



## Delibera n° 1467

Estratto del processo verbale della seduta del  
**22 luglio 2015**

**oggetto:**

LR 26/2014, ART 8. DIRETTIVE E INDIRIZZI PER L'ADOZIONE DEL PRIMO PROGRAMMA ANNUALE DELLE FUSIONI DI COMUNI PREVISTO DALL'ART 8 DELLA LR 26/2014.

|                             |                        |                 |
|-----------------------------|------------------------|-----------------|
| <b>Debora SERRACCHIANI</b>  | <i>Presidente</i>      | <i>presente</i> |
| <b>Sergio BOLZONELLO</b>    | <i>Vice Presidente</i> | <i>presente</i> |
| <b>Loredana PANARITI</b>    | <i>Assessore</i>       | <i>presente</i> |
| <b>Paolo PANONTIN</b>       | <i>Assessore</i>       | <i>presente</i> |
| <b>Francesco PERONI</b>     | <i>Assessore</i>       | <i>presente</i> |
| <b>Mariagrazia SANTORO</b>  | <i>Assessore</i>       | <i>presente</i> |
| <b>Cristiano SHAURLI</b>    | <i>Assessore</i>       | <i>presente</i> |
| <b>Maria Sandra TELESCA</b> | <i>Assessore</i>       | <i>presente</i> |
| <b>Gianni TORRENTI</b>      | <i>Assessore</i>       | <i>presente</i> |
| <b>Sara VITO</b>            | <i>Assessore</i>       | <i>presente</i> |

**Daniele BERTUZZI** Segretario generale

In riferimento all'oggetto, la Giunta Regionale ha discusso e deliberato quanto segue:

**Premesso che** l'articolo 8, comma 1, della legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative) prevede che la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente in materia di autonomie locali e previo parere dei consigli comunali interessati, approva annualmente il programma delle fusioni di Comuni;

**Considerato** che il programma delle fusioni di cui al citato articolo 8 della legge regionale 26/2014 deve contenere i singoli progetti di fusione, corredati di una relazione sulla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 17, comma 3, della legge regionale 7 marzo 2003, n. 5 (Articolo 12 dello Statuto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all'iniziativa popolare delle leggi regionali);

**Considerato** inoltre che il programma annuale delle fusioni rappresenta uno strumento innovativo finalizzato ad introdurre un impulso ai processi aggregativi comunali, anche in un'ottica di pianificazione dei processi stessi;

**Ritenuto** pertanto opportuno, prima della sua formale adozione da parte della Giunta regionale, definire le direttive e gli indirizzi per l'elaborazione del primo programma annuale delle fusioni di Comuni per l'annualità 2015;

**Considerato** che le direttive e gli indirizzi sopra citati tengono conto del criterio demografico, del contesto geografico, storico e socio-economico, delle precedenti esperienze associative, nonché della presenza della minoranza linguistica slovena nei Comuni della Regione e delle istanze provenienti dal territorio;

**Su proposta** dell'Assessore regionale alle autonomie locali e coordinamento delle riforme, caccia e risorse ittiche, delegato alla Protezione civile

**La Giunta regionale** all'unanimità

#### **Delibera**

- 1.** di approvare, per i motivi indicati in premessa, il documento "Direttive e indirizzi per l'adozione del primo Programma annuale delle fusioni di Comuni previsto dall'articolo 8 della legge regionale 26/2014", allegato A alla presente deliberazione per formarne parte integrante e sostanziale.
- 2.** La presente deliberazione è pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione.

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO GENERALE

## **Allegato A**

### **“Direttive e indirizzi per l’adozione del primo Programma annuale delle fusioni di Comuni previsto dall’articolo 8 della legge regionale 26/2014”**

#### **PREMESSA**

Le fusioni di Comuni costituiscono un importante tassello del più ampio disegno di riordino del modello istituzionale previsto dal Programma di Governo e intrapreso dalla Giunta regionale sin dall’autunno del 2013 con l’approvazione delle “Linee guida per il riordino del sistema delle autonomie locali”. In questa cornice riformatrice, ispirata ai principi di adeguatezza e sussidiarietà, l’istituto delle fusioni persegue in particolare la finalità di razionalizzare e semplificare la geografia amministrativa riducendo il numero dei Comuni esistenti in Regione con la costituzione di enti comunali di più ampie dimensioni.

