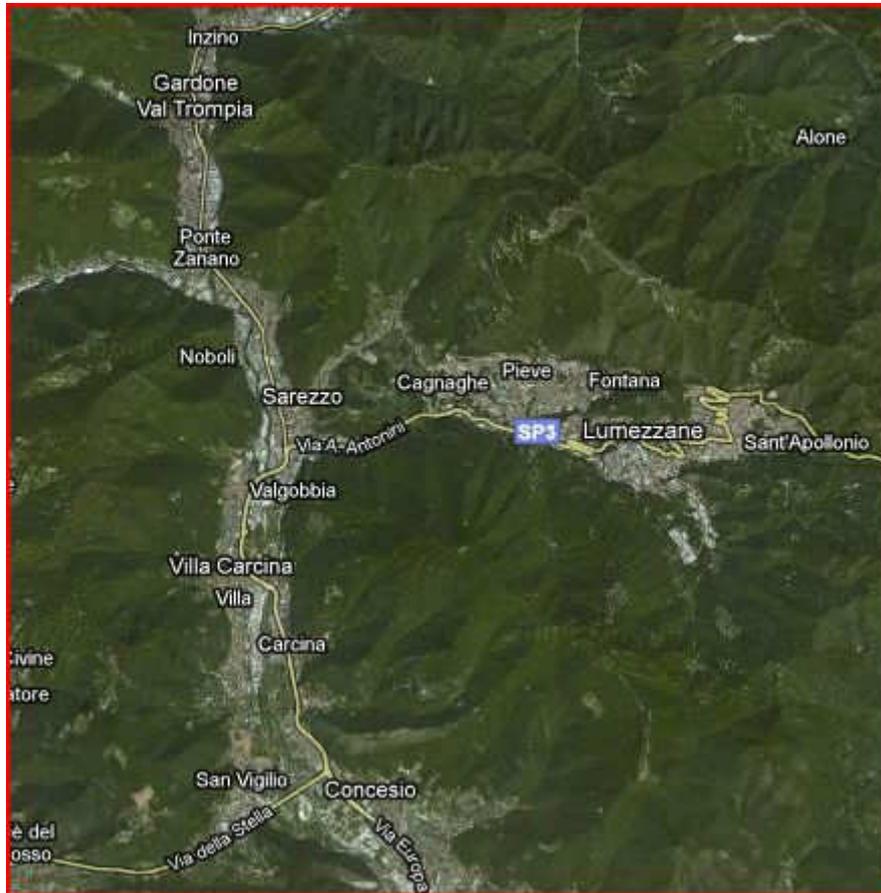


# Una città della Val Trompia.

Le potenzialità, i costi, i rischi, i vantaggi di un'Unione amministrativa della Val Trompia



**Lavoro di ricerca a cura del Dott. Andrea Tiraboschi per il comune di Lumezzane**

*"Le Unioni dei comuni [...] non sono solo gestione associata di servizi, ma uno strumento con cui gli amministratori provano a riprendersi in mano il governo e lo sviluppo del territorio. E' una realtà che il singolo comune abbia un peso limitato. D'altra parte è vero che molte Unioni hanno dato vita a veri e propri piani di sviluppo. Quando ci si mette insieme è quasi ovvio che si pensi a quale sarà il destino del territorio e ci si confronti su queste prospettive"(Guerra)*

# INDICE

## **Introduzione**

### **1. Una fotografia della Val Trompia.**

#### 1.1 Le principali variabili.

##### 1.1.1 Andamento demografico

##### 1.1.2 La struttura economica in Val Trompia

##### 1.1.3 Le imprese artigiane

#### 1.2 Un'analisi del territorio da un punto di vista amministrativo-politico.

### **2. Le possibili alternative di unione amministrativa-politica.**

#### 2.1 Associazione dei servizi

#### 2.2 Unione dei comuni

##### 2.2.1 La normativa

##### 2.2.2 L'esperienza in Italia

#### 2.3 La fusione

#### 2.4 Un confronto con l'Europa

### **3. Un possibile comune allargato.**

#### 3.1 Mission e vision di un'Unione amministrativa

##### 3.1.1 Vision

##### 3.1.2 Mission

#### 3.2 Criteri per l'integrazione amministrativa

##### 3.2.1 Criteri economici-politologici per determinare la dimensione ottimale di un ente locale

#### 3.3 Fusione o Unione?

##### 3.3.1 Confronto fra Fusione e Unione

### **4. L'Unione dei comuni: quale percorso e quali attori.**

## **Ringraziamenti**

## **Bibliografia**

## Introduzione

Al momento della scrittura di questo studio, la situazione nazionale e internazionale presenta un quadro di instabilità politica e economica mai affrontate dall'Italia. Tale contesto incrementa il grado di difficoltà di analisi di un territorio, già di per sé complesso, come la Val Trompia.

Le risorse disponibili, il quadro giuridico, lo stesso sistema politico-economico possono mutare repentinamente e tale dato deve essere tenuto ben presente nella lettura di questo lavoro. Difatti la precisione e l'accuratezza, sempre con la possibilità umana di errare, sono possibili solo nella fotografia dei trend attuali del territorio. La seconda parte invece, quella più di analisi e proposta, è condizionata da dati e elementi che possono variare e mutare nel breve periodo. E' impossibile persino sapere quale sarà il quadro normativo relativo alle istituzioni locali anche solo per un range temporale di pochi mesi, incertezza incrementata dalle recenti manovre economiche dell'estate 2011 e dalle loro continue modifiche succedutesi e non ancora terminate.

Inoltre i trasferimenti statali e l'autonomia fiscale degli enti locali sono soggetti a un quadro di forte diminuzione. L'entità di tale diminuzione non è trascurabile in quanto incide sia sui servizi essenziali, ad esempio il taglio al fondo per l'assistenza e la disabilità, che, in un'ottica più ampia, su qualsiasi capacità d'investimento di lungo periodo dell'ente locale.

Con tali premesse, si invita a rivalutare o integrare successivamente il lavoro con gli elementi che nell'arco dei prossimi due anni emergeranno. I due anni non sono casuali poiché entro il 2014 dovrebbe entrare in vigore il federalismo fiscale, il quale tuttavia consta ancora di un forte grado di indefinizione, e la "Carta delle autonomie", con la revisione dell'attuale sistema istituzionale. Il federalismo fiscale prevede nuove entrate per l'ente locale (e.g.: IMU) ma anche la previsione di un meccanismo di entrata detto del costo standard. Tale meccanismo prevede che sarà lo stato centrale a distribuire le risorse per ogni servizio minimo in capo all'ente locale secondo il relativo costo standard stimato. Tuttavia le dinamiche complesse attualmente in corso, interne ed esterne all'Italia, come le debolezze dell'economia italiana e la situazione compromessa dei conti nazionali, possono condizionare pesantemente l'attuazione delle citate riforme.

In questo contesto di forte incertezza, tuttavia si possono sottolineare tre tendenze consolidate e difficilmente modificabili: il ruolo delle aree territoriali in termini di competitività nazionale e internazionale, la dinamica delle leve sociali ed economiche e la scarsità sempre crescente di risorse.

**Il venir meno delle risorse a disposizione** del comune è ormai un dato di fatto e negli ultimi anni l'ente si è visto progressivamente ridurre il suo potere decisionale e di imposizione a causa di tre fattori che affronteremo successivamente: il patto di stabilità interno, il congelamento delle tasse locali (ora in via di scongelamento) e la diminuzione dei trasferimenti statali. Questi elementi non sono inoltre attualmente compensati da un maggiore decentramento della fiscalità, il quale come detto dovrà ancora attendere.

Una seconda dinamica importante è visibile a livello europeo e internazionale. All'interno di un fenomeno in ulteriore evoluzione di globalizzazione dei mercati, non solo dei prodotti ma anche della forza lavoro, **la competizione è possibile solamente per aree vaste**. Esempi in Italia sono il Grana padano o il Brunello da Montalcino, ma anche in Europa i soggetti che riescono a tenere sul mercato sono quelli che rappresentano aree vaste, distretti specializzati fortemente innovati o reti d'impresе, in cui si sono individuati un modello cooperativo o un prodotto/processo di qualità su cui investire.

L'ultimo importante cambiamento per altro non molto recente è **la scarsa capacità attuale dell'istituzione Comune di intervenire con politiche efficaci**. Questo è accaduto non perché le leve su cui si può agire siano cambiate, anzi, sono incrementate nel lungo periodo. Tuttavia esse hanno perso salienza e importanza per via della progressiva interrelazione dei territori, la quale ha significato sradicamento territoriale del sistema produttivo ma anche, per certi versi, di quello sociale.

Il lavoro in conclusione ha l'obiettivo di individuare le traiettorie di una possibile ridefinizione del territorio, in cui gli attuali confini amministrativi e la governance complessiva vengono rielaborate.

La trattazione si suddivide in tre parti: un'analisi per macrodati della situazione attuale della media Valtrompia, il dato legislativo attuale in materia di unione comuni/fusione/associazione con un ampliamento di alcuni riferimenti ad esperienze nazionali simili e infine una proposta di Unione dei comuni.. Quest'ultimo capitolo si articola nella individuazione della mission e vision del comune allargato, nella definizione della dimensione ottima di un ente locale e infine di un percorso per la creazione dell'Unione stessa.

# 1. Una fotografia della Val Trompia

Come oggetto di analisi sono stati considerati i comuni di Concesio, Sarezzo, Villa Carcina, Lumezzane e Gardone Val Trompia.

## 1.1 Le principali variabili

### 1.1.1 Andamento demografico

La popolazione della media Val Trompia (75.198 a dicembre 2010, rif. **Tab. e grafico 1.1**) ha visto una rapida crescita negli ultimi anni. Dal 1991 al 2010 la popolazione è incrementata mediamente del 10% e i comuni con forte natalità sono Concesio e Sarezzo con un aumento del 18%. Caso invece anomalo è Lumezzane che vede una crescita del solo 1% pur essendo il maggior comune con i suoi 24.000 abitanti. (rif. **Tab. e grafico 1.2**)

Gran parte di questo incremento lo si deve all'immigrazione straniera, la quale ora rappresenta tra il 9% e il 14% della popolazione totale (rif. **Tab. e grafico 1.4**). Dal 2005 il tasso di incremento della popolazione straniera è stata del 3% circa tranne per Gardone, nel quale l'aumento ha raggiunto un 6%. L'etnia maggiore insediatesi è quella pakistana che rappresenta, da un minimo del 17% nel comune di Concesio della popolazione straniera, a un massimo del 41% in Lumezzane. Per il resto la situazione è molto variegata. A Sarezzo i pakistani rappresentano il 30%, i marocchini sono una presenza importante con un 15% mentre il resto della popolazione si suddivide in senegalesi, albanesi, rumeni, moldavi per circa un 7% ciascuno. Molto frastagliata la situazione anche a Villa Carcina nonostante la presenza ampia di pakistani, pari al 32%. Abbiamo difatti un 10% di albanesi mentre il restante 60% di popolazione si suddivide pressoché equamente in altre etnie più o meno consistenti. A Gardone abbiamo una situazione simile, i pakistani rappresentano però solo un 22%, abbiamo una presenza importante di africani dal Marocco, dal Burkina Faso, dal Ghana e dal Senegal, i quali complessivamente rappresentano un 43% circa. Abbiamo poi immigrati dall'est Europa che coprono gran parte della restante popolazione. Lumezzane è il paese più omogeneo dal lato della popolazione straniera, avendo un 42% di pakistani mentre il resto delle etnie sono rappresentate per circa un 5% ognuna. Da rilevare, a contrario del resto dei comuni, una forte presenza di Tunisini. Concesio è il caso limite e probabilmente risente della vicinanza al fondo valle. La presenza dei pakistani è limitata a un 17% mentre gli abitanti provenienti dall'est Europa, albanesi e rumeni, rappresentano un 40%. Importante presenza infine di immigrati provenienti dal Bangladesh, dall'Ucraina e dalla Moldova. La presenza africana è minore. (rif. **Tab. e grafico 1.5**)

Per quanto riguarda le fasce d'età della popolazione, vediamo un'omogeneità complessiva senza troppe differenze, con una presenza del 30% di giovani, un 50% di abitanti in fase lavorativa e produttiva mentre un 20% di anziani. Infine possiamo affermare che Sarezzo parrebbe essere il comune più giovane mentre Gardone Val Trompia quello più anziano. (rif. **Tab. e grafico 1.3**)

### 1.1.2 La struttura economica in Val Trompia

Rispetto la provincia, la struttura economica in Val Trompia è caratterizzata da una forte concentrazione nel manifatturiero, in particolare lavorazione metalli. Difatti tale settore rappresenta circa il 26% del totale delle imprese e, se si considera la distribuzione della forza lavoro, si arriva addirittura a coprire il 58% della stessa. In sostanza il manifatturiero anche non artigiano, il quale peraltro nel settore incide per il 66,22% delle imprese ma "solo" per il 32,33% degli addetti, è l'ossatura portante della valle stessa.

A stretto giro in termini di numero di imprese si colloca il commercio all'ingrosso al 23%, che tuttavia riesce a occupare solo il 12% dei lavoratori. Pertanto si desume una forte presenza in termini di struttura ma con una minore capacità di incidenza sul mercato del lavoro.

In terza posizione si colloca il settore delle costruzioni che rappresenta il 13% delle imprese totali. Questo settore è prevalentemente artigiano, con percentuali che coprono l'80% per sedi e il 73% per addetti. Risulta essere molto più omogeneo rispetto al manifatturiero in termini di distribuzione territoriale.

Le altre attività di un certo rilievo risultano essere quelle dei servizi all'industria (della logistica, del trasporto e magazzinaggio), della ristorazione e dell'alloggio e del settore di commercio immobiliare. Rappresentano tutti e tre all'incirca un 7% dell'insediamento produttivo, raggiungendo pertanto un 21% totale.

Gli altri settori risultano essere residuali. In particolare l'agricoltura si è progressivamente ridotta e rappresenta ora solo 2% dell'insediamento complessivo e addirittura uno 0,7% per addetti, nonostante essa abbia rappresentato a lungo un importante volano di sviluppo.

Rispetto al dato provinciale notiamo che la Val Trompia presenta un insediamento produttivo molto caratterizzante, con i tre principali settori (manifatturiero, commercio e costruzioni) che insieme arrivano a coprire addirittura l'82% delle imprese. Il merito va ovviamente al manifatturiero, mentre il commercio risulta essere in linea con la media provinciale ma perde il primato mentre le costruzioni sono invece al di sotto della media. (rif. distribuzione addetti **Tab. 2.1 e grafico 2.1**; rif. distribuzione sedi **Tab. 2.2 e grafico 2.3**)

All'interno dei comuni notiamo una distribuzione variegata i cui estremi sono rappresentati da Lumezzane e Concesio. A Lumezzane la presenza forte industriale e artigianale nel manifatturiero copre il 69% della forza lavoro e il 35% per insediamento. A Concesio invece il settore pare essere molto ridotto, rappresentando solo un 45% per forza lavoro e un 17% per sedi, la metà di Lumezzane. Concesio difatti pare essere un centro forte per i servizi all'industria e il commercio all'ingrosso. Tali settori rappresentano rispettivamente l'8% e il 27% per insediamento e un 8% e un 17% per forza lavoro. Lumezzane al contrario risulta essere l'ultimo comune in proporzione col suo tessuto produttivo nel settore del commercio, il quale difatti rappresenta solo l'8% per insediamento e solo il 19% per forza lavoro contro, come già affermato, il 27% e il 17% di Concesio

Gli altri comuni presentano caratteristiche più omogenee. Emergono 3 dati in particolare. Le costruzioni appaiono contratte a Lumezzane, ricoprendo soltanto un 5%, mentre negli altri paesi rappresentano dall'8% al 11%. Il dato della forza lavoro in questo settore è omogeneo in tutto il territorio, tra il 12-15%. Il settore invece dei servizi all'industria, ossia logistica, servizi alle imprese, altro è sviluppato in modo omogeneo (circa l'8%) tranne a Lumezzane dove arriva solo al 3%.

Infine è da rilevare il forte sviluppo a Gardone Val Trompia del settore della ristorazione e dell'alloggio, che sempre a Lumezzane ha il suo punto debole con solo il 3%. (rif. distribuzione addetti **Tab. 2.1 e grafico 2.2**; rif. distribuzione sedi **Tab. 2.2 e grafico 2.4**)

### Le imprese artigiane

L'impresa artigiana in Val Trompia rappresenta un dato peculiare rispetto alla provincia bresciana. Quasi ovunque il settore della costruzione e le attività manifatturiere raggiungono insieme il 68%, ma in Val Trompia i rapporti fra questi settori sono ribaltati. Solo Concesio e Villa Carcina sembrano uniformarsi in linea di massima al dato provinciale

Rispetto a un dato difatti medio dell'azienda artigiana in cui si vede le costruzioni al 40,6% e il manifatturiero al 28,3%, a Lumezzane abbiamo addirittura un 53% di manifatturiero, a Gardone un 48% e a Sarezzo un 43%. Il settore delle costruzioni costituisce all'incirca una quota che va dal 20 al 30%. Villa Carcina e Concesio inoltre vedono molto più ampio l'artigianato, pari a circa un 33%, grazie ad altri settori, come trasporto e magazzinaggio, commercio.

Abbiamo voluto mettere attenzione solo sulle attività manifatturiere e le costruzioni, poiché sono settori più rappresentativi delle imprese artigiane. Difatti, se calcoliamo l'incidenza di tali settori sul totale delle imprese artigiane, essi rappresentano dal 65% all'85% delle imprese sia per sedi che per addetti nei comuni. (rif. **Tab. 2.3 e Tab. 2.4**; **grafici 2.5, 2.6 e 2.7**)

Riguardo l'andamento della natalità-mortalità, le imprese artigiane hanno registrato in Val Trompia un calo massimo del 3,7% a Villa Carcina, mentre negli altri paesi rimane sostanzialmente stabile il numero, con l'eccezione virtuosa di Sarezzo che aumenta le proprie imprese fino a un 1,7%. Stiamo parlando di numeri assoluti comunque molto piccoli.

A livello provinciale il calo è stato del 3,6 per il manifatturiero, soprattutto per la fabbricazione di prodotti in metallo e anche le costruzioni sono in difficoltà, soprattutto rispetto alla costruzione ex novo di edifici.

## 1.2 Un'analisi del territorio da un punto di vista amministrativo-politico

I 5 comuni considerati per la nostra analisi sono: Concesio, Villa Carcina, Sarezzo, Gardone Val Trompia e Lumezzane. Essi hanno caratteristiche molto simili per grandezza popolazione e struttura economica, con la sola eccezione di Concesio che è più orientato ai servizi. Essi fanno parte a livello istituzionale della provincia di Brescia e della comunità montana Val Trompia.

I servizi associati sono gestiti in generale in tre modi: tramite la comunità montana con il braccio esecutivo Civitas s.r.l, tramite l'Azienda Servizi Valtrompia Spa e con alcune convenzioni singole fra uno o più comuni.

L'azienda Civitas S.r.l. venne costituita in data 27 dicembre 2005 con intero capitale della Comunità Montana allo scopo di gestire i Consultori familiari e per lo svolgimento di funzioni e attività afferenti i servizi sociali e culturali della Val Trompia. Ora è compartecipata anche dai comuni a seconda della popolazione per un totale del 40%. I comuni della val Trompia da noi considerati detengono il 25,64% della società. La società gestisce i servizi di consultorio familiare e adolescenziale, di tutela dei minori e alcuni servizi culturali. I consultori famigliari sono dislocati a Concesio, Sarezzo e Lumezzane e svolgono molteplici funzioni, soprattutto assistenza psicologica e medica per gravidanze, assistenza alla genitorialità, mediazione famigliare. Il consultorio per adolescenti invece è un servizio dedicato ai ragazzi, orientato soprattutto alle problematiche della sessualità e di stampo educativo. I consultori sono dislocati nelle stesse sedi di quelli famigliari. La tutela dei minori si occupa della presa in carico di minori soggetti all'autorità giudiziaria su cui è aperto un fascicolo presso il Tribunale per i Minorenni o presso il Tribunale Ordinario. Il servizio viene svolto da tre équipes su tutta la Val Trompia. Lumezzane rientra nella parte alta, Concesio in quella bassa mentre gli altri tre nella media valle.

Infine sul lato culturale Civitas collabora con la Comunità Montana per la gestione del sistema museale, archivistico e bibliotecario.

I servizi gestiti ancora in comune con la comunità Montana sono la protezione civile, l'assistenza e i servizi alla persona, in particolare l'assistenza domiciliare e sportello immigrati, i sistemi informativi, urbanistica e gestione territorio nel termine della gestione della misura catastale e aggiornamento bonifica banca dati catastale. Infine rientrano nei servizi associati il difensore civico, l'anagrafe e la parte relativa alla statistica. Tuttavia non tutti i comuni della media Valtrompia hanno aderito a tutti i servizi. Nel servizio anagrafe non rientra Concesio, mentre il difensore civico non è condiviso da Gardone. I sistemi informativi vedono l'esclusione di Concesio e Lumezzane e lo stesso accade per la gestione museale.

Nell'anno 2010 sono state approvate 3 nuove convenzioni relative all'organizzazione e personale, la gestione tributi e i servizi turistici. Le attività riguardano il trattamento economico giuridico del personale, il piano della trasparenza, procedure concorsuali, ici, tarsu, tia, convenzione con l'agenzia delle entrate per la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo. Infine la terza convenzione si propone di gestire congiuntamente la comunicazione e l'informazione per le manifestazioni, la loro realizzazione, coordinamento e promozione.

Tutti i servizi sono organizzati in uffici centrali presso la comunità montana e in servizi locali localizzati presso i comuni.

