



REGIONE AUTONOMA  
FRIULI VENEZIA GIULIA

DIREZIONE CENTRALE FUNZIONE PUBBLICA,  
AUTONOMIE LOCALI E COORDINAMENTO  
DELLE RIFORME

tel + 39 040 3774255  
fax + 39 040 3774201

funzionepubblica@regione.fvg.it  
funzionepubblica@certregione.fvg.it  
I - 34121 Trieste, Piazza Unità d'Italia 1

TRASMESSA VIA PEC

Udine, 26 gennaio 2015

Ai Comuni  
Alle Province  
Alle Comunità montane  
Alle Unioni dei Comuni  
Alla Comunità collinare del Friuli  
LORO SEDI  
Al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali  
SEDE  
All'ANCI Friuli Venezia Giulia  
All'UPI Friuli Venezia Giulia  
All'UNCEM Friuli Venezia Giulia  
e, per conoscenza:  
Alle Prefetture di  
TRIESTE  
GORIZIA  
PORDENONE  
UDINE

oggetto: nota illustrativa 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", pubblicata nel Supplemento Ordinario al BUR n. 23 del 17 dicembre 2014.

## PREMESSA

L'1 gennaio 2015 è entrata in vigore la legge in oggetto recante la disciplina di riordino del sistema Regione - Autonomie locali, avviato dalla Giunta regionale con l'approvazione delle relative Linee Guida.

Si tratta di un intervento riformatore che intende contemperare i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, con gli obiettivi di contenimento della spesa, di semplificazione istituzionale e di valorizzazione dell'autonomia locale.

La legge istituisce un sistema policentrico finalizzato alla coesione tra le istituzioni del sistema Regione - Autonomie locali e all'integrazione delle politiche sociali, territoriali ed economiche.

Responsabile del procedimento: dott. Gianfranco Spagnul (0432 555330)

Responsabili dell'istruttoria: dott.ssa Barbara Zanessi (0432 555720), dott.ssa Donatella Lorenzini, (0432 555533), dott. Lorenzo Pegoraro (0432 555535)

I principali interventi pianificati dalla legge sono illustrati di seguito secondo il seguente indice:

|     |   |         |
|-----|---|---------|
| 1.  | Il Piano di riordino territoriale   | pag. 2  |
| 2.  | La costituzione delle Unioni territoriali intercomunali                                     | pag. 3  |
| 3.  | L'ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali                                       | pag. 4  |
| 4.  | Le funzioni esercitate dalle Unioni   | pag. 5  |
| 5.  | Il procedimento per il trasferimento delle funzioni delle Province e delle Comunità montane | pag. 7  |
| 6.  | Lo scioglimento delle altre forme collaborative   | pag. 9  |
| 7.  | I principi della riforma della finanza locale   | pag. 9  |
| 8.  | Il Programma annuale delle fusioni dei Comuni   | pag. 10 |
| 9.  | Le Assemblee di comunità linguistica  | pag. 11 |
| 10. | L'istituzione della Centrale unica di committenza regionale                                 | pag. 11 |
| 11. | L'Osservatorio per la riforma   | pag. 14 |
| 12. | I casi di esercizio del potere sostitutivo  | pag. 14 |

\*\*\*

## 1. IL PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE

Il nuovo assetto del territorio regionale sarà delineato nel Piano di riordino territoriale (articolo 4), strumento con cui l'Amministrazione regionale determina i confini delle nuove Unioni territoriali intercomunali tenendo conto dei Comuni che, nei casi previsti dalla legge, scelgono di non aderire, in quanto non obbligati ai sensi della legge.

Ai sensi dell'articolo 6, comma 1, l'adesione alle Unioni è, infatti, obbligatoria solamente per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montane). Per i Comuni con popolazione superiore la partecipazione è, invece, facoltativa, ma la non adesione comporta una riduzione del 30 per cento delle risorse destinate annualmente dalla Regione al finanziamento del loro bilancio (articolo 42, comma 4).

La partecipazione ad un'Unione da parte dei Comuni non obbligati non può essere revocata prima che siano trascorsi dieci anni (articolo 6, comma 3).

La procedura prevede che, **entro il 16 febbraio 2015** (45 giorni dall'entrata in vigore della legge), la Giunta regionale formuli una proposta di piano con indicazione dei confini delle nuove aggregazioni di Comuni. **Entro 60 giorni** dalla pubblicazione della relativa deliberazione, i Comuni, con deliberazione consiliare motivata, possono:

- chiedere l'adesione ad un'aggregazione diversa, qualora adiacenti ad essa oppure qualora adiacenti a Comuni con essa confinanti che, a loro volta, abbiano richiesto lo spostamento;
- comunicare la decisione di non aderire ad alcuna aggregazione, qualora essi abbiano una popolazione superiore a 5.000 abitanti (o 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane), sulla base di una relazione nella quale venga delineata la sostenibilità dell'esercizio in forma singola delle funzioni di cui la legge prevede l'esercizio in forma associata, nonostante la riduzione del 30 per cento delle risorse destinate dalla Regione al finanziamento dei bilanci.

**Le deliberazioni consiliari, corredate dalle eventuali relazioni di cui sopra, vanno trasmesse alla Regione – Direzione centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, al seguente indirizzo PEC: [autonomielocali@certregione.fvg.it](mailto:autonomielocali@certregione.fvg.it).**

Nei successivi 45 giorni, la Giunta regionale, acquisite le predette richieste e comunicazioni, verificata la sussistenza dei requisiti demografici che determinano la facoltatività o meno dell'adesione alle Unioni e tenuto conto dei criteri predeterminati dalla legge, approva il Piano di riordino territoriale, che contiene la delimitazione geografica definitiva delle Unioni territoriali intercomunali e l'elencazione dei Comuni che non vi aderiscono.

Poiché può accadere che l'accoglimento delle opzioni dei Comuni comporti l'impossibilità di rispettare tutti i criteri che presiedono la formazione del Piano, la legge prevede che alcuni di essi (contiguità territoriale, limite demografico minimo e compatibilità con il territorio delle Aziende per l'assistenza sanitaria) siano derogabili e che la Giunta regionale possa prescindere in sede di approvazione del Piano definitivo, fornendo adeguata motivazione.

