



**Parco Alto Garda Bresciano
Piano di Sviluppo Socio Economico**

Fase b

La rilevazione delle funzioni e dei servizi svolte a livello comunale e considerazioni sul livello di applicabilità degli strumenti normativi predisposti alla gestione associata dei servizi pubblici

Indice :

- **Quadro normativo di riferimento** pag. 2
- **Unione di Comuni** pag. 8
- **Fusione di Comuni** pag. 15
- **Decreto Ministeriale n.318/2000** pag.17
- **Il Consorzio Garda Uno** pag. 19

- **La gestione in modo associato dei servizi all'interno della Comunità Montana Parco Alto Garda Bs.** pag.20

- **L'unione di Comuni all'interno della Comunità Montana Parco Alto Garda Bs.** pag. 21
 - **Ipotesi di Unione tra i Comuni di Magasa e di Valvestino** pag. 21
 - **Ipotesi di Fusione tra i Comuni di Magasa e di Valvestino** pag.26

- **Bibliografia** pag. 29

Quadro normativo di riferimento

Con la revisione organica dell'ordinamento degli Enti locali, contenuta nella legge 3 agosto 1999 n.265, si è concluso un lungo iter parlamentare concernente la revisione dell'ordinamento delle autonomie locali.

La legge 265/99 intende attuare, nel suo complesso, alcuni principi fondamentali introdotti dalla legge 15 marzo 1997, n.59 e precisamente:

- Il principio di sussidiarietà;
- Il principio di efficienza ed economicità;
- Il principio di cooperazione;
- Il principio di omogeneità ed adeguatezza;
- Il principio di autonomia organizzativa, regolamentare e di responsabilità degli enti locali.

Le modifiche introdotte dalla citata legge, partendo dall'esperienza acquisita e dallo scenario diverso, derivante dall'applicazione dei nuovi principi della legge "Bassanini" intendono perfezionare la precedente scarsa fattibilità delle norme della legge n.142/90 relative alle unioni dei comuni e favorire, altresì, la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi.

Tra le novità più significative delineate dal nuovo testo: una vasta autonomia comunale e provinciale, ma anche un più incisivo ruolo delle minoranze; ampie modifiche per l'incentivazione dell'associazionismo dei comuni, delle unioni di comuni (cade l'obbligo della fusione e del limite demografico) ed il potenziamento della convenzione e della Comunità montana.

La legge n.142/90, con le principali modifiche apportate dalla legge 265/99, ora dispone:

- Per le modifiche territoriali, fusioni ed istituzione di comuni (art.11):
 - La possibilità per le Regioni di modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione

comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

- La predisposizione da parte delle Regioni, di concerto con i comuni, di 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. Tale programma verrà aggiornato ogni tre anni, tenendo conto delle unioni costituite ai sensi dell'articolo 26.
- La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.
- L'erogazione da parte dello Stato, per i dieci anni successivi alla fusione di due o più comuni, di appositi contributi straordinari commisurata ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. Tali trasferimenti sono erogati oltre ai contributi regionali.

□ Per le Unioni di Comuni (art.26):

- Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.
- 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.
- 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.
- 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.
- Alle unioni si applicano i principi previsti per l'ordinamento dei comuni e competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi a esse affidati.

- Per l'esercizio associato delle funzioni (artt. 11, 24 e 26):
 - Le regioni favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione. Inoltre è prevista una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale.
 - Le regioni 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.

La nuova legge principalmente rafforza l'iniziativa dei comuni, soprattutto quelli di minore dimensione (il 70% circa dei comuni italiani), riorganizza le aree metropolitane, incentiva in particolare l'esercizio associato di funzioni e prevede regole sullo status giuridico, previdenziale ed economico degli amministratori locali.

La tabella riepilogativa successiva, pone a confronto la legge 142/90 con la legge 265/99 sull'unione e la fusione di comuni:

Confronto della legge n.142/90 con la legge n. 265/99 - Fusioni ed Unioni dei Comuni

LEGGE N. 142/90		LEGGE N. 265/99	
Art. 11, c. 2	Le Regioni predispongono un programma di fusione dei piccoli comuni, ogni cinque anni, tenendo conto anche delle unioni	Art. 6, c. 1	Le Regioni predispongono un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata di funzioni e servizi; si possono prevedere i criteri per contributi ed incentivi; aggiornamento triennale
Art. 11, c. 4	Previsione di contributi straordinari dallo Stato ed eventuali dalle Regioni a favore della fusione di Comuni inferiori a 5.000 abitanti	Art. 6, c. 2	Elimina il limite del numero di abitanti e prevede contributi regionali per la fusione.
Art. 26, c. 1	L'unione è possibile tra due o più comuni contermini, non superiori a 5.000 abitanti, più, eventualmente, un solo comune fino a 10.000 abitanti	Art. 6, c. 5	Sostituisce l'art.26: c.1: Due o più comuni solo di norma contermini, senza limite di dimensione
Art. 26, c. 3	Atto costitutivo e regolamento approvati dai Consigli comunali a maggioranza assoluta		c.2 : atto costitutivo e statuto approvati con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie; lo statuto deve prevedere organi e modalità costitutive di essi
Art. 26, c. 4	Organi eletti secondo norme di legge per i comuni equivalenti o in secondo grado se previsto dal regolamento		c.3 : il presidente deve essere scelto tra i sindaci; altri organi devono essere formati da assessori e consiglieri, con garanzie per le minoranze
Art. 26, c. 6	Obbligo di fusione dopo 10 anni a pena di scioglimento		c.6 : abrogato, non c'è più rapporto con la fusione
Art. 26, c. 8	Le Regioni promuovono contributi aggiuntivi	Art. 6, c. 6	Le Regioni, nell'ambito del programma (di cui al punto 1), disciplinano con legge le forme di incentivazione per l'esercizio associato delle funzioni, entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge n.265; in caso di inadempienza, entro 60 gg, il Governo detta una disciplina valida fino all'approvazione della legge regionale

In merito alla gestione associata dei servizi da parte dei comuni, il Decreto Legislativo 267/2000 individua i diversi comportamenti dello Stato rispetto alle Amministrazioni Comunali in merito ai trasferimenti. Per i Comuni diventa ormai inderogabile ripensare al loro modo di gestire i servizi pubblici, in particolare quelli di “tipo industriale e commerciale”, cioè non propriamente sociali poiché la tendenza in atto porta al superamento della gestione in economia.