Recentemente infine si è approvata la gestione coordinata del SUAP, l'implementazione della quale risulta essere ancora in piena fase di svolgimento, e la gestione associata di parchi e servizi per la tutela ambientale.

Per quanto riguarda invece l'Azienda Servizi Valtrompia, essa gestisce i seguenti servizi:

- **il Servizio Idrico Integrato** nei Comuni di Gardone Val Trompia, Sarezzo, Villa Carcina, Lumezzane e altri.

- **il Servizio Fognatura e Depurazione** nel comune di Concesio.
- **il Servizio di Gestione Calore** nei Comuni di Sarezzo, Villa Carcina, Gardone Valtrompia e negli edifici della Comunità Montana.
- **il Servizio di Igiene Urbana** nei Comuni di Gardone Val Trompia, Sarezzo, Villa Carcina e altri.
- **il Servizio di Distribuzione Gas** nei Comuni di Gardone Val Trompia, Sarezzo, Villa Carcina e Lumezzane. Ora in discussione con la pubblicazione degli ambiti ottimali.

Ogni delega per l'esercizio in forma associata è accompagnata da una convenzione in cui vengono specificati i compiti e gli uffici con cui esercitare i servizi. E' abbastanza complicato analizzare l'effettiva implementazione dei servizi associati e il loro grado di funzionalità. Ci limitiamo a rilevare che c'è uno sforzo importante di condivisione e di unione delle forze, il quale tuttavia è caratterizzato dall'assenza di un progetto organico e strategico. Difatti non appare esserci una sovrastruttura che riesca a coordinare tutti i servizi e produrre economie di scala e di scopo. Le tempistiche inoltre con cui dare vita alle forme associate e la loro implementazione risultano essere succubi alla volontà dei comuni. In particolare risulta limitante la diversa organizzazione e il diverso ambito dei servizi, essendo per ogni servizio diversa la consistenza dei comuni aderenti all'esercizio associato. In poche parole manca una strategia complessiva, pur essendo lodevole l'impegno di unificare e coordinare le forze.

Da un punto di vista politico le amministrazioni, pur essendo di orientamento politico diverso, condividono la necessità di una condivisione delle decisioni in un ambito sopra comunale, soprattutto in una prospettiva di capacità di competitività e di crescita del territorio. Difatti hanno dato vita recentemente a un percorso di "patto di sistema" che coinvolge sia le amministrazioni comunali che le organizzazioni degli imprenditori, degli artigiani dei lavoratori, dando vita a un lavoro organico di rilancio complessivo. Il percorso è appena avviato e pare esserci una condivisione di fondo dei problemi. Pertanto le prospettive in tal senso possono aiutare anche uno sviluppo e una ridefinizione amministrativa della media Val Trompia.

## 2. Le possibili evoluzioni politico-amministrative

### 2.1 L'associazione dei servizi : convenzione, accordo di programma, consorzi

L'associazione dei servizi è prevista sia dal testo unico degli enti locali (allegato **N.1**) che dalla legge regionale 19/2008 (allegato **N.2 B**) relativa all'esercizio associato dei servizi. In via ordinaria l'ambito è quello o della comunità montana o del distretto sociosanitario. Nel caso in analisi esistono dei servizi associati attivati, i quali sono delegati in via generale al bacino omogeneo della comunità montana. In particolare si è scelto come strumento di cooperazione il consorzio, stipulando convenzioni e dando vita a un nuovo soggetto giuridico, Civitas srl, che opera come braccio operativo della comunità montana e dei comuni. Esistono altre convenzioni e società pubbliche che operano sul territorio e rendono possibile l'associazione di servizi, come l'ASVT. Pertanto questo livello primo di condivisione di risorse e di esercizio congiunto dei servizi è già stato raggiunto, seppur con i limiti di cui abbiamo già parlato. Un'ulteriore possibile evoluzione sarebbe quella di attivare altre convenzioni o di attribuire al soggetto Civitas altre funzioni e competenze. Va da sé che i costi di transazione, di coordinamento e di controllo risultano sempre più onerosi senza una ristrutturazione complessiva dell'attuale quadro e della condivisione di una strategia unica.

### 2.2 L'unione dei comuni

#### 2.2.1 La normativa

A partire dal 1990 le varie riforme che si sono succedute a livello costituzionale, istituzionale e amministrativo hanno fortemente modificato il quadro delle autonomie locali. Di seguito percorriamo i passaggi fondamentali:

- **La legge n. 142/1990**, all'art. 26, aveva disciplinato ed introdotto il modello associativo dell'Unione di Comuni con forti vincoli: entro 10 anni si sarebbe dovuta

trasformare in fusione pena lo scioglimento mentre i comuni fondatori avrebbero potuto avere una popolazione non superiore a 5.000 abitanti tranne per un comune che poteva avere al massimo una popolazione di 10.000 abitanti. Pertanto la prima formulazione normativa dell'Unione dei comuni era elaborata solamente come strumento al fine di fondere due o più comuni di piccole dimensioni, non sicuramente come strumento invece di coordinamento e di esercizio condiviso di funzioni.

- **Dlgs n. 267/2000** - Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti locali, in cui l'articolo 32 ha riscritto il modello delle Unioni di Comuni concependolo sia come nuova istituzione che come strumento di esercizio congiunto dei servizi e anche di politiche coordinate. Esso ha normato le modalità di istituzione dell'unione stessa e gli organi che la rappresentano, ossia presidente, giunta e consiglio, con l'obbligo di rappresentanza delle minoranze. Inoltre attribuisce all'istituzione la potestà regolamentare per la propria organizzazione, per le funzioni e per i rapporti finanziari con i comuni facenti parte, e di una certa autonomia impositiva e finanziaria, concedendole le tasse e le tariffe corrispondenti ai servizi affidatele.
- **Il decreto n. 318 del 10 settembre 2000** del Ministero dell'interno ha poi regolamentato i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle Unioni di Comuni, fusioni e Comunità montane. Questi sono i parametri di massima contenuti nel DM per l'attribuzione del fondo nazionale a favore delle Unioni, fusioni e Comunità montane:
  - a. 15% ai Comuni derivanti da procedure di fusione;
  - b. 60% alle Unioni di Comuni;
  - c. 25% alle Comunità montane.

Per la quantificazione dei contributi spettanti, occorre tenere inoltre conto dei seguenti parametri:

- a. popolazione: il contributo per abitante è pari ad una percentuale del valore medio nazionale pro-capite dei contributi erariali. La percentuale è crescente per i comuni con popolazione minore di 20.000 abitanti e testimonia la volontà di incentivare maggiormente le aggregazioni tra Comuni più piccoli ;
  - b. numero degli Enti associati
  - c. servizi esercitati in forma associata: alle Unioni di Comuni o alle Comunità montane spetta un contributo pari ad una percentuale del totale delle spese sostenute in relazione al servizio/i esercitato.
- **Le Intese del 28 luglio 2005 e del 1° marzo 2006**. Tali Intese, siglate in sede di Conferenza Unificata Stato- Città- Regioni , hanno cercato di implementare la nuova normativa secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nel rispetto dell'autonomia degli enti. In particolare l'intesa del primo marzo 2006 ha fissato alcuni requisiti minimi per la gestione regionale delle risorse statali, impegnando la regione a deliberare in modo tale che non ci sia nessun limite di durata degli incentivi destinati ad Unioni di comuni e che siano premiate le gestioni associate effettivamente implementate.
  - **Legge n. 42 del 5 maggio del 2009**, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", nella quale tra i "Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali", all'art. 12, lettera f, si sancisce la "previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali";
  - **Legge n. 122 del 30 luglio 2010**. Essa ha previsto l'esercizio obbligatorio in associazione di tutte le funzioni fondamentali o in convezione o attraverso l'Unione dei

comuni per i piccoli comuni sotto i 5000 abitanti . Le Funzioni fondamentali sono: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni del settore sociale.

- **D. legge n.98/2011 e legge n.148/2011:** sono le manovre finanziarie effettuate dal governo Berlusconi a fronte della situazione economica instauratasi in Italia e in Europa negli ultimi mesi. Sono molte le novità ivi presenti, come una nuova formulazione del patto di stabilità interno in senso regionale, la lotta all'evasione fiscale con la compartecipazione dei comuni, la revisione delle funzioni, lo sblocco dell'aliquota irpef comunale, norme sulla rappresentanza istituzionale, la vendita di tutte le partecipazioni per i comuni al di sotto dei 30.000 abitanti delle società partecipate entro il 31/12/2011, salvo eccezioni. Questi elementi portano con sé allo stesso tempo opportunità e un buon grado di incertezza nel panorama futuro dei comuni. Va rilevato in particolare che l'ANCI e la maggioranza dei sindaci italiani hanno già attivato canali giudiziari e politici per riformulare tali normative e pertanto il panorama resta sicuramente molto incerto.
- **Codice delle autonomie:** ancora da definire nelle aule parlamentari e in sede di conferenza unificata;
- **Art.16-17-18 Legge regionale 19/2008:** prevedono espressamente che per ogni servizio o funzione il comune possa aderire ad una sola associazione così come possa aderire ad una sola Unione comunale. L'art. 18 in particolare stabilisce una serie di norme vincolanti e stringenti per la nascita e la vita dell'Unione, da cui ovviamente non si può prescindere. Per una lettura completa rimandiamo all'allegato **N.2.**

### 2.2.2 L'esperienza dell'Unione dei comuni in Italia

Dal rapporto di Cittalia (rif. bibliografia) emerge un quadro della situazione attuale dello strumento Unione dei comuni in Italia. Innanzitutto l'Unione è stata adottata da comuni che, complessivamente, rappresentano 25.000 abitanti. Difatti il 79% risultano all'interno di questa soglia mentre solo il 13% delle Unioni supera i 50.000 abitanti. Solo il 10% dei comuni inoltre, che costituiscono Unioni, ha una popolazione maggiore a 10.000 abitanti. Il secondo dato è che i comuni facenti parte dell'Unione sono per lo più omogenei fra loro, con alcune importanti eccezioni per popolosità e grandezza.

Gli elementi più interessanti emergono in realtà dall'analisi degli statuti e dall'effettiva loro applicazione. La maggioranza delle Unioni sono state costituite a tempo indeterminato, fatta salva la possibilità di uscirne. Nei **2/3** degli statuti si è sancito come obiettivo finale la fusione dei comuni stessi. In altri, pur non essendo citata, non è completamente esclusa.

L'Unione ha come compito principale l'esercizio associato di servizi, si dota di propria organizzazione e di personale nella prospettiva di una diminuzione o ridimensionamento degli organici comunali. Ha autonomia finanziaria, essendole devolute le tasse e le tariffe dei servizi delegati. Le forme di finanziamento sono molteplici.

Si riporta di seguito quelle più frequenti e ordinarie:

- introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati (riprende l'art. 32u.c. del Tuel);
- contributi statali, regionali e provinciali destinati alle forme associative, che il presidente ha cura di presentare;
- trasferimenti comunali proporzionali all'entità della popolazione residente in ciascun Comune;
- trasferimenti comunali proporzionali al territorio governato;
- trasferimenti comunali sulla base di criteri correlati alla specificità dei servizi conferiti in termini di tipologia e fruizione. I criteri sono talvolta stabiliti dal consiglio e talvolta

previsti già nelle deliberazioni con cui ciascun comune conferisce funzioni/servizi all'unione;

- trasferimenti comunali calcolati sulla base di altri criteri: infrastrutture, patrimonio abitativo;
- risorse da credito per investimenti: alcuni statuti prevedono la possibilità per le rispettive Unioni di ricorrere all'indebitamento, quasi sempre però previa autorizzazione dei singoli consigli comunali.

Il 75% delle Unioni ha visto progressivamente diminuire il trasferimento statale, compensato da un aumento di quello regionale ma in misura poco significativa. La spesa è caratterizzata soprattutto da spese correnti le quali hanno una grandezza 5 volte superiore a quella di investimento. Si desume la volontà di attribuire alle Unioni l'esercizio associato di servizi e non tanto un'autonomia di investimento.

L'Unione assume spesso anche un ruolo fortemente autonomo sul lato politico e organizzativo. Non solo un semplice braccio esecutivo quindi per i servizi ma una realtà politica con autonomia e capacità *"di rappresentare la comunità di coloro che risiedono nel proprio territorio e di concorrere a curarne gli interessi"*.

Per quanto riguarda la parte istituzionale, gli statuti hanno previsto quasi sempre 3 organi: il presidente, scelto fra i sindaci del comune per via elettiva o su turnazione, la giunta e il consiglio. Alcune volte la giunta è sostituita da organi di consultazione dei sindaci, come conferenza dei sindaci, consiglio dei delegati, ecc... Il consiglio ha potere di sfiduciare la giunta e il presidente, è formato frequentemente da un numero di consiglieri in misura uguale per ogni comune. Difatti in molti casi nonostante anche differenze consistenti, si è preferito dare vita a una rappresentanza per comune e non per abitanti.

Il dato reale consta una partizione a tre. 1/3 ha scelto una turnazione del presidente molto veloce a, 1/3 ha scelto una durata del mandato superiore all'anno, 1/3 addirittura simile al mandato del sindaco. Il consiglio è composto nel 56% dei casi, in presenza di disomogeneità dei comuni aderenti, e nel 65%, in caso di omogeneità, da un numero di quote uguali per tutti i comuni. Le quote proporzionali di solito afferiscono alla popolazione rappresentata e non al territorio. Riguardo l'organizzazione, al sud la giunta è costituita per lo più da consiglieri o addirittura rappresentanti partitici, mentre al nord sono previsti gli assessori e la presenza dei sindaci stessi. Nella maggioranza dei casi inoltre i sindaci sono membri di diritto dei consigli dell'Unione.

Ci sono inoltre dei meccanismi di cooperazione per supplire ai deficit di informazione e comunicazione in capo all'Unione non avendo contatti diretti con la popolazione locale. Il 30% delle Unioni ha attivato difatti strumenti di informazione più attivi quali bollettini, riviste e newsletter, mentre il 19% ha creato un ufficio relazioni con il pubblico.

Sotto il profilo dell'organico, le Unioni constano per il 55% dei casi constano fino a 10 unità, mentre quelle più strutturate risultano essere maggiormente presenti al nord e al centro Italia. Gli strumenti più utilizzati per il reclutamento sono l'assunzione diretta, pari a poco meno del 45%, e il trasferimento di personale dai comuni per un 30%. E' in atto quindi un progressivo snellimento delle macchine comunali. C'è anche un raggruppamento di forme di reclutamento variegato, come collaborazioni, tempo determinato che rappresentano complessivamente il 20%. E' da rilevare che al sud l'assunzione e il trasferimento sono forme sconosciute, mentre sono più utilizzati i contratti a termine. Al nord e al centro in presenza di Unioni più strutturate invece abbiamo percentuali consistenti di personale assunto o trasferito. Al nord addirittura il trasferimento è la tipologia di rapporto più diffusa.

Riguardo la gestione e la programmazione lo strumento più gettonato pare essere quello tradizionale del PEG, con il 79% dei casi, seguito dal bilancio preventivo (7%) e il bilancio sociale (5,2%).

Le funzioni esercitate sono numerose. Quella più delegata è la polizia municipale seguita da cultura, musei, biblioteche, protezione civile, servizi sociali e alla persona, informatizzazione dei servizi. Le Unioni gestiscono almeno 9 servizi e arrivano fino a un massimo di 29 conferimenti. L'aumento della qualità percepita dall'utenza ha riguardato i servizi di SUAP, del turismo, URP, infogiovani, sportelli al cittadino e i servizi demografici e anagrafe.

Infine per il successo dell'Unione si sono rilevati tre fattori principali: **relativa omogeneità territoriale, fiducia e visione politica comune tra i sindaci oltre che la prospettiva di un progresso quali - quantitativo nei servizi erogati.**

## 2.3 La fusione

La legge di riferimento in Lombardia, oltre l'articolo 15 del Tuel (allegato **N.3 A**), è la legge regionale 29/2006 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni provinciali e comunali, allegato **N.3 B**).

I primi articoli illustrano le finalità della legge, precisano i limiti per la denominazione toponomastica e i presupposti perché si possa procedere all'individuazione del comune. L'art.7-8 in particolare individuano la procedura da compiere e i soggetti implicati. La proposta proviene dai comuni e dagli elettori interessati, mentre il compito di promuovere la procedura in seno al consiglio regionale è della giunta comunale. La fusione è una pratica meno diffusa dell'Unione dei comuni, se non altro in Italia, a causa di un diffuso campanilismo e una tendenza centrifuga, anche se non ai livelli francesi.

## 2.4 Un confronto con l'Europa

L'associazionismo in Europa riscontra le specificità degli stati. In alcuni la densità abitativa è tale per cui il numero medio di abitanti per comune è superiore a 30.000. In nove paesi il numero medio è inferiore a 5000 abitanti, fra questi la Spagna e la Francia, mentre in Italia siamo attorno ai 7.500.

La Francia in particolare ha una storia di autonomia municipale simile a quella italiana. Difatti ha incontrato molte resistenze quando iniziò nel 1972 a incoraggiare la fusione fra comuni. Tuttavia, prevedendo adeguati incentivi finanziari e lasciando come criteri principali l'autodeterminazione e la volontarietà, ha ottenuto che circa il 90% dei comuni francesi attualmente siano all'interno di un agglomerato amministrativo a fiscalità propria, ovvero con la capacità di imporre nuove tasse e avere entrate proprie.

Il caso Francese infatti porta una duplice esperienza. Le forme di collaborazione, *d'intercommunalité*, sono sostanzialmente 2. La prima senza fiscalità propria, denominata "sindacato dei comuni", è sostanzialmente l'italiana associazione per l'esercizio congiunto dei servizi. La seconda tipologia invece è la "communautés", in cui rientrano le città metropolitane, le comunità di comuni (alias Unione dei comuni) e una forma particolare di aggregazione attorno a un comune di almeno di 15.000 abitanti.

E' importante l'esempio francese per le finalità che hanno spinto a ridimensionare la storica autonomia comunale francese, ben peggiore di quella italiana. Le leggi che hanno determinato tale rivoluzione hanno tempistiche diverse, addirittura quella della città metropolitane risale al 1966, ma presentano obiettivi simili. In primis lo sviluppo economico, sociale e culturale dei comuni associati, seguito a stretto giro dal governo della trasformazione del territorio e dall'esercizio di una serie di servizi di interesse collettivo. A ciò si aggiungono competenze più settoriali a seconda della forma concordata. Difatti l'intercommunalité ha competenze sostanzialmente limitate, addirittura si esplicita la realizzazione e gestione di strutture culturali e sportive e di attrezzature per le scuole elementari o la manutenzione delle strade. Mentre le comunità di agglomerazione, che potrebbero essere ricondotte a Unioni comunali della nostra pianura padana, caratterizzate da uno spazio territoriale urbano senza interruzione, oltre alle funzioni succitate comprendono funzioni più strategiche e di programmazione: risanamento, gestione di impianti idrici, protezione e valorizzazione dell'ambiente.

## 3. Un possibile il comune allargato

### 3.1 Mission e vision di un'unione amministrativa

Il processo di accentrimento della governance amministrativa di un territorio non è un risultato né scontato né che si autoinnesca. È una dinamica complicata o imposta o fortemente ricercata. Ci sono motivazioni, politiche, economiche, sociali e culturali che possono portare a un tale avvenimento. Storicamente la più importante è stata l'Unione di comuni esigui per popolazione e per territorio. Non si tratta tuttavia del nostro caso. I comuni di Lumezzane, Concesio, Sarezzo, Villa Carcina, Gardone val Trompia hanno numerosi abitanti e una struttura amministrativa consistente. L'esigenza di coordinamento e condivisione scelte nasce invece all'esterno dell'ente comune, ovvero da quello che abbiamo definito nell'introduzione la "complessità" del governo odierno del territorio.

I soggetti economici sono sempre più diventati internazionali e meno locali, operano sul territorio con uno sguardo molto più orientato al mondo che al territorio della valle. I rapporti sociali si sono liquefatti, risultando meno individuabili e più complessi da governare. Pensiamo all'immigrazione straniera, all'emigrazione giovanile, al pendolarismo valle-pianura, al problema delle reti di assistenza ad anziani e persone sole.

Allora il compito è definire il motivo e lo scopo di un'eventuale unione amministrativa e individuare quale strumento organizzativo è migliore per implementarla e di quali funzioni dotarla. Nell'ultima sezione, a conclusione dell'analisi, si proporrà un percorso politico per arrivare a tale obiettivo. Si chiede per tutto il capitolo tre di far riferimento alla tabella della Trend Analysis, ovvero la 3.2, per tutto il capitolo 3.

#### 3.1.1 Vision

L'ente comune è l'ente più prossimo ai cittadini. Difatti i governi locali sono in grado di interpretare meglio di altri livelli i bisogni, conoscono con precisione le caratteristiche economiche e sociali dei propri confini amministrativi e, di conseguenza, riescono ad adattare al meglio l'offerta dei servizi.

Questo è il compito storico del comune, ovvero interpretazione delle esigenze e relativa loro soddisfazione, con attenzione alle determinanti rilevanti del territorio.

Negli ultimi anni il ruolo dell'ente tuttavia è molto cambiato. Spesso difatti ci si è trovati di fronte o all'incapacità di comprendere i mutamenti della società, soprattutto in contesti ad elevata complessità e dinamicità, oppure di fronte all'impossibilità di intervenire concretamente nei fenomeni in atto, a causa dell'assenza di strumenti e poteri adeguati. A titolo di esempio si pensi al tema ambientale. La vivibilità del territorio è determinato da molti elementi, tra cui l'inquinamento derivante dalla produzione industriale, quello del vivere quotidiano (riscaldamento, scarichi), dal traffico. Come può il comune agire concretamente su queste variabili? In modo molto labile. Non ha poteri né strumenti per intervenire su fenomeni così ampi e soprattutto dipendenti dalla volontà del singolo individuo o impresa. Un altro esempio è quello relativo al fenomeno delle bandanti. Bisognerebbe domandarsi l'incidenza dell'assistenza domiciliare comunale sul totale degli anziani assistiti. Il caso di Milano, città sicuramente diversa e molto più grande, è esemplificante: su 100.000 anziani assistiti, solo 8000 sono in capo al servizio comunale. L'8%.