## **2. LA COSTITUZIONE DELLE UNIONI TERRITORIALI COMUNALI**

Una volta approvato in via definitiva il Piano di riordino territoriale, i Comuni<sup>1</sup> avviano il procedimento per la costituzione delle Unioni, che non si discosta, tranne che per alcuni aspetti, da quello previsto per la costituzione delle Unioni di Comuni disciplinate dal TUEL.

La legge si limita a stabilire il termine dell'**1 ottobre 2015** (articolo 7, comma 1) entro il quale le Unioni debbono essere costituite e non disciplina nel dettaglio le decorrenze per le varie fasi di costituzione e formazione degli organi: ciò implica che sia fondamentale che le amministrazioni comunali attuino tempestivamente le diverse fasi ad esse spettanti al fine di giungere in tempo utile alla costituzione delle Unioni.

La procedura di costituzione delle Unioni prevede che il Sindaco del Comune con il maggior numero di abitanti di ciascuna costituenda Unione convochi la Conferenza dei Sindaci, la quale predispona una proposta di atto costitutivo e di statuto che i singoli consigli comunali dovranno approvare entro 90 giorni dal ricevimento delle proposte.

La mancata approvazione dell'atto costitutivo e dello statuto, da parte di ciascun consiglio comunale, entro il termine di 90 giorni, comporta l'esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione di cui all'articolo 60 da parte della Regione, mediante la nomina di uno o più commissari ad acta che si sostituiscono agli enti inadempienti nell'adozione degli atti obbligatori (articolo 7, comma 2).

Successivamente all'espletamento di tali compiti, il Sindaco del Comune più popoloso trasmette lo statuto, divenuto definitivo, alla Direzione centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, al seguente indirizzo PEC: [autonomielocali@certregione.fvg.it](mailto:autonomielocali@certregione.fvg.it), ne cura la pubblicazione nel BUR e convoca l'Assemblea di cui all'articolo 13, formata da tutti i Sindaci dei Comuni aderenti all'Unione, per l'elezione del Presidente dell'Unione.

Nell'esecuzione di tali adempimenti il Sindaco del Comune più popoloso è assistito dal segretario comunale del Comune presso il quale esercita il proprio mandato (articolo 7, comma 5).

---

<sup>1</sup> Sono esclusi i soli Comuni che abbiano comunicato di non aderire ad alcuna Unione.

Il neoeletto Presidente dell'Unione provvede quindi agli adempimenti necessari alla formazione degli organi dell'Unione, secondo le modalità previste dalla legge e dallo statuto.

### **3. L'ORDINAMENTO DELLE UNIONI TERRITORIALI INTERCOMUNALI**

L'Unione costituisce la forma associativa adeguata per l'esercizio in forma associata di funzioni comunali e di funzioni di area vasta, provinciali e regionali, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale.

L'Unione è un ente locale, avente natura giuridica di Unione di Comuni, cui si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 267/2000. È dotata di potestà statutaria, regolamentare e organizzativa.

Le modifiche allo statuto non sono approvate dai singoli Comuni, ma sono approvate dall'Assemblea dell'Unione con le procedure e le maggioranze richieste per gli statuti comunali (articolo 10, comma 2), vale a dire con la maggioranza dei due terzi dei componenti in una sola votazione oppure con la maggioranza assoluta in due votazioni. La procedura di approvazione dei regolamenti è fissata dallo statuto (articolo 11, comma 2).

La *governance* dell'Unione è affidata all'Assemblea, organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo e al Presidente, eletto tra i Sindaci che la compongono. L'istituzione dell'organo esecutivo, denominato **Ufficio di presidenza**, è ammessa facoltativamente per le Unioni composte da almeno dieci Comuni o con popolazione complessiva pari o superiore a 100.000 abitanti ed è demandata ad apposita norma statutaria (articolo 12, comma 2).

L'**Assemblea** è composta da tutti i sindaci dei Comuni costituenti l'Unione.

Considerato che all'interno di ciascuna Unione potranno essere ricompresi Comuni di diverse dimensioni territoriali e demografiche, la legge propone un modello in cui al voto di ciascun Sindaco è attribuito un peso diverso in relazione alla popolazione del rispettivo Comune (articolo 13, comma 2), riconoscendo, nel contempo, allo strumento statutario delle Unioni ampia autonomia nello stabilire regole differenti.

Con la finalità di rendere partecipi i consigli comunali (e con essi le minoranze consiliari) all'attività dell'Assemblea, in quanto organo di indirizzo dell'Unione, è previsto che, con riferimento a specifiche tipologie di atti, i consigli comunali, esprimano un parere sulle proposte di deliberazione dell'organo consiliare dell'Unione, entro 30 giorni dal ricevimento delle stesse, prima che siano deliberate dall'Assemblea (articolo 13, comma 11). Qualora l'atto oggetto di deliberazione sia soggetto ad un termine inderogabile, il parere dei consigli comunali viene reso entro 20 giorni (articolo 13, comma 12).

Il **Presidente** (articolo 14) è eletto dall'Assemblea tra i suoi componenti e, qualora non diversamente previsto dallo statuto, dura in carica tre anni.

L'atto di indirizzo delle politiche amministrative dell'Unione è costituito dal **Piano dell'Unione** (articolo 17), che indica gli obiettivi prioritari da perseguire con le relative tempistiche e modalità di realizzazione. Il Piano dell'Unione è uno strumento partecipativo che si fonda su un'analisi della situazione socio-economica del territorio dell'Unione condivisa dai principali portatori di interesse ivi operanti e che assorbe il Piano generale di sviluppo di cui all'articolo 13, comma 3, del d.lgs. 170/2006.

Il Piano dell'Unione è approvato dall'Assemblea, ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Ogni anno, entro 60 giorni dall'approvazione del Piano e dei relativi aggiornamenti annuali, l'Assemblea approva la relazione annuale sull'attuazione del Piano in

ordine alla quale i consigli dei Comuni aderenti all'Unione esprimono il proprio parere entro 60 giorni.