Già nell’area dell’acqua esiste la normativa della Legge 36/94 che prevede forme accorpate di gestione del servizio tra Comuni e, nell’area dell’Igiene Ambientale, il Decreto Ronchi sollecita gestioni coordinate sul territorio.

La gestione dei servizi pubblici degli enti locali può rappresentare una opportunità per le Amministrazioni di generare risorse anziché disperderle, purché la stessa sia condotta in termini di efficienza, efficacia ed economicità, tenuto conto che oggi il cittadino-utente chiede sempre più servizi sia in termini di quantità che in termini di qualità.

D’altra parte occorre che nella gestione del servizio, sia raggiunto una dimensione economica minima che permetta di scaricare i costi fissi a livelli accettabili per la gestione e per le tariffe.

L’art.42 del D. Lgs 267/2000 evidenzia anche la possibilità di trasferire la gestione dei servizi comunali fuori dalla organizzazione comunale per assegnarli ad un terzo gestore (principio dell’attività extraterritoriale).

All’art. 27 si legge che “le Comunità Montane sono unioni di Comuni, Enti locali costituiti fra Comuni montani o parzialmente montani, per la valorizzazione delle zone montane per l’esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l’esercizio associato delle funzioni comunali.

Da questa norma si desume che ora le Comunità possono coordinare e gestire sia i servizi che le funzioni dei Comuni. Quindi la Comunità Montana può essere vista come il soggetto che organizza l’Azienda dei Comuni per la gestione attuale delle funzioni e dei servizi.

Si possono quindi individuare le funzioni ed i servizi gestibili dalla Comunità:

- ◆ Sistema informativo unico
- ◆ Gestione del catasto
- ◆ Amministrazione unica
- ◆ Ufficio tecnico unico
- ◆ Vigilanza urbana unica

E' comunque sufficiente la lettura del successivo elenco, sicuramente incompleto, per riscontrare subito l'eccessivo numero di servizi e funzioni che molto probabilmente, e in buona parte, si autoalimentano al di fuori di ogni strategia di indirizzo e controllo da parte dell'Ente.

◆ Attività ed azioni Socio Sanitarie Assistenziali:

- Farmacia
- Cimitero e onoranze funebri
- Canile e veterinaria
- Assistenza agli anziani
- Trasporto alunni e portatori di handicap
- Autoambulanza
- Casa di riposo
- Mense scuole.

◆ Servizi ad alto contenuto tecnologico:

- Energia elettrica
- Gas
- Acqua, fognatura, depurazione
- Illuminazione pubblica
- Gestione calore
- Semafori
- Igiene urbana e smaltimento rifiuti

◆ Gestione e fruizione del territorio comunale:

- Edifici comunali
- Palestre
- Scuole
- Abitazioni
- Uffici
- Stadi e centri sportivi
- Terme
- Biblioteche
- Cinema e teatri
- Gestione parcheggi e autoparco
- Boschi
- Laghi
- Parchi e giardini
- Mercati e fiere
- Ecc.

Possono essere considerate le funzioni relative alle affissioni e pubblicità, controllo imposte comunali, protezione civile, turismo, progettazione e direzione lavori, beni artistici e architettonici.

Unione di Comuni

L'esigenza della gestione coordinata delle funzioni e dei servizi che, per le loro caratteristiche, non possono essere gestiti con efficienza su base comunale e l'esistenza di Comuni di dimensioni ridotte (i cosiddetti "Comuni polvere") che, a causa della carenza di mezzi e strutture, incontrano difficoltà anche a provvedere ai servizi essenziali, costituiscono le principali ragioni che hanno indotto il legislatore a prefigurare particolari e diversificate forme associative e di cooperazione volte all'espletamento ottimale di servizi e funzioni o preordinate, in generale, alla fusione dei piccoli comuni.

Le nuove disposizioni estendono lo strumento dell'associazione tra Comuni (Unioni) per affidare ad essi la gestione aggregata di funzioni sovracomunali e gli interventi per la valorizzazione del territorio.

Le principali novità introdotte dalla 265/99 sulle unioni di Comuni, sono:

- L'unione è un Ente locale dotato di personalità giuridica di diritto pubblico;
- L'unione ha finalità predeterminate, esercitando una pluralità di funzioni senza più l'obbligo della durata dei dieci anni;
- L'unione ha un proprio Statuto, il quale disciplina le norme fondamentali dell'organizzazione dell'Ente;
- Gli statuti e le modifiche sono approvati con la maggioranza qualificata dei Consiglieri previsti per l'Ente.
- I requisiti riguardano due o più comuni che possono essere non contermini e non appartenenti alla stessa provincia;
- Viene abolito l'obbligo di procedere alla fusione dopo dieci anni e viene cancellato il limite demografico;
- E' previsto un programma regionale triennale, di concerto con i Comuni, di individuazione degli ambiti territoriali per la gestione associata di funzioni e servizi, tenendo conto delle unioni;

Risulta di grande rilevanza l'adozione da parte dell'Unione di Comuni, di un proprio Statuto. La legge indica i principi inderogabili per l'autonomia normativa; i regolamenti si devono attenere ai principi fissati dalla legge e dallo Statuto. Lo stesso disciplina le norme fondamentali dell'organizzazione dell'Ente; in particolare, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze nonché l'obbligo che il Presidente dell'Unione sia scelto tra i Sindaci dei Comuni aderenti e che altri organi siano formati con amministratori dei Comuni associati.