Perciò quale nuovo ruolo assumere all'interno del tessuto sociale-economico?

Dando per assodato il tema della fornitura dei servizi base, esso dovrà essere sempre più **un ruolo di connettore fra i vari nodi** che formano la società. Dovrà in sostanza cercare di coordinare le risorse e gli attori rilevanti del territorio affinché vengano raggiunti obiettivi di interesse pubblico insieme a quelli legittimi privati. Esso dovrà organizzarsi a rete e per processi, dovrà coinvolgere gli stakeholders sia in fase decisionale che nella realizzazione operativa delle decisioni.

#### 3.1.2 Mission

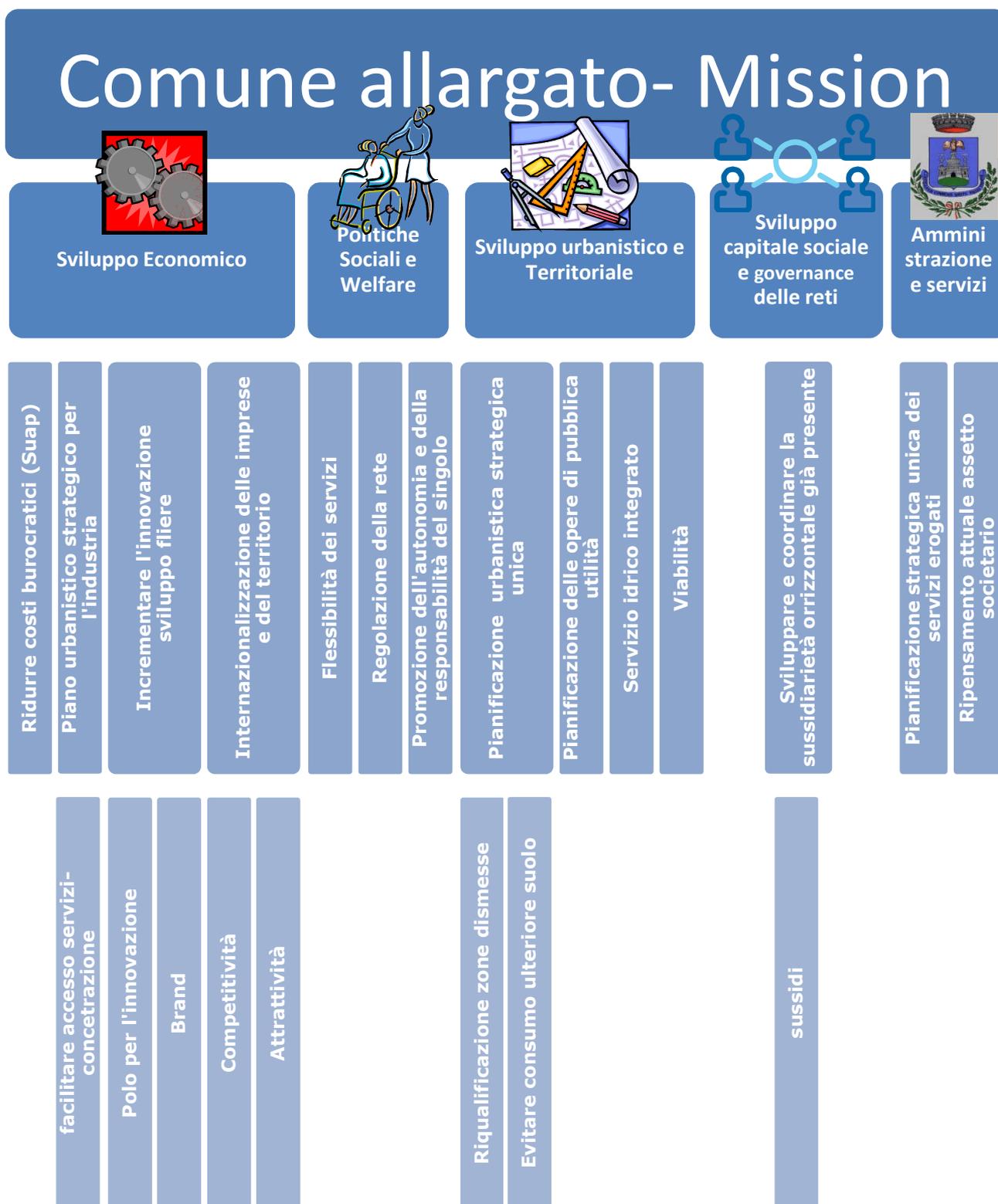
La mission è sostanzialmente l'insieme degli obiettivi che il nuovo ente dovrà porsi. I temi che sono emersi dal questionario sottoposto ai sindaci nell'autunno 2011 sono concreti e specifici: viabilità, connessione alla città di Brescia tramite metrò leggero, traffico viario, il tema del sistema idrico integrato,

il tema della riqualificazione del percorso formativo professionale, quello del rilancio del sistema produttivo ed economico.

Essi possono essere ricondotti a 5 macro- obiettivi propri di un comune connettore, a maggior ragione se "allargato" (vedi **Tab. 3.3**: gli obiettivi del comune allargato e **Tab. 3.2**, la Trend analysis):

- **Sviluppo economico:** la crisi economica, con ricadute in termini di mancato export e occupazionali, ha colpito la Valtrompia soprattutto fra il 2009 e il 2010. Tuttavia la crisi del manifatturiero ha radici ben più profonde in termini di inizio temporale e di cause. Innanzitutto la globalizzazione dei mercati ha creato uno spazio di competizione diverso rispetto a quello degli anni '60-'80. Tale competizione mondiale ha reso possibile inoltre l'immissione sul mercato di prodotti più competitivi per il basso prezzo, ma non necessariamente per la qualità. Il comune allargato può muoversi su quattro direttrici: evitare che ci siano costi burocratici ridondanti all'interno dei comuni e magari assumersi, come già fatto tramite il Suap, l'onere di aiutare le imprese ad adempierli o, comunque, a facilitare le procedure. La seconda direttrice è quella di creare una pianificazione territoriale di sviluppo imprenditoriale fra i comuni affinché sia facilitata la permanenza delle aziende nel territorio, per permettere la concentrazione e la facilità di accesso dei servizi e per incrementare l'efficienza della logistica. Terzo livello di intervento è quello di incrementare l'innovazione, facendo evolvere le filiere produttive e investendo sui prodotti caratterizzanti. Questo punto è particolarmente delicato perché contiene potenzialmente molti progetti. Ad esempio si può dare vita a un centro per l'innovazione, come il KILOMETRO ROSSO di Bergamo, in cui la contaminazione e la vicinanza dei dipartimenti di ricerca delle aziende permettono spillovers, collaborazione, diminuzione dei costi per le efficienze di scopo e di scala, fatto che all'interno della singola azienda non può avvenire, soprattutto se PMI. Eil distretto industriale della Valtrompia è caratterizzato per lo più da PMI. Un secondo progetto potrebbe essere quello di creare e sviluppare un brand, un MADE in Val Trompia, che non sia solo un riconoscimento della qualità del prodotto, ma anche della forza lavorativa attraendo così nuove industrie e investimenti all'esterno. Difatti, e qui arriviamo alla quarta direttrice, il compito essenziale che il comune allargato può intraprendere è quello di creare rete a livello internazionale, favorendo da una parte il processo già in corso di internazionalizzazione delle imprese, e dall'altro l'investimento di capitali esteri e di trasferimento di imprese estere nel territorio della Valtrompia, generando così un processo di fertilizzazione per l'innovazione tecnologica, di processo e di prodotto e la crescita dell'intero tessuto industriale (secondo la teoria della Cei, la Crescita endogena interrelata). Infine, una volta appurato che la traiettoria di sviluppo non può essere che nel rilancio dell'assetto manifatturiero della valle con le proprie specificità (Gardone Val Trompia con le armi, Lumezzane col distretto del "tondino"), non bisogna dimenticare lo sviluppo e il coordinamento di quello che è il settore del terziario avanzato e dei servizi alle imprese. In particolare pare necessario regolare a livello anche urbanistico la grande distribuzione affinché ci sia una distribuzione omogenea e affinché non indebolisca la rete dei negozi di prossimità, fino a farla scomparire.
- **Sviluppo capitale sociale e governance delle reti:** la val Trompia si caratterizza già per un elevato capitale sociale dato da indici come il numero delle associazioni di volontariato, lo sviluppo del terzo settore, l'attenzione e l'attaccamento consolidato al territorio e alle sue specificità. Ma soprattutto dall'imprenditorialità come segno di scarsa avversità al rischio e capacità di creare valore aggiunto per il territorio. Gli abitanti della Val Trompia risultano essere molto orgogliosi della propria valle e su questo si può far leva per incrementare il livello di sensibilità rispetto ai problemi presenti. Difatti come abbiamo già accennato il comune deve aver un ruolo di coordinamento delle risorse umane ed economiche presenti sul territorio e questo alto livello di capitale sociale non solo rende disponibile un'entità elevata di risorse, ma anche la disponibilità ad essere coordinati e messi in rete.
- **Sviluppo urbanistico e territoriale:** finora ciascun comune ha progettato e implementato una politica territoriale in maniera autonoma. Questo nel medio periodo non è più possibile. Ci sono due temi principali e altri 3 specifici da affrontare. Il primo tema generale è il recupero di spazi già utilizzati per non consumare ulteriore suolo, che in Val Trompia risulta essere già fortemente

edificato. Questo può avvenire soltanto tramite un coordinamento e una pianificazione strategica extra comunale, che coordini le politiche per l'industria come la collocazione degli impianti e dei servizi di logistica. Il secondo tema attiene invece alle infrastrutture pubbliche, il cui obiettivo è pianificare i bisogni del territorio e dare vita di conseguenza a una rete di opere di pubblica utilità che escluda il campanilismo dai criteri di implementazione. In sostanza significa evitare inutili doppioni che porti ad avere 5 piscine o 5 palazzetti comunali. Questo porterebbe a una riduzione dei costi e ad una loro maggiore condivisione. Infine si rileva la necessità di interventi congiunti per almeno 2 opere distinte, specifiche e rilevanti: il servizio idrico integrato e un piano per il traffico e la viabilità.



- **Politiche sociali e welfare:** a società dinamica e complessa bisogna rispondere con un sistema di servizi diverso da quello tradizionale, che integri l'offerta pubblica con quello delle imprese sociali per offrire un range flessibile di servizi, adeguato a supportare un sistema lavorativo in evoluzione. Le traiettorie di sviluppo sono quelle di consolidare i legami collettivi, incrementare l'autonomia delle singole persone e responsabilizzare tutti gli attori, ovvero imprese, sindacati, volontariato, terzo settore, affinché i problemi, generati dallo sviluppo economico e dalle dinamiche demografiche, non gravino solo sul comune, il quale per altro non vi può far fronte pienamente.
- **Amministrazione e servizi:** come si evince dalla tabella 3.2, le risorse e gli attuali strumenti per erogare i servizi saranno messi in forte discussione nel breve periodo. L'obbligo della messa in liquidazione/cessione delle quote di partecipazione delle imprese pubbliche che erogano i servizi entro dicembre 2012, anche se non obbligatoria per tutte le aziende (vedi tab. trend) comporta un forte ripensamento dell'attuale architettura societaria dei servizi in Val Trompia (rif. **tab. 3.3** per società partecipate dei comuni) . Se nascerà l'Unione dei comuni o ci sarà una fusione, nulla vieterà che sarà il comune allargato a prendere in carico i servizi attualmente consorziati. Sarebbe inoltre molto opportuno ripensare i servizi sparsi nelle varie convenzioni e, una volta trovati i bacini ottimali, ridefinire le competenze e le risorse, umane e finanziarie. Viste anche i trasferimenti decrescenti e un'autonomia finanziaria nel breve periodo fortemente limitata, è opportuno elaborare un piano complessivo, organico e strategico che abbia al centro le sinergie fra i comuni. Quindi, banalmente, tale tema si ricollega al tema urbanistico, dove una pianificazione di opere pubbliche su larga scala comporta significative economie di scopo.

### 3.2 Criteri per l'integrazione amministrativa

In questa ultima sezione si cerca di delineare infine una tipologia amministrativa per il comune allargato e la scelta va fatta ricadere o sull'Unione dei comuni o sulla fusione. Una decisione di questo tipo va fatta non sicuramente rispetto a una preferenza maggioritaria degli attori in gioco, quanto piuttosto in relazione ad alcuni elementi tecnici ed ad altri processi di contesto.

Ci sono 3 variabili fondamentali che caratterizzano la creazione di un nuovo livello amministrativo:

**DIMENSIONE:** la dimensione non è di per sé importante, non esiste un livello perfetto. Ovviamente a dimensioni più elevate diminuisce la necessità di cooperazione e di collaborazione. La dimensione va a caratterizzare economie di scala, le quali riguardano l'efficienza gestionale e tecnica dei servizi e soltanto eventualmente l'efficacia dei medesimi. Possiamo difatti avere servizi adeguati agli utenti ma con processi esageratamente costosi e pertanto efficienza e efficacia devono andare a braccetto. Data la conoscenza diretta delle esigenze per le amministrazioni minori, da una parte bisogna dotarsi di centri elementari di formazione della volta politica, che curino l'efficacia. Dall'altra è necessaria una dimensione tale da generare costi non eccessivi e decrescenti all'aumentare della produzione. A proposito è da osservare che le economie di scala variano a seconda dei servizi: i servizi che richiedono una forte dotazione di capitale presentano una tendenza alla riduzione dei costi medi, ovvero all'aumentare la produzione e numerosità di cittadini serviti. Indagini su che livello ottenere le economie di scala sono molto difficili. In Giappone recenti studi del 2005 hanno posto pari a 125.000 la taglia ottimale. In Italia non esistono recenti studi e quindi è difficile ottenere un modello ideale. Di seguito proporremo però alcune considerazioni derivanti dai modelli teorici che la letteratura ci offre.

Altri aspetti del dimensionamento sono le economie di scopo, ovvero l'esigenza di procedere in maniera integrata e coordinata (ex: una sola società), e la decisione se produrre in house o comprare i servizi sul mercato. Questo è un problema ambiguo, perché dimensioni esigue corrispondono sia all'incapacità di produzione che alla scarso peso contrattuale in caso di acquisto sul mercato.

**FLESSIBILITA':** per evitare duplicazioni, ridurre effetti di traboccamento e aumentare la coincidenza, gli attori devono sapere modificare la distribuzione dei compiti assegnati alle diverse forze di governo. La teoria tradizionale pone come criteri generali di ripartizione delle competenze la differenziazione delle preferenze e le economie di scala, con un'attenzione sul problema dell'equivalenza fiscale che riguarda

soprattutto l'Unione dei comuni. La soluzione sta nel trasferimento di competenze al governo superiore oppure nella collaborazione.

**RESPONSABILITA'**: è la necessità di trasparenza e praticabilità democratica. I cittadini devono percepire chiaramente, in modo ben definito e intelligibile chi fa cosa, chi produce i servizi e con quali risorse. Deve esistere insomma una forma chiara e forte di accountability. Inoltre forme di collaborazione intergiurisdizionale incorrono in un problema democratico e di efficacia dell'azione di governo.

Nell'Unione difatti la "voice" (capacità di protestare e intervenire su una decisione) dei cittadini diminuisce perché è un organo nominato dai comuni, quindi in modo indiretto. Inoltre c'è un aumento dei costi del monitoraggio dei governati sui governanti. Persino il potere di "exit", ovvero di trasferimento da un comune all'altro, si riduce, poiché in teoria i servizi vengono erogati allo stesso modo nei comuni circostanti.

Infine è importante che ci siano processi di accountability dell'Unione e di decentramento di potere decisionale nei confronti dei comuni fondatori, in quanto essi sono titolari nel caso dell'Unione della responsabilità politica.

### 3.2.1 Criteri economici – politologici per determinare la dimensione ottimale di un ente locale

Esiste una letteratura importante riguardo gli ambiti ottimali per la creazione di un ente amministrativo. Di seguito proviamo a darne un quadro non esaustivo ma complessivo, prescindendo per ora dalle determinanti di tipo storico e interrelazione.

Ci sono due determinanti fondamentali per capire come amministrare un territorio:

- la **dimensione dell'amministrazione** perché quest'ultima sia efficace rispetto ai bisogni, (capacità di intervento)
- la **quantità dei servizi** da produrre in modo tale che sia efficiente, ovvero sussistano economie di scala e di scopo.

I criteri che devono essere rispettati per determinare tali variabili sono l'assenza di **esternalità** e **fenomeni di spillovers**, il **principio di corrispondenza** e ovviamente i principi di **efficacia** e **efficienza**.

In generale si possono tentare due approcci diversi. Il primo è l'articolazione territoriale in enti monofunzionali che svolgono una sola funzione su tutto il territorio, organizzati secondo una struttura detta "dell'Ottima corrispondenza", ovvero la loro estensione coincide con il raggio di ricaduta effettiva dei loro servizi. Significa che i cittadini del comune sono gli unici che pagano i servizi e che ne usufruiscono.

Il secondo è la separazione delle competenze tra diversi livelli di governo plurifunzionali che hanno responsabilità all'interno di una data area territoriale.

Il primo criterio è detto FUNZIONALE, il secondo TERRITORIALE. Ovviamente il primo in tale studio è impossibile da ricreare, poiché gli enti analizzati sono caratterizzati da una responsabilità politica oltre che amministrativa, che comprende più compiti. In secondo luogo la creazione di un ente per ogni funzione a livello così micro sarebbe oltre modo dispendioso.

Assumendo pertanto il criterio territoriale, bisogna individuare il miglior bacino per l'erogazione dei servizi.

A tal proposito vengono in aiuto il teorema di Oates, la teoria dei club di Buchanan e "la dimensione ottima dell'ente locale".

Oates si basa su 4 ipotesi fondamentali per dimostrare che è conveniente la decentralizzazione del servizio anziché la centralizzazione. Il governo centrale nel teorema di Oates ha una conoscenza imperfetta delle preferenze dei cittadini, la produzione dei servizi è caratterizzata dall'assenza di esternalità e di economie di scala e all'interno delle giurisdizioni locali esiste un'omogeneità delle preferenze.

Nel nostro caso esistono economie di scale e ci sono effetti di spillovers, ben 2 ipotesi fondamentali sottostanti al teorema di Oates non sono dimostrate. Conviene pertanto centralizzare. Inoltre, siccome il governo centralizzato è dipendente dai comuni attuali, esso avrà a disposizione informazioni adeguate per fornire servizi.

Nel grafico 1 c'è l'esemplificazione del teorema.  $D_c$  e  $D_a$  sono le domande di un servizio poniamo per il comune di Lumezzane e Sarezzo. Esse hanno dimostrato di avere una diversa utilità marginale. In teoria la produzione centralizzata produce una perdita di benessere per entrambi rappresentata dai triangoli  $GDC$  e  $DFE$ . Tuttavia, grazie alle economie di scala e di scopo, il costo medio è minore, mentre il costo marginale, ovvero il costo per la produzione di un'unità in più, è progressivamente decrescente.

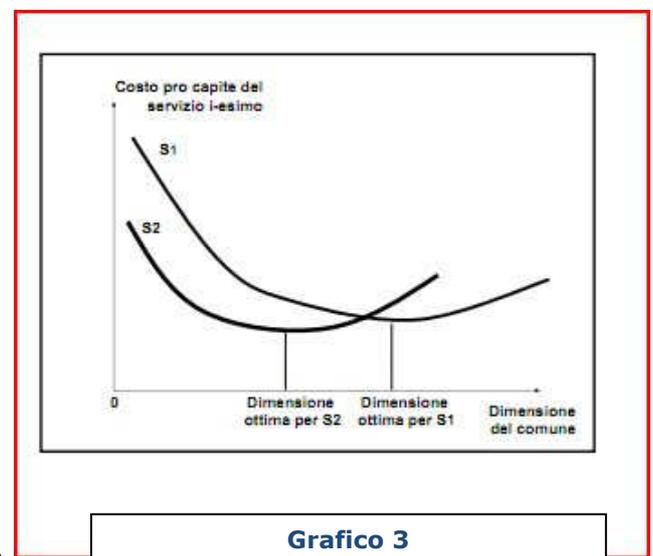
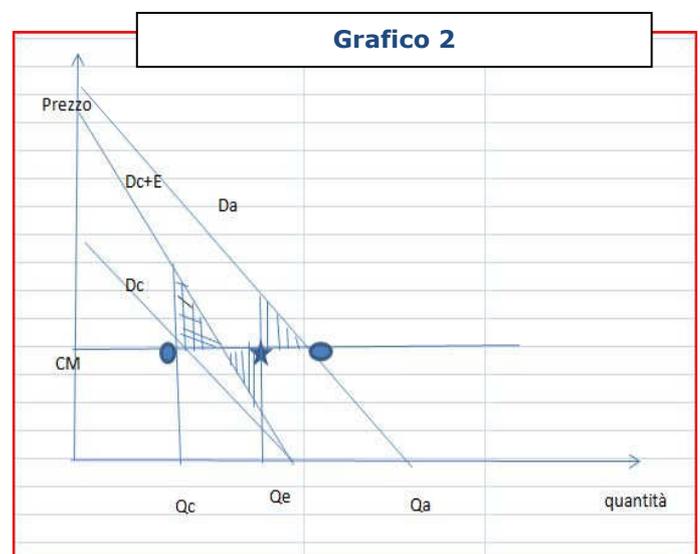
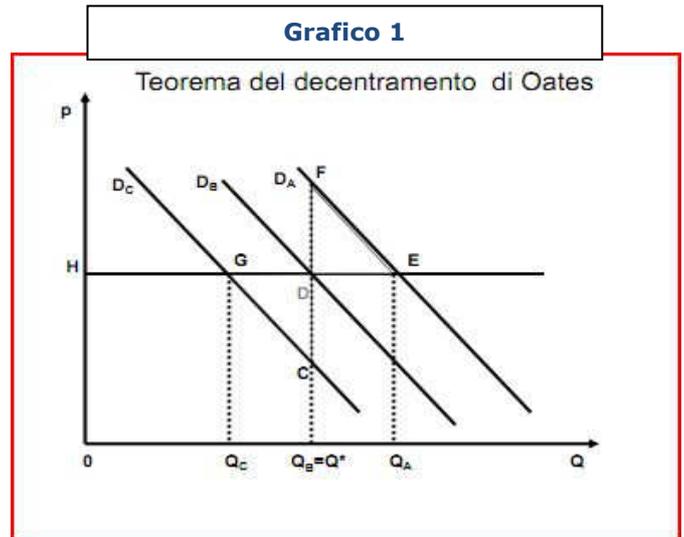
Inoltre per le esternalità (rif. al grafico 2) la domanda di servizio non corrisponde alle domande delle singole giurisdizioni perché alcuni utenti di Sarezzo utilizzano servizi prodotti anche a Lumezzane. In pratica Sarezzo percepisce una domanda minore perché alcuni cittadini usufruiscono dei servizi a Lumezzane. La domanda  $D_c$  quindi in questo caso sarebbe maggiore di quella rappresentata e diviene la domanda  $D_c+E$ . Di conseguenza una produzione centralizzata ( $Q_e$ , dove è posizionata la stella) potrebbe tener conto della domanda reale di  $D_c+E$  e, pur non essendo ottimale, è di gran lunga migliore di una produzione decentrata in  $Q_c$ .