L'articolo 18 della legge demanda all'autonomia statutaria dell'Unione la decisione se affidare la gestione dell'Unione a un **Direttore** nominato dal Presidente. Il Direttore è l'organo di responsabilità manageriale cui compete l'attività di gestione dell'ente per l'attuazione degli indirizzi programmatici e degli obiettivi individuati dagli organi di governo dell'Unione.

Le funzioni attribuite al Direttore sono individuate dallo statuto; le modalità di esercizio delle stesse sono disciplinate da apposito regolamento.

L'incarico di Direttore è conferito, previa selezione e con contratto di lavoro a tempo determinato, ad uno dei seguenti soggetti:

- a) a un dirigente dell'Unione;
- b) ad un dirigente del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale;
- c) a un segretario comunale o provinciale in servizio presso gli enti locali della regione.

Solo qualora non sia possibile affidare l'incarico di Direttore ad un soggetto individuato con le modalità sopra descritte, si potrà procedere, mediante procedura ad evidenza pubblica, al conferimento dell'incarico ad altro soggetto in possesso di laurea almeno quadriennale ed esperienza professionale almeno quinquennale, adeguata alle funzioni da svolgere (comma 4).

L'assetto organizzativo delle Unioni (articolo 19) è articolato in strutture operative in modo da assicurare l'esercizio efficace delle funzioni loro attribuite.

Al fine di rispondere all'esigenza di una migliore dislocazione territoriale delle strutture operative, lo statuto può prevedere, anche in deroga al criterio della contiguità territoriale, la gestione decentrata delle funzioni mediante l'istituzione di **Subambiti** (articolo 20), uffici territoriali dell'Unione privi di personalità giuridica e soggetti alla pianificazione finanziaria e gestionale dell'Unione stessa, che danno attuazione agli atti adottati dagli organi dell'Unione (per le funzioni di cui all'articolo 26) e di quelli adottati dagli organi dei Comuni (per le funzioni di cui all'articolo 27), così come illustrati al paragrafo 4.

Il funzionamento dei Subambiti è disciplinato da apposito regolamento dell'Unione in relazione a specifiche esigenze correlate alla tipologia del servizio o della funzione e alla necessità di presidi o sportelli territoriali, anche al fine di agevolare la fruibilità delle prestazioni da parte delle comunità locali.

A ciascun Subambito è preposta una Conferenza dei Sindaci di Subambito con funzioni propositive e consultive nella formazione degli indirizzi e delle scelte dell'Unione in relazione al territorio di riferimento. La Conferenza dei Sindaci di Subambito nomina, nel suo seno, un Sindaco con i compiti di coordinarne l'attività, di concorrere, assieme al Presidente dell'Unione, alla sovrintendenza del funzionamento delle articolazioni organizzative del Subambito e di esercitare le funzioni delegategli dal Presidente in relazione al territorio di riferimento.

#### **4. LE FUNZIONI ESERCITATE DALLE UNIONI**

Le funzioni che le Unioni sono chiamate a gestire sono individuate, in via generale, dall'articolo 23. Si tratta di funzioni attualmente comunali, provinciali e regionali, nonché di quelle finora esercitate dalle sopprimende Comunità montane. Rispetto a queste ultime fanno eccezione le funzioni individuate all'articolo 36, comma 3 che vengono trasferite in capo alla Regione, in conformità a quanto previsto per le corrispondenti funzioni esercitate dalle province nei territori non ricompresi nelle Comunità montane (allegato B, punto 1, lettere da d) a i)).

Per la gestione associata delle funzioni comunali sono distinte due diverse forme:

- a) l'articolo 26 individua le funzioni comunali da gestire in forma associata, che necessitano di una valutazione complessiva da parte dell'Unione nell'interesse dell'intera comunità di appartenenza. Per tale motivo, su queste funzioni è attribuito alle Unioni sia del potere decisionale sulle scelte politiche concernenti le modalità di gestione, spettante agli organi di governo mediante l'adozione di atti di indirizzo, sia la competenza all'esercizio della conseguente attività gestionale da parte degli uffici;
- b) l'articolo 27 elenca le funzioni comunali sulle quali, in considerazione degli interessi prevalentemente locali delle stesse, i Comuni mantengono i poteri decisionali in capo ai propri organi di governo, mentre per gli aspetti gestionali si avvalgono degli uffici dell'Unione. In sostanza questa forma di esercizio delle funzioni associate non si differenzia da quella tipica delle associazioni intercomunali di cui all'articolo 22 della legge regionale 1/2006, che in quanto prive di personalità giuridica, non disponevano di propri organi.

In relazione alle funzioni comunali da esercitarsi in forma associata, ambedue gli articoli 26 e 27 individuano un nucleo di funzioni prestabilite e un numero determinato di funzioni "a scelta" da esercitarsi a decorrere dall'**1 gennaio 2016**, fissando la decorrenza dell'**1 gennaio 2017** per l'esercizio delle restanti funzioni elencate.

Le funzioni comunali non indicate dagli articoli 26 e 27 possono comunque essere esercitate in forma associata dai Comuni tramite delega all'Unione di appartenenza (articolo 28).

Sono attività da esercitarsi in forma associata da parte dei Comuni con le modalità di cui all'articolo 26 (potere deliberativo e gestionale in capo all'Unione) quelle connesse ai sistemi informativi e alle tecnologie dell'informazione di cui all'articolo 23, comma 3. Tali attività, che presuppongono la condivisione da parte dei Comuni degli apparati tecnici e informatici, delle reti, delle banche dati e dei programmi informatici, risultano strumentali all'esercizio ottimale di tutte le funzioni gestite dall'Unione, siano esse comunali, provinciali o regionali.

