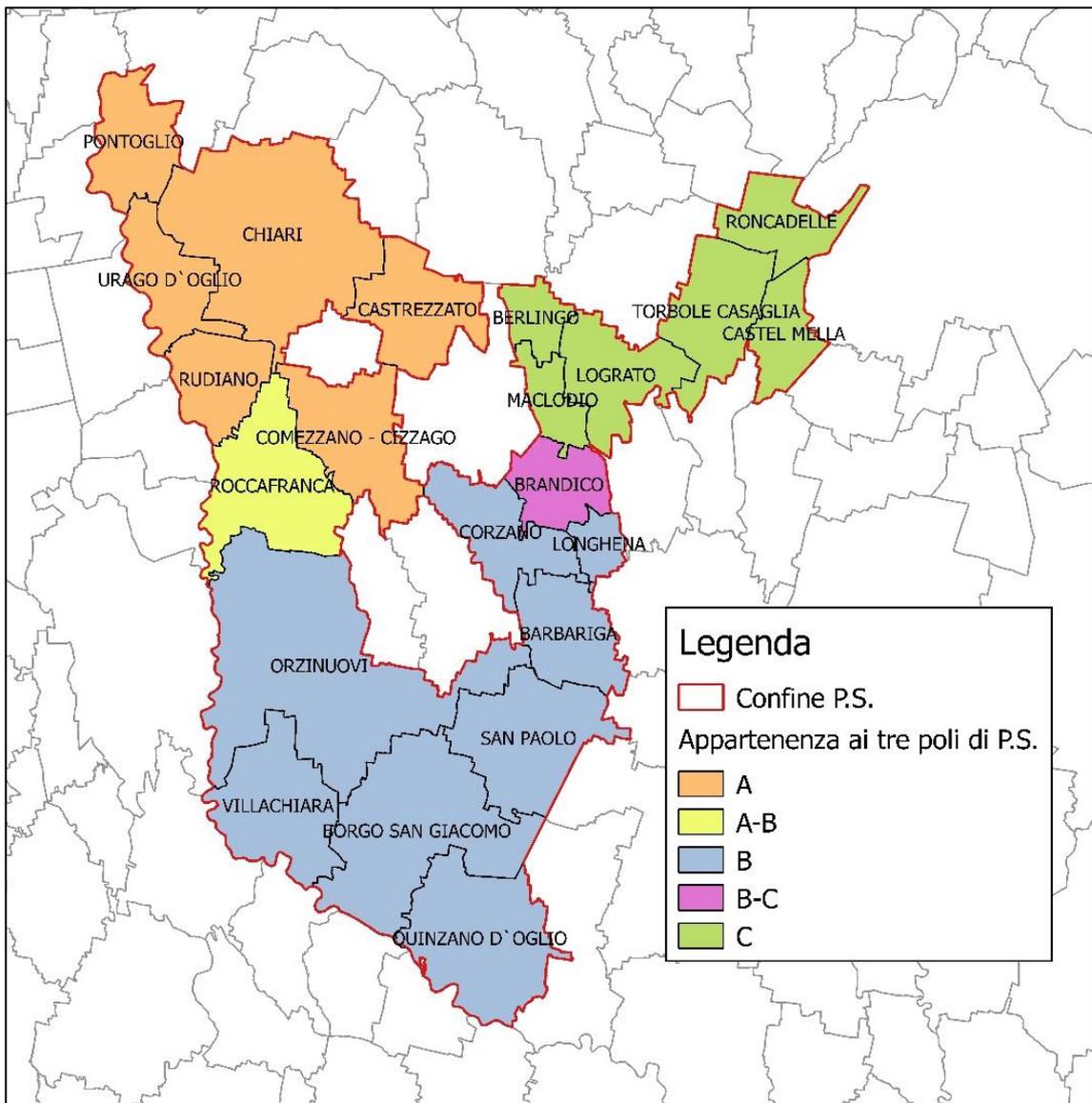
Vicinanza ai Poli

Si è deciso di valutare quale sia per ciascun ente locale il polo più vicino: Chiari, Orzinuovi, Castel Mella. Si vuole ottenere una gerarchia di accessibilità ai comuni capofila, infatti al loro interno potrebbero essere forniti i servizi e le funzioni. Si è quindi cercato di individuare il polo migliore, attraverso cui è stato possibile giungere alla rappresentazione della carta tematica di Figura 6.4 di seguito riportata.

Il metodo applicato per definire quale fosse il Polo più vicino, consiste nella valutazione di quanti comuni è necessario attraversare per giungere ad uno dei tre principali, effettuando il percorso più breve.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

Figura 6.37 Carta tematica vicinanza ai tre comuni principali ed appartenenza ad uno dei tre Poli di P.S.

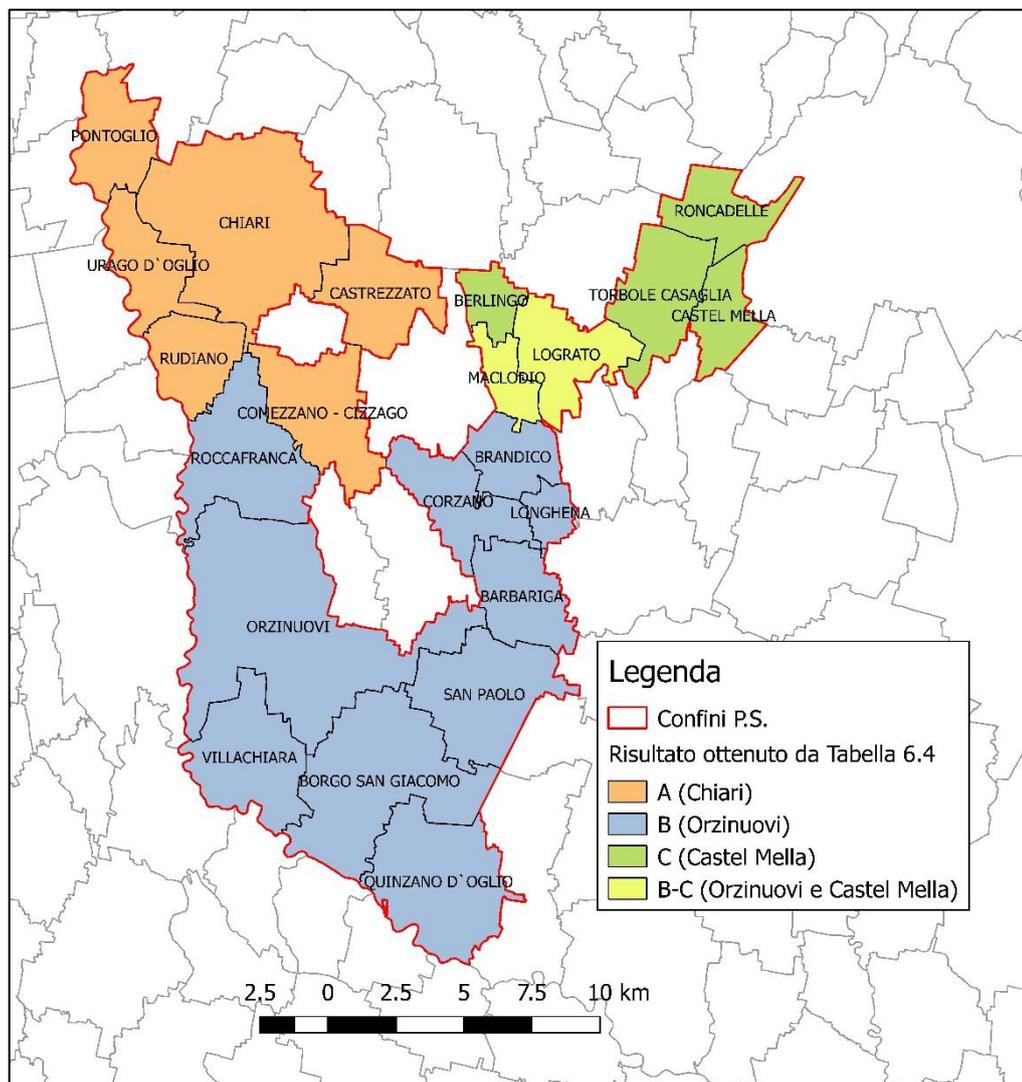


Due comuni risultano equidistanti da due poli contemporaneamente: Brandico si trova a pari distanza da Orzinuovi e Castel Mella; Roccafranca è equidistante da Chiari e Orzinuovi.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

Dalla lettura della Tabella 6.9 sopra riportata, i risultati ottenuti sono stati interpretati in modo tale da ottenere la seguente suddivisione territoriale della Pianura Sostenibile, rappresentato nella carta tematica di Figura 6.5.

Figura 6.38 Carta tematica rappresentazione dei dati contenuti nella Tabella 6.4.



La zona A comprende 6 comuni della parte Nord-Ovest di Pianura Sostenibile: Castrezzato, Chiari, Comezzano – Cizzago, Pontoglio, Rudiano, Urago d’Oglio;

La zona B è la più ampia, ad essa appartengono: Barbariga, Borgo San Giacomo, Brandico, Corzano, Longhena, Orzinuovi, Quinzano d’Oglio, Roccafranca, San Paolo, Villachiarra. Con i suoi 10 enti locali essa risulta troppo grande come unione di comuni,

infatti in Provincia di Brescia mediamente le unioni non superano i 6 comuni, ed in Italia (come già trattato l'ordine in percentuale della dimensione delle unioni di comuni maggiormente scelte è: 35% 3-4 comuni, 23% 5-6 comuni, 15% 7-8 comuni.

Il problema principale verso cui si può incorrere nel realizzare un'unione di comuni con un numero considerevole di enti locali, è la difficoltà di poter assecondare le volontà di tutti gli enti locali membri, come ad esempio i servizi che ciascuna municipalità preferirebbe gestire in forma associata. La possibilità di poter gestire meno comuni, rende più probabile trovare un compromesso che metta d'accordo in ambito decisionale tali enti locali.

L'area C al momento è composta da 4 Enti Locali: Berlingo, Castel Mella, Roncadelle, Torbole Casaglia.

I due comuni Lograto e Maclodio dall'elaborazione dei dati in Tabella 6.9 sono risultati contesi tra il gruppo B e il Gruppo C.

Dopo l'analisi della Tabella 6.4, i dati ottenuti sono stati rappresentati nella Figura 6.5. I risultati ottenuti sono soddisfacenti, è necessario però risolvere due problemi per giungere alla completa riorganizzazione territoriale di Pianura sostenibile:

- Il problema dell'unione di comuni B, che risulta troppo grande;
- Il problema dei comuni di Lograto e Maclodio, i quali attraverso l'elaborazione dati della tabella risultano aver ottenuto lo stesso punteggio, sia per appartenere al gruppo B, che per appartenere al gruppo C.

