

Ai Sigg.ri:

Presidente Giunta Regionale  
Dott. Renzo TONDO

Assessore Autonomie Locali  
Andrea GARLATTI

Presidente UNCEM  
Alessio BELGRADO

Ai Sigg.ri Sindaci dei Comuni di:

Maniago  
Spilimbergo  
Tolmezzo  
Tarvisio  
Gemona  
Tarcento  
Cividale del Friuli

Loro Sedi

**Oggetto:** Osservazioni sul disegno di legge regionale approvato con delibera di Giunta Regionale n.967 del 19 maggio 2010:  
**“RIORDINO E SEMPLIFICAZIONE DELL’ORDINAMENTO LOCALE IN TERRITORIO MONTANO. ISTITUZIONE DELLE UNIONI DEI COMUNI MONTANI”.**

### **Premessa**

Le presenti osservazioni costituiscono un contributo al percorso legislativo per il riordino dell'ordinamento locale in territorio montano dopo l'avvenuta soppressione delle Comunità Montane. Le osservazioni proposte sono il frutto dell'analisi del disegno di legge approvato con delibera di Giunta Regionale 967 del 19 maggio 2010. I temi toccati dalle osservazioni sono così sintetizzati:

1. **Pregiudizio di incostituzionalità.** L'adesione dei Comuni a forma associative non può essere imposto per legge ma richiede una delibera in tal senso assunta dal Consiglio Comunale
2. **Parzialità della riforma.** La riforma non può essere limitata al solo territorio montano ma deve essere estesa all'intero territorio regionale.
3. **Trasferimento competenze: assenza di gradualità, flessibilità e coerenza.** La riforma è eccessivamente semplificata e rigida nel governare il processo di trasformazione. Mancano norme di raccordo.
4. **Trasferimento del personale.** Ciascun Comune dovrebbe poter decidere se e quale personale trasferire in funzione della propria organizzazione e delle competenze trasferite.
5. **Individuazione degli ambiti e dei Comuni di riferimento.** gli ambiti non dovrebbero superare

la decina di Comuni, nel pordenonese si propongono tre ambiti facenti riferimento a tre Comuni capofila.

6. **Strumenti di governo.** Il presidente di diritto dovrebbe essere il sindaco del Comune capofila mentre il vicepresidente e la Giunta dovrebbero essere eletti dall'assemblea dei sindaci.
7. **Piani di subentro e organizzazione delle unioni.** La competenza non può essere dei commissari straordinari ma deve essere affidata ai Sindaci.

### **Pregiudizio di incostituzionalità**

La riforma del titolo V della parte II della Carta costituzionale, avvenuta nel 2001, ha profondamente mutato il rapporto tra Stato ed autonomie territoriali. L'articolo 114 della Costituzione, afferma che *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.”* riconoscendo formalmente la pari dignità istituzionale, nell'ambito della Repubblica, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e dello Stato. Il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali 267/2000 assegna esplicitamente al Consiglio Comunale la competenza di deliberare *“la costituzione e modificazione delle forme associative”* a cui l'Ente intende partecipare e l'autonomia decisionale si deve intendere tutelata dall'art. 114 della Costituzione.

Il disegno di legge di cui all'oggetto all'articolo 5 prevede che *“I Comuni montani costituiscono una unione di Comuni Montani per ciascun ambito montano. Le unioni dei Comuni montani sono enti locali territoriali.”* dando, implicitamente, un significato di obbligatorietà alla costituzione della forma associativa e, quindi, invadendo una specifica competenza degli organi consiliari dei Comuni. Sotto questo profilo rimane completamente aperta la questione del pregiudizio di incostituzionalità del testo proposto.

**Si ritiene che il disegno di legge non possa implicare l'obbligatorietà della costituzione di unioni di Comuni in assenza di formali delibere assunte in tal senso dai consigli comunali dei Comuni montani interessati dalla legge di riordino.** Il semplice assenso dei Sindaci, ancorché formalmente assunto dalla Regione tramite una procedura di votazione, è formalmente inefficace ai fini della costituzione delle unioni non potendosi sostituire alla specifica competenza dell'organo consiliare. Inoltre, nel caso in cui gli organi consiliari dei Comuni montani non approvassero l'adesione all'unione montana, non risulta che la Regione disponga di poteri sostitutivi per l'assunzione, al posto dei consigli comunali, degli atti necessari all'adesione ad una forma associativa in contrasto con la volontà dell'organo consiliare del Comune.