Particolari previsioni in ordine all'esercizio obbligatorio associato di funzioni comunali sono contenute nell'articolo 29. Tale norma, infatti, dispone che nelle **Unioni con popolazione superiore a 100.000 abitanti** lo statuto possa stabilire che il Comune più popoloso eserciti in forma singola un determinato numero di funzioni tra quelle di cui agli articoli 26 e 27 prevedendo, in tal caso, che le medesime funzioni siano esercitate dai restanti Comuni dell'Unione in forma associata, secondo le modalità di cui all'articolo 27 (il potere decisionale rimane in capo agli organi dei Comuni anche per le funzioni elencate nell'articolo 26). Si lascia così agli organi dei predetti Comuni la potestà di decidere in merito alle modalità di gestione delle funzioni dell'articolo 26, che il Comune con il maggior numero di abitanti abbia deciso di esercitare singolarmente.

Per l'esercizio associato delle funzioni in materia di anticorruzione, trasparenza, valutazione e controllo di gestione, l'articolo 30 della legge rinvia alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 110, lettere a), b) e d) della legge Delrio (legge 56/2014). In particolare, tali disposizioni prevedono che le predette funzioni possono essere svolte nella forma associata dell'unione di Comuni, con le seguenti modalità:

- a) le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile per la trasparenza sono svolte da funzionari nominati dal Presidente dell'Unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono;

- b) le funzioni di competenza dell'organo di valutazione e di controllo di gestione sono attribuite dal Presidente dell'Unione, sulla base di apposito regolamento approvato dall'Unione medesima.

Per mantenere e rafforzare il rapporto diretto con i cittadini, in relazione alle funzioni e ai servizi esercitati dalle Unioni, l'articolo 31 prevede che presso l'URP di ciascun Comune sia individuata una struttura denominata "Sportello per il cittadino", con funzioni informative e di raccordo, che assicuri all'utenza assistenza anche in via informatica e telefonica.

In ordine alla riallocazione delle **funzioni provinciali**, al Capo III, del Titolo IV, l'articolo 32 suddivide queste ultime in tre allegati a seconda dell'ente che le andrà ad esercitare:

- l'allegato A individua le funzioni che continueranno ad essere esercitate dalle Province fino al loro superamento;
- l'allegato B individua le funzioni le cui caratteristiche hanno reso necessaria una riallocazione in capo alla Regione;
- l'allegato C individua le funzioni provinciali che vengono trasferite ai Comuni per l'esercizio in forma associata tramite l'Unione di riferimento.

Quanto alle decorrenze previste per l'esercizio delle funzioni provinciali da parte dei Comuni e della Regione, l'articolo 32, commi 3 e 4, individua la data dell'**1 luglio 2016**.

Fa eccezione la funzione in materia di lavoro di cui alla legge regionale 9 agosto 2005, n. 18, il cui trasferimento decorre dalla data di istituzione, con futura legge regionale, dell'Agenzia regionale per il lavoro, prevista entro il 30 giugno 2015.

Relativamente al trasferimento alla Regione e ai Comuni delle strade provinciali, previsto con effetto dall'1 luglio 2016, viene demandato alla Giunta regionale di individuare, entro l'1 marzo 2016, quelle che sono di interesse regionale e quelle di interesse locale, in relazione ai livelli strategici e funzionali previsti dal Piano regionale delle infrastrutture di trasporto, della mobilità delle merci e della logistica di cui all'articolo 3 bis, comma 3, della legge regionale 20 agosto 2007, n. 23 (articolo 61).

## **5. IL PROCEDIMENTO PER IL TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI E DELLE COMUNITA' MONTANE**

Per la delicata fase del trasferimento di funzioni dalle Comunità montane e dalle Province agli enti destinatari (Comuni/Unioni e Regione), la legge disciplina un procedimento di dismissione.

In particolare, la procedura per il trasferimento delle funzioni provinciali si articola in due fasi:

- a) la prima, meramente ricognitiva (articolo 34), prevede che, entro il 31 maggio di ogni anno, la Provincia predisponga un documento denominato "**atto di ricognizione**", riferito al 31 dicembre dell'anno precedente e formulato sulla base delle direttive impartite dalla Giunta regionale. L'atto di ricognizione consente una visione generale dell'organizzazione della Provincia in relazione all'esercizio delle funzioni e dei servizi di sua competenza e costituisce uno strumento necessario per l'organizzazione sia dei trasferimenti di funzioni provinciali sia delle funzioni mantenute dalle Province. In esso viene data evidenza, in relazione alle singole funzioni ed ai singoli servizi, della situazione patrimoniale e finanziaria, delle attività e delle passività, delle risorse umane e strumentali assegnate e dei rapporti giuridici pendenti, con la precisazione che, nel caso in cui le suddette voci siano correlate a più funzioni o servizi, verranno imputate per intero alla funzione cui si riferiscono in prevalenza.

- b) La seconda fase è quella che si conclude con l'approvazione del **piano di subentro** (articolo 35) da parte della Giunta regionale. Per ogni calendarizzazione del trasferimento di funzioni provinciali, la legge prevede che ciascun consiglio provinciale approvi una proposta di piano, predisposta nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 35, comma 4, contenente la puntuale indicazione: delle tipologie di procedimenti connesse ad ogni trasferta funzione, delle risorse umane, strumentali e finanziarie, dei rapporti giuridici pendenti, nonché delle modalità del trasferimento e della ripartizione tra gli enti destinatari delle funzioni medesime.

La proposta di piano è trasmessa all'Assessore regionale competente in materia di autonomie locali almeno 90 giorni prima di ciascuna decorrenza prevista per il trasferimento delle funzioni provinciali. Per il trasferimento delle funzioni con decorrenza 1 luglio 2016, la proposta di piano è trasmessa entro il 2 aprile 2016.

Entro 45 giorni dalla ricezione della proposta di piano l'Assessore, dopo aver espletato le procedure previste dalla vigente normativa contrattuale in ordine alla mobilità collettiva, convoca le parti interessate (Presidente della Provincia e rappresentanti degli enti destinatari delle funzioni provinciali) affinché esprimano l'intesa sul piano di subentro. Se l'intesa non è raggiunta nei successivi 30 giorni, si prescinde dalla stessa e il piano è sottoposto all'approvazione della Giunta regionale.