Ora è necessario effettuare delle considerazioni con analisi più approfondite su possibili relazioni tra enti locali: di carattere territoriale-urbanistico e di carattere fisico-naturalistico, al fine di ottenere la completa suddivisione territoriale in unioni di comuni.

Quindi il passo successivo effettuato per raffinare la nostra scelta, si basa sull'utilizzo dei dati di cui si è trattato nel *Capitolo 6.4*:

1. Nella ricerca di ambiti territoriali è emersa l'importanza di mantenere determinati comuni uniti in quanto la vicinanza delle aree industriali di diverse municipalità, potrebbe in futuro divenire un unico polo industriale.
 - Torbole Casaglia, Roncadelle e Castel Mella;
 - Brandico e Maclodio.

2. Le presenze idrologiche nel nostro territorio comprendono i fiumi e la fascia centrale dei fontanili, che quando possibile saranno mantenuti uniti:
 - Fiume Mella attraversa Roncadelle e Castel Mella;
 - Fiume Oglio attraversa Pontoglio, Urago d'Oglio, Rudiano, Roccafranca, Orzinuovi, Villachiera, Borgo San Giacomo, Quinzano d'Oglio;
 - Fascia dei fontanili comprende un elevato numero di comuni: Orzinuovi, Villachiera, Borgo San Giacomo, Roccafranca, Rudiano, Comezzano Cizzago, Corzano, Barbariga, Brandico, Maclodio, Lograto, Torbole Casaglia. Si è deciso di non prenderla in considerazione poiché non sono state apportate informazioni di nostro interesse.

3. Parchi Regionali o locali di interesse sovracomunale ne sono presenti 3 in Pianura:
 - Parco naturale del fiume Strone in San Paolo;
 - Roggia Savarona che attraversa Borgo San Giacomo e Quinzano d'Oglio;
 - Parco Regionale dell'Oglio Nord comprendente: Borgo San Giacomo, Chiari, Orzinuovi, Pontoglio, Quinzano d'Oglio, Roccafranca, Rudiano, Urago d'Oglio, Villachiera.

Si procede sovrapponendo alla carta tematica di Figura 6.5 tutte le informazioni ritenute interessanti al fine di poterle utilizzare per arrivare ad individuare ulteriori informazioni che mi permettano di definire una definitiva suddivisione territoriale. I comuni di Maclodio e Lograto hanno ottenuto nella tabella delle positività pari punti sia per la preferenza ad aderire sia all'unione B che C.

Sono state considerate le fasce dei fiumi: a Est il Fiume Mella passante per Roncadelle e Castel Mella ha confermato l'importanza di mantenere questi due enti locali nella stessa unione, al fine di poter gestire in maniera associata ambiti relativi a tale elemento di carattere naturale; ad Ovest il Fiume Oglio attraversa come detto 8 enti locali, questi sono suddivisi nelle due unioni A e B (3 a nord e 5 a sud). La proposta è quella di mantenere tale suddivisione ed eventualmente creare una convenzione che consenta un'eventuale gestione del fiume e di tutto ciò che concerne tale ambito.

Gli ambiti produttivi di differenti comuni (rosso), quanto situati in posizioni vicine, devono essere tenute della dovuta considerazione, in quanto in futuro queste potrebbero trasformarsi in poli produttivi, a tal proposito. Si è notata la vicinanza di tali aree per i comuni di Castel Mella, Roncadelle e Torbole Casaglia, essi sono già considerati appartenenti alla medesima unione C, quindi questo è stato considerato un punto ulteriore in favore di tale scelta. Anche per Maclodio e Brandico si è riscontrata la stessa necessità dei tre comuni precedenti, a seguito di tale considerazione, Maclodio è stato considerato appartenente all'unione B.

Per gli ambiti dei parchi, si è riscontrata l'importanza di mantenerle all'interno della stessa unione la coppia di comuni Borgo San Giacomo-Quinzano d'Oglio, per la presenza nel loro territorio della Roggia Savarona, inoltre per la presenza di un'ulteriore parco nel Comune di San Paolo, confinante con Borgo San Giacomo, proponendo una eventuale gestione associata di tali aree naturali, si è deciso di mantenere anch'esso legato ai primi due, l'appartenenza già di tutti e tre gli enti locali alla medesima unione B ha dato ulteriore conferma della buona scelta per la realizzazione di tali unioni.

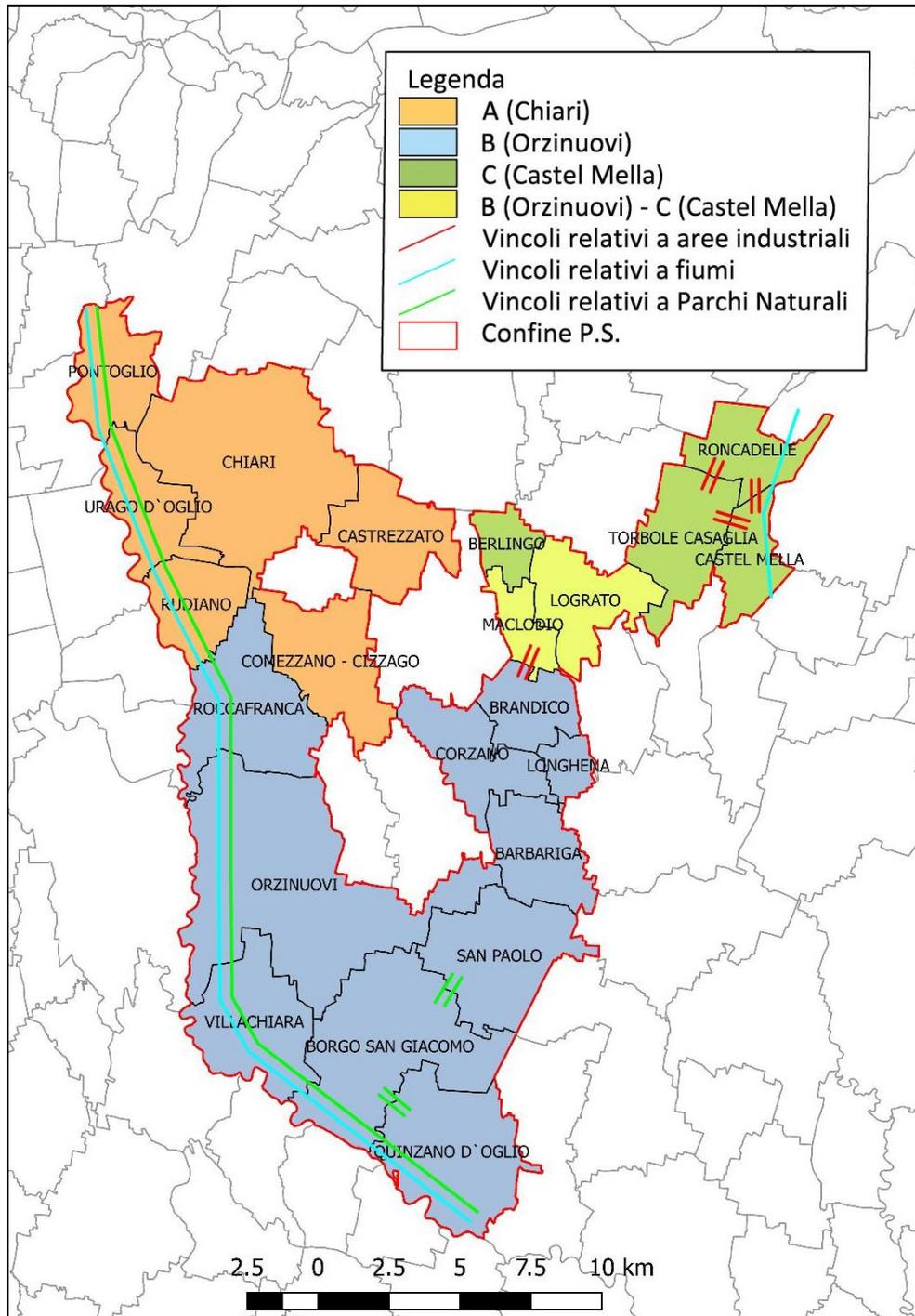
Lograto è il secondo ente locale, oltre a Maclodio a non essere stato assegnato a nessuna unione in particolare, in quanto esso ha ottenuto con la tabella delle positività gli stessi punti sia per la possibilità di aderire all'unione B, che C.

Lograto si trova tra i due comuni di Berlingo e Torbole Casaglia, entrambi appartenenti all'unione C. Per consentire a Berlingo di essere confinante a comuni dello stesso gruppo, prerogativa che dovranno avere le nostre unioni, si è deciso di considerare Lograto appartenente anch'esso a C.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

Di seguito viene riportata la Figura 6.39 in cui vengono svrapposti alla carta tematica con rappresentate le 3 unioni di comuni, i vincoli individuati dall'analisi di potenziali relazioni tra comuni, sia di carattere territoriale-urbanistico e fisico-naturalistico.

Figura 6.39 Carta tematica rappresentazione dei dati contenuti in Tabella 6.4, con vincoli da: aree industriali, fiumi e parchi naturali



Fonte: rielaborazione dati: Geoportale ("PTCP" (2014) e "Strade ferrovie e metropolitane" (2016); Aree prioritarie biodiversità (2012); aree protette (2016).

Nella seguente Figura 6.40 si osserva il territorio di Pianura Sostenibile suddiviso per classi demografiche, si è scelta una separazione a 5.000 e 15.000 abitanti, questo poiché grazie a ciò si può determinare quali tipi di unioni abbiamo realizzato.

