

# DOCUMENTO PROGRAMMATICO PER LA FUSIONE DEI COMUNI “ASTA DEL SERIO”

Comitato Fusione Asta del Serio – Anno 2017

[WWW.FUSIONEASTADELSERIO.IT](http://WWW.FUSIONEASTADELSERIO.IT)

## Indice

Il comitato "Fusione Asta del Serio" .....	2
Il territorio: l'Asta del Serio .....	3
Perché la fusione? .....	4
Alternative alla fusione? Non adeguate.....	5
La convenzione .....	6
L'Unione di Comuni.....	7
La fusione.....	9
Quindi cosa attuare? .....	10
Conseguenze della fusione .....	10
Altre domande.....	11
Tra le forme di Gestioni associate obbligatorie, la Fusione è quella più conveniente? .....	11
Con la Fusione ci sarebbero dei risparmi reali? .....	11
Le persone attualmente impiegate nei singoli Comuni manterrebbero il loro posto di lavoro? .....	12
Le tasse? Come verrebbero calcolate? .....	12
Il nuovo territorio avrebbe prospettive di crescita?.....	12
I nuovi Comuni nati da Fusione manterranno la storia e l'identità dei Comuni fusi?.....	12
Sarebbe garantita la rappresentatività dei territori?.....	12
Appendice: il materiale.....	13

# **PERCHE' LA FUSIONE DEI COMUNI DELL'ASTA DEL SERIO? PERCHE' ADESSO?**

## **Il comitato "Fusione Asta del Serio"**

Il momento storico in cui si costituisce il Comitato "Fusione Asta del Serio" è contraddistinto da una forte spinta verso le autonomie locali.

Che cosa sta accadendo qui nelle nostre Valli? Nella zona di Rovetta e limitrofi, nel 2016 referendum sulla fusione di 5 Comuni è stato bocciato in tutti e cinque.

Nella vicina Valle Camonica, il tentativo di fusione tra Ponte di Legno, Temù e Vione è naufragato per la seconda volta nel settembre del 2017.

Perché, dunque, un Comitato per la fusione dell'Asta del Serio, se i segnali più recenti evidenziano in modo inequivocabile una volontà popolare che va nella direzione opposta?

La nostra scelta è fondata razionalmente sullo studio: abbiamo valutato numeri e scenari. Il nostro è un Comitato composto da membri della società civile, che intende lavorare per il medio-lungo periodo, con l'intento di diffondere idee e buone pratiche per aiutare gli amministratori locali interessati al raggiungimento della fusione. Vogliamo che funga da catalizzatore, che sia attento alle istanze che pervengono dal territorio, per andare verso la destinazione della fusione tra due o più Comuni dell'Asta del Serio.

## Il territorio: l'Asta del Serio



Con "Asta del Serio" si definisce l'area dell'alta valle Seriana che va da Piario a Valbondione.

E' costituita dai seguenti Comuni:

Comune	Abitanti (01/01/2017)	Superficie
Ardesio	3490	54,44
Gandellino	1010	25,13
Gromo	1209	20,07
Oltressenda Alta	152	17,33
Piario	1091	1,55
Valbondione	1056	96,89
Valgoglio	590	31,89
Villa d'Ogna	1908	5,16
	<b>10506</b>	<b>252,46</b>

Fonte: [sito ISTAT](#)

## Perché la fusione?

### Servizi di qualità

I dipendenti dei Comuni, soprattutto in quelli più piccoli, lavorano da soli e affrontano ogni giorno norme e problemi sempre più complessi. Un'organizzazione adeguata consente maggiore specializzazione e risposte tempestive ai bisogni dei cittadini. La rete informatica e uno sportello per cittadini e imprese in ogni municipio sono le basi per rispondere a tutte le esigenze. Un Comune bene organizzato alza la qualità dei servizi, la trasparenza e l'imparzialità dei provvedimenti.

### Visione unitaria

Superare rivalità e campanilismi permette di coltivare una visione d'insieme delle risorse, delle potenzialità, delle strategie di sviluppo, degli investimenti. Strumenti di programmazione unitari consentono di intervenire sui bisogni reali dei cittadini evitando duplicazioni e spese di gestione inutili.

### Peso politico

La capacità di rappresentare il territorio e di interloquire alla pari con Provincia e Comunità Montana, passa inevitabilmente dalle dimensioni demografiche del Comune: una miglior consistenza demografica dei Comuni li agevola nei confronti degli Enti superiori quando si deve decidere la programmazione e il finanziamento delle opere pubbliche.