Analoga procedura è disciplinata in ordine al trasferimento delle funzioni delle Comunità montane. In questo caso, la procedura di ricognizione, disciplinata all'articolo 37, viene effettuata una sola volta, atteso che la totalità delle funzioni delle Comunità montane viene trasferita a Comuni e Regione e che, in conseguenza di un tanto, le Comunità montane sono soppresse con effetto dall'1 gennaio 2016.

- a) Entro l'1 maggio 2015, i commissari straordinari di ciascuna Comunità montana trasmettono all'Assessore competente in materia di autonomie locali un **atto di ricognizione**, articolato in relazione alle singole funzioni e ai singoli servizi, con evidenza della situazione patrimoniale e finanziaria, delle attività e passività, delle risorse umane e strumentali, nonché dei rapporti giuridici pendenti delle Comunità stesse alla data del 31 dicembre 2014. Tale atto dà conto della situazione complessiva di ciascuna Comunità montana, sulla base della quale verrà poi redatta dai commissari straordinari la proposta di piano di successione e subentro (articolo 38).

- b) La proposta del **piano di successione e subentro** è trasmessa dai commissari straordinari delle Comunità montane all'Assessore competente in materia di autonomie locali entro 30 giorni dalla data di efficacia della deliberazione della Giunta regionale relativa all'approvazione del Piano di riordino territoriale e contiene: l'assetto organizzativo e logistico e la ripartizione del personale agli enti successori; l'ipotesi di attribuzione agli enti destinatari dei beni e dei rapporti giuridici attivi e passivi; il progetto di scissione che individua i beni, i crediti, i debiti e altri rapporti giuridici attivi e passivi da attribuire e il personale da trasferire agli enti successori formati dalla scissione dei territori compresi nelle Comunità montane.

Le regole e i criteri per la predisposizione della proposta di piano sono indicati dall'articolo 38, comma 3.

Entro 45 giorni dalla ricezione della proposta di piano, l'Assessore alle autonomie locali, dopo aver espletato le procedure previste dalla vigente normativa contrattuale in ordine alla mobilità collettiva, convoca le parti interessate (commissario della Comunità montana e rappresentanti degli enti destinatari delle funzioni delle Comunità montane) affinché



esprimano l'intesa sul piano di subentro. Se l'intesa non è raggiunta nei successivi 30 giorni, si prescinde dalla stessa e il piano è sottoposto all'approvazione della Giunta regionale.

L'articolo 39 disciplina il caso in cui il Piano di riordino territoriale preveda che **il territorio di una Unione coincida con quello di una Comunità montana**. In tal caso non sarà necessario predisporre il piano di successione e subentro, occorre invece che, entro il termine dal quale decorre la trasformazione della Comunità montana in Unione (1 ottobre 2015), i Comuni partecipanti all'Unione costituiscano l'Assemblea dell'Unione per l'approvazione dello statuto e per l'elezione del Presidente. Gli adempimenti per la convocazione dell'Assemblea e la pubblicazione dello statuto dell'Unione nel BUR competono al Sindaco del Comune più popoloso.

L'articolo 70 prevede la reviviscenza di taluni articoli della legge regionale 20 dicembre 2002, n. 33 (Istituzione dei Comprensori montani del Friuli Venezia Giulia), concernenti la disciplina degli organi delle Comunità montane, in quanto costituiscono il riferimento per l'esercizio dei poteri e delle competenze in capo ai commissari straordinari che reggono tali enti fino alla loro soppressione.

## **6. LO SCIoglimento DELLE ALTRE FORME COLLABORATIVE**

Il Capo II del Titolo V della legge si occupa dello scioglimento delle forme collaborative di cui agli articoli 22 (associazioni intercomunali) e 23 (unioni di comuni) della legge regionale 1/2006 e di quelle ad esse equiparate, ai sensi dell'articolo 46, comma 5 della medesima legge (Consorzio comunità collinare del Friuli). In particolare, l'articolo 40 prevede che tali forme associative siano sciolte entro il 31 dicembre 2015.

Fanno eccezione le unioni di comuni e le associazioni intercomunali, in cui tutti i Comuni che ne fanno parte abbiano deciso di intraprendere un percorso di fusione, le quali sono sciolte a decorrere dall'istituzione del nuovo Comune derivante dalla fusione e, comunque, dall'1 gennaio 2017.

Affinché possa operare la deroga, i Comuni interessati, entro l'1 ottobre 2015, deliberano l'iniziativa per la fusione di cui all'articolo 17, comma 5, lettera b) della legge regionale 5/2003 e la presentano all'Amministrazione regionale entro i successivi 30 giorni.

Tali forme collaborative dovranno adeguare il proprio ordinamento limitando la propria attività alle sole funzioni di cui all'articolo 28, cioè a quelle residuali rispetto alle funzioni che obbligatoriamente sono esercitate dalle Unioni.

Un ulteriore caso particolare in ordine allo scioglimento delle forme collaborative è disciplinato dal comma 5 dell'articolo 40 il quale dispone che, qualora il territorio di una Unione coincida con il territorio del Consorzio comunità collinare del Friuli, esso provvede alla trasformazione in Unione entro l'1 ottobre 2015.

## **7. I PRINCIPI DELLA RIFORMA DELLA FINANZA LOCALE**

Il Capo I del Titolo VI della legge illustra i principi della riforma della finanza locale, la cui disciplina è demandata ad uno o più provvedimenti normativi successivi.

Per quanto qui d'interesse, si segnalano le disposizioni di cui all'articolo 42 il quale dispone che:

- a) il supporto finanziario della Regione è destinato prioritariamente alle Unioni, quali enti di dimensioni ottimali per l'efficiente e funzionale gestione di servizi e l'utilizzo di

risorse pubbliche; la Regione concorre, altresì al finanziamento dei Comuni e, fino al loro superamento, delle Province;

- b) gli incentivi regionali a favore degli enti locali previsti dalle leggi di settore si intendono riferiti esclusivamente alle Unioni e, fino al loro superamento, alle Province;
- c) la penalizzazione finanziaria per i Comuni che non aderiscono ad alcuna Unione è quantificata nel 30 per cento dell'importo previsto dalla normativa finanziaria di riferimento per il finanziamento del bilancio comunale.