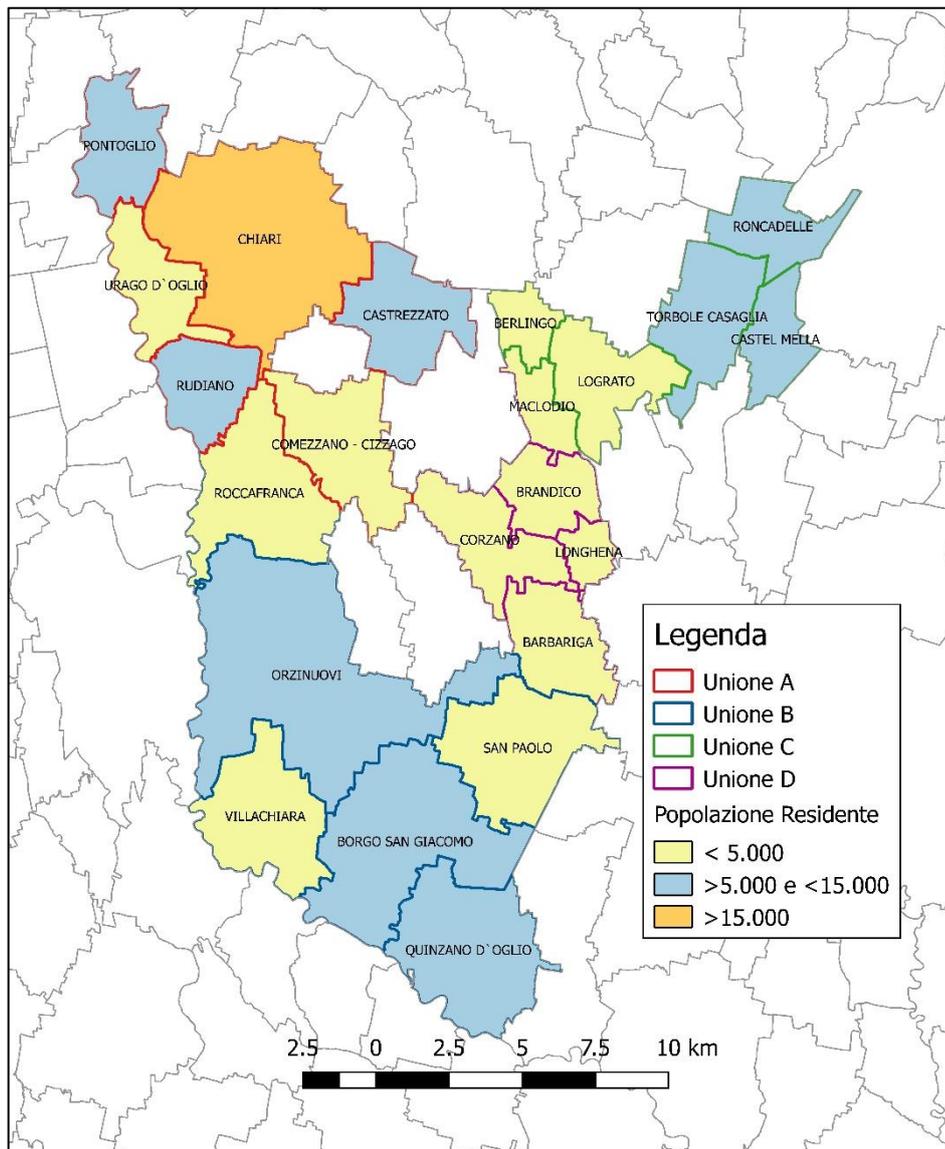
Come abbiamo già trattato nel paragrafo 3.1 (pp.82-84), le categorie di unioni di comuni che sono state definite sono: *coppia di unioni* formata da due enti locali di dimensioni qualsiasi, *unioni ad arcipelago* comuni di dimensioni inferiori a 15.000 abitanti, *solo unioni piccole* municipalità con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, *unioni grandi* entità locali con popolazione maggiore di 5.000 abitanti, *unioni a satellite* formate da un grande comune centrale e piccoli enti locali attorno ad esso.

Il territorio di Pianura Sostenibile è composto da 22 Comuni. Tra questi ben 12 enti locali risultano avere una popolazione inferiore ai 5.000 ab, 9 hanno una popolazione tra 5.000 e 15.000 ab e solamente Chiari ha un numero superiore a 15.000 ab.

L'unione B è composta da 11 enti locali, anche a seguito dalle considerazioni fatte in Figura 6.39. Come detto in precedenza, unioni di comuni con un numero elevato di enti locali aderenti, può comportare difficoltà per quanto riguarda la possibilità di assecondare le necessità e le volontà delle municipalità aderenti. Quindi si è deciso di effettuare una suddivisione dell'unione B in 2 parti.

La Figura 6.40 di seguito riportata permette di individuare un'ipotetica suddivisione dell'area B precedentemente ottenuta. I comuni di Maclodio, Brandico, Corzano, Longhena, Barbariga sono situati distanti dal centro di Orzinuovi. Poiché questi sono tutti enti locali di piccole dimensioni (popolazione per comune minore a 5.000 abitanti), si è optato per un loro raggruppamento, separandoli dal resto dell'unione B, al fine di ottenere la quarta Unione di comuni (unione D). Per quanto riguarda gli enti locali di Orzinuovi, Villachiara, Borgo San Giacomo, Quinzano d'Oglio, San Paolo, Barbariga, essi formeranno l'unione di comuni B.

Figura 6.40 Carta tematica Unioni di Comuni e distinzioni per fasce demografiche

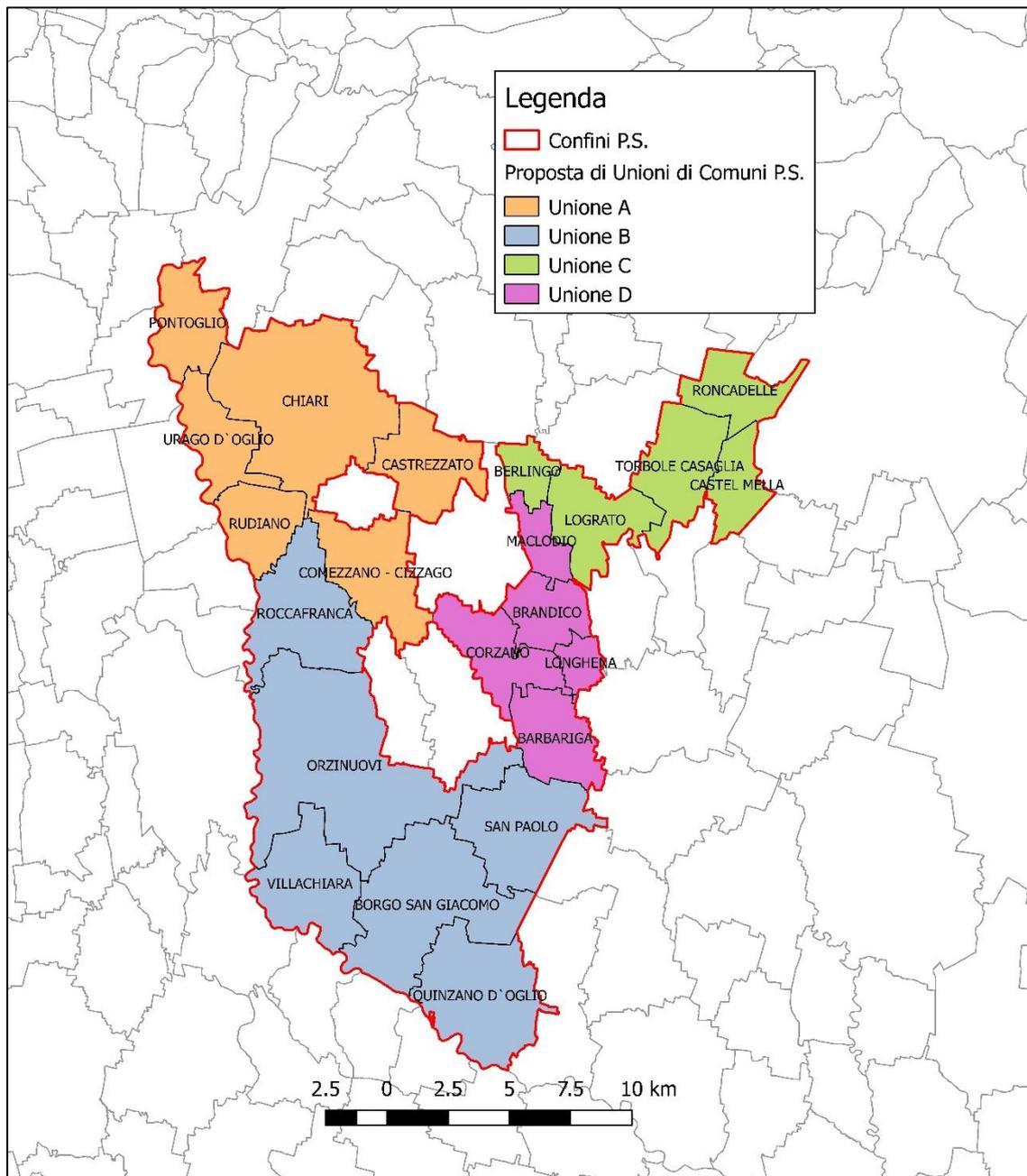


Fonte: elaborazione dati ISTAT

A conclusione dell'elaborazione svolta, la proposta di Unioni di Comuni che ci apprestiamo a proporre è quindi la seguente:

- Per l'unione di comuni A: Castrezzato, Chiari, Comezzano – Cizzago, Pontoglio, Rudiano, Urago d'Oglio;
- Per l'unione di comuni B: Borgo San Giacomo, Orzinuovi, Quinzano d'Oglio, Roccafranca, San Paolo, Villachiara;
- Per l'Unione di comuni C: Berlingo, Castel Mella, Lograto, Roncadelle, Torbole Casaglia;
- Per l'Unione di comuni D: Barbariga, Brandico, Corzano, Longhena, Maclodio.

Figura 6.41 Proposta di unioni di comuni finale.



Dopo aver individuato le le 4 associazioni, vogliamo definire la struttura delle Unioni per tipologia di Comune aderente.

Per l'Unione A riconosciamo il tipo di "Unione Satellitare": un comune grande di Chiari al centro, circondato da enti locali di piccole dimensioni (Pontoglio, Urago d'Oglio, Rudiano, Comezzano – Cizzago, Castrezzato).