Un'ipotesi di Statuto è stata predisposta sulla base del Regolamento-tipo per le Unioni dei Comuni, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del 21 giugno 1996. Di seguito vengono riportate una bozza dell'atto costitutivo e l'indice di un regolamento-tipo per la redazione dello Statuto:

- ATTO COSTITUTIVO :

Dell'Unione dei Comuni
di.....
Tra i comuni di.....,,, rappresentati, ai
fini del presente atto, dalle/dai sindaci pro-tempore signore/i:
....., nata/o a, il, residente in....., Sindaco
di.....;
....., nata/o a, il, residente in....., Sindaco
di.....;
....., nata/o a, il, residente in....., Sindaco
di.....;

è costituita, con il presente

ATTO COSTITUTIVO

L'unione dei comuni di....., ai sensi e per gli effetti dell'art. 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142, come modificata ed integrata dalla legge 3 agosto 1999, n.265.

L'unione ha personalità giuridica di diritto pubblico, è Ente Locale e fa parte del sistema italiano delle autonomie locali.

L'unione ha sede nel comune di, presso il palazzo municipale.

L'unione è costituita per l'esercizio di servizi e funzioni proprie dei comuni che la compongono, indicate nell'apposito regolamento nello Statuto ed è finalizzata alla fusione dei comuni medesimi.

I servizi, le funzioni, le attività, l'organizzazione, il funzionamento, le finanze dell'unione ed i rapporti tra l'unione ed i comuni che ne fanno parte sono disciplinati dal regolamento dell'unione, previsto dall'art.26 legge 8 giugno n. 142, che, unitamente al presente atto costitutivo, è approvato dai singoli consigli comunali a maggioranza assoluta con il voto favorevole dei due terzi delle/dei consigliere/i assegnate/i.

Sono organi dell'unione il consiglio, la giunta ed la/il presidente, eletti secondo le modalità stabilite dal suddetto regolamento statuto.

L'unione è costituita per un periodo di anni, ma in qualunque momento i comuni uniti possono addivenire alla fusione, nei modi di legge, ovvero procedere allo scioglimento della forma associativa.

- **REGOLAMENTO STATUTO:**

Lo Statuto di un'ipotetica unione dei Comuni deve prevedere:

- **Elementi costitutivi:**
 - Principi fondamentali
 - Finalità
 - Sede
 - Scioglimento dell'Unione
- **Ordinamento strutturale:**
 - Organi dell'Unione
 - Consiglio, sue competenze, convocazione e validità delle sedute e delle deliberazioni, suo funzionamento e richiesta di convocazione
 - Gruppi consiliari
 - Iniziativa per gli atti e le deliberazioni di competenza del consiglio
 - Decadenza e sostituzione dei consiglieri
 - Giunta, competenze e funzionamento
 - Presidente e giunta dell'Unione
 - Competenze, decadenza, revoca del presidente e della giunta
 - Incompatibilità per i membri degli organi dell'Unione
 - Divieto di incarichi e consulenze
 - Permessi, indennità
 - Regolamenti
 - Controllo sugli atti dell'Unione
- **Partecipazione:**
 - Criteri generali
 - Consultazioni
 - Istanze, osservazioni e proposte
 - Referendum consultivo
- **Forme di collaborazione con altri Enti:**
 - Rapporti con i comuni componenti l'unione
 - Convenzioni

- Accordi di programma
- Uffici e personale
 - Organizzazione degli uffici e del personale
 - Personale dell'unione
 - Stato giuridico e trattamento economico del personale
- Ordinamento finanziario:
 - Ordinamento e risorse finanziarie
 - Rapporti finanziari con i comuni costituenti l'unione
 - Attività finanziaria
 - Bilancio
 - Rendiconto
 - Controllo interno
 - Revisione economico-finanziaria
 - Controllo di gestione
 - Tesoreria
 - Economato
- Disposizioni transitorie finali
 - Personale
 - Segretario dell'unione
 - Bilancio e programmazione finanziaria
 - Gestione del servizio di tesoreria
 - Entrate in vigore

Sui criteri per la determinazione delle entità dei contributi annuali da erogare a ciascuna unione ed a ciascuna fusione per la Regione Lombardia è intervenuto il Decreto del Consiglio Regionale (D.c.r.) 22 aprile 1998 N. VI/871.

Ai fini dell'erogazione di contributi in caso di unione di comuni sono stati individuati i criteri rappresentati nella tabella sottostante. La variabile A e le variabile D1, D2, D3, a loro volta, sono state disaggregate in classi.

Successivamente sono state introdotte due tabelle finanziarie in grado di rendere visibile la consistenza del finanziamento ottenibile da un'unione, sia nella sua massima espressione, che in quella minima.

Estremi di legge				
CONTRIBUTI SPETTANTI ALL'UNIONE DI COMUNI				
CRITERI	FINANZIAMENTI			CONTRIBUTI SPETTANTI
	VOCI DI FINANZIAMENTO	CONTRIBUTO BASE (in LIT)	EVENTUALE MAGGIORAZ.	
A - DENSITA'	Fino a 50 abitanti / Km ² con almeno un comune con meno di 25 abitanti /Km ²	17.000.000		17.000.000
	Fino a 50 abitanti / Km ²	15.000.000		15.000.000
	Da 50,01 a 100 abitanti / km ²	10.000.000		10.000.000
	Da 100,01 a 1.000 abitanti / km ²	5.000.000		5.000.000
	Oltre 1.000 abitanti / km ²	3.000.000		3.000.000
B - NUMERO COMUNI	Quota per Comune	2.000.000		2.000.000
C - STRUTTURA ORGANICA	Meno della metà del personale previsto dal D.Lgs 77/95	15.000.000		15.000.000
SUBTOTALE CONTRIBUTI PER CARATTERISTICHE STRUTTURALI				67.000.000
D1 - FUNZIONI TERRITORIALI	Acquedotto	12.000.000	2.400.000	12.000.000
	Depurazione	12.000.000	2.400.000	12.000.000
	Raccolta rifiuti	12.000.000	4.800.000	12.000.000
	Distribuzione gas metano	12.000.000	4.800.000	12.000.000
	Illuminazione strade	3.000.000	600.000	3.000.000
	Manutenzione strade	7.000.000	1.400.000	7.000.000
D2 - SERVIZI ALLE PERSONE	Diritto allo studio	12.000.000		12.000.000
	Assistenza sociale	12.000.000		12.000.000
	Biblioteca	3.000.000		3.000.000
D3 - FUNZIONI ISTITUZIONALI	Segreteria	5.000.000		5.000.000
	Ufficio tecnico	9.000.000		9.000.000
	Anagrafe	4.000.000		4.000.000
	Amministrativo	4.000.000		4.000.000
	Tributi	4.000.000		4.000.000
	Polizia locale	5.000.000		5.000.000
	Servizi cimiteriali	3.000.000		3.000.000
SUBTOTALE CONTRIBUTI PER FUNZIONI / SERVIZI				119.000.000
CONTRIBUTI SPETTANTI				186.000.000
E - PRESENZA COMUNI DEFICITARI (+10%)				
F - INTERVENTI NECESSARI ALL'AVVIO DELL'UNIONE (fino a + 30%)				
CONTRIBUTI SPETTANTI				186.000.000