Se infine, ammettendo che la legge di riordino fosse efficace nell'obbligare un Comune ad aderire ad una specifica unione, l'organo consiliare del Comune potrebbe deliberare, ai sensi del TUEL, l'uscita dall'unione o l'adesione ad una diversa unione. In tal caso la delibera del consiglio sarebbe pienamente legittima ai sensi dell'ordinamento vigente degli enti locali ma sarebbe in conflitto con la proposta di legge in esame. In che modo verrebbe risolto il conflitto? Forse la legge di riordino implica una più generale limitazione alla competenza dei consigli comunali nella *“costituzione e modificazione delle forme associative”* prevista dal TUEL? In che modo si raccorda la proposta di legge con l'ordinamento vigente delle autonomie locali?

### **Parzialità della riforma**

La riforma proposta parte dalla soppressione delle Comunità Montane ma approda ad una vera e propria riforma delle autonomie locali. Sulla necessità di una riforma c'è una ampia convergenza. Nel corso degli anni è cresciuta l'ampiezza e la complessità dei servizi forniti dai Comuni ai cittadini mentre, di pari passo, si stanno contraendo le risorse disponibili. Di conseguenza le

municipalità con minor numero di residenti stanno entrando in un regime di insostenibilità strutturale che, necessariamente, richiede un riordino del tessuto organizzativo delle autonomie locali.

Condivise le premesse, la forma del riordino proposta dalla Regione vede, tuttavia, un percorso di attuazione non condivisibile. Il disegno di legge introduce una riforma parziale limitandosi ad intervenire sui Comuni classificati montani ed escludendo dalla riforma tutti gli altri. La parzialità della riforma rappresenta, in sé, un elemento negativo in quanto viola il principio di uguaglianza e introduce discriminazioni immotivate tra i Comuni della nostra Regione. La proposta di legge non fornisce alcuna motivazione, se non il perimetro delle vecchie comunità montane, a supporto della scelta di assoggettare alla riforma, ad esempio, il Comune di Caneva con 6516 abitanti e non il Comune di Visco con 792 abitanti, oppure Paularo 2853 abitanti e non Chiopris con 659 abitanti. La proposta di legge non è supportata da alcuna motivazione che giustifichi la ragione per cui tutti i territori di pianura debbano restare esclusi dai presunti benefici della riforma anche laddove i Comuni di pianura hanno parametri strutturali uguali o peggiori di molti Comuni montani. Se il legislatore ritiene che la riforma produrrà dei benefici ai territori coinvolti allora ha l'obbligo morale di estenderla all'intero territorio regionale.

**Si ritiene che l'unitarietà della riforma delle autonomie locali sull'intero territorio regionale debba rappresentare una “condicio sine qua non” per l'accettazione della riforma da parte delle autonomie locali.** L'unitarietà è una condizione preliminare ed antecedente gli stessi contenuti della riforma. Una riforma territorialmente parziale non può essere considerata una vera riforma ma, nella migliore delle ipotesi, una sperimentazione territoriale che, come ogni azione sperimentale non può, e non deve, prescindere dalla volontarietà di partecipazione dei Comuni. Se, ad esempio, come sembra emergere dagli interventi del Sindaco di Tolmezzo, l'ambito n.2 facente capo allo stesso Comune Tolmezzo fosse volontariamente pronto per attuare le previsioni legislative di riordino, allora la legge potrebbe delimitare il riordino sperimentale al solo ambito n.2, subordinando l'estensione del riordino sull'intero territorio regionale all'efficacia dell'intervento nell'ambito n.2 Tolmezzino. Viceversa la selezione dei Comuni da assoggettare obbligatoriamente a sperimentazione sul base del criterio di perimetrazione delle ex comunità montane è essenzialmente arbitraria e immotivata oltre che, probabilmente, inattuabile per i pregiudizi di incostituzionalità precedentemente accennati.