Con l’adozione del Piano di riordino territoriale conseguente alla legge regionale 26/2014 e la nascita e la graduale implementazione delle Unioni territoriali intercomunali (UTI), l’esigenza di attuare concretamente un ridimensionamento del numero di enti territoriali si fa più pressante e lo strumento offerto dal Programma annuale delle fusioni necessita di una sua compiuta definizione.

Il presente documento contiene le direttive e gli indirizzi che ispireranno l’adozione del primo Programma annuale delle fusioni, da attuare a partire dal 2015 secondo l’iter descritto dall’articolo 8 della legge regionale 26/2014.

#### **LE FUSIONI DI COMUNI: CONTESTO**

La possibilità di istituire un nuovo comune attraverso la fusione di Comuni preesistenti è prevista dalla Costituzione, che all’articolo 133 recita *“La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”*. Pertanto, è la Carta costituzionale a demandare alle Regioni la competenza in materia di modifica delle circoscrizioni comunali, compresa l’istituzione di nuovi Comuni mediante fusione.

In applicazione di questo principio, lo Statuto di autonomia, all’articolo 7, stabilisce che la Regione provvede con legge *“all’istituzione di nuovi Comuni ed alla modificazione della loro circoscrizione e denominazione, intese le popolazioni interessate”*. Le popolazioni vengono sentite attraverso il referendum consultivo disciplinato dall’art. 17 della legge regionale 5/2003.

Nel corso degli ultimi decenni, l’elevata frammentazione del territorio nazionale e regionale, caratterizzato da una molteplicità di Comuni di dimensioni ridotte, ha fatto emergere negli enti locali problemi di natura organizzativa ed economica, una sempre maggiore difficoltà nel reperire risorse adeguate al soddisfacimento della domanda dei cittadini e la necessità di organizzare efficientemente l’attività amministrativa in relazione ad uno scenario sempre più complesso e articolato.

Per questi motivi l’opzione della fusione è divenuta, per molti Comuni, uno dei possibili rimedi alla propria strutturale inadeguatezza e, di conseguenza, il fenomeno delle fusioni ha avuto negli ultimi anni un notevole incremento a livello nazionale con l’istituzione di ben 29 nuove amministrazioni comunali nel solo periodo intercorrente fra il dicembre 2013 e l’inizio del 2015. Solo nell’anno 2014,

nelle Regioni a statuto ordinario, sono stati istituiti 26 nuovi Comuni, che hanno interessato un totale complessivo di 62 enti.<sup>1</sup> Parallelamente, nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige le fusioni di Comuni che si concretizzeranno nel 2015 porteranno ad una riduzione del numero dei Comuni da 208 a 178 (30 Comuni in meno).

Per quanto riguarda la Regione Friuli Venezia Giulia, fino ad oggi sono solamente 3 i nuovi Comuni nati dalla fusione di 6 Comuni preesistenti: **Campolongo Tapogliano**, nato il 1° gennaio 2009 dalla fusione dei Comuni di Campolongo al Torre e Tapogliano, **Rivignano Teor**, nato il 1° gennaio 2014 dalla fusione dei Comuni di Rivignano e Teor e **Valvasone Arzene**, nato il 1° gennaio 2015 dalla fusione dei Comuni di Arzene e Valvasone.

Se si guarda al dato storico, emerge con chiarezza la sporadicità e spontaneità delle iniziative di fusione di Comuni e la mancanza di un disegno regionale complessivo di valorizzazione e razionalizzazione del territorio da attuarsi anche mediante la riduzione del numero di enti locali.