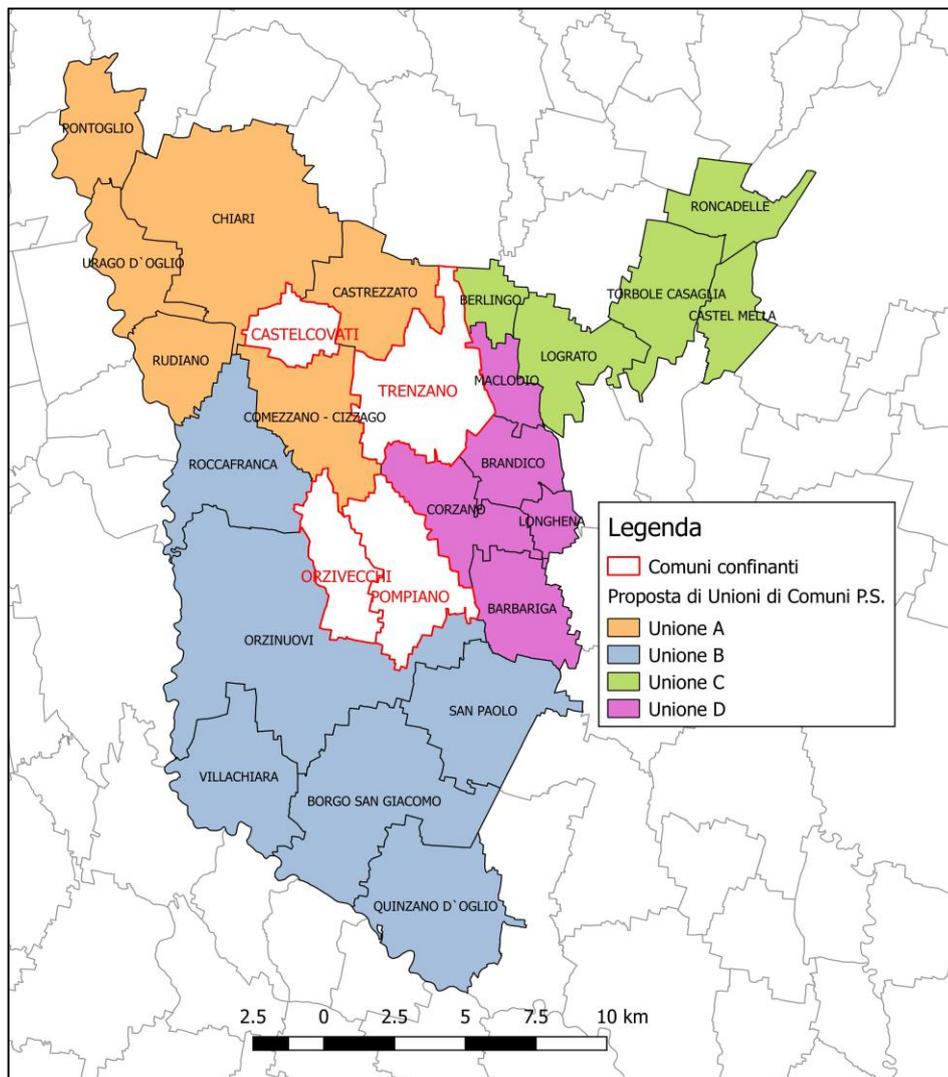
CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

Le unioni B e C diversamente possiedono una conformazione ad “Arcipelago” composte da più comuni con dimensioni inferiori ai 15.000 abitanti. In particolare l’associazione C non è stata considerata di tipo “Satellitare”, in quanto oltre a Orzinuovi anche Quinzano d’Oglio e Urago d’Oglio hanno una popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

L’Unione D corrisponde alla struttura di tipo “Solo Piccoli” in quanto aderiscono solamente comuni con popolazione di dimensioni inferiori ai 5.000 abitanti.

Come indicato in Figura 6.42 esistono 4 comuni posti in posizione centrale rispetto al territorio di Pianura Sostenibile, a cui non aderiscono. Tali enti locali sono: Castelvotati, Orzinuovi, Pompiano, Trenzano, essi sono circondati da municipalità che invece vi fanno parte.

Figura 6.42 Suddivisione P.S. in Unioni di Comuni, comuni confinanti posti in evidenza



CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI “PIANURA SOSTENIBILE”

Si è ritenuto necessario trattare l’ipotesi che in futuro i comuni di: Castelvovati, Orzinuovi, Pompiano, Trezano, a causa della loro posizione aderiscano al progetto di P.S.. Si è quindi proceduto ad un’analisi anche di tali enti locali.

Il primo dato esaminato è la popolazione residente: 6.583 abitanti per Castelvovati, 2.498 per Orzivecchi, 3.855 per Pompiano e 5.401 per Trezano.

Di seguito riportiamo la tabella di analisi dei dati, come precedentemente fatto per i comuni di P.S.:

Tabella 6.10 Raccolta dati relativi a tutte le carte tematiche inerenti ai 4 comuni di: Castelvovati, Orzivecchi, Pompiano, Trezano.

Comuni	Comune principale più vicino			Gestori rete distribuz.			Gestori reti fognarie e depuraz.			Ambito Socio - Sanitario			Rete Biblioteca			Ambito Scolastico			Protezione Civile			Ambiti protetti e Parchi			Ambito Idrologico			TOTALE					
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C			
Castelvovati	1			1		1	1		1	1			1		1	1			1												7	0	3
Orzivecchi		1		1		1	1		1		1			1			1			1					1						2	6	2
Pompiano		1		1		1	1		1	1			1		1		1			1					1						4	4	3
Trezano	1			1		1	1		1		1			1		1				1					1						4	4	2

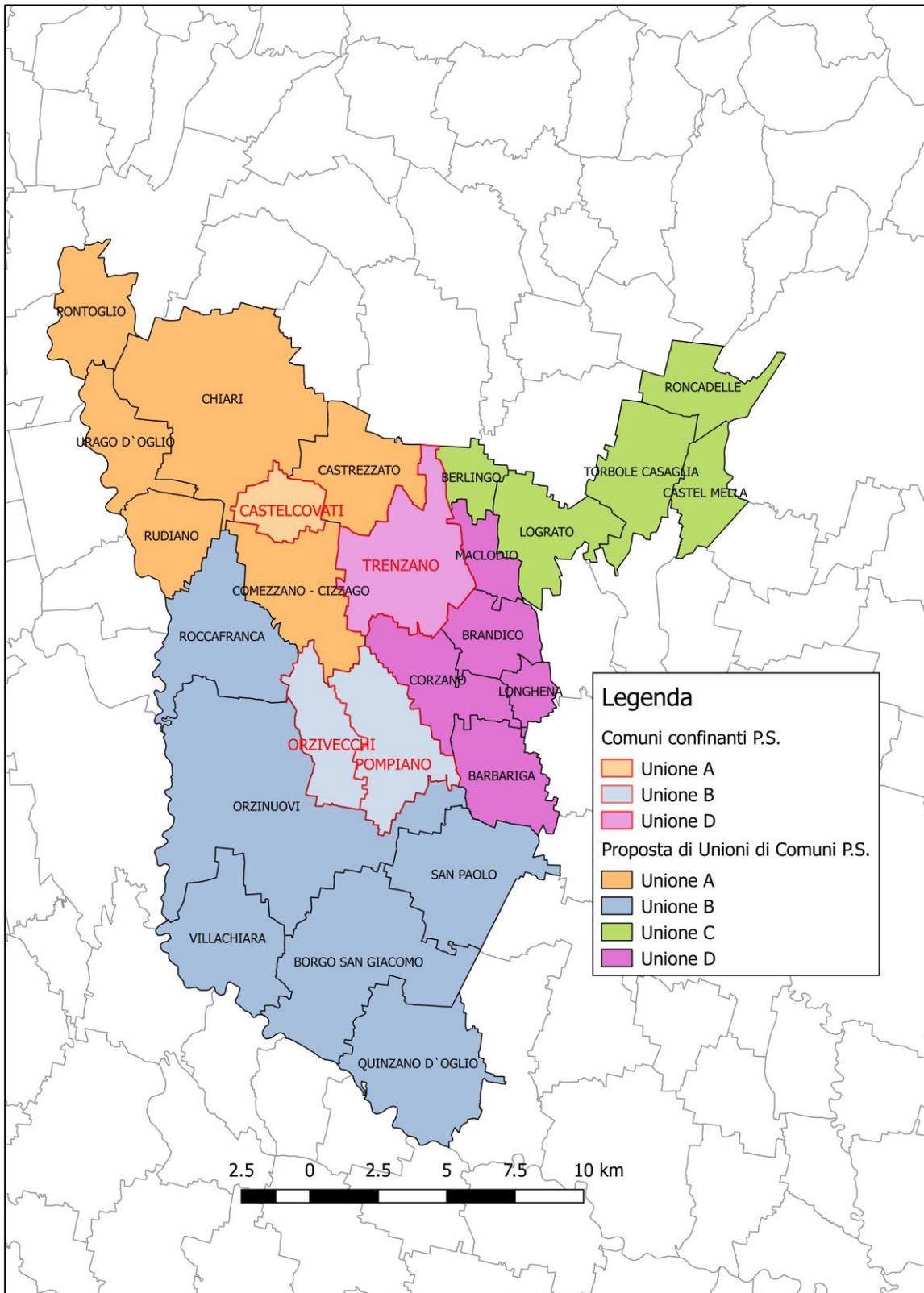
Fonte: elaborazione dati Capitolo 5.

I risultati ottenuti dalla tabella indicano che: Castelvovati può essere associato all’unione A, diversamente Orzivecchi può essere annesso all’unione B. I comuni di Pompiano e Trezano secondo quanto riportato in tabella, possono essere aggiunti sia all’unione A che B.

Per quanto riguarda il comune di Pompiano si propone l’annessione all’Unione B, si è deciso ciò, in quanto esso è adiacente al Polo Orzinuovi. Per Trezano si suggerisce, a causa della sua distanza dai 3 Poli e la sua appartenenza alla categoria di “piccolo comune”, l’associazione all’unione di piccoli comuni D, la quale non è presente nella tabella che è stata utilizzata.

CAPITOLO 6 - UNA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE PER I COMUNI DI "PIANURA SOSTENIBILE"

Figura 6.43 Proposta di Unione finale, con aggiunta comuni di Castelvotati, Orzivecchi, Pompiano, Trenzano, confinanti con P.S. e disposti in modo particolare.



Infine in base a quanto rappresentato in riportiamo l'elenco delle 4 unioni definitive, comprese le annessioni dei 4 comuni confinanti:

- Per l'Unione di comuni A: Castelvovati, Castrezzato, Chiari, Comezzano – Cizzago, Pontoglio, Rudiano, Urago d'Oglio;
- Per l'Unione di comuni B: Borgo San Giacomo, Orzinuovi, Orzivecchi, Pompiano, Quinzano d'Oglio, Roccafranca, San Paolo, Villachiara;
- Per l'Unione di comuni C: Roncadelle, Castel Mella, Torbole Casaglia, Lograto, Berlingo;
- Per l'Unione di comuni di piccole dimensioni, indicata con la lettera D: Barbariga, Brandico, Corzano, Longhena, Maclodio, Trezano.

Le unioni che ne risultano possono essere definite nel seguente metodo: unione di comuni satellitare per la zona A, in cui si propone la disposizione dei servizi all'interno di Chiari, polo di questa zona; unione di comuni solo piccoli per la zona D, tali enti locali hanno tutti una quantità di popolazione minore di 5.000 abitanti, per essi si propone una distribuzione dei servizi sparsa tra tutti i comuni appartenenti all'unione, al fine di consentire una partecipazione attiva di ciascun piccolo comune lì presente. Per quanto riguarda le unioni di comuni B e C, tali unioni di comuni, a causa della varietà sulla quantità di popolazione presente in essi, vengono definite ad arcipelago, in quanto la popolazione residente in tali municipalità non supera le 15.000 persone.

Nonostante vi sia questa suddivisione territoriale in enti sovracomunali, ciò non vieta la possibilità di istituire altre forme di associazionismo intercomunale meno vincolanti (come ad esempio la convenzione) tra le unioni di comuni, o tra unioni di comuni ed enti locali non appartenenti a Pianura Sostenibile. L'obiettivo di tale puntualizzazione è quello di consentire alle stesse unioni di comuni di poter agire attivamente in un ambito più vasto, quale può essere quello della Bassa Pianura Bresciana.

