



Prot. n. 3735/1.10

Udine, 28 febbraio 2006.

**oggetto** → Legge regionale 9 gennaio 2006,  
n. 1, sul sistema Regione –  
autonomie locali nel Friuli Venezia  
Giulia”. Nota esplicativa sulle  
forme associative.

A Lista d’inoltro

Con l’entrata in vigore della legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1, avente ad oggetto “Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia” si è inciso profondamente sulla dimensione associativa degli enti locali in un’ottica volta a far risaltare l’autonomia agli stessi riconosciuta, da ultimo, anche a livello costituzionale unitamente alla promozione delle istanze di efficienza, competitività e modernizzazione dell’apparato amministrativo.

Come già anticipato con la nota esplicativa del 13 gennaio 2006 (Prot. n. 601/1.10) la Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali intende, in questa sede, approfondire le questioni che si pongono agli operatori del sistema, all’indomani dell’entrata in vigore della legge regionale 1/2006, con riferimento ai temi trattati nei capi V e VI del titolo II della legge.

È intenzione, in particolare, fornire le prime indicazioni applicative sulla disciplina delle forme associative con specifico riguardo a quei problemi che, non trovando testuale risposta nel dettato legislativo, necessitano di uno sforzo interpretativo ulteriore. Pur nella consapevolezza della non cogenza, per gli enti locali, delle soluzioni interpretative che con la presente circolare si forniscono, si è dell’avviso che una larga condivisione delle argomentazioni proposte possa assicurare una applicazione coordinata della legge e dei principi in essa racchiusi.

Merita, altresì, segnalare che le indicazioni alle quali in questa sede si è pervenuti tengono conto degli approfondimenti condotti in una serie di incontri che questa Direzione centrale ha curato con diversi esperti del settore e, in particolare, con un gruppo di segretari comunali.

La presente nota esplicativa si articola in paragrafi rispettivamente dedicati alla disamina dei tratti essenziali delle quattro forme associative (convenzioni; associazioni intercomunali; unioni di comuni; consorzi tra enti locali e altri enti pubblici); alla problematica afferente il possibile rapporto tra le diverse forme di aggregazione; ed, infine, alla disciplina degli Ambiti per lo sviluppo territoriale (ASTER).

\*\*\*

L’**articolo 20** della legge regionale individua tre forme di collaborazione che gli enti locali possono adottare per l’esercizio delle loro funzioni e la gestione dei servizi: le convenzioni, le associazioni intercomunali e le unioni dei Comuni.

Si tratta di strumenti diversi, dotati di caratteristiche precipue che mirano a soddisfare livelli differenti di organizzazione territoriale.

Tuttavia, un dato comune a tutte le forme associative, elemento portante ed imprescindibile, consiste nel fatto che l’utilizzo della dimensione aggregativa costituisce, di per sé, indipendentemente da eventuali e successivi incentivi finanziari, un dato positivo ed ineliminabile qualora si voglia tendere ad una gestione ottimale del territorio. Il momento della

concessione dei finanziamenti rappresenta, infatti, una fase successiva e meramente eventuale, tesa precipuamente a sopperire alle problematiche che la dimensione associativa, ed il suo conseguente apparato organizzativo, inevitabilmente comporta nella fase critica dell'avvio.

Appare fondamentale sottolineare che la scelta delle forme associative rappresenta un'opzione strategica per gli enti locali al fine di fornire, a lungo termine, servizi sempre migliori sotto il profilo della qualità, a fronte di una disponibilità di risorse economiche sempre più limitata.

## 1. CONVENZIONI

La convenzione è uno strumento già noto all'esperienza e si caratterizza per la sua dinamicità ed attitudine ad essere utilizzata per le gestioni più semplici, meno strutturate, a carattere essenzialmente temporaneo. Essa ha carattere di modulo autoorganizzativo con cui due o più enti disciplinano in comune l'erogazione di un servizio o l'esercizio di una funzione amministrativa. Tale forma associativa rappresenta uno strumento estremamente flessibile, il meno complesso per una regolamentazione della gestione associata di funzioni e servizi in cui domina l'elemento della contrattualità. Il suo utilizzo risulta, invece, meno consono tutte le volte in cui si tratti di effettuare delle gestioni che richiedono un grado di organizzazione più articolato a livello sia di programmazione temporale che di coinvolgimento operativo.

Le convenzioni, a differenza delle associazioni intercomunali, possono essere stipulate non solo tra Comuni ma anche tra (o con la partecipazione di) altri enti locali, quali le Province o le Comunità montane.