Si va in controtendenza proprio a partire dalla disciplina introdotta dalla legge regionale 26/2014, la quale, oltre ad introdurre le UTI, prevede l'adozione da parte della Giunta regionale di un Programma annuale delle fusioni e incentiva finanziariamente le fusioni stesse.

Il processo di razionalizzazione delle amministrazioni locali contemplato dalla citata legge regionale si muove infatti su due direttrici: da un lato, si avvia il processo di costituzione delle UTI e di conferimento alle stesse di alcune funzioni comunali, allo scopo di perseguire economie di scala, di raggio e di azione ed accrescere l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa; dall'altro, si persegue l'obiettivo della riduzione del numero di piccoli Comuni, allo scopo di giungere ad un dimensionamento, se non ideale, quanto meno idoneo a consentire una migliore gestione della cosa pubblica e una maggiore autonomia finanziaria e quindi decisionale. Oltre a ciò, il raggiungimento di una soglia dimensionale maggiore implica anche una maggiore forza contrattuale, incrementando la capacità di negoziazione istituzionale sia con amministrazioni di pari livello, sia di livello più elevato. Ciò appare particolarmente importante nella fase di avvio delle UTI, nell'ambito delle quali in prospettiva saranno gestite la gran parte delle funzioni comunali.

## **IL PROGRAMMA ANNUALE DELLE FUSIONI: FINALITÀ E CONTENUTI**

Il Programma annuale delle fusioni previsto dalla legge regionale 26/2014 rappresenta dunque uno strumento innovativo attraverso il quale la Giunta regionale intende favorire la fusione di quei Comuni che, in ragione della loro dimensione demografica e del loro assetto organizzativo e finanziario, rivelano problematicità nella gestione efficace ed efficiente dei servizi.

Finora, sia nel territorio regionale che nel resto d'Italia, le iniziative di fusione sono state promosse dalle amministrazioni comunali interessate, mentre pochissime sono state le iniziative di fusione promosse direttamente dalle popolazioni locali attraverso comitati promotori; nei tre casi di fusione realizzate in Friuli Venezia Giulia, l'iniziativa è stata presentata dai consigli comunali dei Comuni interessati.

La legge regionale 5/2003 prevede che l'iniziativa per la fusione possa essere promossa, oltre che dai consigli comunali e da un determinato numero di elettori, anche dalla Giunta regionale, quale soggetto titolare dell'iniziativa legislativa; tuttavia, fino ad oggi tale facoltà non è mai stata esercitata.

---

<sup>1</sup> Fonte: Ministero dell'interno - Direzione centrale della Finanza locale, "Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica", febbraio 2015, pagina 13.

Con la previsione del Programma annuale delle fusioni si è voluto valorizzare questa facoltà, inserendo l’iniziativa legislativa della Giunta regionale nell’ambito di uno strumento programmatico di ampio respiro.

In particolare, con la previsione del Programma la Regione si è voluta dotare di uno strumento innovativo che risponde a due finalità:

1. **introdurre un impulso sovracomunale ai processi aggregativi:** la Giunta regionale fungerà nei prossimi anni da stimolo nei confronti delle amministrazioni comunali, facendo partire quel processo che poi vedrà il coinvolgimento delle popolazioni interessate. In molti contesti, infatti, il processo di fusione, pur riconosciuto utile ed opportuno da amministratori e cittadini, non viene avviato solo per il timore di sollevare i conflitti e le resistenze che tali processi inevitabilmente comportano;
2. **pianificare i processi aggregativi:** i processi di aggregazione comunale non vengono lasciati solo alla libera iniziativa dei Comuni, in quanto questa non sempre segue criteri di razionalità e ciò può portare a dei processi aggregativi che non rispondono ai criteri di efficacia ed efficienza. Il Programma delle fusioni perseguirà pertanto un obiettivo di dimensionamento ottimale dei Comuni della Regione.