In realtà nella riunione dei sindaci dei Comuni montani svoltasi a Gemona in data 2 luglio 2010 il consigliere regionale Paolo Ciani ha informalmente giustificato la parzialità della riforma con i tempi troppo lunghi necessari per giungere ad una riforma strutturale su tutto il territorio regionale. Questa giustificazione, se fosse vera, dimostrerebbe solo la debolezza dei contenuti della proposta di riforma, la cui imposizione sarebbe più facile nei confronti delle aree territorialmente deboli ma che troverebbe forti resistenze altrove. La giustificazione non può, quindi, consistere nei tempi troppo lunghi di una riforma unitaria né, tantomeno, può consistere nelle esigenze di sperimentazione usando come cavie i territori montani. Ipotizzare che la parzialità della riforma sia motivata da una forma di “anticipazione” sperimentale nei Comuni montani da estendere successivamente a tutto il territorio regionale penalizza proprio quei soggetti deboli a cui la riforma vorrebbe proporre dei benefici. La sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, come ampiamente noto, implica rischi e, soprattutto, costi per gestire la fase di transizione il cui peso, secondo la proposta di legge, verrebbe interamente scaricato sulle aree più deboli del territorio regionale.

### **Trasferimento di competenze: assenza di gradualità, flessibilità e coerenza.**

La riforma non individua chiaramente modi e strumenti per gestire con gradualità e flessibilità il percorso di trasformazione organizzativa che collega il punto di partenza, l'attuale articolazione comunale, con il punto di arrivo, rappresentato dai nuovi enti locali, le unioni, che integrano

competenze e funzioni di insiemi vasti ed eterogenei di Comuni (si pensi all'ambito n.1 con 27 Comuni e all'ambito n.2 con 28 Comuni).

Il principio di gradualità richiederebbe che il processo di trasformazione sia attuato per fasi, ciascuna delle quali singolarmente verificabile per efficacia, e che le fasi siano distribuite in un arco temporale adeguato, sicuramente pluriennale. L'esperienza di tutti i Comuni che già hanno sperimentato le forme associative (compreso il Comune di Aviano, capofila di una associazione intercomunale) dimostra che l'entrata a regime delle funzioni svolte in associazione richiede un periodo di più anni e che, a legislazione vigente, non esistono scorciatoie per improvvisare uffici comuni. **Il disegno di legge non prevede alcuno strumento per gestire il periodo transitorio, prevedibilmente pluriennale, né, soprattutto, alcuna norma di sostegno a tutela del mantenimento, in ciascun Comune, del livello dei servizi durante il processo di trasformazione dell'assetto organizzativo.**

Il principio di flessibilità richiederebbe che il processo di trasformazione sia attuato in modo territorialmente differenziato in funzione delle caratteristiche organizzative e strutturali dei Comuni coinvolti. Come noto nel corso degli ultimi anni si sono intensificate le collaborazioni spontanee tra i Comuni fino a giungere alle forme associative previste dalla L.R. 1/2006. Gli attuali uffici comuni sono il risultato di un complesso processo di integrazione di funzioni che, in ciascuna associazione, ha rispecchiato le peculiarità organizzative dei Comuni coinvolti. Ad esempio, per ragioni organizzative, in una associazione potrebbe essere stato possibile condividere l'ufficio lavori pubblici ma non l'ufficio ragioneria mentre in altra associazione può essere avvenuto l'opposto. **Il disegno di legge elenca un insieme minimo di competenze fisso, non correlato alla struttura organizzativa, che ogni Comune deve trasferire all'unione mentre non contiene alcuna norma di raccordo per integrare l'organizzazione già costruita nelle forme collaborative preesistenti** lasciando anzi agli stessi Comuni (art.22) il compito di arrangiarsi nel disciplinare il complicato trasferimento dei rapporti giuridici in essere. Negli ambiti 1 e 2 con, rispettivamente 27 e 28 Comuni il trasferimento dei rapporti giuridici in essere e il raccordo tra gli stessi impegnerà pesantemente gli enti coinvolti.