Passiamo ora alla teoria di Buchanan. Una volta appurato che siamo in presenza di servizi potenzialmente dotati di economie di scala e di scopo e che generano spillovers se prodotti in modo decentrato, dobbiamo capire quale dimensione minima dare al nostro comune allargato.

Buchanan con la teoria dei club ci dà qualche spunto. Innanzitutto la dimensione ottimale è quella per cui si sfruttano al massimo le economie di scala e, allo stesso tempo, vengono rispettati i principi di equivalenza e di non generare spillovers. Significa che si produce fino al punto in cui un'unità in più di prodotto genererebbe un costo maggiore marginale maggiore, rispetto a quello prodotto, e che dei servizi prodotti usufruiscano solo i cittadini all'interno della circoscrizione amministrativa. Difatti la dimensione ottimale dei governi locali si trova ponendo attenzione ai costi di produzione dei servizi locali. In genere si calcolano i costi pro-capite dei servizi al variare della dimensione degli enti locali, misurata dalla popolazione, e si individuano generalmente curve ad U diverse per ogni servizio.

La situazione è rappresentata dal grafico 3.

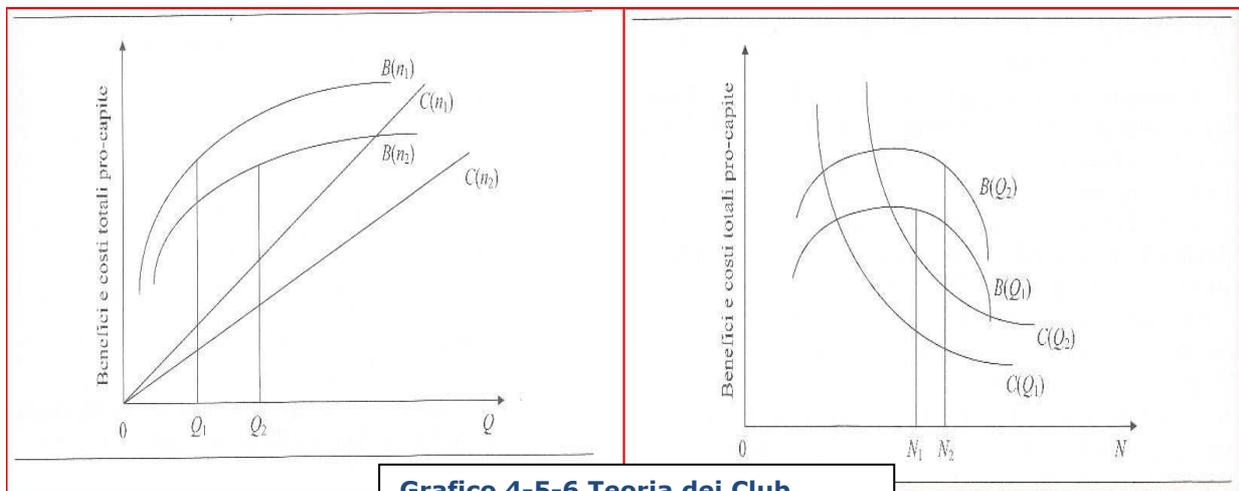
Buchanan afferma che ci sono due problemi interdipendenti che devono essere risolti dalla giurisdizione locale: la dimensione del



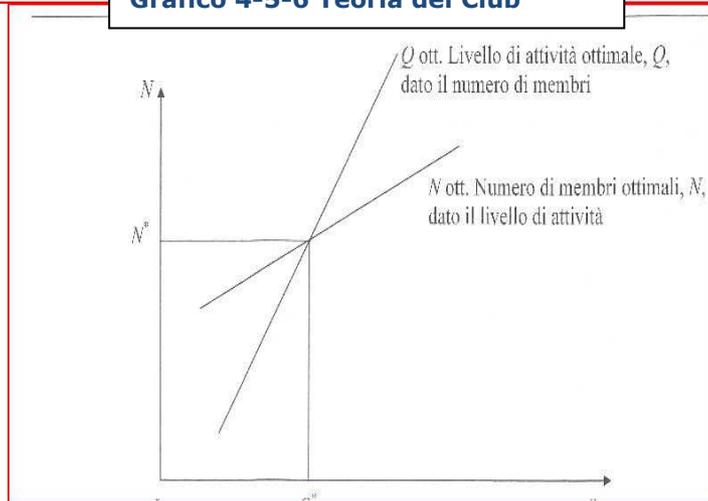
“club”(dell’ente), data dal numero dei suoi membri, e il livello di produzione dell’attività tipica del club.

Ogni membro addizionale porta con sé sia un vantaggio, accollandosi parte del costo di produzione che uno svantaggio, determinando una maggiore congestione nell’uso dei servizi del club. Vantaggi e svantaggi sono ovviamente dipendenti dal livello cui è portata l’attività del club. Il livello della quale dipenderà dal confronto dei benefici e dei costi.

Di seguito vengono riportati i 3 grafici che spiegano sinteticamente il modello. In poche parole si può affermare che, dove esiste una giurisdizione popolosa, essa si accompagna una funzione di costo ( $C_{n2}$ ) minore rispetto a un’altra più piccola ( $C_{n1}$ ). Però c’è il rischio di congestione e la qualità del servizio e la possibilità di usufruirne si assottiglia. Ecco il perché delle curve  $B_{n2}$  minore di  $B_{n1}$  (esse indicano i benefici). Anche il secondo grafico riflette esattamente il problema della congestione, incrinando con l’aumentare della popolazione la curva del benessere. Pertanto la quantità ottimale di produzione e di popolazione verrà scelto massimizzando la differenza fra i benefici e i costi, come riporta il terzo grafico, in cui le curve relative alla qualità del prodotto e al numero di popolazione corrispondono ai punti dei precedenti grafici in cui c’è massima distanza fra costo e benefici. Quindi quando l’utilità è massima.



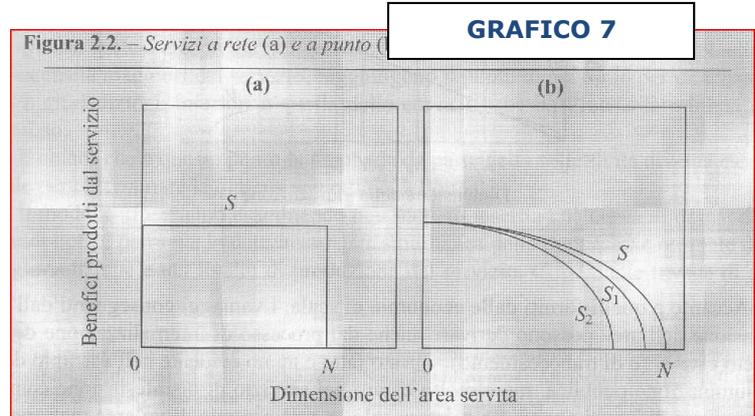
**Grafico 4-5-6 Teoria dei Club**



Se da Oates avevamo tratto la conclusione che è necessario accentrare la produzione, a causa della presenza di esternalità ed economie, da Buchanan si può invece determinare che la numerosità della popolazione riduce il costo della produzione e inoltre il problema della congestione in Val Trompia è difficile da verificare. Difatti i servizi sono già di per sé messi in rete dalla clientela (cittadini) pur essendo erogati da soggetti diversi. In via generale inoltre i servizi sono già dimensionati per rispondere ai cittadini dei singoli comuni. Una loro sommatoria porterebbe a evitare esternalità e sicuramente a non raggiungere il limite perché si verifichi una difficoltà d’accesso, e qualora si verificasse, il risparmio ottenuto con le sinergie potrebbe essere impiegato per aumentare la produzione. In poche parole, Buchanan mostra che un comune allargato in Val Trompia si collocherebbe sulla curva dei benefici molto prima della fase discendente. Certamente per avere la sicurezza scientifica bisognerebbe valutare tutti i

costi e le domande dei servizi nei vari comuni, ma è un compito troppo oneroso. Tuttavia le numerose convenzioni e le aziende partecipate rendono probabile l'ipotesi su esposta come realistica.

E' necessario inoltre una piccola nota sulla tipologia dei servizi. Difatti essi possono essere "a rete" o "a punto" e la determinazione dei costi e dei benefici cambia. Nel caso di un servizio "a punto", ovvero il classico caso delle infrastrutture -scuole, piscine, ecc..- il costo è unico e viene suddiviso rispetto la popolazione che ne usufruisce (**Grafico 7**). All'aumentare della popolazione, diminuisce il costo. Nel caso del servizio a rete, ovvero acquedotti, illuminazione pubblica, la cosa è un po' più complicata poiché in essi si possono verificare casi di congestione e pertanto con l'aumentare della popolazione c'è una diminuzione della qualità e del beneficio.



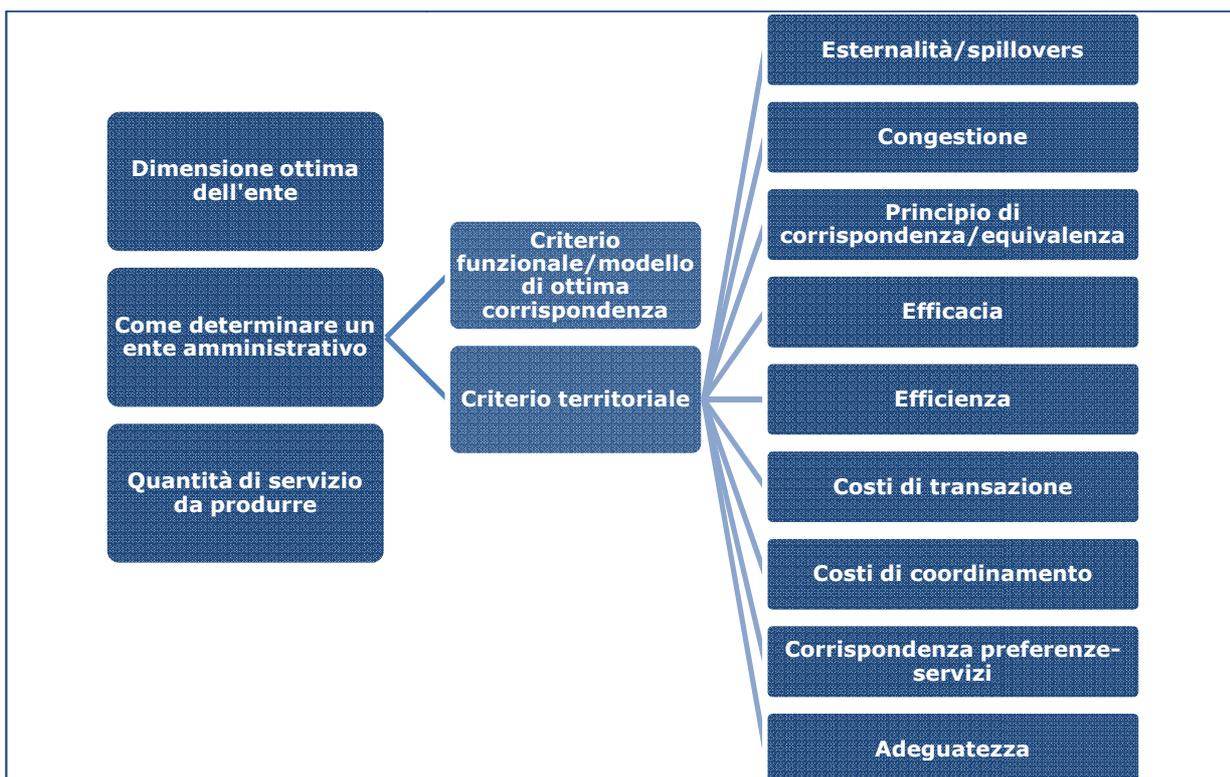
L'unificazione amministrativa porterebbe a un rispetto del principio di **equivalenza**

**fiscale**, ovvero i servizi erogati dall'ente sono usufruiti solamente dai cittadini che li pagano attraverso le tasse. In caso contrario ci sarebbero esternalità e un problema di equità, poiché i cittadini di un comune dovrebbero sopportare i costi di produzione per cittadini che non pagano le tasse ma usufruiscono lo stesso del servizio. Pertanto un governo centralizzato incrementa la **presenza di economie di scala, di scopo di prodotto e il grado di internalizzazione dei costi e dei benefici (no spillovers)**.

Infine però dobbiamo valutare attentamente il tema dei costi di transazione e di coordinamento. E' indubbio difatti che se i comuni fondatori vogliono delegare la gestione dei servizi al comune allargato, totalmente o parzialmente, i costi di coordinamento inter-comunali diminuiscono, essendoci ora un luogo decisionale unico. Il controaltare di tale decisione sarà l'adeguatezza dei servizi poiché la centralizzazione porta con sé una perdita di efficacia rispetto alla conoscenza delle preferenze e dei bisogni della popolazione.

Di conseguenza è necessario che i servizi che godono di basse economie di scala e per i quali serve una forte prossimità agli utenti, ad esempio l'ufficio anagrafe, rimangano in capo all'ente minore.

**Figura 3.2: i criteri economici per scegliere il livello di amministrazione**



### 3.3 Fusione o Unione?

In quest'ultima sezione siamo chiamati infine a valutare le ipotesi sul campo, Fusione o Unione, e capire quale pare essere allo stesso tempo migliore da un punto di vista tecnico che della fattibilità. Una volta decisa la forma istituzionale migliore procediamo ad individuare un percorso.

#### 3.1 Confronto fra Fusione e Unione

La cooperazione può essere specifica, ovvero orientata su singole materie (convenzioni o consorzi), oppure su insiemi più o meno vasti di politiche locali e quindi, si potrebbe dire, a forma allargata. Ci sono due tendenze storiche nell'aggregazione allargate dei comuni: quella che porta all'Unione e quella che porta alla fusione.

Tre sono le motivazioni di fondo riconosciute dalla normativa per l'Unione dei comuni:

1. Migliorare l'efficienza nella gestione delle proprie funzioni
2. Favorire il processo di riorganizzazione sovra comunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture
3. Ottenere l'esercizio di funzioni proprie di livelli di governo di area vasta.

In particolare le Unioni di dimensioni maggiori oltre i 50.000 abitanti nascono fundamentalmente per assumere un ruolo di scala territoriale sovra- comunale.

Tutte le forme di cooperazione, tra cui anche l'Unione, hanno costi di transazione riferibili alle difficoltà di raggiungere un accordo e alla perdita di potere politico. Esiste un trade-off importante quindi fra i vantaggi economici della cooperazione e i costi di transazione che derivano dai processi di negoziazione. Rispetto alla fusione però l'Unione comporta costi di transazione e di coordinamento significativi anche durante la sua vita, pur avendo un luogo decisionale unico. Difatti bisogna rinegoziare spesso fra i rappresentanti dei comuni le decisioni e inoltre vi è un maggiore problema di accountability. Tuttavia l'Unione in generale, e in modo quasi paradossale, permette la permanenza di una democrazia di prossimità e impedisce che la struttura superiore centralizzi troppo. Spesso l'aggregazione pertanto risulta molto forte e sviluppata quando connessa a processi di decentramento, secondo un sistema di check and balances.

Infine l'Unione è soggetta a maggior possibilità di revisione da parte dei comuni fondatori, soprattutto se alcune delle principali aspettative non vengono confermate nel breve periodo, in termini anche di mandato elettorale. Da qui il tema di come sviluppare e creare il nuovo ente. Sicuramente esistono incentivi e strumenti adatti per mantenere vivo il processo, ad esempio gli incentivi finanziari statali e regionali, la creazione di un sistema finanziario proprio come la compartecipazione al gettito di imposte o trasferimenti commisurati al proprio sforzo interno. Inoltre la creazione di un'Unione con più funzioni spesso può essere simbolo di una costruzione definitiva o comunque duratura di alternativa alla fusione.

La fusione presenta caratteristiche simili da un punto di vista tecnico all'Unione: diminuzione delle esternalità, spillovers, creazione di economia di scala, condivisione di costi, rispetto del principio di corrispondenza. Tuttavia spesso i processi di fusione vengono bocciati perché municipalità più ricche non vogliono perdere il loro benessere con l'effetto redistributivo e in generale la fusione viene vista come utile solo per superare il problema del sottodimensionamento. Non è questo il caso essendo tutte le municipalità abbastanza forti e solide da un punto di vista economico e finanziario e sicuramente non di dimensioni esigue.

Rispetto all'Unione va evidenziato che la fusione promuove semplificazione istituzionale e garantisce un minimo di processo democratico meno intermediato. Difatti il centro decisionale diventa veramente unico e i suoi decisori sono eletti in maniera diretta da cittadini. Non esiste il problema di exit o voice o di incremento dei costi di cittadinanza. Diminuiscono inoltre i costi di transazione e intermediazione, poiché i processi diventano tipici di una normale città, in cui la responsabilità politica coincide con quella amministrativa. Rimane evidente che la fusione è impraticabile spesso per ragioni storiche e di autonomia dei comuni esistenti, soprattutto se questi hanno un'identità molto forte e radicata. La fusione per loro significherebbe perdita di incisività e di autodeterminazione sui propri confini amministrativi. Non solo per i politici locali, ma anche per i cittadini perdere il potere decisionali e attuativo, o comunque diminuirlo, è un tema molto sensibile che non lascia molta possibilità alla praticabilità della fusione. Per

rendere possibile tale strada, ci vorrebbe un movimento di opinione molto forte che riesca a vincere le ultime resistenze.

Pertanto possiamo dire che l'idea della fusione nel breve periodo è da abbandonare, in quanto difficile da implementare e assorbirebbe elevati costi per coinvolgere gli Stakeholders e le superare le esistenze con scarsa probabilità di successo. Si può invece intraprendere un percorso dell'Unione dei comuni, il quale permetterebbe un primo avvio di processi di coordinamento e condivisione rafforzati e allo stesso tempo si potrebbe dare una forte impronta all'Unione votata al rilancio del tessuto economico e produttivo.

Per quanto riguarda il rapporto con la comunità montana, si può risolverlo come spiega Guerra, Vicepresidente Anci: *"C'è da precisare che le Comunità Montane non nascono per fare gestione associata, bensì come risposta dei comuni per rispondere a nuove competenze e responsabilità. Prendono vita allo scopo di valorizzare e tutelare il paesaggio montano. [...] Poi [...] è sopraggiunto il fatto che nel caso i comuni che compongono una Comunità Montana abbiano l'esigenza possono gestire in forma associata i servizi per delega dei comuni stessi.[...] Il rapporto si evince così deve essere fissato sulla complementarità: infatti pur essendoci una differenza d'origine e di finalità primarie ci sono cose che si possono fare su una scala di 5 comuni e altre su quella di 50 comuni mantenendo il massimo di efficacia ed efficienza."* (Mauro Guerra)

Di seguito sono riportate le swot analysis relative all'Unione dei comuni e alla Fusione. Si ricorda che la swot analysis riporta i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce di un progetto.