CONTRIBUTI SPETTANTI ALL'UNIONE DI COMUNI

Massimo finanziamento percepibile da un'unione

" Ipotesi che prevede l'attivazione di tutte le funzioni territoriali e istituzionali e i servizi alle persc

<i>I anno</i>	Contributo
<input type="checkbox"/> Densità	17.000.000
<input type="checkbox"/> standard medio di dotazione di personale	15.000.000
<input type="checkbox"/> funzioni e servizi	135.400.000
<input type="checkbox"/> 10% per presenza di comuni "deficitari"	16.740.000
<input type="checkbox"/> 30% per interventi necessari all'Unione	50.220.000
TOTALE	234.360.000

<i>Dal II al V anno</i>	Contributo
<input type="checkbox"/> Densità	17.000.000
<input type="checkbox"/> standard medio di dotazione di personale	15.000.000
<input type="checkbox"/> funzioni e servizi	135.400.000
<input type="checkbox"/> 10% per presenza di comuni "deficitari"	16.740.000
TOTALE	184.140.000

<i>Dal VI al X anno</i>	Contributo
<input type="checkbox"/> Densità	17.000.000
<input type="checkbox"/> standard medio di dotazione di personale	15.000.000
<input type="checkbox"/> funzioni e servizi	135.400.000
TOTALE	167.400.000

Il contributo complessivo per un'unione della durata massima di 10 anni
 assomma a : **L. 1.807.920.000** così calcolato:

$$\begin{aligned}
 \text{L. } 234.360.000 \times 1 &= \text{L. } 234.360.000 \\
 \text{L. } 184.140.000 \times 4 &= \text{L. } 736.560.000 \\
 \text{L. } 167.400.000 \times 5 &= \text{L. } 837.000.000
 \end{aligned}$$






TOTALE **L. 1.807.920.000**



Al totale annuo deve essere aggiunto il contributo di **L. 2.000.000** per
 ciascun comune unificato.



CONTRIBUTI SPETTANTI ALL'UNIONE DI COMUNI

Minimo finanziamento percepibile da un'unione

" Ipotesi che prevede l'attivazione di tutte le funzioni territoriali e istituzionali e i servizi alle persc

<i>I anno</i>	Contributo
 Densità (oltre i 1000 ab per kmq)	3.000.000
 standard medio di dotazione di personale non previsto	0
 funzioni e servizi (no preesistenza gestione associata)	119.000.000
 10% per presenza di comuni "deficitari"	0
 30% per interventi necessari all'Unione	0
TOTALE	122.000.000

<i>Dal II al V anno</i>	Contributo
 Densità	3.000.000
 funzioni e servizi	119.000.000
TOTALE	122.000.000

<i>Dal VI al X anno</i>	Contributo
 Densità	3.000.000
 funzioni e servizi	119.000.000
TOTALE	122.000.000

Il contributo complessivo per un'unione della durata massima di 10 anni
assomma a : **L. 1.220.000.000** così calcolato:

$$\text{L. } 122.000.000 \times 10 = \text{L. } 1.220.000.000$$

Al totale annuo deve essere aggiunto il contributo di **L. 2.000.000** per
ciascun comune unificato.

Fusione di Comuni

L'art.11 della legge 142/90 prevede che la Regione possa incentivare la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni con popolazione superiore.

Alla fusione si può pervenire nei seguenti modi:

- ◆ Fusioni a seguito di unioni
- ◆ Fusioni dirette

Le prime non hanno diritto ai finanziamenti, a meno che la fusione sia avvenuta prima di dieci anni dalla costituzione dell'unione (contributo ridotto del 10% per ciascun anno di esistenza dell'unione). Le seconde, viceversa hanno diritto ai finanziamenti elencati di seguito.

Le variabili individuate per conferire contributi alle fusioni sono quelle riportate per l'unione di comuni e quindi:

- Densità della popolazione
- Numero di comuni preesistenti
- Standard medio di dotazione di personale
- Funzioni e servizi
- Presenza di comuni deficitari
- Interventi necessari al funzionamento del nuovo comune

Come si può osservare dalla tabella successiva, il contributo massimo che la Regione può riconoscere ad un nuovo comune risultante da fusione è calcolato sommando i valori massimi di finanziamento di ciascuna variabile presa in considerazione (fusione diretta):

- Densità :	L. 50.000.000
- Standard medio di dotazione di personale :	L. 50.000.000
- Funzioni e servizi :	L.500.000.000
- 10% per presenza comuni deficitari :	L. 60.000.000
- 30% per interventi necessari :	<u>L.180.000.000</u>
TOTALE	L.840.000.000

Al totale deve essere aggiunto il contributo di L. 20.000.000 per ciascuno dei comuni preesistenti. L'ammontare deve essere poi suddiviso in tre rate (280.000.000) che andranno a costituire il contributo spettante al comune istituito.

Occorre sottolineare che la fusione non ha limiti di durata, pertanto i contributi regionali vengono calcolati in un unico ammontare.