Mentre i Comuni minori possono trarre beneficio a breve dal trasferimento di competenze all'unione, i Comuni maggiori, già dotati di adeguatezza organizzativa, con il trasferimento di competenze verrebbero penalizzati. **Si ritiene quindi che, fatte salve le competenze delle ex Comunità montane da trasferire subito all'unione, il trasferimento all'unione di competenze dei Comuni sia un processo graduale e che ciascun Comune possa decidere quali competenze trasferire concordando con l'unione i tempi e modi del trasferimento.**

I Comuni montani sono attualmente parte anche di altre forme collaborative non sovrapponibili all'area montana. In particolare si solleva l'attenzione sugli ambiti socio-assistenziali il cui perimetro non è interamente compreso all'interno dell'ambito montano. La sovrapposizione di ambiti parzialmente coincidenti genererà problematiche di particolare complessità. Si cita il seguente esempio: il Comune di Aviano possiede una Casa per Anziani il cui riferimento gestionale è l'ambito socio-assistenziale di Sacile (esterno all'ambito montano), per ovvie ragioni di ottimizzazione alcuni servizi pubblici locali, funzionali all'ambito socio-assistenziale, (il servizio mensa) sono condivisi con altre aree funzionali (l'area scolastica), in che modo si raccorderanno i servizi pubblici locali dell'unione con le funzioni riferite ad ambiti territoriali diversi da quelli dell'unione? **Il disegno di legge di riordino, nella sua formulazione attuale, non è coerente con l'organizzazione territoriale e crea le premesse per la crescita di un sistema di relazioni aggrovigliato che contraddice l'obiettivo, citato al primo articolo della legge, "di migliorare i livelli di funzionalità, economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa del sistema delle autonomie locali".**

## **Trasferimento del personale**

La costituzione di una unione di Comuni, ai sensi della legislazione vigente, non implica che l'intera dotazione di personale dei Comuni costituenti l'unione venga trasferita all'unione. Il disegno di legge in esame introduce una novità: con la costituzione delle unioni montane viene previsto anche il trasferimento dell'intera dotazione di personale dai Comuni all'unione montana. La previsione di trasferimento completo del personale è stata confermata anche dall'assessore regionale Garlatti nell'incontro con i Sindaci a Gemona in data 9 giugno 2010 ed, anzi, in tale occasione (benché non riportato nel verbale), da quanto lo scrivente ha avuto modo di ascoltare l'assessore ha sostenuto che il cardine della riforma risiede proprio nell'operazione di trasferimento del personale e che questa previsione del disegno di legge è l'unica che deve intendersi non negoziabile. Si ritiene che questa previsione di legge, in assenza di una adeguata legislazione e contrattualistica di raccordo, sia impropria e foriera di un grave dissesto nell'organizzazione del lavoro all'interno dei Comuni (o in ciò che resterà di essi).

**Si ritiene che il trasferimento debba restare una scelta volontaria dei Comuni e non obbligatoria. Ciascun Comune, in funzione delle competenze trasferite e delle proprie esigenze organizzative, deve poter decidere se, e quale, personale trasferire all'unione.**

Il trasferimento di tutto il personale comunale all'unione genera invece un quadro gestionale ed operativo contorto e ingestibile. Si consideri, ad esempio, la complessa interazione con i contratti di lavoro: il dipendente dipende in linea gerarchica dal datore di lavoro e il datore è l'unico che, attraverso la catena gerarchica, può richiedere e gestire la prestazione lavorativa. Attualmente il datore di lavoro è il Sindaco, o figure comunque gerarchicamente dipendenti dal Sindaco e, quindi, il potere di gestire le risorse lavorative risale in capo a chi ha la responsabilità dell'azione amministrativa.

Nella nuova organizzazione il datore di lavoro è il presidente dell'unione, o figure comunque gerarchicamente dipendenti dal presidente. Il Sindaco non ha più il potere di gestire le risorse lavorative che, invece, “prendono ordini” dal presidente dell'unione. Per tutte le funzioni che continueranno ad essere svolte dal Comune il Sindaco dovrà avvalersi di una catena di comando “indiretta” che passa attraverso il presidente dell'unione e, quindi, attraverso la mediazione sulle priorità che il presidente riterrà di esercitare. Ad esempio: potrà il Sindaco fare un ordine di servizio nei confronti di un dipendente dell'unione? Oppure l'ordine di servizio lo deve emettere il presidente su richiesta del Sindaco? Di chi sarà la competenza dell'organizzazione del personale e degli uffici all'interno di ciascun Comune, del Sindaco o del presidente? Se, ad esempio, insorge una necessità di personale in un Comune dell'unione chi decide su una eventuale assunzione e mobilità? E' possibile che il presidente, da cui dipende tutto il personale dei Comuni, sposti personale da un Comune all'altro per fronteggiare le necessità? Quale margine di intervento ha il Sindaco tenuto conto che il presidente dell'unione risponde all'assemblea e non al singolo Sindaco?. Forse i Comuni dovranno fare convenzioni con l'unione per poter utilizzare il personale dell'unione all'interno dei Comuni? In assenza di convenzioni a quale titolo i Comuni usufruiscono di prestazioni lavorative da parte di un Ente terzo (l'unione)? Chi e in che modo gestirà il tema della sicurezza sul posto di lavoro e della relativa responsabilità? Sono tutti quesiti aperti.