### Costi

Minori costi per gli amministratori e per il personale, ma senza la necessità di ridurre i servizi. Ulteriori risparmi "di scala" nel settore dell'informatica, nelle consulenze esterne, nelle forniture dei materiali di consumo, nella manutenzione degli edifici e degli impianti e nella razionalizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici.

### Incentivi

La Regione e lo Stato riconoscono forti incentivi ai Comuni che si fondono. Con la normativa attuale, i contributi statali sono commisurati nel 50% del trasferimento erariale dell'anno 2010, garantiti per 10 anni. Nella bozza della Legge Finanziaria 2018 è previsto un aumento della percentuale al 60% per un massimo di 3 milioni di Euro a Comune (attualmente limitato a 2 mln), definendo quindi il seguente quadro di trasferimenti (Fonte: sito ministero Interno):

Comune	Trasferimento Anno 2010	50% del 2010	60% del 2010	In dieci anni
Piario	€ 318.164,59	€ 159.082,30	€ 190.898,75	€ 1.908.987,54
Villa d'Ogna	€ 500.161,11	€ 250.080,56	€ 300.096,67	€ 3.000.966,66
Ardesio	€ 770.880,48	€ 385.440,24	€ 462.528,29	€ 4.625.282,88
Gromo	€ 281.733,32	€ 140.866,66	€ 169.039,99	€ 1.690.399,92
Gandellino	€ 300.573,05	€ 150.286,53	€ 180.343,83	€ 1.803.438,30
Valgoglio	€ 217.702,05	€ 108.851,03	€ 130.621,23	€ 1.306.212,30
Oltressenda Alta	€ 95.720,29	€ 47.860,15	€ 57.432,17	€ 574.321,74
Valbondione	€ 294.765,01	€ 147.382,51	€ 176.859,01	€ 1.768.590,06

## Alternative alla fusione? Non adeguate

Oltre ai vantaggi evidenti della fusione, va ricordato che c'è un obbligo di legge in capo agli amministratori. Anche se viene prorogato di anno in anno, è sempre presente. Infatti, l'attuale normativa di legge (DL78/2010, prorogata nel decreto "milleproroghe" della fine 2016 al 31 dicembre 2017, ma si preannuncia un'ulteriore proroga al 31 dicembre 2018) prevede la gestione associata obbligatoria dei servizi comunali tramite convenzioni e/o Unioni di Comuni su un tetto demografico complessivamente superiore ai 5.000 abitanti (3.000 in ambito montano). Il decreto prevede che debbano essere realizzate per tutti i servizi comunali e rispettare la contiguità territoriale (Comuni confinanti).

Le gestioni associate obbligatorie hanno degli evidenti limiti:

- Ogni Comune mantiene organi politici e la gestione del proprio personale;
- Il personale risponde alle esigenze del proprio Comune e anche a quelle di ogni gestione associata sulla base di una ripartizione oraria;
- I rapporti tra i Comuni sono regolati da convenzioni che prevedono un Comune capofila e compensazioni economiche sulla base di un riparto di spese per ogni gestione associata;
- Ogni Comune persegue i propri obiettivi di sviluppo commisurati alle proprie dimensioni, talvolta in contrapposizione a obiettivi più ampi e di interesse generale del territorio;
- Le strutture pubbliche vengono programmate e gestite basandosi su dimensioni demografiche ristrette e a volte sono sottoutilizzate.

Vediamo nel dettaglio le differenze tra le due tipologie di gestioni associate possibili, oltre alla Fusione, cioè la "convenzione" e "Unione di Comuni":

### **La convenzione**

La forma associata di base è rappresentata dalla convenzione tra Comuni. Si tratta di una soluzione snella, che non origina un nuovo soggetto pubblico dotato di personalità giuridica e non prevede organismi propri ed una propria contabilità, così come al contrario avviene per l'unione. La convenzione comporta esclusivamente una riorganizzazione delle attività dei singoli Comuni, in un quadro di ottimizzazione delle risorse finanziarie e strumentali, da definire all'interno di un programma condiviso tra più enti locali. La convenzione, però, non sottrae agli attori firmatari le funzioni e i servizi associati, i quali restano in capo agli enti locali originari. Di fatto costituisce solo un "modulo operativo" affinché l'esercizio delle attività amministrative raggiunga risultati di maggior qualità ed efficienza. La Gestione Associata tramite convenzione può avvenire tramite:

1. delega ad un ente che opera in luogo e per conto degli enti deleganti (a favore di un Comune capofila);
2. costituzione di un ufficio Comune sulla base di una convenzione non si configura come semplice delega di funzioni a favore di uno degli enti che partecipano alla convenzione ma prevede la creazione un servizio unico che opera con personale distaccato dagli enti partecipanti al quale venga affidato l'esercizio delle funzioni pubbliche.