7 CONCLUSIONI

La tesi qui proposta ha trattato la possibilità di svolgere un'indagine sul tema dell'unione di comuni, poiché alla luce delle attuali difficoltà economiche e gestionali che gli enti locali stanno affrontando nell'erogazione di servizi e funzioni, si ritiene che tale modello riorganizzativo possa essere risolutivo o migliorativo, rispetto alla condizione in essere.

L'Italia è un territorio estremamente frammentato e numerosi sono i piccoli comuni, su 7.998 enti locali presenti sul suolo italiano, 5.585 sono piccoli comuni (il 70%). Tali enti locali sono spesso situati in territori prossimi con le medesime strutture, uffici e servizi pubblici che hanno per definizione una vocazione alla capillarità per raggiungere tutti gli utenti, ma in un periodo di crisi anche del sistema pubblico come quello attuale presentano non pochi problemi di gestione. Una possibile soluzione a questa situazione è il raggruppamento sovracomunale degli enti locali, in particolar modo di piccoli comuni, al fine di ottenere una riorganizzazione amministrativa, che consenta una gestione delle funzioni e dei servizi pubblici più efficace.

Tra le varie modalità di raggruppamento a scala sovra locale sono state prese in considerazione: convenzione, fusione ed unione tra comuni. La convenzione consente di mantenere una maggiore flessibilità ma ha ridotto livello di integrazione al fine di gestire determinati tipi di funzione o servizio; la fusione invece risulta assai differente dalle altre forme di associazionismo intercomunale, in quanto obbliga i comuni aderenti alla perdita della propria identità, al fine di creare un unico comune. L'unione risulta un ottimo compromesso tra fusione e convenzione, essendo un passo più deciso verso la collaborazione intercomunale per la gestione associata dei servizi rispetto alla convenzione, ma consente a tutte le municipalità partecipanti di mantenere la propria identità, da ciò ne consegue la scelta di trattare in questa tesi tale forma di associazione.

Nel periodo di tempo compreso tra il 2010 e il 2012, l'introduzione di obbligatorietà da parte dei piccoli comuni a partecipare ad una qualsiasi forma di associazione intercomunale, ha condotto numerose municipalità ad adottare la convenzione al fine di ottemperare all'obbligo legislativo, ma mantenendo il più possibile libertà ed

autonomia. Questo ha reso meno efficace l'associazionismo intercomunale: l'adesione ad una tale forma di aggregazione deve avere come scopo la gestione associata di servizi, ma affinché ciò avvenga deve esservi la volontà da parte dei singoli enti locali, non solo un obbligo di legge.

Prima di tutto è importante vincere la diffidenza ad aderire a tali tipi di organizzazione sovracomunale di coloro che vivono in queste piccole realtà. Essi non vogliono perdere la propria indipendenza e la propria identità, ma soprattutto spesso hanno paura di cosa possa realmente determinare una tale forma di cambiamento. Un forte incentivo in questa direzione è rappresentato dalla possibilità di accedere a contributi regionali in funzione del tipo di aggregazione realizzata. Ovviamente questo non può essere l'unico motivo che spinge i comuni ad effettuare una qualsiasi forma di associazione intercomunale, infatti nonostante il vantaggio che porta, non è paragonabile all'impegno che comporta aderire ed in seguito gestire una qualsiasi forma di associazione intercomunale.

L'importanza di una riorganizzazione amministrativa sta nel fatto che si può ottenere una migliore gestione di funzioni e servizi pubblici. Se l'unione di comuni risulta vantaggiosa, essa consente di utilizzare in modo differente quanto risparmiato dalla gestione associata dei servizi. L'eventuale risparmio economico risultante può sia incrementare il numero di servizi offerti e dare l'opportunità di investire in quelli esistenti, per ottenere un sostanziale miglioramento degli stessi. Risulterà fondamentale a tal proposito uno studio di fattibilità al fine di valutare se la gestione in forma associata dei servizi possa essere effettivamente vantaggiosa dal punto di vista economico

La centralizzazione di servizi e funzioni, sebbene possa portare ai vantaggi sopra citati, causa la perdita di due fondamentali caratteristiche, che devono sempre essere proprie dei servizi pubblici locali forniti: la vicinanza e l'accessibilità dei servizi a tutti gli utenti. Per far fronte a tale carenza, sarà quindi necessario realizzare un sistema di trasporto pubblico integrato tra i comuni aggregati, che consenta a qualsiasi utente di poter accedere in maniera agevole agli uffici ed ai servizi pubblici locali.

A livello nazionale l'unione di comuni è sempre più utilizzata come forma di aggregazione sovracomunale. Il numero di enti locali aderenti a tale forma di aggregazione intercomunale tra il 2010 e il 2016 è pressoché raddoppiato, passando da 1.561 a 3.105 e il numero di unioni è passato da 313 a 356. Attualmente il 40% delle municipalità presenti in Italia aderisce ad un'unione di comuni.

In Provincia di Brescia sono presenti 11 unioni di comuni: 8 sono state effettuate tra comuni montani a nord della provincia, questo perché probabilmente le piccole realtà montane necessitano maggiormente di effettuare aggregazioni sovracomunali, a causa della sempre minore quantità di popolazione che in esse risiede

Nel territorio noto come Bassa Pianura Bresciana, che comprende la parte di pianura a sud della città di Brescia, è presente una sola unione di comuni nota con il nome di "Unione di Comuni della Bassa Bresciana Occidentale": essa è composta da 6 comuni di cui 5 fanno parte del progetto Pianura Sostenibile (Lograto, Longhena, Maclodio, Orzinuovi, Villachiara). Questa realtà è particolarmente interessante perché la sperimentazione di una metodologia speditiva per l'aggregazione di comuni ha avuto come oggetto l'area vasta composta da 22 enti locali aderenti al progetto Pianura Sostenibile. Analizzando nel dettaglio l'unione di comuni della Bassa Pianura Bresciana si è osservato quali servizi sono offerti in maniera associata, in che modo essi sono gestiti e come sono stati redatti i documenti fondamentali dell'unione di comuni: lo statuto che descrive in maniera dettagliata il funzionamento dell'unione e l'atto costitutivo che certifica la volontà dei comuni di attuare l'associazione. I comuni aderenti a tale unione appartengono al medesimo raggruppamento già esistente a livello sovracomunale in ambiti differenti: servizio socio – sanitario, rete bibliotecaria provinciale, servizio scolastico sovracomunale e protezione civile. La ricerca della migliore organizzazione degli enti locali di Pianura Sostenibile in unioni di comuni, deve tenere nella dovuta considerazione relazioni e legami già presenti tra comuni. Ne consegue che, analizzando in maniera approfondita le varie municipalità, si possano evidenziare motivazioni particolari, che indichino come determinati enti locali possano essere proposti in un'unione tra comuni alternative tra loro o in più d'una.

È importante conoscere in maniera approfondita le caratteristiche e le dinamiche insediative di ciascun ente locale su cui si sta effettuando l'indagine. Ciò è stato possibile

attraverso l'analisi di dati socio ambientali d'area vasta come ad esempio: superficie comunale, superficie centro abitato, popolazione residente, saldo migratorio, saldo naturale, consumo e dispersione idrici pro capite, produzione di rifiuti e raccolta differenziata. Come già evidenziato si è data particolare importanza nella ricerca ai raggruppamenti esistenti a livello sovracomunale che hanno permesso di indirizzare la definizione dei confini delle unioni di comuni all'interno dell'area di studio di Pianura Sostenibile. Inoltre un contributo decisivo è stato apportato dall'analisi di potenziali relazioni intercomunali, in particolare di carattere territoriale-urbanistico (posizione dei centri abitati, posizione delle aree produttive, viabilità) e di carattere fisico-naturale (presenza di: parchi, fontanili, fiumi).

La proposta metodologica presentata per definire la nuova organizzazione d'area vasta, consiste in un metodo che metta a confronto tutte le informazioni ottenute su ciascun ente locale, al fine di individuare una possibile pianificazione di unioni di comuni. Questo passaggio è risultato fondamentale per giungere ad una organizzazione sovracomunale degli enti locali in unioni di comuni. Si è cercato di pesare in maniera equivalente i dati di riferimento che consentissero di associare un comune ad un'area di aggregazione piuttosto che un'altra, per non privilegiare particolari settori e facendo emergere il maggior numero di combinazioni possibili. Questa prima scrematura e la prima organizzazione in raggruppamenti viene affinata per iterazioni successive di buon senso che tengono in considerazione le peculiarità dei singoli precedentemente accennate e che difficilmente possono essere sintetizzate in una regola matematica.

I risultati della sperimentazione del metodo hanno portato ad individuare in via preliminare tre comuni capofila all'interno di Pianura Sostenibile (Chiari, Castel Mella, Orzinuovi) che sono stati scelti come poli, sia perché sono i tre enti locali con maggiore popolazione, sia perché ciascuno di essi risulta appartenente a differenti raggruppamenti esistenti a livello sovracomunale per la gestione di servizi. Uno degli ulteriori criteri "ragionevoli" che ha permesso di declinare con maggior dettaglio l'organizzazione in raggruppamenti è stato quello di determinare unioni di comuni che non fossero composte da più di 7-8 enti locali, in quanto un numero eccessivo potrebbe causare difficoltà nella gestione dei servizi e quindi rendere meno efficace tale forma di

associazionismo intercomunale (soprattutto a livello decisionale). La sperimentazione sull'area di Pianura Sostenibile ha quindi portato ad una proposta di 4 unioni di comuni così organizzate:

- Unione A: Pontoglio, Urago d'Oglio, Rudiano, Comezzano – Cizzago, Castrezzato e Chiari;
- Unione B: Roccafranca, Orzinuovi, Villachiara, Borgo San Giacomo, Quinzano d'Oglio, San Paolo;
- Unione C: Roncadelle, Torbole Casaglia, Castel Mella, Lograto, Berlingo;
- Unione D: Barbariga, Longhena, Corzano, Brandico, Maclodio.

Si sottolinea che alcuni comuni della pianura bresciana che geograficamente sono prossimi o interni a quelli di Pianura Sostenibile non hanno aderito al progetto (Castelcovati, Orzivecchi, Pompiano e Trenzano). Ipotizzando un possibile interesse da parte di tali municipalità a partecipare a questa organizzazione territoriale sovracomunale in unioni di comuni, si è deciso di considerare preventivamente la possibile collocazione di questi enti locali all'interno delle varie unioni appena definite. A seguito della medesima analisi di dati e restituzione di carte tematiche effettuata per i comuni di Pianura Sostenibile, si è proceduto all'utilizzo della stessa metodologia speditiva di aggregazione completando la proposta precedente con quella definitiva:

- Unione A: Pontoglio, Urago d'Oglio, Rudiano, Comezzano – Cizzago, Castrezzato Castelcovati e Chiari;
- Unione B: Roccafranca, Orzinuovi, Villachiara, Borgo San Giacomo, Quinzano d'Oglio, San Paolo, Orzinuovi e Pompiano;
- Unione C: Roncadelle, Torbole Casaglia, Castel Mella, Lograto, Berlingo;
- Unione D: Barbariga, Longhena, Corzano, Brandico, Maclodio e Trenzano.