In conformità al comma 4 dell'articolo 42, la legge finanziaria 2015 (legge regionale 30 dicembre 2014, n. 27) prevede all'articolo 10, comma 8, la piena fruizione del trasferimento ordinario unitario ai soli Comuni facenti parte di un'Unione. Ai Comuni che non intendono aderire ad alcuna Unione è prevista l'assegnazione nella misura del 70 per cento del trasferimento medesimo.

Sull'argomento si rinvia a quanto precisato nella circolare del Servizio finanza locale del 12 gennaio 2015, prot. n. 371/5.1.3, avente ad oggetto "Legge regionale 30 dicembre 2014, n. 27 (Legge finanziaria 2015). Illustrazione generale delle norme di interesse degli enti locali contenute all'articolo 10 (Sussidiarietà e devoluzione)".

## **8. IL PROGRAMMA ANNUALE DELLE FUSIONI DI COMUNI**

Il Programma annuale delle fusioni di Comuni (articolo 8) è lo strumento con cui la Giunta regionale si fa promotrice della fusione di quei Comuni le cui caratteristiche, in relazione alla dimensione territoriale, all'entità demografica e all'assetto organizzativo e finanziario, presentano difficoltà nel garantire un adeguato sviluppo socio-economico e culturale del loro territorio. L'articolo 17 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 5, include, infatti, tra i soggetti legittimati a promuovere l'iniziativa per la fusione di Comuni la Giunta regionale, la quale, al pari degli altri titolari dell'iniziativa legislativa, può presentare un disegno di legge avente ad oggetto la fusione di due o più Comuni, che deve poi essere sottoposto a consultazione popolare.

Il programma annuale delle fusioni si inserisce nella fase cronologicamente antecedente alle procedure disciplinate dalla legge regionale 5/2003 e contiene i singoli progetti di fusione, redatti anche sulla base anche delle proposte provenienti da istituzioni e comitati espressione del territorio.

Ogni singolo progetto di fusione è accompagnato da una relazione che dà conto della sussistenza dei presupposti di cui al citato articolo 17 della legge regionale 5/2003 e viene sottoposto al parere dei Comuni interessati i quali, a loro volta, attivano le forme di consultazione popolare previste dai rispettivi statuti. Contestualmente all'espressione del parere, i Comuni possono chiedere l'applicazione della disciplina transitoria in materia di composizione del consiglio comunale ovvero, in alternativa, della giunta comunale prevista rispettivamente dal comma 2 bis e dal comma 2 ter dell'articolo 20 della legge regionale 5/2003.

Una volta acquisiti i pareri dei Comuni, il Programma viene approvato in via definitiva e conseguentemente la Giunta assume l'iniziativa legislativa su ogni singolo progetto di fusione ai sensi del citato articolo 17 della legge regionale 5/2003.

Si prevede che il Programma sia approvato con cadenza annuale, il che significa che il riordino mediante le fusioni sarà progressivamente attuato attraverso tappe successive.

## **9. LE ASSEMBLEE DI COMUNITA' LINGUISTICA**

Le Assemblee di comunità linguistica, previste all'articolo 21, sono organismi istituiti per la tutela delle comunità linguistiche friulana, slovena e tedesca presenti sul territorio regionale, con funzioni consultive e compiti di promozione, indirizzo, progettazione e coordinamento ai fini della valorizzazione e la salvaguardia delle rispettive identità linguistiche e culturali.

Le Assemblee sono costituite, una per ciascuna comunità linguistica, su iniziativa dei Comuni con presenza di minoranze linguistiche ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 dicembre 1999, n. 482, mediante convenzioni, che richiedono la previa approvazione dei rispettivi consigli comunali.

Riguardo l'identificazione dei Comuni interessati, per la comunità linguistica friulana si fa riferimento alla legge regionale 22 marzo 1996, n. 15, e al Decreto del presidente della Giunta 13 novembre 1996, n. 0412/Pres., in quanto richiamati dalla legge regionale 18 dicembre 2007, n. 29; per quella slovena alla legge 23 febbraio 2001, n. 38, e al DPR 12 settembre 2007 e alla legge regionale 16 novembre 2007, n. 26; per quella tedesca alla legge regionale 20 novembre 2009, n. 20.

Dopo la formale costituzione delle Assemblee per ciascuna comunità linguistica potrà essere data applicazione al comma 4 dell'articolo 21, che prevede la consultazione delle stesse in ordine ai progetti di legge regionali e gli schemi di atti generale o di indirizzo attinenti alla salvaguardia dei diritti delle minoranze.

La Assemblee di comunità linguistica sono configurate come una opportunità offerta all'iniziativa del territorio, non è infatti prevista la loro costituzione obbligatoria da parte di tutti i Comuni in cui sono presenti comunità linguistiche tutelate entro termini prestabiliti, né l'applicazione di interventi sostitutivi.

## **10. L'ISTITUZIONE DELLA CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA REGIONALE**

Il Capo II del Titolo VI della legge ha istituito la Centrale unica di committenza (CUC) regionale *«per l'acquisto di beni e servizi a favore dell'Amministrazione regionale, degli enti regionali e degli enti locali della Regione»*.

Con le norme di tale Capo, la Regione ha inteso recepire la disciplina statale in materia di centralizzazione delle acquisizioni di beni e servizi, secondo le procedure previste dal proprio statuto e dalle proprie norme di attuazione.

In particolare, i commi 2 e 3 dell'articolo 43 prevedono rispettivamente che: *«2. L'istituzione della Centrale unica di committenza regionale costituisce attuazione delle disposizioni statali sulla razionalizzazione della spesa e sugli obblighi di aggregazione degli acquisti.*

*3. La Centrale unica di committenza regionale si qualifica quale soggetto aggregatore, ai sensi dell' articolo 9, comma 1, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.»*.