Estremi di legge				
CONTRIBUTI SPETTANTI ALLA FUSIONE DI COMUNI				
CRITERI	FINANZIAMENTI			CONTRIBUTI SPETTANTI
	VOCI DI FINANZIAMENTO	CONTRIBUTO BASE (in LIT)	EVENTUALE MAGGIORAZ.	
A - DENSITA'	Fino a 50 abitanti / Km ² con almeno un comune con meno di 25 abitanti /Km ²	50.000.000		50.000.000
	Fino a 50 abitanti / Km ²	45.000.000		45.000.000
	Da 50.01 a 100 abitanti / km ²	30.000.000		30.000.000
	Da 100.01 a 1.000 abitanti / km ²	15.000.000		15.000.000
	Oltre 1.000 abitanti / km ²	10.000.000		10.000.000
B - NUMERO COMUNI	Quota per Comune	20.000.000		20.000.000
C - STRUTTURA ORGANICA	Meno della metà del personale previsto dal D.Lgs 77/95	50.000.000		50.000.000
SUBTOTALE CONTRIBUTI PER CARATTERISTICHE STRUTTURALI				220.000.000
D1 - FUNZIONI TERRITORIALI	Acquedotto			
	Depurazione			
	Raccolta rifiuti			
	Distribuzione gas metano			
	Illuminazione strade			
	Manutenzione strade			
D2 - SERVIZI ALLE PERSONE	Diritto allo studio			
	Assistenza sociale			
	Biblioteca			
D3 - FUNZIONI ISTITUZIONALI	Segreteria			
	Ufficio tecnico			
	Anagrafe			
	Amministrativo			
	Tributi			
	Polizia locale Servizi cimiteriali			
SUBTOTALE CONTRIBUTI PER FUNZIONI / SERVIZI				500.000.000
CONTRIBUTI SPETTANTI				720.000.000
E - PRESENZA COMUNI DEFICITARI (+10%)				
F - INTERVENTI NECESSARI ALL'AVVIO DELL'UNIONE (fino a + 30%)				
CONTRIBUTI SPETTANTI				720.000.000

Il Decreto del Ministero dell'Interno n.318, 1 settembre 2000

Per le Unioni e le Fusioni di Comuni, in data 3 novembre 2000 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il Decreto del Ministero dell'Interno n.318. Tale decreto entrerà in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione e cioè il 18 novembre 2000.

Il decreto dell'Interno dà attuazione alla Finanziaria 99 per incentivare le aggregazioni o l'esercizio di funzioni in partnership.

I contributi previsti sono sommabili a quelli previsti dal Decreto del Consiglio della Regione Lombardia, 22 aprile 1998 n. VI/871, e devono considerarsi parte di un canale parallelo di finanziamento.

A tutt'oggi, sono riportati sul decreto ministeriale solo i parametri tecnici e le variabili di base (popolazione, numero di comuni e dei servizi gestiti in modo associato), mentre nessun importo è stato precisato. Si prevede solamente che per l'anno 2000, lo Stato Italiano investirà circa 26 miliardi per la realizzazione delle unioni e/o delle fusioni di Comuni.

Il finanziamento è distribuito su tre anni e tende a privilegiare i Municipi che riunendosi raggiungeranno i 10-15 mila abitanti.

Un premio sarà assegnato anche a quelle amministrazioni che hanno perseguito la linea dell'associazionismo, antecedentemente l'entrata in vigore della legge 265/99.

La scadenza del 15 novembre 2000 per la presentazione della richiesta di finanziamento, deve intendersi esclusivamente per le Unioni di Comuni già istituite.

I parametri fissati dal Decreto in esame sono rappresentati nella successiva tabella.

Decreto del Ministero dell'Interno, 1 settembre 2000 n.318

Unioni di Comuni

Numero complessivo della popolazione

Contributo spettante in base alla popolazione:	Contributo per abitante:
Unioni con pop. complessiva sino a 3.000 ab.	5% del valore nazionale medio dei contributi erariali
Unioni con pop. complessiva da 3.001 a 5.000 ab.	6% del valore nazionale medio dei contributi erariali
Unioni con pop. complessiva da 5.001 a 10.000 ab.	7% del valore nazionale medio dei contributi erariali
Unioni con pop. complessiva da 10.001 a 15.000 ab.	8% del valore nazionale medio dei contributi erariali
Unioni con pop. complessiva da 15.001 a 20.000 ab.	9% del valore nazionale medio dei contributi erariali
Unioni con pop. complessiva da 20.001 a 30.000 ab.	5% del valore nazionale medio dei contributi erariali
Unioni con pop. complessiva superiore a 30.000 ab.	3% del valore nazionale medio dei contributi erariali

Numero dei Comuni associati

Contributo spettante in base al n° di Comuni	Contributo per abitante:
Unione costituita da 2 Comuni	5% del valore nazionale medio dei contributi erariali
Unione costituita da un max di 4 Comuni	7% del valore nazionale medio dei contributi erariali
Unione costituita da un max di 10 Comuni	8% del valore nazionale medio dei contributi erariali
Unione costituita da oltre 10 Comuni	10% del valore nazionale medio dei contributi erariali

Servizi esercitati in forma associata

Contributo spettante in base ai servizi associati	Contributo per le spese certificate:
Gestione in forma associata di 1 servizio	10% delle spese certificate
Gestione in forma associata di 2 servizi	14% delle spese certificate
Gestione in forma associata da 3 a 5 servizi	16% delle spese certificate
Gestione in forma associata di più di 5 servizi	20% delle spese certificate

Tali %, sono elevate del 5% per le spese certificate relative al servizio di anagrafe, stato civile e ufficio tecnici

Fusioni di Comuni

Per un periodo di dieci anni spetta un contributo straordinario pari al 20% dei trasferimenti erariali complessivamente attribuiti ai Comuni preesistenti per l'ultimo esercizio precedente alla istituzione del nuovo Ente.

L'unione di Comuni e la gestione associata dei servizi pubblici all'interno della Comunità Montana Parco Alto Garda Bresciano.

Il Consorzio Garda Uno

Il Consorzio Garda Uno, già costituito sotto forma di Ente Locale, è stato trasformato dalla legge 142/90 sulle Autonomie locali, in Azienda Speciale. Finalità del Consorzio è quella di risanare e preservare le acque del Garda e di svolgere attività che attengano alla protezione dell'ambiente ed alla gestione di beni di interesse collettivo nell'ambito delle direttive regionali.