La separazione tra la figura responsabile dell'azione amministrativa (il Sindaco) e il titolare del potere di gestione delle risorse lavorative (il presidente dell'unione) è la premessa per un ulteriore aggravio burocratico-amministrativo che produrrà un effetto “viscoso” di rallentamento dell'efficienza della macchina amministrativa.

### **Individuazione degli ambiti e dei comuni di riferimento**

La ratio della riforma si appoggia sul principio che, in ogni ambito, ci sia un Comune dimensionalmente adeguato e dotato di capacità organizzativa che possa costituire riferimento per l'ambito stesso. Nel territorio montano sono stati individuati 6 ambiti di cui 5 in provincia di Udine

facenti rispettivamente riferimento ai Comuni di Tolmezzo, Tarvisio, Gemona, Tarcento e Cividale, mentre in provincia di Pordenone è stato individuato un unico ambito comprendente 27 Comuni di cui almeno 3 dotati di adeguatezza organizzativa e dimensionale (Aviano, Maniago e Spilimbergo). Un quarto Comune, Caneva, ha informalmente rivendicato l'adeguatezza organizzativa e dimensionale. Ai Comuni dotati di adeguatezza organizzativa e dimensionale viene tuttavia riconosciuta la facoltà e non l'obbligo di aderire alle unioni dei Comuni montani.

**Si ritiene che facoltà, e non l'obbligo, di aderire alle unioni dei Comuni montani da parte dei Comuni dotati di adeguatezza organizzativa e dimensionale sia corretta ed irrinunciabile.** L'obbligo di adesione per Comuni maggiori non avrebbe alcuna motivazione legata alla loro organizzazione e penalizzerebbe, senza contropartite, questi Comuni rispetto a tutti gli altri Comuni della Regione che, con pari o inferiore capacità organizzativa, vedrebbero conservata la piena autonomia. Si ritiene che, in virtù dell'autonomia costituzionalmente garantita, l'adesione debba essere volontaria per tutti i Comuni, anche quelli minori, e non possa essere coercitiva per alcuno. Si ritiene tuttavia che la volontarietà si applichi a maggior ragione ai Comuni dotati di capacità organizzativa, non sussistendo motivazione alcuna per obbligare tali Comuni ad aderire a forme associative qualora i Comuni stessi lo rifiutino. **La volontarietà di adesione dei Comuni maggiori dovrebbe, in ogni caso, essere garantita laddove lo stesso ambito comprenda più Comuni dotati di dotati di adeguatezza organizzativa e dimensionale essendo sufficiente, per ogni ambito, la presenza di un solo Comune maggiore con funzioni di riferimento.** La coabitazione nello stesso ambito di più comuni maggiori crea le premesse per una forte competizione tra i Comuni maggiori nella gestione della governance e delle risorse a danno dell'interesse generale dell'unione.

Focalizzando l'analisi all'ambito a cui appartiene il Comune di Aviano si rileva, innanzitutto, che la dimensione dell'ambito, pari a 27 Comuni, non è funzionale al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione ed efficienza che il disegno di legge si propone. Le difficoltà di governance della Comunità montana del Friuli Occidentale, su cui è ricalcato l'attuale ambito n.1, era connessa anche all'eccessiva estensione territoriale e alla conseguente coabitazione di realtà molto eterogenee come, a puro titolo di esempio, il Comune di Erto e Casso in alta montagna affacciato sul Piave e il Comune di Spilimbergo in media pianura affacciato sul Tagliamento. **Si ritiene pertanto che la dimensione di riferimento per ogni ambito, affinché si possano raggiungere ragionevoli obiettivi di razionalizzazione ed efficienza, non debba superare la decina di Comuni.** Sempre restando sull'ambito n.1 pordenonese questo potrebbe essere più ragionevolmente diviso in tre ambiti corrispondenti alle tre vallate principali: ambito A: Valcellina-Piancavallo-Cansiglio con capofila il Comune di Aviano (circa 10 Comuni), ambito B: Val Meduna-maniaghese con capofila il Comune di Maniago (circa 10 Comuni), ambito C: Val d'Arzino-Spilimberghese con capofila il Comune di Spilimbergo (circa 7 Comuni). Questo bilanciamento territoriale dell'area pordenonese sarebbe coerente con le analoghe ripartizioni già individuate in provincia di Udine: Tarvisiano con 8 Comuni, Gemonese con 7 Comuni, Tarcentino con 8 Comuni, Cividalese con 10 Comuni. Inoltre la suddivisione della montagna pordenonese in tre ambiti consentirebbe di individuare un singolo Comune capofila per ogni ambito razionalizzando la governance territoriale.