Le convenzioni definiscono, in particolare, secondo quanto prescrive l'**articolo 21**:

- l'oggetto;
- la durata;
- le forme di consultazione degli enti contraenti;
- i loro rapporti finanziari;
- i reciproci obblighi e garanzie.

Le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo dei singoli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli stessi a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

Quanto alla delega, essa rappresenta un atto unilaterale organizzatorio per il cui tramite vengono esercitate da parte di un solo soggetto poteri o competenze al fine di una maggiore semplificazione nella gestione delle funzioni. Essa meglio si adatterà ai casi in cui le funzioni o i servizi messi in comune non sono notevoli o, comunque, non presentano un grado di complessità elevato di talché un singolo comune, con la propria struttura, riuscirà a farvi fronte in luogo e per conto anche degli altri enti convenzionati.

Nel caso in cui, invece, si opti per l'istituzione di un ufficio comune sarà necessario predisporre una struttura adeguata ad assurgere a tale funzione. A differenza della delega, infatti, l'ufficio comune si presenta come un *quid novi* del quale andranno indicati gli elementi caratterizzanti e identificativi: sede per fare ciò è la convenzione. In essa è, pertanto, opportuno che vengano indicati, qualora si voglia dar vita ad un ufficio comune, almeno i seguenti elementi:

- a) l'ente presso cui l'ufficio comune viene incardinato nonché, eventualmente, le sedi dislocate sul territorio;
- b) le risorse materiali necessarie per il suo funzionamento;
- c) le competenze con valenza interna ed esterna;
- d) i requisiti che deve possedere il responsabile della gestione e le modalità per la sua individuazione.

Circa il requisito di cui alla lettera c) va sottolineato che l'articolo 21, al comma 2, definisce l'**ufficio comune** come quello al quale viene affidato l'esercizio di funzioni **in luogo degli enti**

**partecipanti all'accordo.** Ciò significa che il legislatore regionale prevede che l'ufficio comune assicuri lo svolgimento delle attività sia istruttorie, quindi di gestione amministrativa interna, sia i compiti con rilevanza esterna. In tal modo sarà consentito a chiunque intenda intrattenere rapporti con uno o più degli enti associati (evidentemente per questioni afferenti la convenzione) avere un unico referente cui rivolgersi. Una tale interpretazione è, peraltro, conforme ai principi ispiratori della legge regionale 1/2006 la quale mira a dettare regole che possano dare concreta attuazione alle istanze di semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa.

## 2. ASSOCIAZIONI INTERCOMUNALI

Le associazioni intercomunali costituiscono il nuovo mezzo che dovrebbe dare risposta alle esigenze di una gestione associata che coinvolga una pluralità di funzioni e servizi. Esse, infatti, rappresentano un livello più "avanzato" di organizzazione rispetto alle convenzioni, e, quindi, si pongono quale strumento ideale per realizzare una integrazione di media-lunga durata tra comuni contermini. Al tempo stesso tale figura è **priva di personalità giuridica**, e ciò le consente di mantenere una struttura più snella rispetto al già noto istituto delle unioni di comuni. Ma le associazioni intercomunali possono esser analizzate anche sotto un diverso profilo: esse, infatti, costituiscono il primo passo per la costituzione degli Ambiti per lo sviluppo territoriale (ASTER), nuova dimensione territoriale di area vasta sovra comunale adeguata all'esercizio dell'attività di governo.

Nel ribadire quanto già anticipato nella precedente nota esplicativa prot. n. 601/1.10 del 13 gennaio 2006, si rileva come la costituzione delle associazioni intercomunali presupponga che i comuni interessati siano contermini e siti in contesti omogenei dal punto di vista territoriale e socio-economico. Tali associazioni devono, necessariamente, essere dotate di uffici comuni (a differenza delle convenzioni per le quali tale requisito è facoltativo) e devono prevedere una durata non inferiore a sei anni.

La disciplina delle associazioni è caratterizzata da una semplificazione delle procedure di costituzione e di funzionamento. Infatti, **spetta ai Consigli comunali la sola adozione della convenzione quadro, mentre rientra nella competenza delle Giunte comunali approvare tutte le convenzioni attuative.** Sia la convenzione quadro che le convenzioni attuative devono essere sottoscritte dai legali rappresentanti degli enti partecipanti. Per l'adozione di qualsiasi modifica della convenzione quadro o delle convenzioni attuative devono essere seguite le procedure previste per l'adozione del rispettivo tipo di convenzioni.