Il Consorzio attua ogni possibile forma di collaborazione con altri organismi, anche di diverse province, aventi finalità e compiti analoghi. Persegue, altresì, scopi complementari di assistenza e collaborazione con l'Amministrazione Provinciale, i Comuni, le Aziende Sanitarie Locali ed altri Enti operanti nell'ambito territoriale del Consorzio.

Oggetto principale rimane, però, la progettazione, la costruzione e la gestione degli impianti rientranti nel ciclo integrale dell'acqua: captazione, trattamento, trasporto e depurazione delle acque reflue.

Potrà, inoltre, svolgere tutte le attività complementari, collaterali e strumentali a quelle sopra indicate ed assumere la gestione di altri servizi che risultino di interesse della comunità amministrata e, in particolare, il servizio di distribuzione del gas metano e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Gli Enti Locali partecipanti al Consorzio Garda Uno sono:

- ◆ La Provincia di Brescia, con una quota di partecipazione pari al cento per mille sulle spese per investimenti;
- ◆ I comuni consorziati

Questi ultimi sono diciannove: Calvagede, Desenzano, Gardone R., Gargnano, Limone d/G., Lonato, Manerba, Moniga, Padenghe, Polpenazze, Puegnago, Roé, Salò, San Felice, Sirmione, Soiano, Tignale, Toscolano M., Tremosine.

L'operato del Consorzio nella gestione associata dei servizi nella zona del lago di Garda è sicuramente di grande importanza; gestisce la depurazione in diciassette comuni, la raccolta differenziata in quindici comuni, lo spazzamento in quattordici, il servizio tecnico in undici, il sistema informativo in otto, la pulizia delle spiagge in quattro, la gestione della fognatura in tre e gli acquedotti in due.

Gestione in modo associato dei servizi all'interno della Comunità Montana Parco Alto Garda Bresciano

Il territorio della Comunità Montana in esame, si presenta come una realtà complessa costituita da un articolato insieme di realtà sociali e ambientali.

Le principali difficoltà presenti nella generalità dei comuni, per organizzare i loro servizi pubblici consistono principalmente in due fattori:

- ◆ La modesta dimensione economica dei singoli servizi
- ◆ La loro estrema diversità

Tali problematiche possono risultare più accentuate nei comuni montani interni della Comunità stessa. E' soprattutto in questi ultimi, che la dimensione dei servizi è spesso causa di gestioni antieconomiche anche quando i servizi vengono gestiti dall'organizzazione comunale; i costi non coperti dai ricavi vengono trasferiti alla Comunità e diventa prevalente assicurare che il servizio venga comunque fornito.

Il superamento di questi vincoli può utilmente essere ricercato, nell'area della Comunità Montana, individuando forme di organizzazione a dimensione territoriale che possano esplicare la loro efficacia coordinando tra loro servizi omogenei (vedi Consorzio Garda Uno).

Servizi e forme di gestione nei Comuni della CM Alto Garda BS

COMUNE	Gas	Acquedotto	Fognatura	Depuraz.	raccolta rsu	smaltimento	elettricità	illuminaz. pubblica
Gardone R.	concess.	appalto	economia	economia	consorzio	consorzio	S.p.A.	S.p.A.
Gargnano	concess.	appalto	S.p.A.	S.p.A.	appalto	appalto	S.p.A.	S.p.A.
Limone s/G.		economia	economia	consorzio	appalto	S.p.A.	S.p.A.	S.p.A.
Magasa	concess.	economia	economia	economia	appalto	appalto	S.p.A.	S.p.A.
Salò	concess.	economia	economia	economia	consorzio	consorzio	S.p.A.	S.p.A.
Tignale		economia	economia	S.p.A.	S.p.A.	S.p.A.	S.p.A.	S.p.A.
Toscolano M.	concess.	economia	economia	consorzio	consorzio	S.p.A.	S.p.A.	S.p.A.
Tremosine		economia	economia		appalto	S.p.A.	S.p.A.	S.p.A.
Valvestino	concess.	economia	economia	economia	appalto	S.p.A.	S.p.A.	S.p.A.

Fonti: Cispel Lombardia, Servizi pubblici degli Enti Locali in Lombardia e la loro forma di gestione 1998
questionari comunali

Unioni di Comuni all'interno della Comunità Montana Parco Alto Garda Bresciano

In questo contesto è di notevole importanza sostenere l'ipotesi di unioni di comuni all'interno della Comunità in esame.

Con l'entrata in vigore della legge n.265/99 vengono facilitati i processi culturali aggregativi dei piccoli e medi comuni, venendo a cadere l'obbligo temporale e quello del limite demografico.

Nonostante ciò persistono difficoltà nel processo di trasformazione, a causa delle condizioni culturali e ambientali, le quali non possono essere imposte, ma che devono avvenire per lenta assimilazione e consapevolezza diffusa.

Ipotesi di Unione tra i Comuni di Magasa e Valvestino :

Nelle pagine seguenti viene proposta l'ipotesi di unione tra i comuni di Magasa e Valvestino ai sensi della Legge 142/90 e della L.R. 265/99 e successive modificazione.

Questi due Comuni sono a forte rischio di spopolamento e presentano un tasso di decremento aritmetico molto elevato. Il dato si aggrava considerando l'età media della popolazione, che evidenzia un ricambio generazionale estremamente basso.

Un primo schema riassuntivo mostra i dati territoriali e le funzioni già attivate all'interno dei due comuni sulla base dei questionari comunali ricevuti.

La tabella successiva mostra, viceversa, il prospetto finanziario dei contributi spettanti ad una ipotizzabile unione dei comuni in esame nel caso in cui vengano attivate tutte le funzioni (territoriali, istituzionali e servizi alle persone). Ovviamente, nel caso in cui, una o più funzioni non vengano attivate, il relativo contributo non verrà assegnato.