### **Strumenti di governo**

**La previsione del disegno di legge di affidare l'azione di governo a quattro soggetti: l'assemblea, il presidente e il vicepresidente e il collegio dei revisori, nelle forme indicate dagli articoli 9, 10 e 11 non è funzionale.**

L'assenza di un organo "giuntale" che affianchi il presidente e la presenza nell'assemblea di un rappresentante di minoranza per ogni sindaco costituiscono due errori sostanziali nella composizione degli strumenti di governo indicata dal disegno di legge. Nel primo caso, stante la prevedibile complessità di governo dell'unione, il presidente deve poter delegare specifiche

competenze ai componenti di un organo giuntale mentre l'organo giuntale consentirebbe alle specificità del territorio di poter esprimere una selezione ristretta di rappresentanti compartecipi alle decisioni del presidente. Nel secondo caso è opportuno individuare una diversa forma per la tutela della minoranza, infatti la presenza di un rappresentante di minoranza per ciascun Comune raddoppia la dimensione dell'organo assembleare e crea le premesse affinché sia facilitata l'attività di ostruzionismo dei lavori assembleari (ad esempio tutti i componenti di minoranza intervengono su ogni punto all'ordine del giorno). **Si ritiene pertanto necessario: 1) la presenza di un organo giuntale, 2) una diversa composizione dell'assemblea con l'individuazione di una rappresentanza della minoranza più contenuta.**

La previsione di elezione/sfiducia del presidente da parte dell'assemblea tra i propri componenti, anche se apparentemente ragionevole, alla prova dei fatti si rivelerebbe fallimentare. L'esperienza del passato indica come altamente probabile che l'elezione del presidente richieda lunghi periodi di confronto politico durante i quali l'azione amministrativa dell'unione rimarrebbe congelata. Una volta eletto il presidente, a differenza dei sindaci, rimane sotto il ricatto della sfiducia e della sostituzione e, pertanto, è una figura debole. Infine, poiché le scadenze elettorali nei singoli Comuni non sono allineate, durante il mandato di ciascun presidente potrà avvenire un cambio di maggioranza politica nell'assemblea dell'unione con conseguente sfiducia e sostituzione del presidente. In sintesi: **la figura del presidente è debole, la sua elezione sottrarrà tempi ed energie all'unione, la sua durata sarà mediamente breve.**

Poiché i Comuni capofila, con voto ponderale, pesano nell'unione molto meno del 50% è relativamente probabile che tutti gli altri Comuni, ritenendosi più tutelati da un Sindaco espresso dai piccoli Comuni, si coalizzino per eleggere presidente il sindaco di un Comune minore. Il risultato è in contraddizione con l'asserita volontà di comprendere nell'unione un Comune maggiore con funzioni di riferimento per tutti gli altri Comuni e per l'unione stessa: infatti il Sindaco del Comune maggiore si troverebbe in una posizione secondaria mentre l'azione di governo, che riguarda i servizi e le competenze svolte anche per il Comune maggiore, sarebbe affidata al Sindaco di un Comune minore vanificando il ruolo del Comune maggiore.