Il contenuto obbligatorio che deve essere previsto all'interno della convenzione stipulata tra i Comuni per l'esercizio associato di funzioni viene stabilito dall'ex art. 30 TUEL, in quanto si tratta di un atto di natura contrattuale:

La finalità – Occorre descrivere gli obiettivi di gestione di una o più funzioni in forma associata. È necessario inoltre precisare quali modalità di gestione collaborativa si intendono attuare. Le possibilità, sono le seguenti (art. 32, comma 4, TUEL):

- la costituzione di un ufficio Comune che funziona con personale appartenente ad uno o più enti convenzionati, al quale affidare l'esercizio dei servizi previsti dalla convenzione;

- la delega di funzioni ad uno degli enti partecipanti all'accordo, che funge "capofila" per l'esercizio in luogo e per conto degli enti delegati e che si assume la responsabilità degli atti.

La durata - il comma 31 bis dell'art. 14, D.L. 78/2010 prescrive una durata almeno triennale. Fatto salvo questo vincolo, si tratta di una scelta discrezionale degli enti che vanno a costituire la convenzione.

Le modalità di consultazione - Le forme di consultazione dovranno interessare sia gli organi politici di governo sia gli organi di gestione, affinché l'esperienza della forma associativa sia mantenuta sotto costante osservazione in una duplice ottica di valutazione, sia politica che organizzativa.

I rapporti finanziari tra gli enti contraenti – Sotto l'aspetto finanziario deve essere stabilita l'entità del coinvolgimento di ogni singolo Comune. Vanno disciplinati inoltre, in aggiunta agli aspetti finanziari, anche gli impegni per i pagamenti ed i trasferimenti delle quote di partecipazione alla convenzione. L'attività finanziaria conseguente allo svolgimento dei servizi in genere ruota sul bilancio del Comune capofila garantendo che le spese per la gestione dei servizi non debba gravare, in termini di cassa, sul Comune individuato come capo convenzione, affinché esso non sia penalizzato, oltre che da un carico di lavoro maggiore, anche dalla necessità di anticipare i pagamenti nell'interesse di tutti i Comuni convenzionati. La convenzione dovrà quindi anche prevedere forme di sanzioni a danno dei Comuni ritardatari nei trasferimenti delle proprie quote di adesione.

Gli obblighi e le garanzie in caso di recesso e le conseguenti obbligazioni - Si tratta di disciplinare nel contempo anche le ipotesi di recesso anticipato e la possibilità di adesione da parte di altri soggetti durante il corso di validità della convenzione.

Risulta quindi evidente l'eccesso di burocrazia derivante dall'uso di questo strumento che, ad oggi, è senza ombra di dubbio il più utilizzato dai Comuni.

## **L'Unione di Comuni**

Questo è uno strumento noto nell'Asta del Serio. Ne esistono, infatti, ben due:



- Unione Asta del Serio, costituita tra Piario, Villa d'Ogna, Oltressenda Alta e Ardesio. Ad oggi solo i primi due Comuni sono rimasti nella gestione associata.
- Unione Alto Serio, costituita tra Gromo, Gandellino, Valgoglio e Valbondione.