Al tal fine, l’art. 8 della legge regionale 26/2014 prevede che:

1. a partire dal 2015 e con cadenza annuale, la Giunta regionale approva, su proposta dell’Assessore regionale competente in materia di autonomie locali, il “Programma annuale delle fusioni”;
2. il Programma contiene i singoli progetti di fusione di Comuni contigui che l’organo esecutivo intende avviare, ciascuno dei quali è corredato da una relazione che illustra l’esistenza, nel caso di specie, dei presupposti che l’articolo 17 della legge regionale 7 marzo 2003, n.5 pone a fondamento dell’istituzione di nuovi Comuni;<sup>2</sup>
3. i singoli progetti di fusione elaborati nell’ambito del Programma annuale vengono sottoposti al vaglio dei Comuni interessati, per l’espressione di un parere motivato sul progetto da parte dei consigli comunali. In questa fase, i Comuni interessati possono attivare le forme di consultazione della popolazione previste dai loro statuti, il cui esito è unito al parere sul progetto di fusione;
4. dopo questa fase partecipativa con i Comuni interessati, il programma annuale viene approvato in via definitiva dalla Giunta regionale<sup>3</sup>, la quale successivamente assume l’iniziativa legislativa per la fusione su ogni progetto di fusione inserito nel Programma.

L’iter prosegue quindi secondo la disciplina prevista dalla legge regionale 5/2003:

5. sospensione del procedimento legislativo per poter dar corso ai referendum consultivi delle popolazioni interessate;
6. se l’esito dei referendum è favorevole, prosecuzione del procedimento legislativo dei disegni di legge per l’istituzione dei nuovi Comuni;
7. approvazione delle leggi-provvedimento che istituiscono – normalmente a partire dal 1° gennaio dell’anno successivo – i nuovi Comuni nati da fusione.

Pare utile chiarire che il Programma delle fusioni va tenuto distinto dagli studi di fattibilità sulle fusioni.

---

<sup>2</sup> Ai sensi di questa disposizione, il progetto di fusione deve riguardare territori contigui di comuni e deve rispondere ad esigenze di organizzazione e gestione dei servizi e delle funzioni amministrative, individuando a tal fine ambiti territoriali che per ampiezza, entità demografica e attività produttive, permettano un equilibrato sviluppo economico, sociale e culturale del territorio.

<sup>3</sup> Nel caso in cui il parere dei comuni interessati non giunga nel termine fissato, la Giunta regionale può approvare definitivamente il programma annuale delle fusioni anche prescindendo dallo stesso.

Il Programma delle fusioni deve individuare i percorsi praticabili alla luce di un determinato contesto geografico, sociale, culturale ed economico.

In seguito, gli studi di fattibilità, per ogni ipotesi di fusione delineata nel Programma, partendo da uno studio della realtà organizzativa ed economico-finanziaria dei Comuni interessati, contengono le indicazioni in termini di potenziale impatto del processo aggregativo, ovvero i miglioramenti ottenibili dal punto di vista della migliore efficienza e/o efficacia e i margini di razionalizzazione. Gli studi forniscono anche indicazioni in merito alla semplicità/complessità del processo di unificazione delle strutture comunali, anche in relazione alle omogeneità e disomogeneità rilevate. Gli studi di fattibilità, inoltre, approfondiscono, oltre alle questioni finanziarie, le conseguenze derivanti dalla perdita d'identità (politico-istituzionale, sociale e culturale) delle popolazioni interessate ai processi di fusione. Il concetto di identità territoriale non è univoco e solo indagandolo nello specifico è possibile superare le resistenze locali che, attraverso i c.d. comitati del "no", potrebbero bloccare il processo di fusione nella fase del referendum consultivo.

Si intende quindi collocare temporalmente lo studio di fattibilità in un momento successivo al Programma della fusioni. Lo studio di fattibilità, in altre parole, deve diventare uno strumento conoscitivo utile a comunicare il progetto ai cittadini che con il referendum consultivo dovranno intervenire nel processo decisionale che porterà alla fusione. Gli studi quindi devono accompagnare e supportare il dibattito che si sviluppa in vista della consultazione popolare.