- **Swot Unione dei comuni**

<b>Strengths</b>	<b>Weaknesses</b>
<b>Economie di scala</b>	<b>Costi di cittadinanza elevati</b>
<b>Economie di scopo</b>	<b>Diminuzione potere di voice e di exit</b>
<b>Internalizzazione esternalità</b>	<b>Costi di coordinamento elevati</b>
<b>Condivisione risorse e coordinamento</b>	<b>Costi di transazione elevati</b>
<b>Non lede autonomia politica</b>	<b>Accountability verso i cittadini</b>
<b>Minori resistenze</b>	<b>Accountability verso i comuni</b>
<b>No governo eccessivamente accentrato</b>	<b>Processi di contrattazione moltiplicati</b>
	<b>No coincidenza fra responsabilità amministrativa e politica</b>
<b>Opportunities</b>	<b>Threats</b>
<b>Dinamiche di partecipazione dal basso</b>	<b>Precarietà dell'ente istituzionale</b>
<b>Efficienza e efficacia</b>	<b>Dinamiche politiche</b>
<b>Incremento di attrattività e competitività</b>	<b>Insuccessi</b>
	<b>Profezie che si auto-avverano</b>

- **Swot Fusione**

<b>Strenghts</b>	<b>Weaknesses</b>
<b>Economie di scala</b>	<b>Fattibilità</b>
<b>Economie di scopo</b>	<b>No potere di voice e di exit</b>
<b>Internalizzazione esternalità</b>	<b>Implementazione onerosa</b>
<b>Condivisione risorse e coordinamento</b>	<b>Accentramento rischioso sul lato efficacia</b>
<b>minori costi di transazione</b>	<b>Lede autonomia politica dei comuni</b>
<b>Coincidenza resp. politica con resp. amministrativa</b>	<b>Dinamiche storiche difficilmente governabili</b>
<b>Capacità di incrementare competitività e attrattività</b>	<b>Rischio di eccesso di centralizzazione</b>
<b>Minori costi di coordinamento</b>	
<b>Opportunities</b>	<b>Threats</b>
<b>Capacità di contrattazione con istituzioni di livello sup.</b>	<b>Perdita di adesione al territorio</b>
<b>Creazione di dinamiche di fertilizzazione e Benchmarking</b>	<b>Rischio di stakeholders ostacolanti persistenti</b>
	<b>Integrazione fallimentare politica e amministrazione</b>

## 4. L'Unione dei comuni: quale percorso e quali attori.

In questo ultimo capitolo, che è più una conclusione, si illustra quale tipo di percorso si può immaginare per dare vita all'Unione dei comuni.

Come abbiamo detto non si riscontra ad oggi un grande supporto riguardo l'unificazione amministrativa. Essa è sostenuta con gran forza dal sindaco di Lumezzane ma gli altri sindaci al momento paiono non esserne entusiasti. Condividono assolutamente la necessità di una maggiore condivisione di progetti, risorse e obiettivi senza tuttavia ad arrivare a proporre una riforma istituzionale della media Valtrompia. (per il quadro sugli attori, vedere tab. **4.1: interest/power matrix**)

E' molto probabile che i dipendenti comunali siano da collocare fra coloro che osteggeranno il progetto, poiché da una parte esso comporterà nel medio periodo una diminuzione del personale in capo ai comuni e, in secondo luogo, genererà un forte impatto sulla cultura aziendale. Verranno scardinati gli equilibri esistenti e verranno messi in discussione soprattutto le gerarchie informali, più che quelle formali. Difatti una maggiore relazione con gli impiegati di altri comuni e la necessità di lavorare in team porterà anche a maggiore competizione e quindi a una necessità di maggiore sforzo. E' probabile che pertanto l'atteggiamento del personale sia conservativo. Lo stesso si può pensare per i segretari comunali che vedranno a rischio le loro rispettive posizioni.

E' molto probabile inoltre che gli amministratori locali, consiglieri e assessori, assumeranno pure loro un atteggiamento conservativo rispetto a questa previsione, per non perdere il potere di incidere sulle scelte che ad oggi detengono nel proprio comune. Legittimamente, sia ben chiaro.

Gli altri attori invece non hanno nemmeno considerato l'ipotesi e pertanto risultano essere per ora neutri. La società civile, associazioni culturali, mondo imprenditoriale, artigiani, cittadini semplici, non hanno in questo momento alcun interesse a intervenire ma nemmeno sono a conoscenza della possibilità di tale scenario.

Fatta tale premessa, si può affermare di essere di fronte a un tipico caso di mobilization (per la tipologia di agenda-setting, rif. **tab. 4.2**). Quando la policy viene decisa dall'amministratore locale ma non c'è un consenso o un'attenzione da parte degli attori sociali, si parla appunto di mobilization: l'ente locale cerca pertanto di persuadere la popolazione della bontà della propria decisione. Ebbene, sicuramente questo è il primo passaggio del percorso: va coinvolta la società tramite le sue organizzazioni e bisogna convincere due o tre attori cruciali che detengono un forte potere o un alto livello di interesse.

Questi possono essere ad esempio confindustria locale, la confartigiani e associazioni culturali, come il Lume della ragione, e possono esercitare una forte pressione sugli attori che faranno resistenza se troveranno l'Unione interessante per i loro obiettivi. A tal proposito, rivedere le analisi precedenti.

Pertanto da mobilization si dovrà ottenere invece una policy con alto supporto pubblico e promossa sia dal comune che dagli attori sociali. La policy dovrà diventare pertanto Outside initiation. E' rilevante perché ci sia un risultato positivo che vengano coinvolte nel processo non solo associazioni o attori facenti riferimento al comune di Lumezzane, ma anche degli altri comuni.

Una volta ottenuto un consenso generale, le resistenze politiche molto probabilmente caleranno e verrà sposata la tesi dell'Unione, almeno nella gran parte degli attori. Inoltre qualora ci fossero resistenze, ci sono strumenti di democrazia decentrata che possono venire in aiuto.

Quindi si può presupporre che dopo un periodo di tempo le amministrazioni si siano tutte convinte e diano avvio al processo. Si tratta di capire come e con quali strumenti.

Innanzitutto in questa fase subentrano le resistenze che possono derivare dai dipendenti comunali e dagli amministrativi. Per ovviare al problema si può attivare un sistema di incentivazione e valutazione che premi la collaborazione attiva con le altre amministrazioni in termini di idee e di innovazione per incrementare l'integrazione. Un altro strumento da implementare potrebbe essere un programma di scambi fra i comuni affinché si crei una cultura amministrativa condivisa e si instaurino nuove reti personali positive al fine dell'Unione. Sempre perché l'Unione non venga ostacolata dall'interno, si può prevedere che il personale più motivato al momento della creazione dell'Unione venga trasferito alla sede centrale, mentre quello meno motivato rimanga al comune fino a quando esso verrà svuotato di competenze. E' probabile che tale personale nel medio periodo potrà entrare in pensione, in quanto spesso i dipendenti più restii ai cambiamenti sono quelli con molti anni di servizio. Per quanto riguarda invece la razionalizzazione del personale, si può prevedere un piano perché assieme alla centralizzazione degli uffici ci sia un progresso di pensionamento e di riduzione. Ovviamente si parla di medio lungo periodo.

Ritorniamo dopo questa digressione sul personale al percorso.

Perché una tale sfida così complessa abbia successo è necessario che gli attori rilevanti siano decisi nel perseguire l'obiettivo. Non basta però l'ottimismo della volontà, sono necessarie anche delle cosiddette *Early Wins*. Si tratta di individuare degli obiettivi di breve termine, anche ad alto livello simbolico, che possano sancire la positività dell'azione intrapresa. Ad esempio una early win a breve termine è ottenere l'accelerazione di un progetto, quale l'acquedotto o il polo scolastico, grazie alla maggiore collaborazione. Oppure l'ottenimento di un fondo che non sarebbe stato ottenuto nel caso i comuni fossero stati separati.

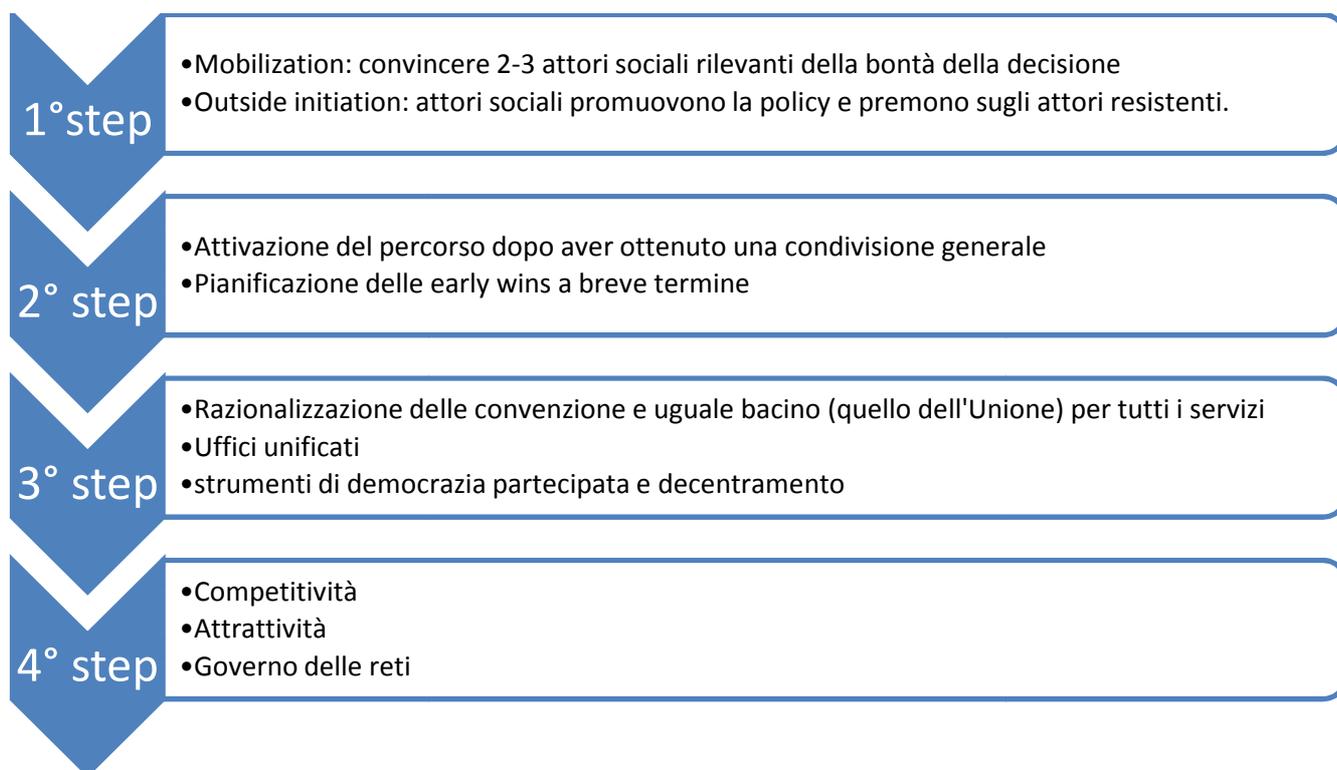
Da qui si giunge al terzo step. Quando sia il lato politico che il lato amministrativo hanno raggiunto un buon grado di confidenza, si devono attivare obiettivi di medio termini. Essi sono

- la razionalizzazione dei servizi in capo alle diverse partecipate e l'ottenere almeno la partecipazione dell'Unione allo stesso bacino per ogni servizio;
- Attivazione di uffici unificati per l'amministrazione generale: assieme al piano per il personale, vanno concentrati e raggruppati i vari uffici dispersi sul territorio.

- Attivare strumenti di democrazia partecipata e decentramento: i comuni che man mano vedono svuotarsi di funzione, devono mutare ruolo e divenire centro di diffusione di notizie e accoglimento di istanze da parte dei cittadini. Questo è possibile creando strumenti di partecipazione, come il determinare parte del bilancio che riguarda il proprio comune, e lasciando alcuni uffici sul territorio con scarsa possibilità di miglioramento, come ufficio anagrafe. Esso può essere trasformato in ufficio di accountability, ovvero di accoglimento di istanze, domande. Uno sportello in sostanza multi task a disposizione del cittadino.

Il quarto step consiste nell'attivare invece gli obiettivi di lungo periodo. Si tratta di quelle attività che riguardano la competitività, l'attrattività e il governo delle reti. Si tratta di organizzare gli attori presenti sul territorio (obiettivo 5 della mission) e creare strutture e relazioni con l'esterno perché vengano "catturate" nuove aziende e capitali.

Nella tabella seguente si vedono le fasi esposte.



Non bisogna certo dimenticare che non è così semplice ed esistono molte difficoltà di tipo tecnico, normativo, sociale all'implementazione di tale percorso. Sicuramente è basilare una forte tensione verso l'obiettivo finale da parte dei soggetti fondatori, l'assenza della quale porterebbe soltanto a un dispendio notevole di risorse a causa dei costi di transazione. L'altra considerazione importante è che in processi che modificano radicalmente non solo il sistema istituzionale ed economico, ma anche l'identità e la storia della popolazioni locali, fondamentale è la trasparenza e la continua informazione ai cittadini. Difatti nel lungo periodo una tale operazione modificherà molto le mappe concettuali di riferimento in termini di spazio, di sentimento di appartenenza e sono dinamiche da non sottovalutare.

Infine si ritiene necessario che oltre gli attori politici venga individuato un terzo attore con un portato manageriale che gestisca il processo nelle fasi più delicate. Difatti è necessario che ci sia un responsabile esterno per evitare una perdita di informazioni e volontà fondamentale alle tornate elettorali. Inoltre è necessario che sia esterno perché, essendo privo di rapporti pregressi con le vecchie amministrazioni, sarà più libero di attuare politiche di implementazione, prescindendo dai condizionamenti che, se fosse scelto all'interno, potrebbe avere.

Certamente tale percorso è molto semplificato. Tuttavia si ritiene possa essere una struttura minima su cui costruire successivamente una specifica strada autonoma, frutto dell'accordo fra le parti in causa, poiché ogni territorio ha le sue esigenze e particolarità e nessuno meglio dei suoi abitanti e amministratori sanno su quali determinanti è possibile e importante intervenire.

## Ringraziamenti

Si ringraziano per il supporto e l'attenzione fornitomi la dottoressa Giardina e il responsabile della segreteria generale dott. Nicola Salvinelli, sia in termini di tempo che motivazionali. Ringrazio anche il sindaco di Lumezzane, Silverio Vivenzi, per aver dimostrato a più riprese la grande considerazione che ha riposto nel lavoro che mi ha assegnato. Non è così in tutti gli enti e di ciò ringrazio l'intero comune.

Da parte mia il mio auspicio è che la comunità della Valtrompia sappia cogliere al più presto le motivazioni di fondo che stanno alla base di questo lavoro: condivisione, coordinamento, rilancio del settore economico e cura del tessuto sociale. E' difficile, ma non impossibile.

# Bibliografia

## Libri

- **L'unione dei comuni, Teoria economica ed esperienze concrete**, (2006), a cura di Fabio Fiorillo e Lorenzo Robotti. Edizioni FrancoAngeli s.r.l., Milano.
- **Le città medie come luoghi di costruzione delle politiche**, (2009), a cura di Formez e del dipartimento della funzione pubblica. Roma.
- **Come studiare le politiche pubbliche**, (1995), a cura di Michael Howlett e M. Ramesh, Il Mulino, Bologna.

## Paper

- **L'associazionismo intercomunale in Europa**, (2007) da *anci.it*;
- **L'intercommunalité**, (2007) da *anci.it*;
- **Le unioni dei comuni per lo sviluppo del territorio**, intervista a Mauro Guerra, vicepresidente Anci, (2010) da *anci.it*;
- **Lo stato delle Unioni. Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni dei comuni**, (2010), a cura di Cittalia, fondazione Anci ricerche.
- **Struttura dell'attività produttiva in provincia di Brescia, anno 2010**, in **Quaderni di approfondimento n.1/2011**, febbraio 2011, a cura della Camera di Commercio industria artigianato e agricoltura di Brescia, fonte Infocamere.
- **Consistenza e dinamica delle imprese artigiane in provincia di Brescia, anno 2010**, in **Quaderni di approfondimento n.3/2011**, marzo 2011, a cura della Camera di Commercio industria artigianato e agricoltura di Brescia, fonte Infocamere.
- **Congiuntura flash II trimestre 2011**, a cura della Camera di Commercio industria artigianato e agricoltura di Brescia
- **L'imprenditoria bresciana, anno 2009**, in **Quaderni di approfondimento n.7/2010**, maggio 2010, a cura della Camera di Commercio industria artigianato e agricoltura di Brescia, fonte dati Istat.
- **Diana Argenio**, "Unione o fusione di comuni?" – una vexata quaestio: i progetti bolognesi di Valsamoggia e Reno Galliera, anno 2011, , tratto dal sito : [www.dirittoelegge.it](http://www.dirittoelegge.it)
- **Oates W.E.**, 2005, "*Toward a second -Generation theory of fiscal federalism*", in *International Tax and a public finance*.
- **M. Bonaretti**, giugno 2011, **Governare la rete: dalle parole ai fatti**, nei materiali del Forum PA
- **Buchanan J. M.**, 1965, "An economic Theory of Clubs", in *Economica*
- **Bramanti A. e C. Miglierina**, "Alle radici della crescita regionale: fattori, fenomeni, agenti" in *L'Industria*, n. 1/95,
- **M. Olson**, 1969, "The principle of Fiscal Equivalence,: the division of responsibilities among differen levels of government", in *American economic review*.

## Siti:

- [www.interno.it](http://www.interno.it)
- <http://www.cm.valletrompia.it/portal/page/portal/cmvalletrompia>
- [www.comuni-italiani.it](http://www.comuni-italiani.it)
- [www.istat.it](http://www.istat.it)
- **Civitas**: <http://www.civitas.valletrompia.it/>
- **Azienda dei Servizi Val Trompia**:<http://www.asvt-spa.it/>
- **Patto di stabilità e impatto nuove manovre finanziarie**:  
<http://www.camera.it/465?area=19&tema=104&Patto+di+stabilit%C3%A0>
- **Taglio comuni Bresciani (dati nella trend analisys)**:  
[http://www.edilibrescia.it/articoli/2011\\_2\\_81\\_82not.pdf](http://www.edilibrescia.it/articoli/2011_2_81_82not.pdf)
- **Federalismo fiscale**:  
<http://www.camera.it/465?area=19&tema=52&1.+Il+federalismo+fiscale>

- **Federalismo demaniale:**  
<http://www.camera.it/465?area=19&tema=259&1.1+Federalismo+demaniale>
- **Federalismo municipale:**  
<http://www.camera.it/465?area=19&tema=342&1.4+Federalismo+municipale>
- **Costi e fabbisogni standard:**  
<http://www.camera.it/465?area=19&tema=326&1.3+I+fabbisogni+standard+degli+enti+locali>
- **Comune di Lumezzane:** <http://www.comune.lumezzane.bs.it/>
- **Comune di Concesio:** <http://www.comune.concesio.brescia.it/>
- **Comune di Gardone Val trompia:** <http://www.comune.gardonevaltrompia.bs.it/>
- **Comune di Sarezzo:** <http://www.comune.sarezzo.bs.it/>
- **Comune di Villa Carcina:** <http://www.comune.villacarcina.bs.it/>

## Normativa di riferimento

- **Legge Regionale 27 giugno 2008, N. n. 19:** *"Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali"*
- **Tuel**
- **Legge regionale 29/2006,** *Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni provinciali e comunali*

# Tabelle e grafici

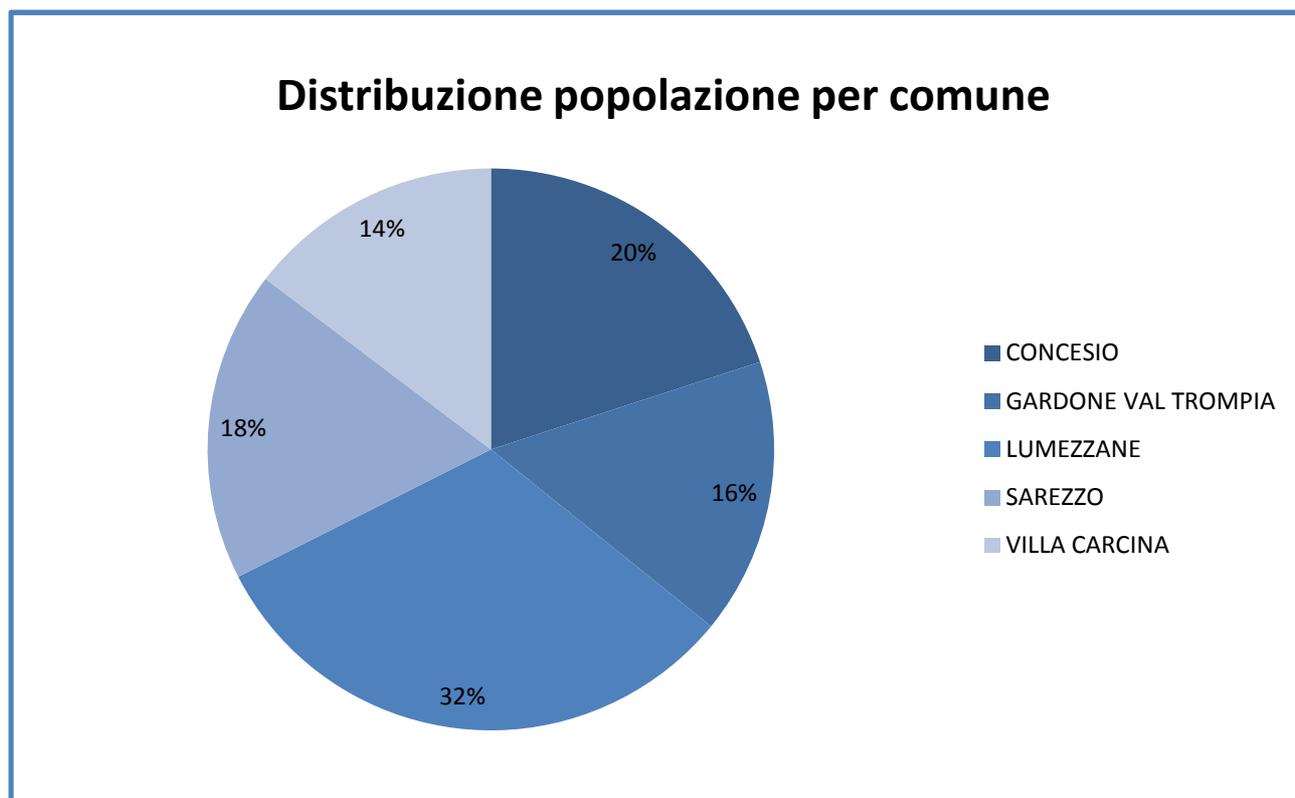
**Tabella 1.1** Distribuzione popolazione per comune.