Unione dei Comuni

Ai sensi della Legge 142/90 e successive modificazioni e
Della Legge Regionale 265/99 e successive modificazioni

SCHEMA RIASSUNTIVO 1° RILEVAMENTO DATI

II TERRITORIO

Parametro	MAGASA	VALVESTINO	TOTALE
Popolazione	214	294	508
Superficie Km ^q	19,18	31,12	50,3
Densità Ab. / Km ^q	11,2	9,4	10,3
Dipendenti comunali	3	2	5
Abitanti per dipendente	1 dip. ogni 71 ab.	1 dip ogni 147 ab.	dip. ogni 101 ab

FUNZIONI ATTIVATE

al 01/06/2000

FUNZIONI TERRITORIALI

Funzione	MAGASA	VALVESTINO
Acquedotto	si	si
Depurazione	si	si
Raccolta rifiuti	si	si
Distribuzione gas metano	si	si
Illuminazione strade	si	si
Manutenzione strade	si	si

SERVIZI ALLE PERSONE

Funzione	MAGASA	VALVESTINO
Diritto allo studio	si	si
Assistenza sociale	no	no
Biblioteca	si	si
Assistenza agli anziani	no	no
Obiettivi di coscienza	no	no
Scuola materna	no	si
Scuola elementare	no	si
Scuola media	no	no

FUNZIONI ISTITUZIONALI

Funzione	MAGASA	VALVESTINO
Segreteria	si	si
Ufficio tecnico	si	si
Anagrafe	si	si
Uff. Amministrativo	si	si
Tributi	si	si
Polizia locale	no	si
Servizi cimiteriali	si	si

Fonte: questionari comunali

**CONTRIBUTI SPETTANTI ALL'UNIONE
FRA I COMUNI DI MAGASA E VALVESTINO (Prov. di BS)**

IPOTESI DI CONTRIBUZIONE MASSIMA PER L'ATTIVAZIONE DI TUTTI I SERVIZI E LE FUNZIONI

CRITERI	FINANZIAMENTI			CONTRIBUTI SPETTANTI
	VOCI DI FINANZIAMENTO	CONTRIBUTO BASE (in LIT)	EVENTUALE MAGGIORAZIONE (1)	
A - DENSITA'	Fino a 50 abitanti / Kmq con almeno un comune con meno di 25 abitanti /Kmq	17.000.000		17.000.000
	Fino a 50 abitanti / Kmq			
	Da 50,01 a 100 abitanti / kmq			
	Da 100,01 a 1.000 abitanti /			
	Oltre 1.000 abitanti / kmq			
B - NUMERO COMUNI	Quota per Comune	2.000.000		4.000.000
C - STRUTTURA ORGANICA	Meno della metà del personale previsto dal D.Lgs 77/95			
SUBTOTALE CONTRIBUTI PER CARATTERISTICHE STRUTTURALI				21.000.000
D1 - FUNZIONI TERRITORIALI	Acquedotto	12.000.000	2.400.000	14.400.000
	Depurazione	12.000.000	2.400.000	14.400.000
	Raccolta rifiuti	12.000.000	4.800.000	16.800.000
	Distribuzione gas metano	12.000.000	4.800.000	16.800.000
	Illuminazione strade	3.000.000	600.000	3.600.000
	Manutenzione strade	7.000.000	1.400.000	8.400.000
D2 - SERVIZI ALLE PERSONE	Diritto allo studio	12.000.000		12.000.000
	Assistenza sociale	12.000.000		12.000.000
	Biblioteca	3.000.000		3.000.000
D3 - FUNZIONI ISTITUZIONALI	Segreteria	5.000.000		5.000.000
	Ufficio tecnico	9.000.000		9.000.000
	Anagrafe	4.000.000		4.000.000
	Amministrativo	4.000.000		4.000.000
	Tributi	4.000.000		4.000.000
	Polizia locale	5.000.000		5.000.000
	Servizi cimiteriali	3.000.000		3.000.000
SUBTOTALE CONTRIBUTI PER FUNZIONI / SERVIZI				135.400.000
CONTRIBUTI SPETTANTI				156.400.000
E - PRESENZA COMUNI DEFICITARI (+10%)				
F - INTERVENTI NECESSARI ALL'AVVIO DELL'UNIONE (fino a + 30%)				46.920.000
CONTRIBUTI SPETTANTI				203.320.000

Nell'ipotesi di attivazione di tutte le funzioni previste, l'unione dei comuni di Magasa e di Valvestino otterrebbe un finanziamento complessivo per la durata di dieci anni pari a:

	CONTRIBUTO	N° ANNI	TOTALE
1° Anno	L. 203.320.000	1	L. 203.320.000
dal 2° al 10° anno	L. 156.400.000	9	L. 1.407.600.000
	Totale	10	L. 1.610.920.000

Dal secondo anno l'unione non percepirà più il contributo pari al 30% per gli interventi necessari alla sua attivazione.

Ipotesi di Fusione tra i Comuni di Magasa e Valvestino

Sulla base dei dati territoriali e istituzionali raccolti e del prospetto contenente gli estremi del Decreto del Consiglio Regionale del 22 aprile 1998, n. VI/871, è possibile ipotizzare una fusione diretta tra i due Comuni in esame.

Come risulta dalla tabella sottostante, il contributo totale percepibile da una fusione tra Magasa e Valvestino mostra un valore pari a L. 767.000.000. L'ammontare deve poi essere suddiviso in tre rate, ciascuna di L.255.666.666, erogabili nei primi tre anni successivi all'approvazione della legge regionale istitutiva del nuovo comune.