L'Unione di Comuni è un Ente locale costituito da due o più Comuni e finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. L'Unione ha potestà statutaria e regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite e per la regolamentazione dei rapporti anche finanziari con i Comuni partecipanti. In quanto ente locale distinto dai Comuni che lo hanno costituito, l'Unione è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, vale a dire di capacità giuridica, di capacità processuale e di autonomia patrimoniale e ad essa sono direttamente imputabili gli atti e le responsabilità derivanti dalla gestione delle funzioni individuate dallo statuto. L'Unione di Comuni rappresenta, in linea teorica, la forma associativa più congeniale agli obiettivi della manovra di riorganizzazione dei piccoli Comuni, ma non esistono vincoli in merito; nulla vieta di adottare la soluzione più flessibile della convenzione, soprattutto nella fase iniziale del percorso associativo. A differenza delle convenzioni che spesso sono monofunzionali, la costituzione dell'unione si presta per una gestione di più funzioni e servizi contemporaneamente. Il trasferimento delle funzioni comunali si perfeziona contestualmente all'approvazione dell'Atto costitutivo e dello Statuto dell'Unione di Comuni da parte dei Consigli comunali interessati. Pertanto, risulta errato il trasferimento di funzioni comunali mediante approvazione successiva all'istituzione dell'Unione di Comuni di apposite convenzioni. Con l'Unione si crea un ente sovrapposto ai Comuni che si uniscono e che continuano a mantenere i propri organi (consiglio comunale). L'Unione dei Comuni rappresenta quindi un ente pubblico di secondo livello e i suoi rappresentanti non sono direttamente eletti dal popolo, ma nominati tra i membri dei Consigli dei Comuni che concorrono a formare l'Unione. Le modalità costitutive del nuovo ente sono delineate dall'art. 32, comma 6, TUEL. I consigli dei Comuni partecipanti all'unione devono deliberare l'atto costitutivo e lo statuto, con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie, vale a dire con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati, nella prima votazione e, qualora tale maggioranza non venga raggiunta, con quella assoluta dei

consiglieri assegnati ottenuta per due volte, in successive sedute da tenersi entro trenta giorni (art. 6, comma 4 TUEL). La legge impone che gli organi politico amministrativi dell'Unione ricalchino quella dei singoli Comuni che la costituiscono. Sono quindi nominati un Consiglio, una Giunta e un Presidente dell'Unione eletto tra i Sindaci. L'unione, laddove costituita in prevalenza da Comuni montani, assume la denominazione di unione di Comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna. All'unione competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati (art. 32, comma 7, TUEL).

### **La fusione**

Sulla scorta degli schemi informativi utilizzati per la convenzione e l'Unione dei Comuni, risulta utile valutare gli elementi della fusione:

- Non è obbligatoria ma una libera scelta dei cittadini all'interno di un processo democratico (il referendum);
- La fusione di almeno 3 Comuni o per almeno 2.000 abitanti esclude il nuovo Comune dalle gestioni associate obbligatorie;
- Un'unica gestione di tutto il personale, un sindaco, una giunta ed un unico consiglio comunale. La rappresentanza politica delle varie frazioni può essere gestita tramite apposite commissioni territoriali;
- Il personale risponde solo alle esigenze del Comune. La fusione non esenta il Comune dagli eventuali blocchi del turn over ma il venir meno di personale può essere assorbito meglio della più ampia organizzazione;
- Non sono previsti rapporti convenzionali;
- Un solo bilancio, un unico PGT, politiche tariffarie e fiscali unitarie;
- Il Comune persegue obiettivi di sviluppo ampi e di interesse generale per tutto il territorio;
- Le strutture pubbliche vengono programmate e gestite sulla base di bisogni generali del territorio, pienamente utilizzate e senza inutili doppioni.

## Quindi cosa attuare?

Scartata la convenzione per i motivi indicati, resta sul campo l'Unione di Comuni: non è irreversibile, tanto è vero che Ardesio e Oltressenda Alta hanno già esercitato il recesso dalla loro Unione. Questo è sicuramente un limite: basta un cambio amministrativo per destabilizzare gli equilibri creati in anni di lavoro. La fusione è più forte e più stabile, perché fondata sulla consultazione popolare referendaria.

## Conseguenze della fusione

Cosa cambia per i cittadini? Dove andranno a chiedere certificati e informazioni i cittadini, specialmente gli anziani?

Niente cambierà per i cittadini, che potranno continuare a rivolgersi agli stessi uffici oggi esistenti, in quanto in tutti i Comuni sarà mantenuto uno sportello in grado di fornire ogni risposta. Per le pratiche specialistiche verrà impostata un'organizzazione che garantisca comunque un'ampia fruibilità di accesso da parte dei cittadini e verranno privilegiate soluzioni informatiche che consentano, dove possibile, di ottenere quanto di interesse direttamente da casa via internet.

Con la nascita del Comune unico sarà necessario aggiornare i documenti (carta d'identità, passaporto, patente, porto d'armi, ecc.)?