L'associazione intercomunale è costituita mediante l'approvazione della convenzione quadro da parte dei comuni partecipanti, con l'adozione di deliberazioni conformi dei rispettivi Consigli comunali, a maggioranza assoluta dei componenti.

Ai sensi dell'**articolo 22**, comma 5, la convenzione quadro deve indicare:

- a) l'oggetto e la durata dell'associazione;
- b) le competenze e il funzionamento degli organismi di coordinamento (Presidente dell'associazione e Conferenza dei sindaci);
- c) la modalità e le eventuali forme del coordinamento tecnico, amministrativo e organizzativo;
- d) le funzioni e i servizi comunali da svolgere in forma associata e i criteri generali relativi alle modalità di esercizio, tra cui l'individuazione del Comune capofila;
- e) i rapporti finanziari tra i comuni associati.

Oltre a quanto espressamente previsto dalla legge, si ritiene che la convenzione quadro debba indicare:

- il termine entro cui devono essere stipulate le convenzioni attuative, da parte di tutti o soltanto di alcuni dei comuni associati;
- le modalità e procedure di recesso o scioglimento dall'associazione e dalle convenzioni attuative. Al riguardo, si ritiene che il recesso dall'associazione - che deve essere deliberato dal consiglio comunale dell'ente interessato a maggioranza assoluta dei componenti - comporti l'automatico e contestuale recesso da tutte le

convenzioni attuative già stipulate per la gestione associata di servizi e funzioni. Ognuno degli enti partecipanti all'associazione può, invece, recedere dall'esercizio di un singolo servizio e/o funzione (mediante il recesso dalla singola convenzione attuativa), senza che questo comporti automaticamente il recesso dall'associazione;

- le modalità e procedure di scioglimento dell'associazione, che deve essere deliberato dai consigli comunali di tutti gli enti partecipanti, a maggioranza assoluta dei componenti.

Per quanto concerne le indicazioni riguardanti l'ufficio comune (l'ente presso cui l'ufficio comune viene incardinato; le risorse materiali necessarie per il suo funzionamento; le competenze con valenza interna ed esterna; i requisiti che deve possedere il responsabile della gestione) si ritiene che possano essere contenute o nella convenzione quadro o nelle convenzioni attuative, in coerenza con le scelte organizzative degli enti associati.

Atteso che una associazione intercomunale potrebbe accorpate una pluralità di funzioni o servizi da svolgere in forma associata con tutti o solo una parte dei comuni aderenti all'associazione stessa, un aspetto che merita di essere precisato attiene all'individuazione della sede (convenzione quadro oppure convenzione attuativa) nella quale compiersi tale scelta.

Si ritiene che tale luogo vada identificato nella convenzione quadro. A tale conclusione si addiviene sulla base di argomentazioni sia tecnico-giuridiche che di tipo istituzionale: sotto il primo profilo si consideri come l'articolo 22, comma 5, lett. d) stabilisce che nella convenzione quadro debbano essere disciplinate le funzioni ed i servizi comunali da svolgere in forma associata e i criteri generali relativi alle modalità di esercizio. Per compiere una tale operazione e, in particolare, per stabilire i criteri con cui operare è previamente indispensabile conoscere quanti e quali comuni abbiano deciso di condividere la gestione o l'esercizio di un determinato e specifico servizio o funzione. Sotto il secondo profilo si consideri come il riparto di competenze tra Consiglio comunale e Giunta debba operare mantenendo in capo all'organo consiliare le scelte di spiccata natura sostanziale o che, comunque, costituiscono aspetti strategici della gestione associata. Alla luce di ciò va letto, altresì, il comma 6 dell'articolo 22, laddove demanda alle convenzioni attuative, da stipularsi fra i soli comuni che hanno deciso di condividere la disciplina comune di un determinato servizio, la regolamentazione di tipo operativo. A tutte le considerazioni sopra svolte può, infine, aggiungersi anche quella per cui se non si ragionasse nei termini di cui sopra si finirebbe per svuotare di reale contenuto precettivo la convenzione quadro, la quale ultima assumerebbe la valenza di un mero protocollo di intesa, privo di valore contenutisticamente vincolante.