COMUNI	Popolazione
Concesio	15005
Gardone Val Trompia	11938
Lumezzane	23828
Sarezzo	13430
Villa Carcina	10997
<b>TOTALE:</b>	<b>75198</b>

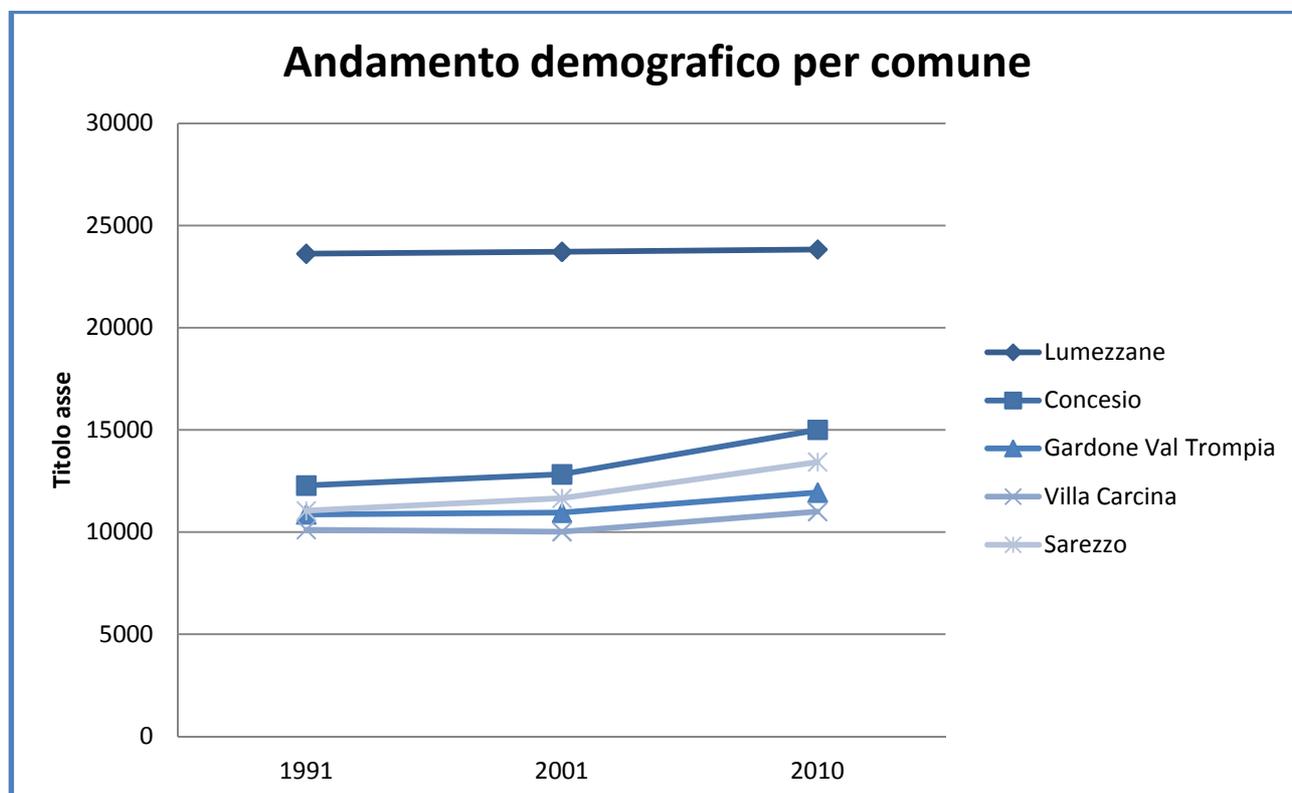
**Tabella 1.2** Andamento demografico per comune

COMUNI	1991	2001	2010	Tasso di crescita
Lumezzane	23619	23712	23828	0,88%
Concesio	12280	12827	15005	18,16%
Gardone Val Trompia	10862	10952	11938	9,01%
Villa Carcina	10120	10015	10997	7,97%
Sarezzo	11044	11652	13430	17,77%
<b>Totale</b>	<b>67925</b>	<b>69158</b>	<b>75198</b>	<b>9,67%</b>

**Grafico 1.1:** Distribuzione popolazione per comune



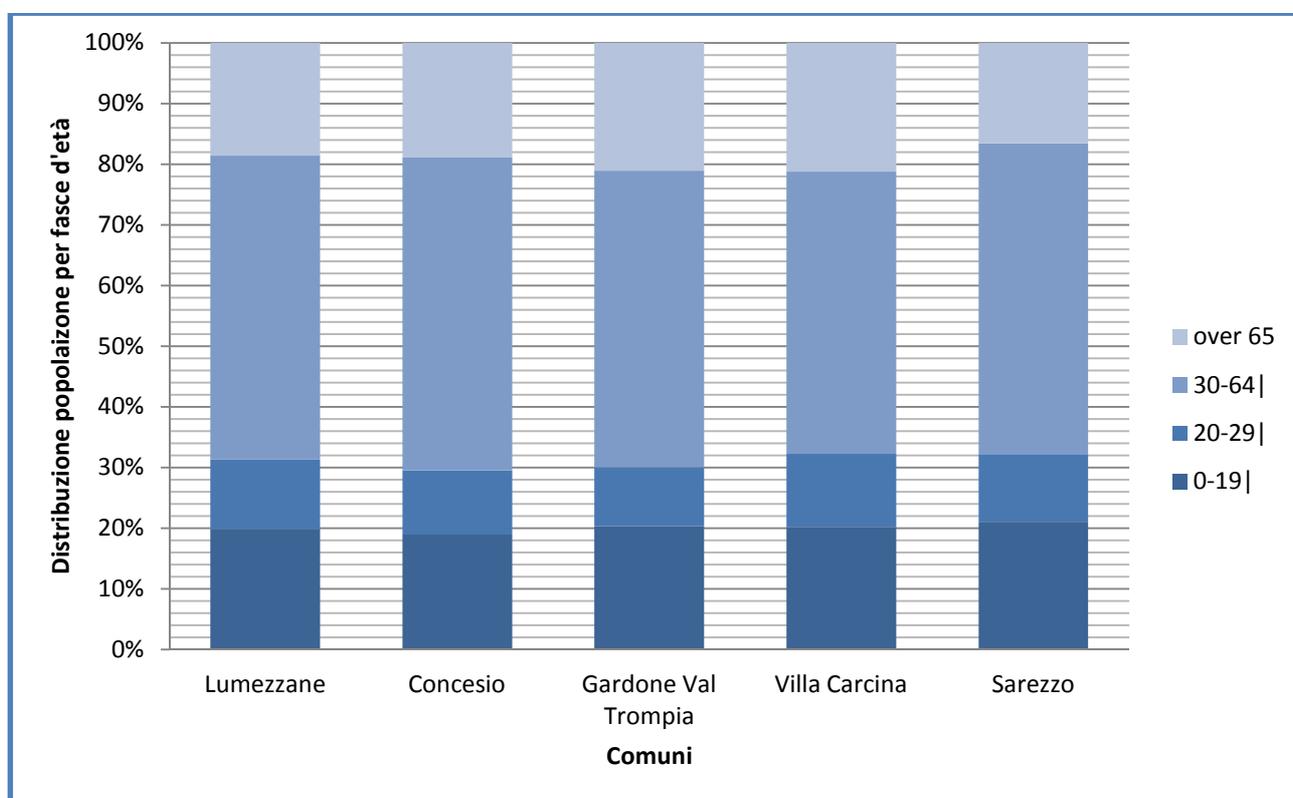
**Grafico 1.2** Andamento demografico per comune



**Tabella 1.3** Distribuzione popolazione per fasce d'età

COMUNI	0-19	20-29	30-64	over 65
Lumezzane	4759	2736	11968	4440
Concesio	2798	1563	7612	2797
Gardone Val Trompia	2404	1153	5789	2497
Villa Carcina	2025	1207	4655	2127
Sarezzo	2795	1466	6805	2197

**Grafico 1.3** Distribuzione popolazione per fasce d'età



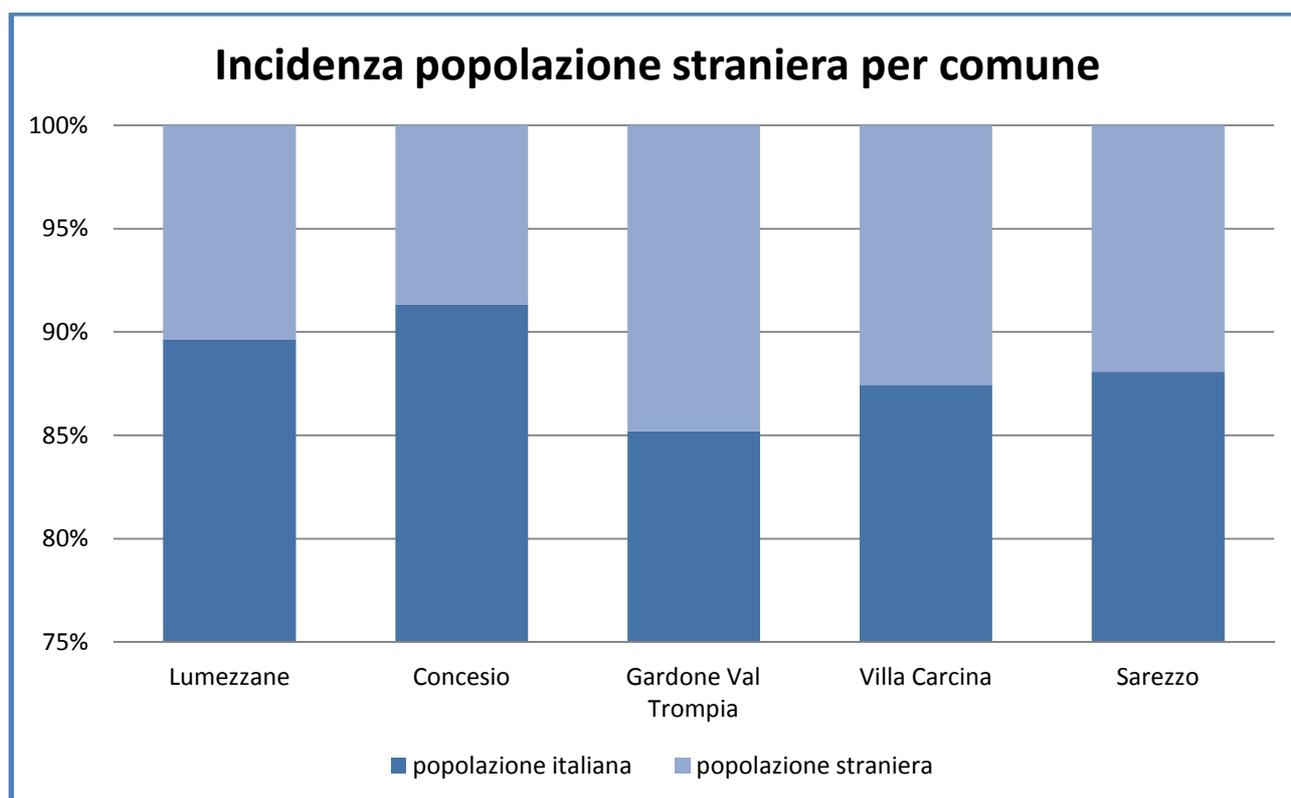
**Tabella 1.4** Incidenza popolazione straniera per comune

	Popolazione italiana	Popolazione straniera
Lumezzane	21428	2475
Concesio	13490	1280
Gardone Val Trompia	10095	1753
Villa Carcina	9567	1374
Sarezzo	11679	1581
<b>TOTALE</b>	<b>66259</b>	<b>8463</b>

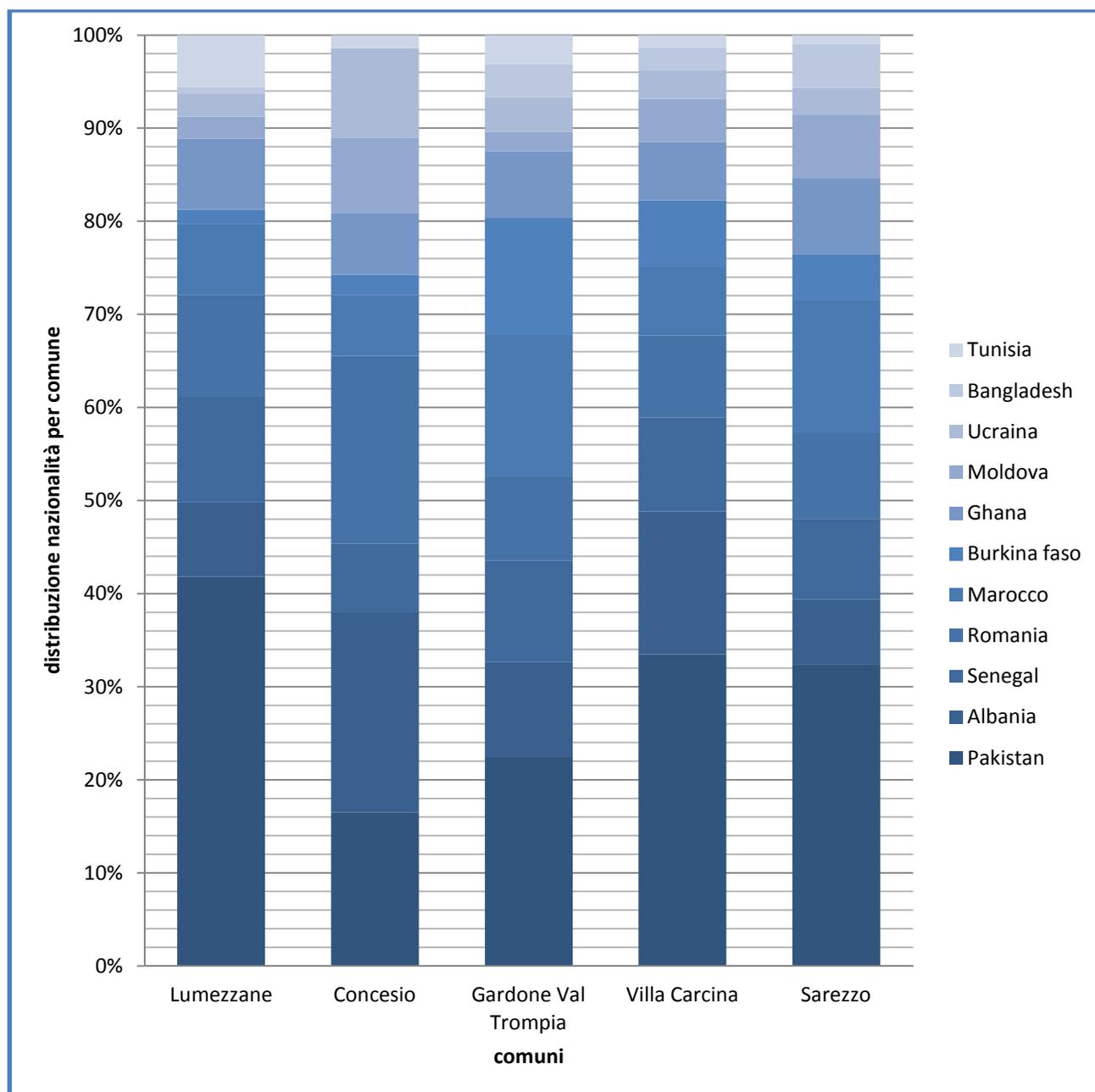
**Tabella 1.5** Nazionalità di provenienza della popolazione straniera per comune

	Pakistan	Albania	Senegal	Romania	Marocco	Burkina faso	Ghana	Moldova	Ucraina	Bangladesh	Tunisia
Lumezzane	915	174	248	240	167	33	167	51	55	15	122
Concesio	151	198	67	185	60	20	61	74	88	0	13
Gardone Val Trompia	338	152	163	137	228	188	107	31	56	53	47
Villa Carcina	362	166	109	95	79	78	68	50	33	27	14
Sarezzo	443	96	118	128	195	66	112	94	39	65	13

**Grafico 1.4** Incidenza popolazione straniera per comune



**Grafico 1.5** Nazionalità di provenienza della popolazione straniera per comune



**Tabella 2.1** Distribuzione addetti per settori (n. di lavoratori )

COMUNI	Agricoltura, silvicoltura, pesca	Attività manifatturiere	Costruzioni	Commercio All'ingrosso e al dettaglio	Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	attività finanziarie e assicurative	attività immobiliari	attività professionali, scientifiche e tecniche	logistica, servizi alle imprese, sistemi informativi	sanità e assistenza sociale	altre attività servizi	imprese non classificate	TOTALE
<b>Lumezzane</b>	16	6347	478	765	276	55	224	90	230	304	214	177	9176
<b>Concesio</b>	38	1588	409	668	190	36	187	71	298	184	132	51	3852
<b>Gardone Val Trompia</b>	12	2107	266	327	277	46	113	45	330	74	108	28	3733
<b>Villa Carcina</b>	23	1863	243	419	97	17	70	52	242	8	75	102	3211
<b>Sarezzo</b>	17	1942	388	618	147	46	81	43	251	21	131	120	3805
<b>TOTALE</b>	106	13847	1784	2797	987	200	675	301	1351	591	660	478	23777

**Grafico 2.1** Incidenza settori nell'economia per numero addetti

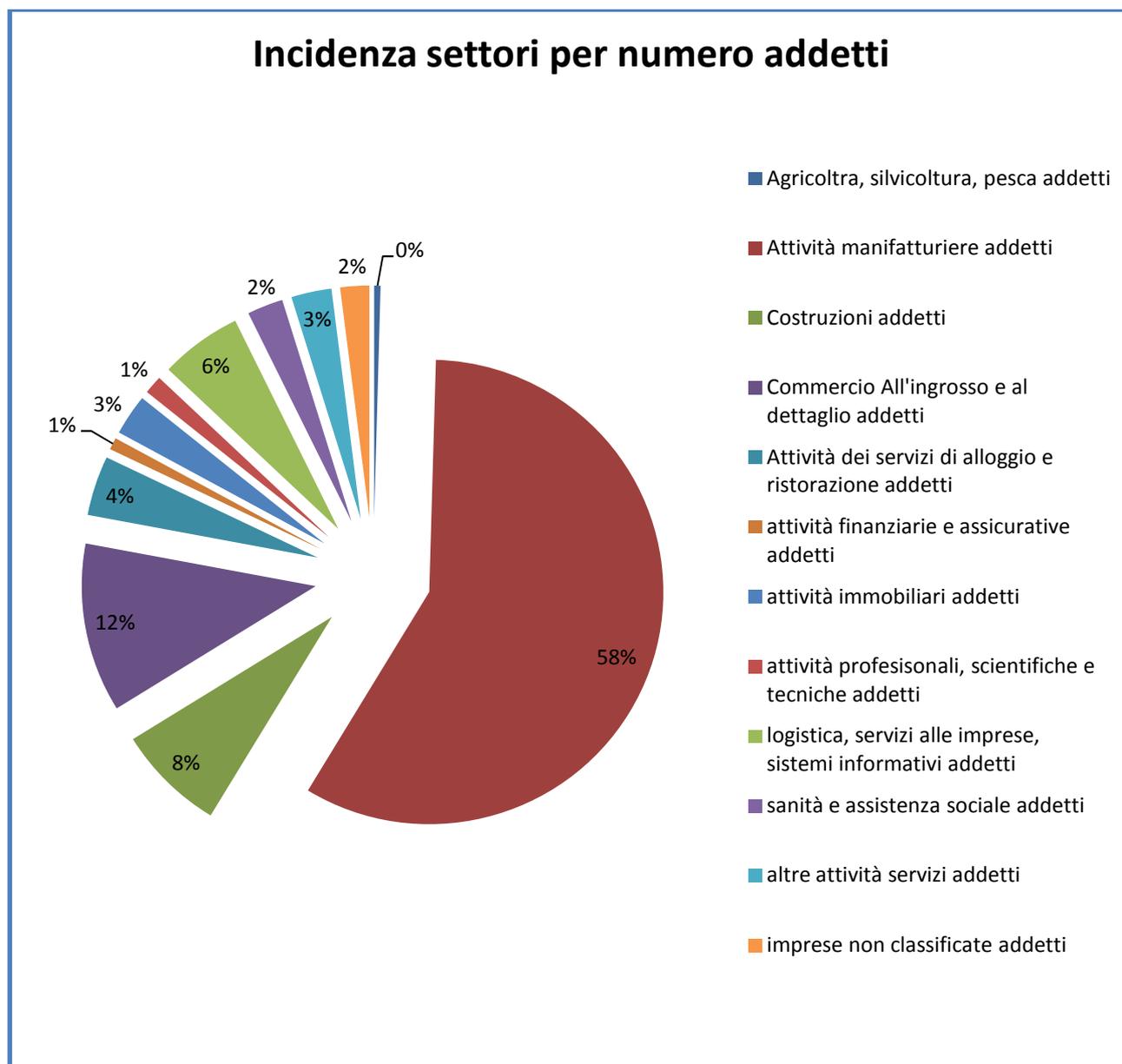
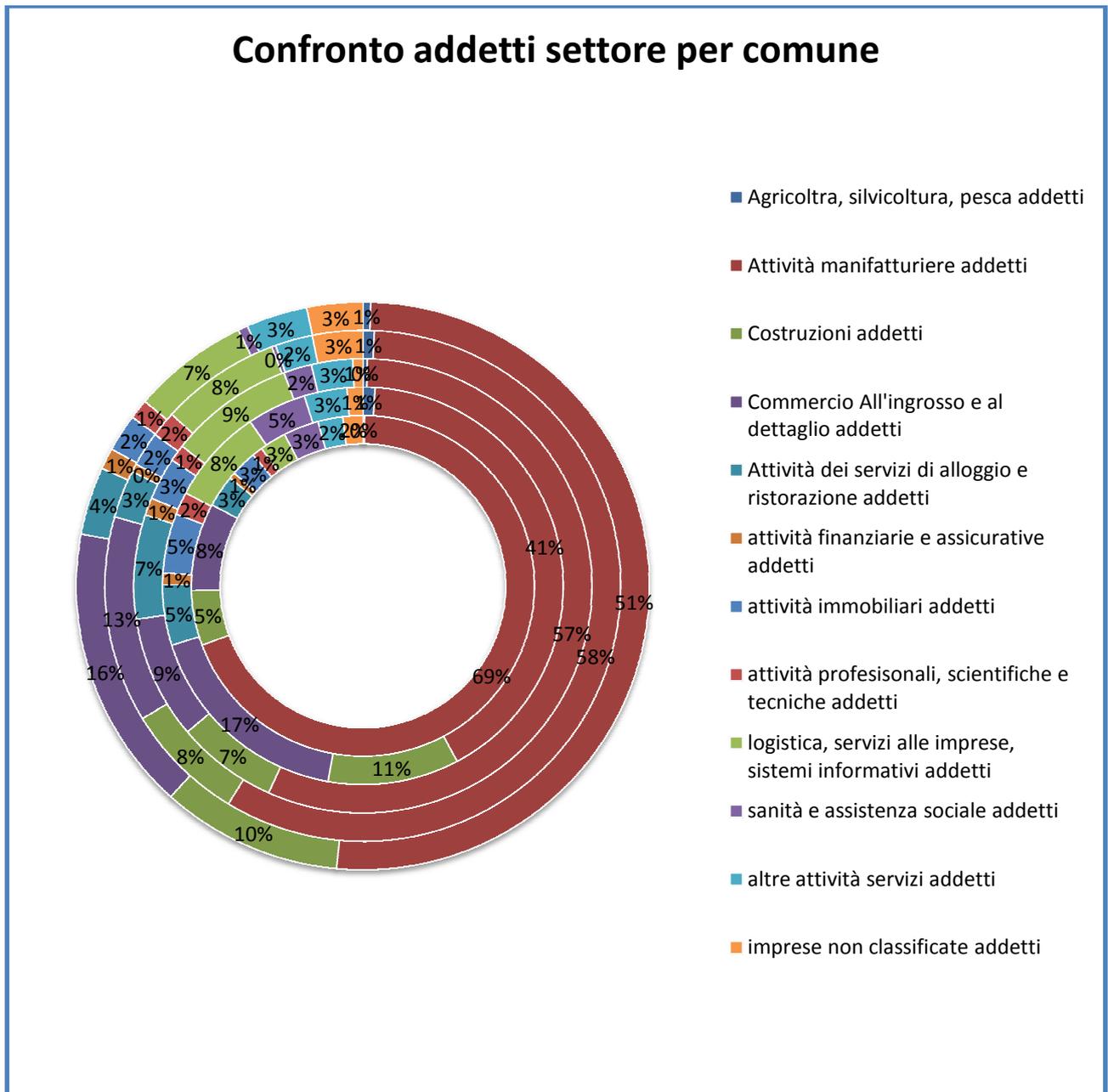