Carta d'identità e passaporto non andranno rifatti: mantengono la validità fino alla naturale scadenza. Gli uffici comunali provvederanno invece direttamente all'aggiornamento di tutti i dati necessari per i rapporti con gli altri enti pubblici: Motorizzazione, INPS, Azienda Sanitaria, Agenzia delle Entrate, ecc. Nessun adempimento e nessuna spesa saranno a carico dei cittadini.

E per le imprese?

Nei documenti di cittadini e imprese resta valida, fino alla scadenza naturale, l'indicazione della residenza con riferimento ai Comuni dichiarati estinti.

Sarà necessario modificare il CAP?

La legge prevede che possa essere mantenuti CAP differenti.

Cosa accadrà nel caso di vie con lo stesso nome nei diversi Comuni?

Gli uffici provvederanno a individuare i casi di omonimia nei due Comuni. Anche in questo caso alle eventuali modifiche dei documenti che si dovessero rendere necessarie provvederanno direttamente gli uffici comunali, senza alcuna spesa a carico dei cittadini.

### Cosa accadrà per le associazioni?

Come inciderà la Fusione sulle associazioni? Solo in termini positivi: il disporre di un unico interlocutore potrà semplificare il rapporto e favorire una valutazione delle istanze espresse dal mondo del volontariato a prescindere dai ristretti confini amministrativi attuali.

### Benefici fiscali

Oltre ai contributi statale illustrati in precedenza, vanno evidenziati i benefici fiscali derivanti dalla creazione del Comune unico:

- Economie di scala: nei costi (acquisti, appalti, etc..) e nei tempi;
- Altri benefici: deroghe sul patto di stabilità e priorità sui finanziamenti regionali.

## **Altre domande**

### **Tra le forme di Gestioni associate obbligatorie, la Fusione è quella più conveniente?**

Sì, perché è l'unica che produce risparmi veri. Le altre (convenzioni e Unioni) sono strumenti che hanno il loro valore, certamente più interessanti del lavoro dei singoli Comuni, ma la Fusione mette insieme le forze come nessun altro metodo.

### **Con la Fusione ci sarebbero dei risparmi reali?**

Sì, il conteggio è presto fatto: un unico segretario comunale (decine di migliaia di euro spesi, oggi, da ogni singolo Comune), un unico ufficio tecnico, un'unica ragioneria e segreteria, un'unica squadra di operai per le manutenzioni, un unico corpo di Polizia Locale, un unico revisore dei conti (diverse migliaia di euro/anno a singolo comune), indennità degli amministratori ridotte rispetto a tutte quelle presenti oggi.

### **Le persone attualmente impiegate nei singoli Comuni manterrebbero il loro posto di lavoro?**

Sì, ma l'organizzazione verrebbe completamente rivista: specializzazione vuol dire efficienza. Inoltre sarebbe possibile coprire attività oggi non previste.

### **Le tasse? Come verrebbero calcolate?**

Le tasse di competenza comunale verranno calcolate per allinearle a quelle più basse tra quelle vigenti: maggior gettito con minori costi di gestione darebbero evidentemente modo di simulare scenari di minor pressione fiscale.

### **Il nuovo territorio avrebbe prospettive di crescita?**

Il territorio che nascerebbe dalla (o dalle) Fusione porterebbe alla sommatoria delle peculiarità di tutti i territori coinvolti, oltre che nuove occasioni di sviluppo occupazionale e salvaguardia del territorio con la filiera di agricoltura, legno e turismo.

### **I nuovi Comuni nati da Fusione manterranno la storia e l'identità dei Comuni fusi?**

L'identità non si perde certo assommando i nomi dei Comuni, anzi. Essa vive nelle opere degli uomini e nella loro capacità di mantenere intatte le tradizioni.

### **Sarebbe garantita la rappresentatività dei territori?**

Con la nascita dei nuovi Municipi, verranno ad insediarsi i nuovi Consigli Comunali. Per garantire la massima possibilità di coinvolgimento di tutte le frazioni, verranno istituite apposite commissioni a cui verrà riconosciuta veste istituzionale per garantire, appunto, la massima rappresentanza locale.

## Appendice: il materiale

Breve riepilogo del materiale normativo citato nel documento.

- Legge dei piccoli Comuni, testo al Senato (20 agosto 2017): <http://bit.ly/2zG63AM>
- Legge regionale 6 luglio 2017, n.17: <http://bit.ly/2xWbT3T>
- Decreto Legge 70/2010: <http://bit.ly/2xXoZsJ>
- Decreto "milleproroghe" 2017: <http://bit.ly/2zuqxeS>