L'articolo 53, comma 2, della legge dispone che la Centrale unica di committenza regionale diventi operativa a favore degli enti locali quale soggetto aggregatore a decorrere dall'1 gennaio 2016.

L'attività programmatoria dei fabbisogni per il 2016 dovrà comunque essere effettuata dagli enti locali medesimi nel corso del 2015.

La medesima norma - in vigore dall'1 gennaio 2015 - dispone che nel Friuli Venezia Giulia trovi applicazione la disciplina statale in materia di centralizzazione della committenza, con la facoltà per gli enti locali di avvalersi delle forme associative previste dalla normativa regionale.

In particolare, l'articolo 33, comma 3 bis del Codice dei contratti pubblici (dopo le modifiche apportate dall'articolo 9, comma 4, del decreto legge 66/2014) prevede l'obbligo di acquisire lavori, servizi e forniture attraverso le modalità dell'aggregazione della domanda per tutti i Comuni non capoluogo di provincia.

L'obbligo è assoluto, tanto che detta norma stabilisce che l'Anac (ex AVCP) non rilasci più il codice identificativo gara (CIG) ai Comuni non capoluogo di provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti in merito alla centralizzazione delle procedure di gara.

Per i Comuni istituiti a seguito di fusione l'obbligo decorre dal terzo anno successivo a quello di istituzione, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 3 bis dell'articolo 33 del decreto legislativo 163/2006, aggiunto dall'articolo 23-bis del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Inoltre, ai sensi del comma 3 dell'articolo 23-ter del medesimo decreto legge, i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti possono procedere autonomamente per gli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore a 40.000 euro.

Quanto alle modalità con cui soddisfare l'obbligo, il legislatore statale ha previsto varie opzioni, fra loro alternative, per procedere alle acquisizioni in oggetto:

- a) nell'ambito delle unioni dei Comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti;
- b) costituendo un apposito accordo consortile tra i Comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province;
- c) ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56;
- d) attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento.

La legge regionale, prendendo atto della situazione di complessità del quadro normativo che si era venuta a creare per la contemporanea vigenza del codice dei contratti e dell'articolo 4 della legge regionale 9 marzo 2012, n. 3, incidente sulla medesima materia (aggregazione delle gare), ha fatto chiarezza, abrogando (articolo 69) il suddetto articolo 4.

La legge regionale ha istituito la Centrale unica di committenza regionale per l'acquisizione di servizi e forniture, prevedendo che la stessa operi a servizio sia dell'Amministrazione regionale che degli enti locali della Regione, con ciò configurando, quindi, a vantaggio di tutti i Comuni non capoluogo di provincia, una delle ipotesi alternative di acquisizione a loro disposizione.

L'avvio della attività della Centrale unica di committenza regionale, tuttavia, avviene attraverso un processo graduale. Infatti, nel corso del 2015, la Centrale procederà esclusivamente allo svolgimento delle prime procedure accentrate per l'Amministrazione regionale, alla raccolta dei fabbisogni degli Enti locali e alla conseguente attività di programmazione delle acquisizioni. La piena operatività, ricomprendente l'acquisizione di beni e servizi anche a favore degli Enti locali, programmate sui fabbisogni rilevati nel corso dell'anno precedente, inizierà a decorrere dall'1 gennaio 2016.

Atteso un tanto, la legge regionale ha perciò previsto che, nel quadro delineato dalla disciplina statale in materia di centralizzazione della committenza dei Comuni, resti ferma la facoltà per

gli enti locali del Friuli Venezia Giulia di avvalersi delle forme associative previste dalla normativa regionale, e questo indipendentemente dalla operatività della Centrale.

In questo modo il quadro normativo è ora così ricomposto: i Comuni del Friuli Venezia Giulia applicano quanto previsto dall'articolo 33, comma 3 bis del Codice dei contratti, con la possibilità di ricorrere ai vari strumenti ivi previsti per la centralizzazione delle procedure, ma per quanto concerne l'obbligo di aggregazione dei Comuni non capoluogo di provincia, utilizzano le forme associative contemplate dalla normativa regionale.

Quando la Centrale unica di committenza regionale sarà pienamente operativa a favore degli enti locali, costituirà un'opzione in più con riferimento alla possibilità di ricorso ad un "soggetto aggregatore di riferimento" in alternativa al ricorso alle forme aggregative di natura associativa.

Per completezza, si sottolinea che, come tutti i soggetti aggregatori, Consip compresa, la Centrale unica di committenza regionale non potrà mai esaurire l'intero panorama delle procedure di affidamento dei contratti, sia per ragioni di maggior tutela del tessuto produttivo locale che per ragioni dimensionali e di snellezza operativa. Pertanto, lo sforzo organizzativo che ora è richiesto ai Comuni dalla norma statale, relativamente all'obbligo di aggregarsi per poter procedere agli affidamenti, non sarà inutile nemmeno dopo che la Centrale sarà divenuta pienamente operativa, dato che permarranno comunque in capo alle realtà locali degli affidamenti che, per natura o dimensione, sarà comunque necessario gestire a livello di aggregazioni comunali.

Inoltre, le aggregazioni che ora si formeranno saranno i naturali interlocutori della Centrale, nella delicata ed importante fase della raccolta dei fabbisogni da effettuarsi nel corso dell'anno 2015 e della elaborazione delle strategie di gara, a garanzia della maggiore efficienza possibile nella spesa pubblica regionale per consumi intermedi.

Si sottolinea che l'articolo 27 della legge regionale 26/2014 indica, fra le funzioni svolte dai Comuni avvalendosi degli uffici delle Unione territoriali intercomunali di riferimento, quella della «programmazione e gestione dei fabbisogni di beni e servizi in relazione all'attività della centrale unica di committenza». In futuro sarà quindi la rete rappresentata dalla Centrale, dalle Unioni e dalle altre aggregazioni a costituire il sistema di approvvigionamento locale di beni e servizi.