Grafico 2.2 Confronto addetti settore per comune



**Didascalia grafico 2.2:** il primo cerchio si riferisce alla città di Lumezzane, il secondo a Concesio, il terzo a Gardone Val Trompia, il quarto a Villa Carcina e infine il quinto a Sarezzo

**Tabella 2.2** Distribuzione sedi imprese per settore

COMUNI	Agricoltura, silvicoltura, pesca	attività manifatturiere	costruzioni	commercio all'ingrosso e al dettaglio	attività dei servizi di alloggio e ristorazione	attività finanziarie e assicurative	attività immobiliari	attività professionali, scientifiche e tecniche	logistica, servizi alle imprese, sistemi informativi	Sanità e assistenza sociale	altre attività di servizi	imprese non classificate	TOTALE
	Sedi	Sedi	Sedi	Sedi	Sedi	Sedi	Sedi	Sedi	Sedi	Sedi	Sedi	Sedi	Sedi
<b>Lumezzane</b>	22	705	234	383	111	41	157	59	87	4	112	91	2006
<b>Concesio</b>	48	205	180	326	54	29	85	59	105	11	62	60	1224
<b>Gardone Val Trompia</b>	16	210	97	175	74	31	44	25	53	4	46	38	813
<b>Villa Carcina</b>	22	175	100	204	40	20	57	30	69	4	46	33	800
<b>Sarezzo</b>	25	280	160	269	66	19	65	31	97	8	53	48	1121
<b>TOTALE</b>	133	1575	771	1357	345	140	408	204	411	31	319	270	5964

**Grafico 2.3** incidenza dei settori nell'insediamento produttivo per n. sedi

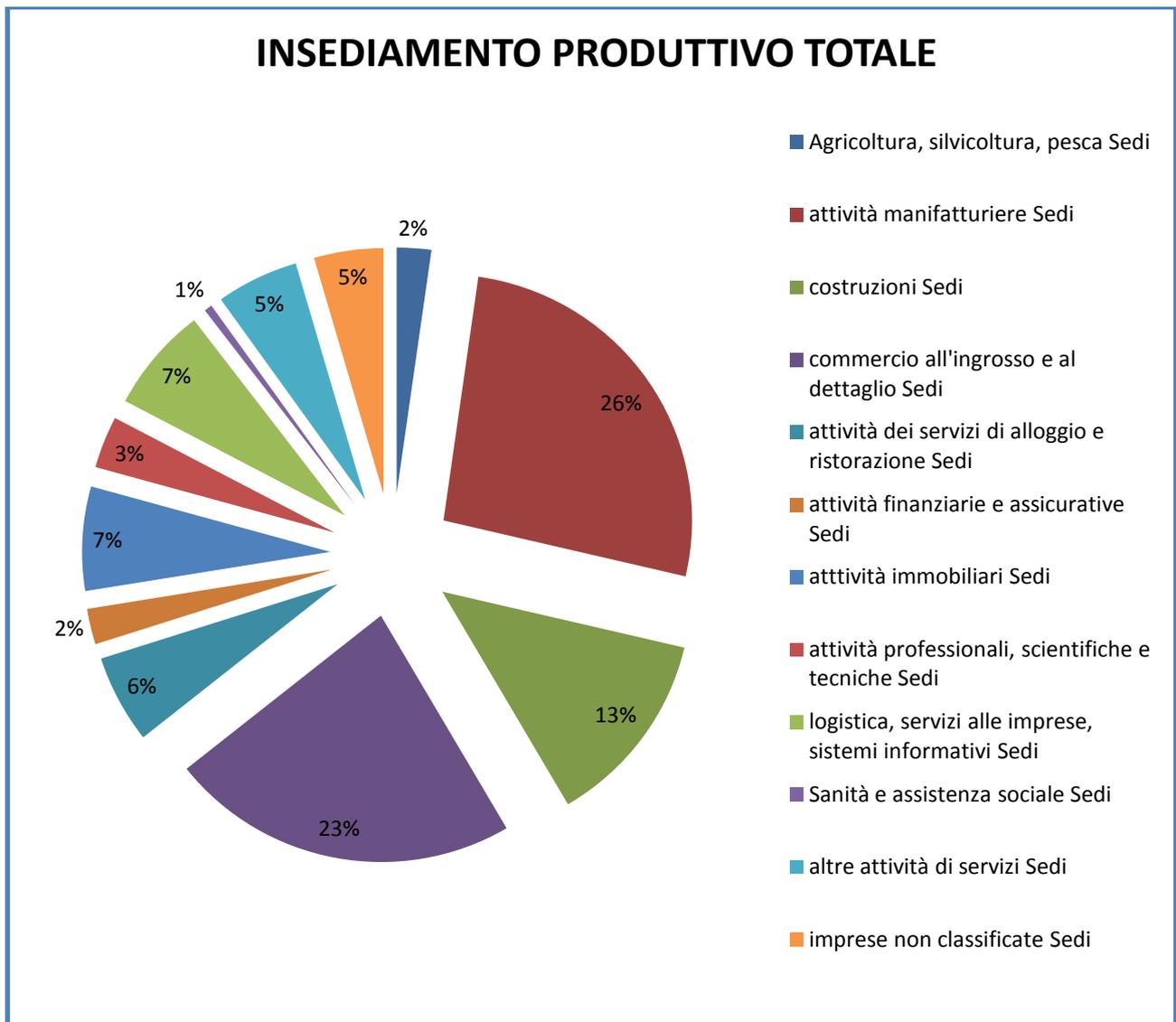
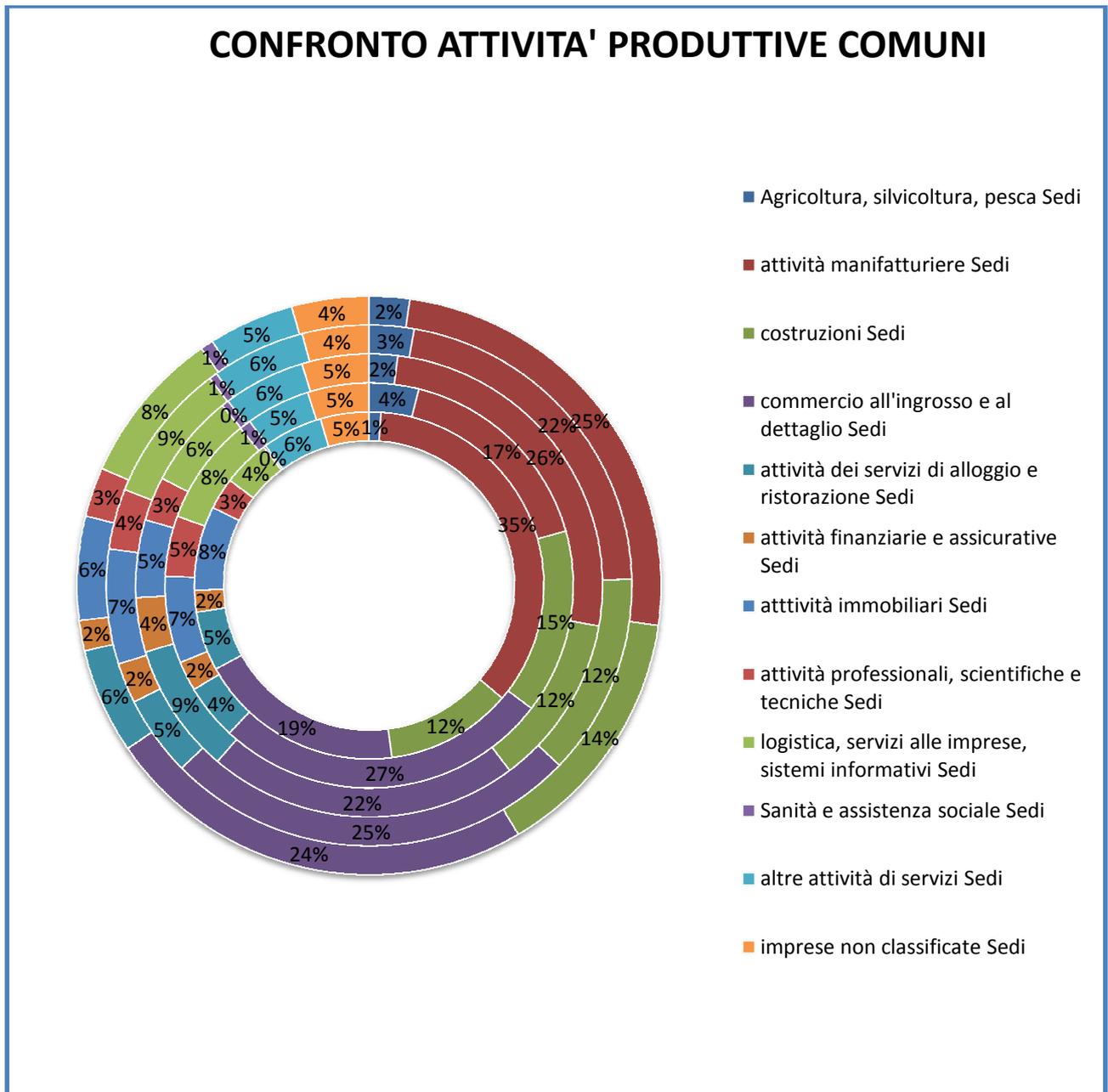


Grafico n. 2.4 Confronto per n. sedi di settore fra comuni

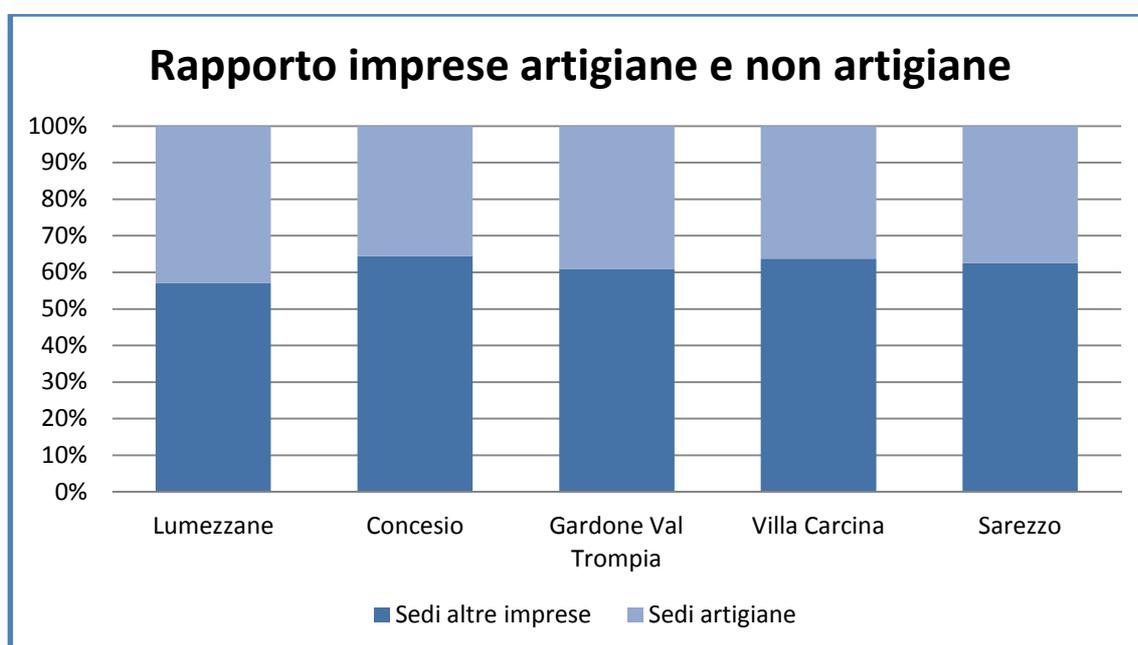


**Didascalia grafico 2.4:** il primo cerchio si riferisce alla città di Lumezzane, il secondo a Concesio, il terzo a Gardone Val Trompia, il quarto a Villa Carcina e infine il quinto a Sarezzo

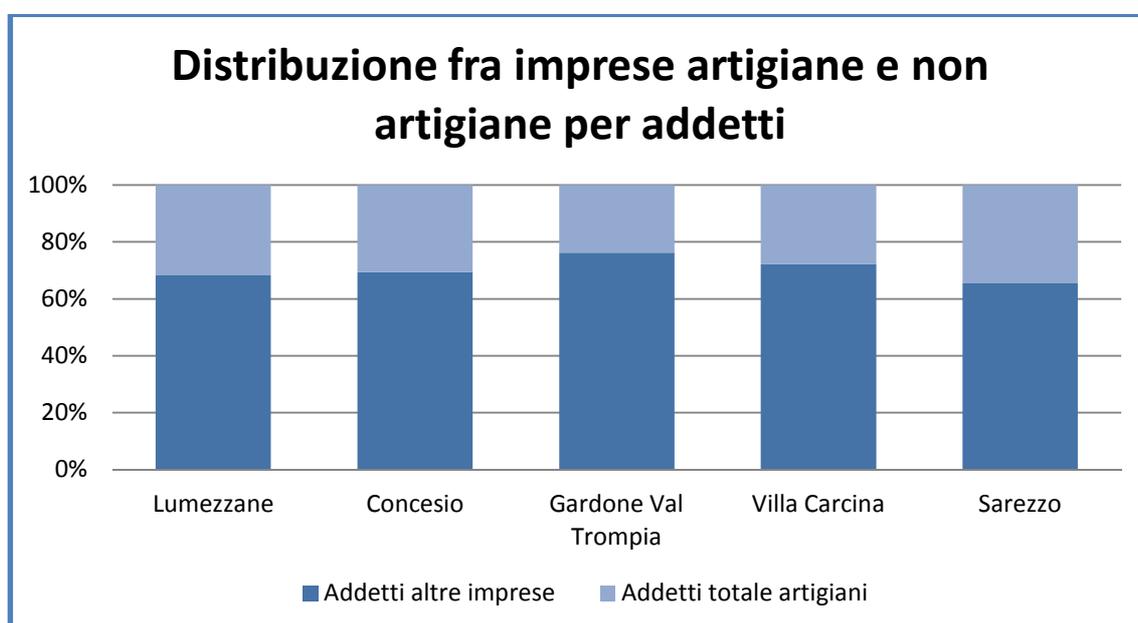
**Tabella 2.3** incidenza delle imprese artigiane sul totale (percentuale)

COMUNI	attività manifatturiere		costruzioni		TOTALE	
	Sedi	addetti	Sedi	addetti	Sedi	addetti
<b>Lumezzane</b>	65,39%	33,28%	83,33%	82,85%	42,92%	31,78%
<b>Concesio</b>	70,24%	34,82%	82,78%	76,53%	35,54%	30,63%
<b>Gardone Val Trompia</b>	71,90%	25,91%	84,54%	71,05%	38,99%	23,84%
<b>Villa Carcina</b>	59,43%	23,78%	85,00%	71,60%	36,25%	27,81%
<b>Sarezzo</b>	65,36%	42,38%	68,13%	59,54%	37,47%	34,59%
<b>TOTALE</b>	66,22%	32,33%	80,42%	73,04%	38,95%	30,26%

**Grafico 2.5** incidenza delle imprese artigiane sul totale per sedi



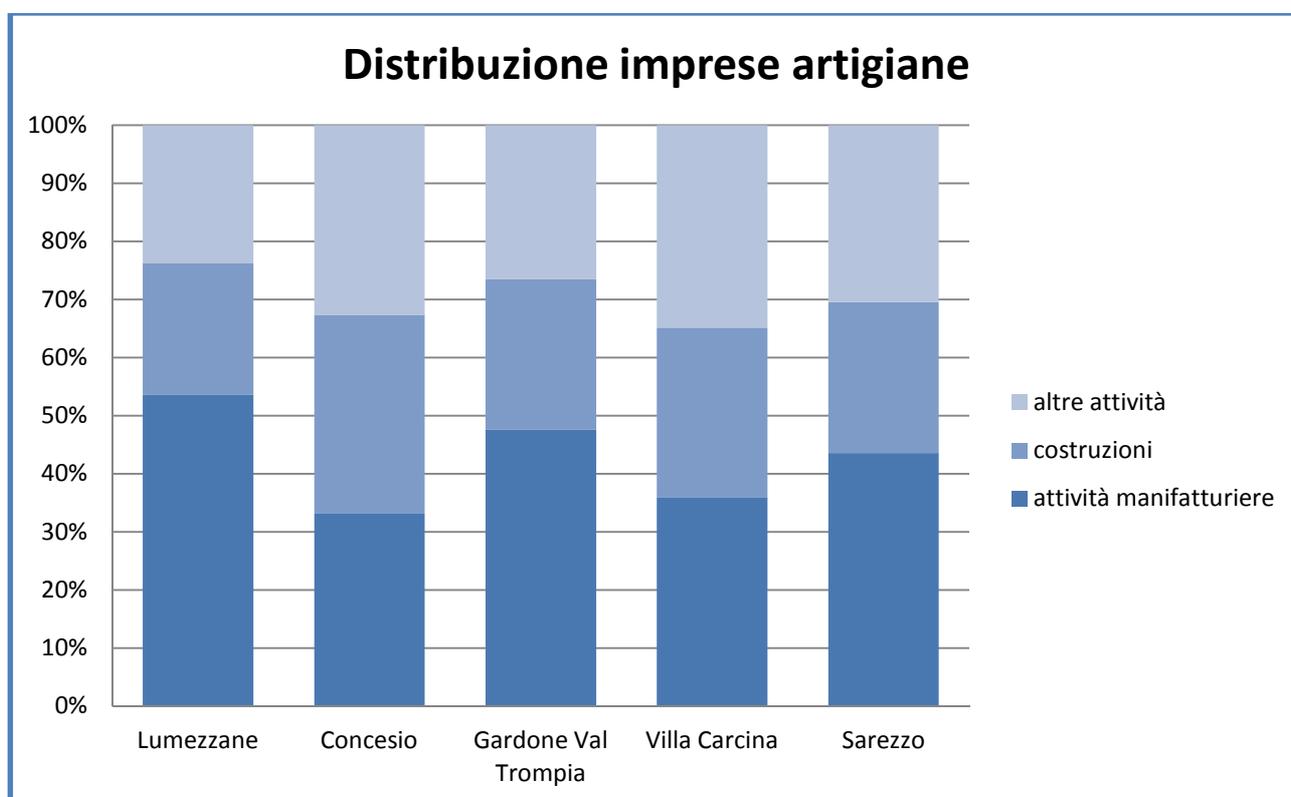
**Grafico 2.6** incidenza imprese artigiane sul totale per addetti