Attesa quindi la rilevanza degli studi di fattibilità, nell'ambito della disciplina della finanza locale [legge regionale n. (98-100) approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 1° luglio 2015] è stata introdotta una disposizione finalizzata a promuovere e a incentivare i percorsi di fusione, con priorità per quelli contenuti nel Programma annuale. Si prevede che nella legge finanziaria di ogni anno, previa quantificazione delle risorse, vengano definite la tempistica e le modalità di presentazione della domanda di contributo da parte dei Comuni interessati, contributi che riguarderanno attività per studi di fattibilità, comunicazione e promozione del referendum al fine di sensibilizzare la comunità locale in ordine ai vantaggi della fusione, in vista della costituzione del nuovo locale. Si prevede che l'ammontare dell'incentivo di ciascun percorso non possa essere superiore a 200.000 euro.

## **IL PROGRAMMA DELLE FUSIONI 2015: CRITERI**

Pur essendo il Programma annuale delle fusioni 2015 il primo documento di natura programmatica che la Regione adotta sul tema, la Giunta regionale si porrà fin dall'inizio un obiettivo di carattere generale, valevole per l'intero territorio regionale, ovvero quello di identificare una soglia minima dimensionale – anche distinta per area geografica – dei nuovi Comuni nati da fusione e sulla base di questa, ipotizzare un processo di aggregazione di tutti i Comuni che non raggiungono tale soglia. La classe demografica è dunque il primo criterio da utilizzare, atteso che obiettivo primario del Programma è ridurre il numero dei cd "Comuni polvere", con ciò riducendo l'elevata frammentazione del territorio regionale.

Dal documento di analisi allegato alla legge regionale 26/2014 e al Piano di riordino territoriale <sup>4</sup>, risulta che la dimensione ottimale dei Comuni, ovvero quella in cui la spesa pro capite totale e per principali funzioni di spesa si attesta sui valori migliori, è quella dei Comuni con popolazione tra i 5.001 e i 10.000 abitanti. Tale dato corrisponde a quello elaborato dal Ministero dell'interno <sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Analisi socio-economica per lo sviluppo di progetti di riorganizzazione sovracomunale allegata alla legge regionale 26/2014 e al Piano di riordino territoriale.

<sup>5</sup> Ministero dell'interno - Direzione centrale della Finanza locale, "Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica", febbraio 2015, pagine da 14 a 20.

Sulla base di tali studi consegue che il comune di dimensioni ottimali risulta essere quello di almeno 5.000 abitanti, tipologia che nella nostra Regione conta soltanto 41 Comuni su un totale di 216.

E' di tutta evidenza, peraltro, che un programma di fusioni che tenga conto esclusivamente della dimensione demografica può risultare impraticabile in determinate aree del territorio, quali ad esempio quelle montane, avuto riguardo alle peculiarità storiche e geografiche del territorio. In queste aree una dimensione demografica di 3.000 abitanti o in certi casi inferiore potrà essere ritenuta più adeguata rispetto a quella dei 5.000 abitanti.

In generale, quindi, oltre al criterio demografico si dovrà tenere conto anche del **contesto geografico, storico e socio-economico**.

Inoltre, il Programma delle fusioni, oltre al criterio demografico e a quello geografico, storico e socio-economico, terrà conto anche delle **precedenti esperienze associative**, allo scopo di valorizzare tali esperienze e anche gli ingenti finanziamenti concessi alle associazioni intercomunali dal 2006 al 2014. Questo approccio valorizza l'aspetto della fusione quale evoluzione di una precedente esperienza associativa, concetto che muove il legislatore nazionale da più di un ventennio, se si considera che la prima idea della fusione, come naturale punto di arrivo di precedenti esperienze associative in unione, era già contenuta nella legge 142/1990. Il lavoro svolto dagli enti in sede associativa dovrebbe rendere più agevole il raggiungimento dell'obiettivo finale.

Un ulteriore elemento da considerare è costituito dalla **presenza della minoranza linguistica slovena** nei Comuni della Regione,<sup>6</sup> al fine di mantenere inalterati i livelli di tutela nei confronti della stessa garantiti dai Trattati internazionali.