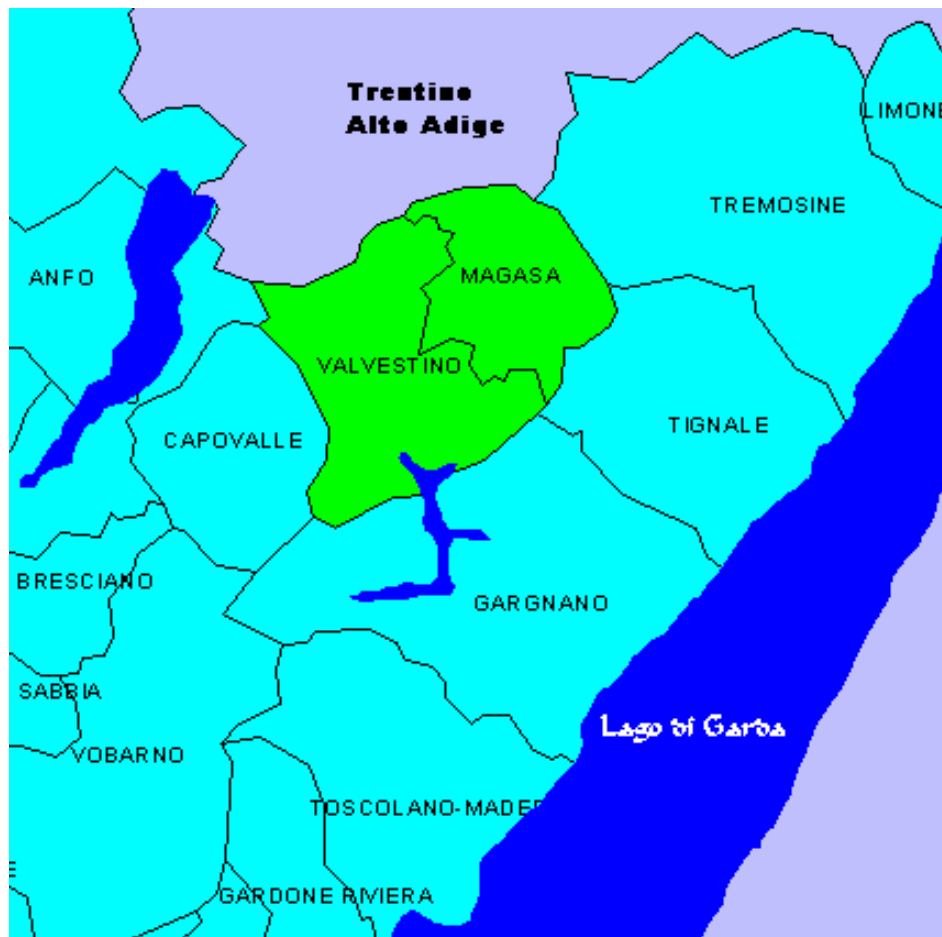
La parte più consistente di tale contributo è da attribuirsi alla variabile delle funzioni e dei servizi. Quest'ultima deve intendersi come il complesso degli adempimenti di competenza di un'amministrazione comunale: è intuitivo che il nuovo comune assume tutte le funzioni precedentemente in capo ai comuni che si sono fusi.

Nel caso in cui il nuovo comune sia la risultante di un'unione che ha già percepito, per un numero di anni inferiore a dieci, i contributi regionali, il finanziamento è ridotto del 10% per ciascun anno di esistenza dell'unione.

CONTRIBUTI SPETTANTI ALLA FUSIONE DEI COMUNI DI MAGASA E VALVESTINO (Prov. di BS)				
CRITERI	FINANZIAMENTI			CONTRIBUTI SPETTANTI
	VOCI DI FINANZIAMENTO	CONTRIBUTO BASE (in LIT)	EVENTUALE MAGGIORAZ.	
A - DENSITA'	Fino a 50 abitanti / Km ² con almeno un comune con meno di 25 abitanti /Km ²	50.000.000		50.000.000
	Fino a 50 abitanti / Km ²			
	Da 50,01 a 100 abitanti / km ²			
	Da 100,01 a 1.000 abitanti / km ²			
	Oltre 1.000 abitanti / km ²			
B - NUMERO COMUNI	Quota per Comune	20.000.000		40.000.000
C - STRUTTURA ORGANICA	Meno della metà del personale previsto dal D.Lgs 77/95			
SUBTOTALE CONTRIBUTI PER CARATTERISTICHE STRUTTURALI				90.000.000
D1 - FUNZIONI TERRITORIALI	Acquedotto			
	Depurazione			
	Raccolta rifiuti			
	Distribuzione gas metano			
	Illuminazione strade			
	Manutenzione strade			
D2 - SERVIZI ALLE PERSONE	Diritto allo studio			
	Assistenza sociale			
	Biblioteca			
D3 - FUNZIONI ISTITUZIONALI	Segreteria			
	Ufficio tecnico			
	Anagrafe			
	Amministrativo			
	Tributi			
	Polizia locale			
	Servizi cimiteriali			
SUBTOTALE CONTRIBUTI PER FUNZIONI / SERVIZI				500.000.000
CONTRIBUTI SPETTANTI				590.000.000
E - PRESENZA COMUNI DEFICITARI (+10%)				
F - INTERVENTI NECESSARI ALL'AVVIO DELL'UNIONE (fino a + 30%)				177.000.000
CONTRIBUTI SPETTANTI				767.000.000

Ai fini dell'attribuzione delle quote spettanti, la Fusione tra i Comuni di Magasa e Valvestino risulterebbe più vantaggiosa nel breve periodo. Infatti per i tre anni successivi alla istituzione del nuovo comune verranno elargiti contributi pari a 255.666.666 lire annui. Viceversa, nel caso in cui i due Comuni optassero per l'Unione, questa avrà diritto, per un periodo di dieci anni, al finanziamento di Lit. 156.400.000 annue (ad esclusione del primo anno, nel quale i contributi saranno pari a 203.320.000 Lire).

I territori comunali di Magasa e Valvestino, sono rappresentati nel grafico seguente:



Bibliografia:

- ❑ Regione Lombardia, Direzione Generale Enti Locali: Comuni, l'Unione fa la forza, 26 novembre 1999.
- ❑ Regione Lombardia, Rassegna isituzionale di informazione Giuridica e Legislativa, L'ordinamento delle Autonomie Locali
- ❑ Cispel Lombardia Services, Presentazione dell'intervento sulla gestione in comune dei servizi pubblici, Anno 2000.
- ❑ Cispel Lombardia, I servizi pubblici degli Enti Locali in Lombardia e la loro forma di gestione.
- ❑ Legge n. 265 / 1999
- ❑ Legge n. 142 / 1990
- ❑ Decreto Legislativo n. 267/2000
- ❑ Decreto Consiglio Regionale 22 aprile 1998, n. VI/871
- ❑ Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del 21 giugno 1996, III supplemento ordinario al n.25.