\* \* \*

Ricapitolando, dall'1 gennaio 2015 tutti i Comuni non capoluogo della Regione procedono all'acquisizione di beni e servizi scegliendo tra le seguenti modalità:

- a) nell'ambito delle forme associative previste dalla normativa regionale, la più semplice delle quali è la convenzione di cui all'articolo 21 della legge regionale 1/2006;
- b) ricorrendo ad un soggetto aggregatore<sup>2</sup> iscritto all'elenco di cui all'art. 9, comma 2, del dl 66/2014;
- c) attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. (ivi compreso il MEPA) o da altro soggetto aggregatore di riferimento.

---

<sup>2</sup> Nella Gazzetta Ufficiale del 20 gennaio 2015, n. 15, è stato pubblicato il DPCM 11 novembre 2014, recante i requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legge 66/2014.

In aggiunta alle predette modalità, dall'1 gennaio 2016, i Comuni della Regione possono procedere all'acquisizione di beni e servizi:

d) tramite la Centrale unica di committenza regionale relativamente alle acquisizioni da essa garantite;

e) nell'ambito delle Unioni territoriali intercomunali mediante delega ai sensi dell'articolo 28 della legge regionale 26/2014, non trattandosi di funzioni svolte dalle Unioni ai sensi dell'articolo 27.

## **11. L'OSSERVATORIO PER LA RIFORMA**

L'articolo 59 della legge istituisce, presso la Direzione centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, l'**Osservatorio per la riforma** con funzioni di:

- a) impulso, monitoraggio e raccordo per l'attuazione della legge medesima; a tal fine l'Osservatorio fornisce indicazioni per la predisposizione del piano di subentro da parte delle Province e propone iniziative per la razionalizzazione e la semplificazione di enti, agenzie e società della Regione e degli enti locali, anche in relazione ai processi di riforma statali e regionali;
- b) coordinamento con l'Osservatorio nazionale, previsto dall'Accordo, ai sensi dell'articolo 1, comma 91, della legge 56/2014, tra il Governo e le regioni, sancito in sede di Conferenza unificata in data 11 settembre 2014, per la ricognizione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di riordino e per la conseguente formulazione di proposte concernenti la loro riallocazione presso il livello istituzionale più adeguato.

All'Osservatorio, coordinato dall'Assessore competente in materia di coordinamento delle riforme, partecipano: una rappresentanza della Giunta in relazione agli argomenti trattati, due rappresentanti delle Province e quattro rappresentanti dei Comuni, due dei quali espressi da comuni montani o parzialmente montani, designati dal Consiglio delle autonomie locali. Alle sedute dell'Osservatorio possono essere invitati altri rappresentanti degli enti locali in relazione agli argomenti trattati e possono assistere i consiglieri regionali, componenti della Commissione consiliare permanente competente per materia.

La norma prevede, inoltre, che gli enti locali collaborino con l'Osservatorio implementando e mettendo a disposizione i dati e le informazioni in loro possesso, necessarie all'espletamento da parte dell'Osservatorio delle funzioni e dei compiti ad esso affidati.

## **12. I CASI DI ESERCIZIO DEL POTERE SOSTITUTIVO**

L'articolo 60 disciplina l'esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione, in relazione alla salvaguardia di interessi unitari, nei casi di mancata adozione da parte degli enti locali di atti obbligatori previsti dalla legge, entro il termine prescritto. In tal caso si prevede la messa in mora dell'ente inadempiente e l'assegnazione di un termine per provvedere all'adozione dell'atto obbligatorio. In caso di inottemperanza la Giunta regionale nomina un commissario ad acta che adotterà l'atto obbligatorio sostituendosi all'organo dell'Amministrazione inadempiente. Tutti gli oneri relativi all'adozione degli atti o delle attività per i quali è stata rilevata l'omissione, ivi compresi quelli relativi alla nomina del commissario, sono a carico dell'ente locale inadempiente.

Qualora dovessero rendersi necessarie ulteriori indicazioni operative concernenti singole fasi di attuazione della legge regionale 26/2014, si provvederà a darne apposita tempestiva comunicazione.

Distinti saluti.

Il direttore centrale  
Antonella Manca

*Documento informatico sottoscritto digitalmente ai sensi degli articoli 20 e 21 del D.Lgs. 82/2005 e s.m.i.  
(Codice dell'amministrazione digitale)*

Per informazioni e chiarimenti sulla legge regionale 26/2014:

Servizio affari istituzionali e locali, polizia locale e sicurezza

[autonomielocali@regione.fvg.it](mailto:autonomielocali@regione.fvg.it)

- dott.ssa Donatella Lorenzini – tel. 0432 555533
- dott. Lorenzo Pegoraro – tel. 0432 555535
- dott.ssa Barbara Zanessi – tel. 0432 555720

Per informazioni e chiarimenti sul programma di fusione di comuni:

Servizio elettorale

[elettorale@regione.fvg.it](mailto:elettorale@regione.fvg.it)

- dott.ssa Annamaria Pecile – tel. 0432 555541
- dott.ssa Ottavia Mondolo – tel. 0432 555520
- dott.ssa Daniela Russo – tel. 0432 555266

Per informazioni e chiarimenti sulla centralizzazione delle acquisizioni:

Servizio affari istituzionali e locali, polizia locale e sicurezza

Posizione organizzativa consulenza giuridico amministrativa agli enti locali

[consulenza.aall@regione.fvg.it](mailto:consulenza.aall@regione.fvg.it)

- dott.ssa Chiara Fabbro – tel. 0432 555528
- dott.ssa Valeria Ratini – tel. 0432 555359

Per specifiche questioni concernenti le competenze e l'operatività della Centrale unica di committenza regionale:

Servizio centrale unica di committenza

[cuc@regione.fvg.it](mailto:cuc@regione.fvg.it)

Posizione organizzativa consulenza giuridica in materia di appalti e gestione adempimenti trasversali

- dott.ssa Federica Morgera – tel. 040 377 2197

Posizione organizzativa programmazione fabbisogni, controllo e attività multidisciplinari

- dott.ssa Glenda Zanolla – tel. 040 3772071