Si ritiene pertanto di proporre un diverso assetto degli strumenti di governo: **il presidente dell'unione è di diritto il sindaco del Comune capofila dell'unione, il vicepresidente e la giunta sono eletti dall'assemblea.**

### **Piano di di subentro e organizzazione delle unioni**

Il disegno di legge assegna ai commissari straordinari il compito di redigere il piano di subentro e di organizzazione delle unioni. La seconda parte del Piano di subentro comprende: a) il calendario della decorrenza dell'esercizio in forma associata da parte dell'unione dei Comuni montani, delle funzioni dei comuni, da completare entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge. b) l'elenco del personale dei comuni da trasferire all'unione dei Comuni montani; c) l'assetto organizzativo e del personale di prima applicazione dell'Unione, ivi compresa l'individuazione dei responsabili degli uffici e dei servizi nella fase di avvio dell'applicazione della legge; d) la distribuzione logistica degli uffici e dei servizi; e) la ricognizione dei rapporti giuridici attivi e passivi strumentali all'esercizio delle funzioni dei Comuni da parte delle Unioni dei Comuni montani; f) le proiezioni economico finanziarie della gestione; g) lo stato di consistenza dei beni mobili da trasferire e dei beni immobili da affidare in gestione all'unione dei Comuni montani.

Il disegno di legge esclude i sindaci e i consigli comunali, eletti dai cittadini, dalla predisposizione del Piano di subentro. Sul Piano di subentro i Comuni si possono esprimere solo con un generico ruolo consultivo ("*sentiti i Comuni interessati*") e il risultato è sottoposto all'assemblea dei sindaci (e non ai consigli comunali) per la sola ratifica ("*è trasmesso all'assemblea dei sindaci per l'approvazione.*").

**La scelta del legislatore di escludere i rappresentanti democraticamente eletti del territorio dalla stesura del Piano di subentro, affidando ad un funzionario importanti scelte di rilievo politico per il territorio e per i cittadini** (Si pensi alla distribuzione logistica degli uffici e di servizi, il personale da trasferire, l'assetto organizzativo e del personale ivi compresa l'individuazione dei responsabili e degli uffici, le proiezioni economiche finanziarie, ...) **rappresenta un atto di sfiducia del legislatore nei confronti degli eletti dal territorio.** Si ritiene che questo atto di sfiducia vada respinto nel modo più fermo e, fintanto che il disegno di legge mantiene questa previsione, il testo debba essere rinviato al legislatore affinché riassegni ai Sindaci la responsabilità di redigere ed approvare il Piano di subentro.

Cosa succederebbe se il Piano di subentro redatto dal commissario straordinario non fosse approvato dall'assemblea dei Sindaci? L'articolo 7 del disegno di legge afferma: *“In caso di mancato rispetto da parte di una assemblea dei sindaci dei termini stabiliti dal calendario dei lavori per l'adozione degli atti di propria competenza, l'assessore regionale competente in materia di autonomie locali assegna ad essa un termine per ottemperare non inferiore a trenta giorni, decorso infruttuosamente il quale nomina un commissario ad acta per l'adozione dei provvedimenti dovuti. Gli atti del commissario ad acta sono imputati all'assemblea dei sindaci inadempiente.”*

Il combinato disposto del capo IV e dell'art. 7 ha, quindi, l'effetto di rendere in ogni caso irrilevante la volontà dei sindaci dal momento che il Piano di subentro, redatto dal commissario straordinario, può essere approvato anche da un commissario ad acta. La concatenazione di commissariamenti non possiede alcuna giustificazione se non la volontà di prevedere un canale per l'attuazione forzata del subentro. **Si ritiene pertanto irrinunciabile che il ruolo che il capo IV del disegno di legge assegna al commissario straordinario sia restituito ad un Sindaco, o un gruppo di Sindaci la cui designazione avvenga in seno alla stessa assemblea dei Sindaci.**

## Conclusioni

Il disegno di legge proposto per il riordino dell'ordinamento locale in territorio montano, così come approvato dalla Giunta Regionale in data 19 maggio 2010, presenta forti carenze e, nella formulazione proposta, si ritiene che sia concretamente inattuabile.

Si ritiene che il successo della legge di riordino non possa prescindere dalla piena convinzione sul testo da parte delle autonomie locali chiamate a dare attuazione alla legge stessa. L'imposizione di una riforma non condivisa ed accettata è la premessa per il fallimento della riforma stessa.

Si avanza la proposta di sospendere l'iter di approvazione del testo di legge e di ripartire dalle numerose ed articolate proposte che i Comuni montani hanno sviluppato nel corso del dibattito conseguente all'approvazione della Giunta Regionale della bozza del disegno di legge.

Cordiali saluti.

IL SINDACO

Ing. Stefano Del Cont Bernard