Infine, in linea con quanto previsto dall'articolo 8, comma 2, della legge regionale 26/2014 (*"Il programma annuale delle fusioni è redatto anche sulla base delle proposte provenienti da istituzioni e comitati espressione del territorio"*), il Programma delle fusioni prenderà in considerazione anche le **situazioni in cui dal territorio siano pervenute delle manifestazioni di interesse rispetto a possibili percorsi di fusione**.

In conclusione, il Programma annuale delle fusioni conterrà quindi:

1. una prima parte che ipotizzerà le fusioni di tutti i Comuni al di sotto di una determinata soglia demografica che, indicativamente, potrà essere quella dei 1.000 abitanti in montagna e dei 3.000 abitanti in pianura. Oltre al criterio demografico, si terrà conto anche del contesto geografico, storico, socio-economico e delle precedenti forme associative, criteri questi che indirizzeranno anche l'individuazione delle aggregazioni che saranno proposte;
2. una seconda parte che conterrà le ipotesi di fusione ritenute prioritarie, secondo un criterio di maggiore presenza nell'area geografica di riferimento di Comuni sottodimensionati. Queste ipotesi andranno a costituire il primo Programma delle fusioni, nel quale saranno inoltre inseriti i progetti espressamente richiesti da parte di istituzioni e comitati espressione del territorio.

Solo i progetti di questa seconda parte verranno quindi sottoposti al parere dei consigli comunali interessati in applicazione di quanto previsto dall'art. 8 della legge regionale 26/2014, mentre le ipotesi previste nella prima parte verranno riprese di anno in anno nei successivi programmi 2016, 2017, ecc. In sostanza, solo la seconda parte andrà a costituire il vero contenuto del Programma delle

---

<sup>6</sup> I Comuni nei quali la minoranza slovena risulta maggiormente presente sono individuati dalla tabella approvata con decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2007, ai sensi dell'articolo 4 della legge 38/2001. Si tratta, in totale, di 32 Comuni (18 in Provincia di Udine, 8 in Provincia di Gorizia e tutti i 6 Comuni della Provincia di Trieste); 9 Comuni hanno meno di 1.000 abitanti, 15 tra i 1.000 e i 5.000 abitanti e 8 (tra cui Gorizia, Monfalcone e Trieste) superano i 5.000 abitanti.

fusioni per l'anno 2015 agli effetti di quanto previsto dall'articolo 8 della legge regionale 26/2014. Tali progetti, inoltre, una volta approvato il programma in via definitiva, potranno essere accompagnati nelle fasi successive dagli studi di fattibilità, secondo quanto previsto nella recente legge regionale n. (98-100) sulla finanza locale.

## **FASI DEL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA**

Si possono individuare due fasi:

1. una **fase partecipativa** che ha inizio, dopo che la Giunta regionale avrà adottato formalmente le presenti direttive, con l'invio a tutte le amministrazioni comunali di un documento illustrativo concernente il Programma, l'iter procedimentale e i vantaggi derivanti dalla fusione. Entro 45 giorni, i portatori di interessi potranno formulare proposte e osservazioni. Tra i portatori di interessi vanno compresi, oltre agli amministratori locali (sindaci, giunte e consigli comunali, gruppi consiliari, singoli consiglieri comunali), le organizzazioni sindacali e quelle di categoria, le istituzioni e i comitati locali, anche costituiti a questo scopo specifico;

2. una **fase deliberativa** nella quale, esaminate le sollecitazioni pervenute dal territorio, la Giunta regionale adotta in via preliminare il Programma annuale delle fusioni per l'anno 2015, cui seguirà l'iter previsto dall'articolo 8 della legge regionale 26/2014 per l'approvazione in via definitiva.

Ai sensi di quanto previsto dal citato articolo 8, comma 10, il Programma delle fusioni conterrà anche i criteri di valutazione ai fini dell'assegnazione dell'incentivo straordinario, ad incremento del contributo ordinario.

IL SEGRETARIO GENERALE

IL PRESIDENTE