L'unione di comuni A ha una struttura di tipo "Satellitare" (IFEL, 2014) ovvero essa comprende un insieme di piccoli comuni, attorno ad uno di dimensioni maggiori (Chiari). Per questa tipologia di unione è consigliabile posizionare gli uffici dei servizi gestiti in maniera associata all'interno dell'ente locale di maggiori dimensioni, infatti grazie alla sua posizione centrale esso risulterà facilmente raggiungibile dai residenti delle municipalità circostanti, a patto che vi sia un servizio di trasporto pubblico locale ben strutturato. L'unione D è invece composta da enti locali "Solo Piccoli" (IFEL, 2014) ovvero di dimensioni inferiori ai 5.000 abitanti: per questo caso si propone una distribuzione dei servizi diffusa sui vari comuni. La possibilità di fornire servizi da parte di ciascun ente locale, permette ai comuni di svolgere un ruolo centrale per gli utenti che indotti a spostarsi per fruire di un particolare servizio, hanno l'opportunità di conoscere i comuni limitrofi, ad esempio le attività e le iniziative in essi svolte, le strutture commerciali lì situate, ecc.. Le unioni di comuni B e C vengono definite "Arcipelago" (IFEL, 2014) e hanno come unico parametro di riferimento la popolazione residente nei singoli comuni inferiore a 15.000 abitanti. Poiché i comuni capofila di queste unioni (Orzinuovi e Castel Mella) non si trovano in posizione centrale rispetto alle altre municipalità, anche in questo caso per valorizzare maggiormente tutti gli enti locali, si propone una distribuzione diffusa dei servizi pubblici.

Con la proposta di questa organizzazione territoriale in unioni di comuni, si vuole giungere ad una gestione più efficiente e nel contempo efficace dei servizi, ma soprattutto si vuole anche tentare di rivitalizzare i piccoli comuni, i quali accolgono circa un sesto della popolazione italiana, attraverso un coinvolgimento a partecipare attivamente alla vita dell'unione. Infatti l'opportunità di poter usufruire di servizi forniti dall'unione più numerosi e di maggiore efficienza, paragonabili a quelli delle città, potrebbe invogliare le persone a rimanere o trasferirsi in questi piccoli comuni. Queste piccole realtà che fanno parte del patrimonio storico-culturale italiano devono essere difese: è fondamentale riuscire a invertire la tendenza di spopolamento che sta affliggendo queste aree, con interventi mirati che consentano ad esse di sopravvivere. È necessario organizzare unioni comunali attive, le quali abbiano libertà nella collaborazione reciproca attraverso convenzioni e qualsiasi altro tipo di associazione

compatibile con esse. Ciò può avvenire ad esempio per la gestione di: fiumi, laghi, parchi, i quali essendo situati anche in un numero elevato di comuni, possono avere necessità di una forma di associazionismo più flessibile per la loro gestione e configurano già la cosiddetta gestione a “geometria variabile”.

In conclusione si vuole consentire a piccole comunità di poter usufruire di un numero di servizi maggiore e di miglior qualità, per mezzo di un reinvestimento di quanto eventualmente risparmiato da una più razionale delocalizzazione, senza prescindere dalla volontà da parte degli enti locali aderenti all’unione di giungere ad una ottimale gestione dei servizi pubblici che si vogliono fornire in maniera associata. Il prevalere di altre motivazioni sulla scelta di voler effettuare un’unione di comuni, come ad esempio l’interesse ad accedere a contributi regionali, garantiti dalla formazione dell’unione, spesso si sono rivelate insufficienti al fine di consentire il perdurare dell’unione, infatti diverse unioni di comuni hanno visto la loro fine proprio per tale motivo.

Non sempre l’unione di comuni può portare a vantaggi nella gestione associata, l’unione infatti ha dei costi di realizzazione iniziali e degli investimenti che dovrebbero essere compensati dal risparmio nella gestione associata dei servizi. L’unione deve affrontare ovviamente delle spese: di costituzione e di transizione delle attività, spese di gestione dell’unione, dovute alla possibile duplicazione di strutture tecniche e dalla probabile presenza di organi di rappresentanza e di controllo. A tal proposito sarà fondamentale effettuare studi di fattibilità a valle di ciascuna proposta di unione di comuni, che ne valuti gli effettivi vantaggi relativi alla riorganizzazione amministrativa e la disponibilità politica. In tale direzione dovrebbero essere mossi i successivi passi al fine di individuare l’effettiva possibilità di realizzare unioni di comuni magari non fermandosi soltanto agli aspetti di tipo economico, ma valutando anche le esternalità positive a favore dell’ambiente e della società.

8 BIBLIOGRAFIA

- Mordenti M., (2003), *La gestione associata delle funzioni negli enti locali*, Maggioli.
- Mordenti M. e Monea P., (2012), *Gestione associata e Unioni di Comuni*, inserto speciale di “Diritto e pratica amministrativa”, Gruppo 24 Ore.
- Nicoletti G., (1999), *La gestione associata è una strada obbligatoria*, in *Il Sole 24 ore*.
- Palestrini A. e Polidori P., (2005), *Le unioni di comuni: un’ipotesi teorica della loro costituzione e stabilità*, Società Italiana di Economia Pubblica, Working Paper N. 464
- Panzeri M., (2014), *Processi associativi e strumenti per la gestione associata delle funzioni*, p. 33, Lodi.
- Racca E., (2001), *Esercizio associato delle funzioni locali: l’Emilia Romagna arriva prima alla meta*, in “Guida agli enti locali”, n. 13
- Tira M. e Mazzata S., (2009), *Pianura sostenibile, il percorso di 36 Comuni per la sostenibilità del territorio*
- Bertrana X. e Heinelt H., *The Second Tier of Local Government in Europe*, Londra, Routledge, 2011.
- Xilo G. e Serafini C., (2000), *Unioni di comuni, uno studio sui vincoli e le opportunità organizzative*, in “Le istituzioni del Federalismo n.6, Maggioli.
- Xilo G. (2002), *Le possibili forme di promozione ed assistenza ai processi di associazione e unificazione dei servizi*, in *Politica e Organizzazione*, n. 1, Pendragon.
- Castellani M. e Scalvenzi M., (2013), *Analisi socio-demografica tra Franciacorta e Pianura, la rete territoriale Fondazione Cogeme*.

FONTI NORMATIVE

- L.24 febbraio1992, n. 225, in materia di "istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile"
www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/Legge_225_24febbraio_1992.pdf
- Codice di procedura penale, parte prima, libro primo, titolo III, Art.57 (s.d.).
www.altalex.com/documents/news/2014/05/08/polizia-giudiziaria
- Camera dei Deputati, D.L. il 18 aprile 2007, in merito a materia di “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni”
<http://www.piccolicomuni.anci.it/index.cfm?layout=detttaglio&IdDett=25919>
- Corte costituzionale,2015, Sentenza n.50.
www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=50
- Camera dei deputati, D.L. 18 agosto 2000, n. 267, in materia di “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”
www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/00267dl.htm
- Presidenza del Governo Italiano, L. 23 agosto 1988, n. 400, in materia di “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.”
http://presidenza.governo.it/normativa/legge2308_400.html
- Gazzetta Ufficiale Italiana, L. 23 dicembre 1994, n. 724, in materia di “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”
www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1994/12/30/094G0760/sg
- Gazzetta Ufficiale Italiana, L. 30 dicembre 2004, in materia di “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”
www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2004/12/31/004G0342/sg
- Gazzetta Ufficiale Italiana, Testo coordinato del D. L. 13 agosto 2011, n.138, in materia di “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”

www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2011-09-16&task=dettaglio&numgu=216&redaz=11A12346&tmstp=1316417614599

- Gazzetta Ufficiale Italiana, L. 31 dicembre 2012, n.247, in materia di “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”
www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/01/18/13G00018/sg
- Parlamento Italiano, L. 5 maggio 2009, n.42, in materia di “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”
www.parlamento.it/parlam/leggi/09042l.htm
- Parlamento Italiano, D.L. 31 maggio 2010, n.78, in materia di “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”
www.parlamento.it/iapp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=16&id=00483764&part=doc_dc-articolatodl_dl31m2010n78pnsn114lagun125d31m2010
- Sindacato autonomo polizia locale (Si.A.Po.L.), L. 7 marzo 1986, n.65, in materia di “Legge-quadro sull’ordinamento della polizia municipale”
www.siapol.it/sezione.php?d=1
- Regione Lombardia, (2015), Deliberazione Giunta Regionale n. X/3304 in materia di “Disciplina relativa alle modalità di iscrizione e cancellazione dal registro delle unioni di comuni”
http://www.semplicazione.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_01%2FDetail&cid=1213721465275&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213386443109&pagename=DG_01Wrapper
- Regione Lombardia, (2016, novembre 06). Norme Lombardia Consiglio. Tratto da
http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=385&command=open&selnode=385#385
- Ricercagiuridica.com, (s.d.), Codice della Procedura Civile, libro primo, titolo IV, Art.111. “Successione a titolo particolare nel diritto controverso.”
<http://www.ricercagiuridica.com/codici/vis.php?num=13384>

- Senato della Repubblica (s.d.). Atto Senato n. 2541 in merito a “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/991267/index.html>

- Senato della Repubblica (s.d.). La costituzione, parte 2, titolo 5, articolo 117

https://www.senato.it/1025?sezione=136&articolo_numero_articolo=117

SITOGRAFIA

- www.unionecomunibbo.it

- Pianura Sostenibile, (s.d.), *L'idea*

www.pianurasostenibile.eu

- Enciclopedia Treccani. (s.d.), Enciclopedia Online, “*federalismo fiscale*”

www.treccani.it

- Ufficio Ministero dell'Interno, (s.d.), *Che cosa sono i CCS, COC, COM?*

www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/Protezione_Civile/che_cosa_i centri_operativi.html

- Cittalia, (2010), *Lo stato delle Unioni - Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni 2010.*

www.cittalia.it/index.php/pubblicazioni/item/2739-i-comuni-italiani-2010

- Cittalia e Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), (2010), *I comuni italiani 2010.*

www.cittalia.it/index.php/pubblicazioni/item/2739-i-comuni-italiani-2010

- Formez, Presidenza del Consiglio dei Ministri dipartimento della funzione pubblica, (s.d.), *L'associazionismo intercomunale nella Nuova Europa.*

http://redazione.lavoropubblico.net/dvd-modelli-innovativi/forum/materiali/29giugno2006/gestione-associata/ass_intercomunale_nuova_europa.pdf

- Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), (2012), *Atlante dei piccoli comuni.*

www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/4589-atlante-dei-piccoli-comuni-2012

- Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), (2014), *Atlante dei piccoli comuni*.

www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/4666-atlante-dei-piccoli-comuni-2014

- Mordenti M., (2015), *Comuni, reti, unioni, Riprogettare le autonomie dopo la legge Delrio*.

www.anci.emilia-romagna.it/content/download/3125/34646/file/Mordenti_Unione_bassa_romagna_5.6.2015.pdf

- Soluzioni per il Sistema Economico (SOSE), (2014), *Studi fiscali, rapporto "verso l'unione e la fusione di comuni"*

www.camera.it/temiap/temi17/2014_05_Relazione_SOSE_Unione_Fusione_Comuni.pdf

9 APPENDICE

9.1 ALLEGATO 1 - ACRONIMI

C. M. = Comunità Montana

D.G.R. = Deliberazione Giunta Regionale

D.L. = Decreto Legge

D. lgs = Decreto Legislativo

L. = Legge

L.R. = Legge Regionale

L.R.L. = Legge Regione Lombardia

P.C. = Piccoli Comuni

P.S. = Pianura Sostenibile

R.R. = Regolamento Regionale

S.I.T. = Servizio Informativo Territoriale

S.U.A.P. = Sportello Unico per le Attività Produttive

T.U.E.L. = Testo unico sugli enti locali

U. C. = Unione di Comuni

U.D.M. = Unità di misura

9.2 ALLEGATO 2 – ALLEGATO A DEL R.R. 27 LUGLIO 2009

Gli allegati seguenti sono stati aggiornati attraverso il Regolamento Regionale 27 gennaio 2016, n. 2.

ELENCO FUNZIONI E SERVIZI INCENTIVATI E MAGGIORAZIONI DEL CONTRIBUTO BASE					
TABELLA 1 - Relazione tra Funzioni Fondamentali e Programmi/Servizi e Programmi/Servizi non riferibili a Funzioni Fondamentali					
	Funzione	N. Missione	Missione	N. Programma	Programma/ Servizio
Funzioni fondamentali e Programmi/Servizi	A) Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo	01	Servizi istituzionali, generali e di gestione	01.01	Organi istituzionali
				01.02	Segreteria generale
				01.03	Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato
				01.04	Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali
				01.05	Gestione dei beni demaniali e patrimoniali
				01.06	Ufficio tecnico
				01.09	Assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali
				01.10	Risorse umane
	B) Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale	09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	09.02	Tutela, valorizzazione e recupero ambientale
				09.04	Servizio idrico integrato
				09.05	Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione
				09.06	Tutela e valorizzazione delle risorse idriche
		10	Trasporti e diritto alla mobilità	10.05	Viabilità e infrastrutture stradali

C) Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente				
D) Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale	08	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	08.01	Urbanistica assetto del territorio
			08.02	Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare
E) Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi	11	Soccorso civile	11.01	Sistema di protezione civile
F) Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;	09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	09.03	Rifiuti
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	12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	12.01	Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido
			12.02	Interventi per la disabilità
			12.03	Interventi per gli anziani
			12.04	Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale
			12.05	Interventi per le famiglie
			12.06	Interventi per il diritto alla casa
			12.07	Programmazione e governo della rete dei servizi socio-sanitari e sociali
			12.08	Cooperazione e associazionismo
H) Edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici	04	Istruzione e diritto allo studio	04.01	Istruzione prescolastica
			04.02	Altri ordini di istruzione
			04.06	Servizi ausiliari all'istruzione
			04.07	Diritto allo studio

	I) Polizia municipale e polizia amministrativa locale	03	Ordine pubblico e sicurezza	03.01	Polizia locale e amministrativa
				03.02	Sistema integrato di sicurezza urbana
	L) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;	01	Servizi istituzionali, generali e di gestione	01.07	Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile
	L bis) Servizio statistico	01	Servizi istituzionali, generali e di gestione	01.08	Statistica e sistemi informativi
Servizi/Programmi non riferibili a Funzioni		05	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	05.01	
				05.02	
		06	Politiche giovanili, sport e tempo libero	06.01	
				06.02	
		07	Turismo	07.01	
		14	Sviluppo economico e competitività	14.04	

TABELLA 2 - Elenco dei Programmi/Servizi riferiti a Funzioni Fondamentali per calcolo contributo regionale		
Funzione	Programma/servizio	Punteggio proposto revisione r.r. 2/2009
A) Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo	Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato	4
	Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	5
	Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	3
	Ufficio tecnico	5
	Risorse umane	4
B) Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale	Tutela, valorizzazione e recupero ambientale	2
	Viabilità e infrastrutture stradali	3
C) Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente		0
D) Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale	Urbanistica assetto del territorio	5
	Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare	3
E) Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi	Sistema di protezione civile	3
F) Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;		0
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	Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido	2
	Interventi per la disabilità	2
	Interventi per gli anziani	2
	Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale	2

	Interventi per le famiglie	2
H) Edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici	Istruzione prescolastica	4
	Altri ordini di istruzione	2
	Servizi ausiliari all'istruzione	2
	Diritto allo studio	1
I) Polizia municipale e polizia amministrativa locale	Polizia locale e amministrativa	5
	Sistema integrato di sicurezza urbana	1
L) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;	Sistema integrato di sicurezza urbana	4
L bis) Servizio statistico	Statistica e sistemi informativi	5
TOT. PUNTEGGIO FUNZIONI FONDAMENTALI		71

Elenco dei programmi/servizi non riferibili a Funzioni Fondamentali per calcolo contributo regionale		
<i>Funzione</i>	<i>Programma/servizio</i>	<i>Punteggio proposto revisione r.r. 2/2009</i>
	Valorizzazione dei beni di interesse storico	1
	Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale	2
	Sport e tempo libero	1
	Giovani	1
	Sviluppo e valorizzazione del turismo	2
	Reti e altri servizi di pubblica utilità (SUAP, farmacie comunali, affissioni e pubblicità)	2
TOT. PUNTEGGIO FUNZIONI NON FONDAMENTALI		9

TABELLA 3 - Maggiorazioni del contributo base: numero funzioni esercitate	
<i>N. Funzioni</i>	<i>Max 10%</i>
5	0
6	1

7	2
8	3
9	5
10	7
11	10

TABELLA 4 - Maggiorazione del contributo base: numero Comuni in Gestione Associata	
<i>N. Comuni coinvolti</i>	<i>Max 20%</i>
2	0%
3	1%
4	3%
5	5%
6	7%
7	8%
8	10%
9	12%
10	14%
11	16%
12	18,5%
13	19%
14	19,58%
15 o superiori	20%

9.3 ALLEGATO 3 – ELENCO DELLE UNIONI DI COMUNI

LOMBARDE

Aggiornamento 15 ottobre 2016 (Fonte: Comuniverso⁷⁴)

	UNIONE DI COMUNI della LOMBARDIA	ISTAT	COMUNE	PR
1	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA ASTA DEL SERIO	16012	ARDESIO	BG
		16163	PIARIO	BG
		16241	VILLA D'OGNA	BG
2	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA MEDIA VAL CAVALLINA	16032	BORGO DI TERZO	BG
		16130	LUZZANA	BG
		16236	VIGANO SAN MARTINO	BG
3	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA DELLA PRESOLANA	16071	CERETE	BG
		16099	FINO DEL MONTE	BG
		16149	ONORE	BG
		16187	ROVETTA	BG
		16201	SONGAVAZZO	BG
4	UNIONE DELLE ALPI OROBIE BRESCIANE	17063	CORTENO GOLGI	BS
		17068	EDOLO	BS
		17101	MALONNO	BS
		17131	PAISCO LOVENO	BS

⁷⁴ Comuniverso, motore di ricerca dei comuni italiani <http://www.comuniverso.it>.

		17181	SONICO	BS
5	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA DELL'ALTA VALLE CAMONICA	17083	INCUDINE	BS
		17110	MONNO	BS
		17148	PONTE DI LEGNO	BS
		17184	TEMU'	BS
		17198	VEZZA D'OGLIO	BS
		17202	VIONE	BS
6	UNIONE LOMBARDA DEI COMUNI MONTANI DELL'ALTA VAL TROMPIA – LA VIA DEL FERRO	17058	COLLIO	BS
		17105	MARMENTINO	BS
		17183	TAVERNOLE SUL MELLA	BS
7	UNIONE DEGLI ANTICHI BORGHI DI VALLECAMONICA	17018	BIENNO	BS
		17028	BRENO	BS
		17100	MALEGNO	BS
		17118	NIARDO	BS
		17128	OSSIMO	BS
		17154	PRESTINE	BS
8	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA BASSA BRESCIANA OCCIDENTALE	17091	LOGRATO	BS
		17093	LONGHENA	BS
		17097	MACLODIO	BS
		17125	ORZINUOVI	BS
		17126	ORZIVECCHI	BS
		17200	VILLACHIARA	BS
9		17007	ARTOGNE	BS

	UNIONE DELLA BASSA VALLE CAMONICA	17079	GIANICO	BS
		17142	PIAN CAMUNO	BS
10	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA DI CETO, CIMBERGO, PASPARDO	17050	CETO	BS
		17054	CIMBERGO	BS
		17135	PASPARDO	BS
11	UNIONE MEDIA VALLE CAMONICA – CIVILTA' DELLE PIETRE	17027	BRAONE	BS
		17035	CAPO DI PONTE	BS
		17049	CERVENO	BS
		17094	LOSINE	BS
		17124	ONO SAN PIETRO	BS
12	UNIONE DI COMUNI DELLA VALSAVIORE	17016	BERZO DEMO	BS
		17047	CEDEGOLO	BS
		17051	CEVO	BS
		17175	SAVIORE DELL'ADAMELLO	BS
		17176	SELLERO	BS
13	UNIONE DEI COMUNI LARIO E MONTI	13026	BLEVIO	CO
		13098	FAGGETO LARIO	CO
		13161	NESSO	CO
		13186	POGNANA LARIO	CO
		13223	TORNO	CO
		13236	VELESO	CO
		13246	ZELBIO	CO
14		13024	BIZZARONE	CO