**Tabella 2.4** suddivisione per settori delle imprese artigiane, per sedi e addetti

COMUNI	attività manifatturiere		costruzioni		altre imprese		TOTALE	
	Sedi	addetti	Sedi	addetti	Sedi	addetti	Sedi	addetti
<b>Lumezzane</b>	461	2112	195	396	205	408	861	2916
<b>Concesio</b>	144	553	149	313	142	314	435	1180
<b>Gardone Val Trompia</b>	151	546	82	189	84	155	317	890
<b>Villa Carcina</b>	104	443	85	174	101	276	290	893
<b>Sarezzo</b>	183	823	109	231	128	262	420	1316
<b>TOTALE</b>	1043	4477	620	1303	660	1415	2323	7195

**Grafico 2.7:** suddivisione imprese artigiane (sedi) per tipologia e comuni



### 3. Un possibile percorso per la fusione

Tab. 3.2: Trend Analysis

Trend Analysis dei comuni, del distretto e del territorio					
SITUAZIONE	FENOMENO	DATO	PROBABILITA' PERMANENZA	IMPATTO	RANKING
Finanziaria comunale	Diminuzione trasferimenti livelli superiori /patto di stabilità/manovre 2011	<b>Tagli traferimenti 2012-2013:</b> Ulteriore taglio rispetto al 2011 come previsto dal decreto legge 78/2010. (500 mln a livello nazionale, 2mld già tagliati nel 2011) <b>Patto di stabilità:</b> miglioramento del saldo pari ai tagli più un ulteriore miglioramento previsto nel 2011 di 1.7 mld nel 2012 e di 2 mld a partire dal 2013	100%	-5	-5
	Federalismo fiscale, Legge delega 5/05/2009, n.42 e relativi decreti attuativi	Federalismo demaniale; Costi e fabbisogni standard; Federalismo municipale	100%	positivo	positivo
	Riduzione risorse sussidiarietà orizzontale	Diminuzione dei contributi pubblici ad associazioni no profit che svolgevano attività di pubblica utilità	80%	-5	-4
	Obbligo di cessione delle quote per i comuni sotto i 30.000 abitanti delle società partecipate	Necessità per tutti i comuni di provvedere alla cessione delle quote delle aziende partecipate salvo due eccezioni: virtuosità, bacino servito maggiore di 30.000 ab.	90%	3	2,7
Istituzionale -politica	Mancanza di referente politico	Nel questionario per il "patto di sistema" i sindaci hanno rilevato una mancanza di referente politico nelle istituzioni superiori	20%	-3	-0,6
	Priorità dei singoli comuni	I comuni evidenziano da una parte esigenze sovra comunali comuni: infrastrutture, acquedotto, polo scolastico,	80%	4	3,2
	Stabilità politica/normativa nazionale	La debolezza decisionale del governo e i repentini cambiamenti dei provvedimenti, finanziari e non solo (decreto sviluppo in ritardo di 2 mesi), generano incertezza negli investitori e nella società	90%	-4	-3,6
	Assenza di una visione complessiva strategica	Convenzioni stipulate per ogni servizio senza un disegno organico, numerose le società di servizi	90%	-3	-2,7
Economica	Crisi economica e ripresa	Il trimestre 2011, ripresa calante sia della produzione	30%	1	0,3

		manfatturiera (7,1%) e del fatturato pari all'8,3% . Scarsa la domanda interna. Variazione congiunturale pari a 1,7%, - 0,5 rispetto I trim.			
	Crisi del debito sovrano e credibilità sistema Italia	spread fra titoli italiani e tedeschi molto elevato e instabile che genera ripercussioni sull'economia reale. rischio credibilità per sistema italiano all'estero, assenza di investimenti	<b>50%</b>	<b>-4</b>	<b>-2</b>
	Internazionalizzazione delle imprese	Innovazione di processo e prodotto, possibilità maggiori	<b>80%</b>	<b>4</b>	<b>3,2</b>
		Concorrenza sul mercato di aziende competitive	<b>100%</b>	<b>-4</b>	<b>-4</b>
	Imprenditorialità	Carenze infrastrutturali, costi dovuti all'isolamento versus facilità di intraprendere per ambiente positivo e istituzioni attente	<b>50%</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
<b>Sociale</b>	Immigrazione straniera, comunitaria e non.	La popolazione straniera rappresenta tra il 9% e il 14% della popolazione totale	<b>100%</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
	Formazione professionale	Esigenza di una riqualificazione del percorso professionale e di un orientamento dopo le superiori di primo grado. Creazione di un polo scolastico unico.	<b>70%</b>	<b>-3</b>	<b>-2,1</b>
<b>Territorio-ambientale</b>	Riqualificazione ambientale	Problema dell'inquinamento, della riqualificazione ambientale, recupero del suolo utilizzato, vivibilità dei territorio a causa della forte industrializzazione	<b>80%</b>	<b>-3</b>	<b>-2,4</b>
	Carenza infrastrutturale	Progetto di autostrada della Valtrompia ancora indefinito, necessità di un'arteria che colleghi velocemente i comuni con l'autostrada A4 e porti il traffico all'esterno dai comuni	<b>90%</b>	<b>-4</b>	<b>-3,6</b>
	Servizio idrico integrato	Rischio multa europea per mancanza collettamento e servizio idrico integrato universale	<b>80%</b>	<b>-3</b>	<b>-2,4</b>
	Energia e economia verde	Convenant of major, detrazione del 50% sugli interventi di efficienza energetica sugli edifici, conto energia	<b>60%</b>	<b>4</b>	<b>2,4</b>

Legenda:

- La **probabilità di permanenza** è una stima percentuale.
- L'**impatto** è calcolato in scala numerica da -5 a +5, in base alla criticità/positività del fenomeno.
- Il **ranking** è dato dal prodotto tra la **probabilità di permanenza** e l'**impatto** del fenomeno sulla situazione generale; è un valore tra -5 e +5. (Verde=**Positivo**; Rosso=**Negativo**)
- "-" = Dato non pervenuto.

**Tab. 3.3 Le società partecipate**

Nome Società	Comuni partecipanti	Servizi offerti
Azienda Servizi Farmaceutici srl	Concesio - Sarezzo- villa carcina- Gardone Val Trompia	Gestione farmacie comunali
Azienda Servizi Valtrompia spa	Concesio - Sarezzo- villa carcina- Gardone Val Trompia- Lumezzane	Gestione servizi pubblici economici: energia, calore, servizio idrico integrato, smaltimento rifiuti, servizi cimiteriali ecc.
Civitas srl	Concesio - Sarezzo- villa carcina- Lumezzane- Gardone Val Trompia	Coordinamento e svolgimento in forma unitaria delle attività dei soci per gestione dei servizi sociali, attività sociali e attività culturali.
Consorzio Brescia Energia e Servizi	Concesio - Sarezzo- villa carcina- Gardone Val Trompia	Coordinamento attività consorziati per accesso al libero mercato dell'energia e del gas.
Consorzio Autorità d'Ambito provincia di Brescia (in evoluzione)	Concesio - Sarezzo- villa carcina- Gardone Val Trompia- Lumezzane	Programmazione, pianificazione controllo servizio idrico integrato nell' A.T.O.
Nuova Piazza	Villa Carcina	
Lumetec Spa	Lumezzane	
Lumenergia SPA	Lumezzane	
Banca popolare etica società cooperativa per azioni	Lumezzane	
ENERGIA BLU SCRL	Gardone Val Trompia	
Gardone 2002 srl	Gardone Val Trompia	
Naturaenergia srl	Gardone Val Trompia	

**Tab. 4.1 Interest/power matrix**

		Level of interest	
Grado del fenomeno		HIGH	LOW
Power	HIGH	<i>Sindaci, consiglieri comunali, partiti, persone con forte carisma nelle varie comunità, comunità montana, personale dei comuni</i>	<i>Confindustria, artigiani, imprenditori in generale, esercenti commerciali, associazioni, giornalisti</i>
	LOW	<i>Segretari comunali, dipendenti delle aziende partecipate, consiglieri e amministratori nominate delle stesse.</i>	<i>cittadini</i>

**Tab. 4.2 Modelli di agenda setting**

		SUPPORTO PUBBLICO	
		Alto	Basso
PROMOTORI DEL DIBATTITO	Attori sociali	outside initiaion	inside initiation
	Comune	consolidamento	mobilization

# NORMATIVA- ALLEGATI

## **ALLEGATO N.1: ART. 30-31-33-34 DEL CAPO V TUEL – FORME ASSOCIATIVE**

### **Art.30 Convenzioni.**

**1.** Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.

**2.** Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

**3.** Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

**4.** Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

### **Articolo 31 Consorzi.**

**1.** Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'art. 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.

**2.** A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'art. 30, unitamente allo statuto del consorzio.

**3.** In particolare la convenzione deve disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili coerentemente a quanto disposto dai commi 8, 9 e 10 dell'art. 50 e dell'art. 42, comma 2, lettera m), e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili.

**4.** Salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto per i consorzi, ai quali partecipano a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali anche enti diversi dagli enti locali, l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.

**5.** L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.

**6.** Tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio.

**7.** In caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali.

**8.** Ai consorzi che gestiscono attività di cui all'art. 113-bis, si applicano le norme previste per le aziende speciali

### **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'art. 4. 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 - 33 -associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tal fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli articoli 30 e 32, 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 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.

#### **Art.34 Accordi di programma.**

**1.** Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

**2.** L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

**3.** Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

**4.** L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato.

**5.** Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

**6.** Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di

pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.

**7.** La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

**8.** Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 7 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le - 34 -regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 7 al commissario del Governo ed al prefetto.

## **ALLEGATO N.2:**

### **A)ART.32 TUEL: UNIONE DEI 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.

### **B)ART.18 LEGGE REGIONALE 19/2008**

**1.** Le unioni di comuni lombarde sono costituite tra comuni per l'esercizio associato di funzioni e servizi.

**2.** Le unioni di comuni esercitano in gestione associata, per tutti i comuni che le compongono, almeno tre delle

seguenti funzioni e servizi:

- a) sistemi informativi;
- b) ufficio tecnico;
- c) gestione economico-finanziaria;
- d) gestione tributi;
- e) urbanistica e gestione e tutela del territorio;

- f) organizzazione e personale;
- g) polizia locale;
- h) servizi socio assistenziali.

**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. 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 l'assemblea, la giunta e il presidente. Lo statuto dell'unione può prevedere come organi unicamente l'assemblea e il presidente.

**6.** L'assemblea è composta dai sindaci dei comuni partecipanti all'unione. Il sindaco può delegare un assessore del proprio comune a partecipare a sedute dell'assemblea. Lo statuto può prevedere una composizione diversa dell'assemblea senza oneri aggiuntivi, fermo restando che della stessa possono far parte unicamente i sindaci, gli assessori e i consiglieri dei comuni dell'unione. Lo statuto può, altresì, prevedere criteri di ponderazione del voto spettante ai componenti dell'assemblea.

**7.** La giunta è composta di norma da tre membri, incluso il presidente, eletti dall'assemblea con voto limitato ad una sola preferenza, tra i sindaci e gli assessori dei comuni partecipanti all'unione. Nel caso lo statuto preveda una composizione della giunta esecutiva numericamente superiore deve contemporaneamente garantire l'invarianza dei costi.

**8.** 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.

**9.** Ai componenti dell'assemblea, a quelli della giunta e al presidente dell'unione si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 4, comma 5.

**10.** L'assemblea, nei limiti previsti dal comma 9, determina l'entità del gettone di presenza dei componenti

dell'assemblea e la misura dell'indennità di funzione dei membri della giunta.

**11.** La cessazione dalla carica nel proprio comune comporta l'immediata decadenza dalla carica nell'unione. L'assemblea elegge il nuovo componente della giunta nella prima seduta successiva al verificarsi della decadenza.

**12.** 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.

**13.** L'unione può presentare richiesta per accedere ai contributi regionali relativi a funzioni e servizi ad essa trasferiti.

**14.** Competono all'unione gli introiti derivanti da tasse, tariffe e contributi relativi ai servizi affidati.

**15.** Le unioni di comuni e i comuni nati da fusioni continuano ad usufruire di tutti gli eventuali vantaggi, in termini di accesso ad incentivi, semplificazioni, agevolazioni, 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

## ALLEGATO N.3:

### a) ART.15 DEL TUEL: FUSIONE DEI COMUNI

#### Articolo 15

##### Modifiche territoriali fusione ed istituzione di comuni

**1.** A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra piu' comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

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

**3.** Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

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

### b) Legge regionale 29/2006, parte afferente ai comuni; comma 15, art.7, lr. 13/2010

#### TITOLO I

##### OGGETTO DEL TESTO UNICO

##### Art. 1(Oggetto)

**1.** Il presente testo unico riunisce le disposizioni regionali in materia di istituzione di nuovi comuni, mutamento delle circoscrizioni e denominazioni comunali, nonché di promozione e coordinamento delle iniziative per l'istituzione di nuove province e per il mutamento delle circoscrizioni provinciali.

#### TITOLO II

##### CIRCOSCRIZIONI COMUNALI

##### CAPO I

##### DISPOSIZIONI GENERALI

##### Art. 2(Ambito di applicazione)

**1.** Il presente titolo, in attuazione dell'articolo 133 della Costituzione e dell'articolo 65, secondo comma, dello Statuto regionale, disciplina i presupposti e le procedure da osservare nell'istituzione di nuovi comuni e nella fusione di quelli esistenti, nella modifica delle circoscrizioni territoriali e della denominazione dei comuni, nonché nell'esercizio di ogni altra funzione attribuita alla Regione in materia di circoscrizioni comunali.

##### Art. 3(Coordinamento e pubblicizzazione delle informazioni)

**1.** Al fine di contribuire ulteriormente alla promozione ed alla diffusione dei processi di ridisegno istituzionale, funzionale e territoriale dei comuni lombardi, la Regione garantisce l'accesso degli enti locali a tutte le banche dati regionali e tutela la massima circolazione delle informazioni.

## CAPO II

### **INDIVIDUAZIONE DELLE TIPOLOGIE**

#### **Art. 4(Istituzione di nuovi comuni)**

**1.** L'istituzione di nuovi comuni può aver luogo a seguito:

- a) della fusione di due o più comuni contigui;
- b) della istituzione, in uno o più comuni, di una o più borgate del comune o di più comuni, quando le condizioni dei luoghi non lo sconsiglino e sempreché il nuovo comune non abbia popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la costituzione del nuovo comune non comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano al di sotto di tale limite;
- c) di scorporo da aree d'intensa urbanizzazione site nell'area metropolitana di Milano, ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

#### **Art. 5(Mutamento delle circoscrizioni comunali)**

**1.** Al mutamento delle circoscrizioni territoriali dei comuni si procede nei casi di:

- a) aggregazione di un comune ad altro comune contiguo;
- b) distacco di una frazione o borgata da un comune e sua aggregazione ad un comune contiguo;
- c) ampliamento del territorio di un comune al quale viene aggregata parte del territorio di altro comune contiguo;
- d) rettifica dei confini.

#### **Art. 6(Mutamento delle denominazioni comunali)**

**1.** La denominazione dei comuni può essere modificata in seguito al mutamento della rispettiva circoscrizione territoriale ovvero quando ricorrano esigenze toponomastiche, storiche, culturali o turistiche.

## CAPO III

### **DISPOSIZIONI PROCEDURALI**

#### **Art. 7(Iniziativa legislativa)**

**1.** L'iniziativa legislativa per l'istituzione di nuovi comuni, per il mutamento delle circoscrizioni e delle denominazioni di quelli esistenti, è esercitata nelle forme previste dallo Statuto della Regione.

**2.** Ai fini della presente legge, per le proposte di iniziativa popolare si applicano le disposizioni della legge regionale 2 ottobre 1971, n. 1(Norme sull'iniziativa popolare per la formazione di leggi ed altri atti della regione).

**3.** Indipendentemente dall'adozione dell'iniziativa popolare, i consigli comunali, con deliberazione assunta a maggioranza dei consiglieri assegnati, o la maggioranza degli elettori residenti nei comuni, nelle frazioni o borgate, interessati all'adozione di uno dei provvedimenti previsti dagli articoli precedenti, possono presentare richiesta alla Giunta regionale affinché promuova la relativa procedura; le firme degli elettori richiedenti devono essere autenticate ai sensi delle vigenti norme regionali in materia di iniziativa popolare.

**4.** Entro novanta giorni dalla ricezione della richiesta di cui al comma 3, la Giunta regionale verifica i requisiti formali della richiesta stessa, e, qualora deliberi di dar corso alla medesima, presenta il relativo progetto di legge.

**5.** Ciascun progetto di legge è accompagnato da una relazione che pone in evidenza le esigenze di più razionale assetto del territorio, di carattere economico e finanziario e di organizzazione e gestione dei servizi che lo giustificano.

#### **Art. 8 (Pareri)**

**1.** I progetti di legge per la istituzione di nuovi comuni o per il mutamento delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali, presentati all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, sono trasmessi, per la

formulazione del parere di merito con deliberazione assunta a maggioranza dei consiglieri assegnati, ai consigli comunali interessati che non si siano già espressi a norma dell'articolo 7, comma 3; la trasmissione dei progetti di legge di iniziativa popolare è effettuata successivamente alla dichiarazione di ammissibilità degli stessi da parte dell'Ufficio di Presidenza a norma degli articoli 9 e 12 della l.r. 1/1971.

**2.** I progetti di legge sono altresì trasmessi al consiglio provinciale territorialmente competente, nonché, qualora si tratti di un comune montano, all'assemblea della comunità montana nel cui ambito territoriale lo stesso ha sede, per la formulazione del rispettivo parere di merito.

**3.** I pareri di cui ai commi 1 e 2 debbono essere resi al Consiglio regionale entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione del progetto di legge; decorso tale termine si intendono favorevoli.(1)

#### **Art. 9 (Decisione del Consiglio regionale e referendum consultivo)**

**1.** (2)

**2.** L'effettuazione del referendum, ai fini di quanto previsto dall'articolo 133 della Costituzione è deliberata dal Consiglio regionale, su proposta della commissione consiliare competente, successivamente alla trasmissione dei progetti di legge per i pareri di cui all'articolo 8.(3)

**3.** La consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione dei comuni interessati da modifiche territoriali salvo che, per le caratteristiche dei gruppi presenti sul territorio degli stessi, dei luoghi, delle infrastrutture e delle funzioni territoriali, nonché per la limitata entità della popolazione o del territorio, rispetto al totale, si possano escludere dalla consultazione le popolazioni che non presentino un interesse diretto e qualificato alla variazione territoriale.

**4.** I risultati del referendum sono valutati sulla base sia del risultato complessivo sia degli esiti distinti per ciascuna parte del territorio diversamente interessata.

**5.** Nel caso in cui i residenti aventi diritto al voto ai sensi della legislazione vigente siano in numero inferiore a quindici il Consiglio regionale può stabilire che le consultazioni avvengano mediante convocazione presso la sede del comune interessato degli elettori ai quali deve comunque essere garantita la segretezza del voto.

**6.** Qualora il mutamento della circoscrizione interessi porzioni di territorio prive di residenti non si fa luogo a referendum.

**7.** La data di effettuazione del referendum, in ogni caso successiva al decorso dei termini di cui all'articolo 8, è fissata, previa intesa con il competente organo statale, con decreto del Presidente della Giunta regionale, da comunicarsi ai presidenti delle corti d'appello e delle commissioni elettorali mandamentali interessati.(4)

**8.** Qualora l'iniziativa legislativa sia esercitata ai sensi della l.r. 1/1971, il termine di tre mesi, entro il quale il progetto di legge deve essere iscritto nel calendario dei lavori del Consiglio regionale, decorre dalla data di proclamazione dei risultati del referendum consultivo.

**9.** Salvo quanto previsto dai commi 3, 4, 5, 6 e 7, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del titolo III della legge regionale 28 aprile 1983, n. 34 (Nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia - Abrogazione L.R. 31 luglio 1973, n. 26 e successive modificazioni), escluse comunque le disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1, e all'articolo 17, comma 6, di detta legge.

#### **Art. 10 (Adempimenti per il procedimento legislativo)**

**1.** I pareri di cui all'articolo 8 e i risultati del referendum di cui all'articolo 9 sono trasmessi, a cura del Presidente del Consiglio regionale, alla competente commissione consiliare per l'ulteriore corso del procedimento legislativo.

*1. Il comma è stato modificato dall'art. 7, comma 15, lett. a) della l.r. 5 agosto 2010, n. 13.*

*2. Il comma è stato abrogato dall'art. 7, comma 15, lett. b) della l.r. 5 agosto 2010, n. 13.*

*3. Il comma è stato modificato dall'art. 7, comma 15, lett. c) della l.r. 5 agosto 2010, n. 13.*

*4. Il comma è stato modificato dall'art. 7, comma 15, lett. d) della l.r. 5 agosto 2010, n. 13.*

**Comma 15 art.7 della l.r. 13/2010:** Alla legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali), sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 3 dell'articolo 8, le parole «sessanta giorni» sono sostituite dalle seguenti: «quarantacinque giorni»;

b) il comma 1 dell'articolo 9 è abrogato;

c) al comma 2 dell'articolo 9, le parole «e dall'articolo 65, secondo comma, dello Statuto della Regione» sono soppresse e sono aggiunte, in fine, le parole: «, successivamente alla trasmissione dei progetti di legge per i pareri di cui all'articolo 8.»;

d) al comma 7 dell'articolo 9, dopo le parole «La data di effettuazione del referendum» sono aggiunte le seguenti: «, in ogni caso successiva al decorso dei termini di cui all'articolo 8,».