		13099	FALOPPIO	CO
	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA TERRE DI FRONTIERA	13199	RONAGO	CO
		13228	UGGIATE-TREVANO	CO
15	UNIONE LOMBARDA DEI COMUNI DI CALVATONE E TORNATA	19009	CALVATONE	CR
		19106	TORNATA	CR
16	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA CASALBUTTANO ED UNITI, CORTE DE' CORTESI CON CIGNONE	19016	CASALBUTTAN O ED UNITI	CR
		19032	CORTE DE' CORTESI CON CIGNON	CR
17	UNIONE LOMBARDA DEI COMUNI OGLIO-CIRIA	19033	CORTE DE' FRATI	CR
		19050	GRONTARDO	CR
		19063	OLMENETA	CR
		19093	SCANDOLARA RIPA D'OGLIO	CR
18	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA DEI FONTANILI	19019	CASALETTO DI SOPRA	CR
		19086	ROMANENGO	CR
		19104	TICENGO	CR
19	UNIONE LOMBARDA DEI COMUNI MUNICIPIA	19031	CINGIA DE' BOTTI	CR
		19061	MOTTA BALUFFI	CR
		19092	SCANDOLARA RAVARA	CR
20	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA PALVARETA NOVA	19090	SAN GIOVANNI IN CROCE	CR

		19091	SAN MARTINO DEL LAGO	CR
		19096	SOLAROLO RAINERIO	CR
		19115	VOLTIDO	CR
21	UNIONE LOMBARDA DEI COMUNI DI PIADENA E DRIZZONA	19042	DRIZZONA	CR
		19071	PIADENA	CR
22	UNIONE LOMBARDA SORESINESE	19003	ANNICCO	CR
		19004	AZZANELLO	CR
		19022	CASALMORANO	CR
		19027	CASTELVISCONTI	CR
		19047	GENIVOLTA	CR
		19065	PADERNO PONCHIELLI	CR
23	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA TERRE DELL'OGLIO	19045	GABBIONETA-BINANUOVA	CR
		19064	OSTIANO	CR
		19114	VOLONGO	CR
24	UNIONE DEI COMUNI CENTRO VALSASSINA E DELLA GRIGNA SETTENTRIONALE	97025	CORTENOVA	LC
		97064	PARLASCO	LC
		97070	PRIMALUNA	LC
25	UNIONE DEI COMUNI DELLA VALVARRONE	97041	INTROZZO	LC
		97077	SUEGLIO	LC
		97081	TREMENICO	LC

		97089	VESTRENO	LC
26	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA DELLA VALLETTA	97092	LA VALLETTA BRIANZA	LC
		97074	SANTA MARIA HOE'	LC
27	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA OLTREDDA LODIGIANO	98001	ABBADIA CERRETO	LO
		98003	BOFFALORA D'ADDA	LO
		98024	CORTE PALASIO	LO
		98025	CRESPIATICA	LO
28	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA FOEDUS	19023	CASTELDIDONE	CR
		19083	RIVAROLO DEL RE ED UNITI	CR
		20050	RIVAROLO MANTOVANO	MN
		19101	SPINEDA	CR
29	UNIONE DELLE TORRI	20024	GAZOLDO DEGLI IPPOLITI	MN
		20032	MARIANA MANTOVANA	MN
		20041	PIUBEGA	MN
30	UNIONE DEI COMUNI ISOLA MANTOVANA	20040	PIEVE DI CORIANO	MN
		20046	QUINGENTOLE	MN
		20049	REVERE	MN
		20056	SAN GIACOMO DELLE SEGNATE	MN

		20058	SAN GIOVANNI DEL DOSSO	MN
		20060	SCHIVENOGLIA	MN
		20067	VILLA POMA	MN
31	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA TERRE D'OGLIO	20020	COMMESSAGGIO	MN
		20025	GAZZUOLO	MN
		20059	SAN MARTINO DALL'ARGINE	MN
32	UNIONE LOMBARDA DEI COMUNI DI BASIANO E MASATE	15014	BASIANO	MI
		15136	MASATE	MI
33	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA DEI NAVIGLI	15235	VERMEZZO	MI
		15246	ZELO SURREGONE	MI
34	AGORA' UNIONE DI COMUNI	18084	LUNGAVILLA	PV
		18174	VERRETTO	PV
35	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA DELL'ALTA VALLE VERSA	18074	GOLFERENZO	PV
		18096	MONTECALVO VERSIGGIA	PV
		18183	VOLPARA	PV
36	UNIONE CAMPOSPINOSO ALBAREDO	18002	ALBAREDO ARNABOLDI	PV
		18026	CAMPOSPINOSO	PV
37	UNIONE MICROPOLIS	18047	CERVESINA	PV
		18108	PANCARANA	PV
38		18111	PIETRA DE' GIORGI	PV

	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA COLLINE D'OLTREPO	18125	ROCCA DE' GIORGI	PV
		18082	LIRIO	PV
39	UNIONE LOMBARDA DEI COMUNI DI FRASCAROLO E TORRE BERETTI E CASTELLARO	18065	FRASCAROLO	PV
		18156	TORRE BERETTI E CASTELLARO	PV
40	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA DI LOMELLO E GALLIAVOLA	18066	GALLIAVOLA	PV
		18083	LOMELLO	PV
41	UNIONE LOMBARDA DEI COMUNI OLTREPADANI	18054	CORANA	PV
		18191	CORNALE E BASTIDA	PV
		18149	SILVANO PIETRA	PV
42	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA DELL'OLTREPO' CENTRALE	18057	CORVINO SAN QUIRICO	PV
		18101	MORNICO LOSANA	PV
		18105	OLIVA GESSI	PV
43	UNIONE DEI COMUNI DI PIEVE DEL CAIRO E GAMBARANA	18067	GAMBARANA	PV
		18113	PIEVE DEL CAIRO	PV
44	UNIONE DEI COMUNI DI PIEVE PORTO MORONE, BADIA PAVESE E MONTICELLI PAVESE	18006	BADIA PAVESE	PV
		18099	MONTICELLI PAVESE	PV
		18114	PIEVE PORTO MORONE	PV
45	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA PRIMA COLLINA	18029	CANNETO PAVESE	PV
		18036	CASTANA	PV
		18097	MONTESCANO	PV
46		18145	SAN ZENONE AL PO	PV

	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA DI SPESSA E SAN ZENONE AL PO	18152	SPESSA	PV
47	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA TERRE VISCONTEE BASSO PAVESE	18013	BELGIOIOSO	PV
		18063	FILIGHERA	PV
		18158	TORRE DE' NEGRI	PV
48	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDI DEL TIDONE PAVESE	18028	CANEVINO	PV
		18132	RUINO	PV
		18170	VALVERDE	PV
49	UNIONE LOMBARDA DI VERRUA PO E REA	18119	REA	PV
		18175	VERRUA PO	PV
50	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA DI ZERBO E COSTA DE' NOBILI	18058	COSTA DE' NOBILI	PV
		18188	ZERBO	PV
51	UNIONE DEI COMUNI DI SPRIANA E TORRE DI SANTA MARIA	14062	SPRIANA	SO
		14067	TORRE DI SANTA MARIA	SO
52	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA DELLA VALMALENCO	14013	CASPOGGIO	SO
		14019	CHIESA IN VALMALENCO	SO
		14036	LANZADA	SO
53	UNIONE TERRAE NOBILIS	19028	CELLA DATI	CR
		19040	DEROVERE	CR
		19099	SOSPIRO	CR
54		15082	COLTURANO	MI

	UNIONE DEI COMUNI SUD EST MILANO "PARCO DELL'ADDETTA"	15101	DRESANO	MI
		15244	VIZZOLO PREDABISSI	MI
55	UNIONE DEI COMUNI OVEST LAGO VARESE	12009	BARDELLO	VA
		12018	BREGANO	VA
		12095	MALGESSO	VA
56	UNIONE DI COMUNI CASTELLI MORENICI	20034	MEDOLE	MN
		20044	PONTI SUL MINCIO	MN
57	UNIONE DEL DELMONA	19046	GADESCO PIEVE DEL MONA	CR
		19068	PERSICO DOSIMO	CR
58	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA TERRE DI PIEVI E CASTELLI	19008	CA' D'ANDREA	CR
		19053	ISOLA DOVARESE	CR
		19070	PESSINA CREMONESE	CR
		19107	TORRE DE PICENARDI	CR
59	UNIONE DI COMUNI DELLA VALTENESI	17109	Moniga del Garda	BS
		17102	Manerba del Garda	BS
		17180	Soiano del Lago	BS
		17129	Padenghe sul Garda	BS
60	UNIONE DI COMUNI MINCIO PO	20062	Serravalle a Po	MN
		17102	Sustinente	MN
61		12001	Agra	VA

	UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA PREALPI	12061	Curiglia con Monteviasco	VA
		12065	Dumenza	VA
		12129	Tronzano Lago Maggiore	VA
62	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA TERRE DEI MALASPINA	18042	Cecima	PV
		18117	Ponte Nizza	PV
63	UNIONE LOMBARDA DI COMUNI SEI OLTREPÒ	20006	Borgofranco sul Po	MN
		20009	Carbonara di Po	MN
		20023	Felonica	MN
		20029	Magnacavallo	MN
		20042	Poggio Rusco	MN
		20061	Sermide	MN
64	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA SAN GIORGIO E BIGARELLO	20057	San Giorgio di Mantova	MN
		20004	Bigarello	MN
65	UNIONE DI COMUNI UNIONE LODIGIANA GRIFONE	98008	Casaletto Lodigiano	LO
		98012	Caselle Lurani	LO
66	UNIONE DI COMUNI BORGHI E VALLI D'OLTREPO'	18016	Borgo Priolo	PV
		18017	Borgoratto Mormorolo	PV
		18098	Montesegale	PV
		18126	Rocca Susella	PV
67		18008	Barbianello	PV

	UNIONE COMUNI LOMBARDI VALLE DEL PO	18115	Pinarolo Po	PV
68	UNIONE LOMBARDA DI COMUNI FLUVIALIS CIVITAS	19048	Gerre de' Caprioli	CR
		19074	Pieve d'Olmi	CR
		19089	San Daniele Po	CR
		19103	Stagno Lombardo	CR
69	UNIONE LOMBARDA DEI COMUNI CENTURIATI DI BONEMERSE E MALAGNINO	19006	Bonemerse	CR
		19056	Malagnino	CR
70	UNIONE DI COMUNI OLTREPO LOMBARDO	18025	Calvignano	PV
		18064	Fortunago	PV
71	UNIONE DI COMUNI DI CAMPARADA E LESMO "PRIME TERRE DI BRIANZA"	108014	Camparada	MB
		108026	Lesmo	MB
72	UNIONE LOMBARDA DEI COMUNI DI BELLUSCO E MEZZAGO	108006	Bellusco	MB
		108031	Mezzago	MB
73	UNIONE DI COMUNI LOMBARDA ADDA MARTESANA	15016	Bellinzago Lombardo	MI
		15122	Liscate	MI
		15178	Pozzuolo Martesana	MI
		15224	Truccazzano	MI