Ulteriore aspetto correlato a quanto sopra è quello di chiarire se sia possibile che un comune aderente ad un'associazione intercomunale solo per una parte delle funzioni e/o servizi debba, limitatamente alle parti per le quali non opera la condivisione, necessariamente provvedere ad una gestione in forma individuale oppure se possa ricorrere alla stipulazione di altre forme di collaborazione (ad esclusione dell'associazione intercomunale, stante l'espresso divieto legislativo di cui all'articolo 22, comma 1). Attenendo tale problema alla più ampia tematica inerente il rapporto tra le diverse forme associative ed alla loro possibile contestuale coesistenza si rimanda alla sede a ciò appositamente dedicata (paragrafo 5 della presente nota esplicativa).

Da ultimo merita illustrare il significato da attribuire all'espressione "individuazione del Comune capofila" di cui all'articolo 22, comma 5, lett. d): la *ratio* della previsione mira ad individuare un unico soggetto che funga da riferimento per le problematiche di tipo organizzativo che possono porsi all'interno dell'associazione intercomunale. Il suo ruolo è quello di coordinare i rapporti amministrativo-funzionali con gli altri comuni (una funzione, per così dire, di gestione interna) e di costituire, altresì, l'interfaccia cui i terzi (in primis la Regione) possano rivolgersi per le questioni di tipo gestionale (si pensi alla richiesta di documentazione o ad informazioni di carattere meramente dichiarativo o riepilogativo). Di qui la **necessità che tale Comune capofila sia determinato sin dall'origine, nella convenzione quadro, e, soprattutto, sia unico per tutti i comuni aderenti all'associazione intercomunale indipendentemente dalla condivisione o meno, da parte di tali amministrazioni, della totalità dei servizi o funzioni gestiti in forma associata.**

Infine, è opportuno segnalare come il **Comune capofila non necessariamente debba coincidere con l'ente, sede degli uffici comuni**. Anzi, spesso le esigenze che i due istituti sono diretti a soddisfare possono essere differenti oppure le forme di organizzazione predisposte possono essere tali da far ritenere che una suddivisione del carico di lavoro su due diversi comuni possa meglio venire incontro alle esigenze di efficacia ed efficienza nella gestione della funzione. Pertanto, le singole convenzioni attuative possono individuare, quali referenti e sedi degli uffici comuni, enti diversi dal Comune capofila.

### 3. UNIONI DI COMUNI

Le unioni di comuni, pur ricalcando un modello già esistente, delineato dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e, per la nostra Regione, dalla legge regionale 13 settembre 1999, n. 25, presentano rilevanti elementi di novità. In proposito, si evidenziano:

- l'obbligo della contiguità territoriale, prima solo tendenzialmente richiesta dalla legge regionale 25/1999;
- la necessità della previsione di una durata minima non inferiore a sei anni;
- l'indicazione di un numero minimo (indicato in quattro) dei servizi, funzioni e competenze da svolgere in modo congiunto, da individuarsi tra quelli elencati al comma 1 dell'**articolo 23** (finanza e contabilità; tributi; commercio e attività produttive; urbanistica; servizi tecnici; gestione del personale; polizia municipale);
- la previsione della figura di un unico segretario dell'unione, che svolge le funzioni di segreteria anche per i comuni facenti parte dell'unione (articolo 23, comma 5). La norma suddetta è applicabile per le unioni che verranno costituite dopo l'entrata in vigore della legge regionale 1/2006 e che, quindi, dovranno conformarsi al disposto utilizzando un segretario unico sia per la forma associativa sovracomunale che per i comuni partecipanti;
- il diverso quorum deliberativo per l'approvazione dell'atto costitutivo e dello statuto dell'unione.

Inoltre, per accedere ai finanziamenti annuali regionali, previsti dal Piano di valorizzazione territoriale, le unioni devono rispettare i seguenti requisiti (art. 27, lr. 1/2006):

- se costituite da due Comuni non montani almeno uno deve avere popolazione pari o superiore a 1.500 abitanti;
- se costituite da due Comuni interamente montani almeno uno deve avere popolazione pari o superiore a 500 abitanti;
- se costituite da tre o più Comuni non montani la popolazione complessiva deve essere superiore a 3.000 abitanti;
- se costituite da tre o più Comuni interamente montani la popolazione complessiva deve essere superiore a 1.000 abitanti.

Le forme di incentivazione previste per le unioni dall'art. 27 sostituiscono quelle disposte dal comma 19<sup>1</sup> dell'art. 2 della legge 22 febbraio 2000, n. 2, che risulta abrogato ai sensi dell'art. 49, comma 1, lett. e), della l.r. 1/2006.

### 4. CONSORZI TRA ENTI LOCALI E ALTRI ENTI PUBBLICI

I **consorzi** previsti dalla legge regionale 1/2006 **non rappresentano più una forma associativa tra enti locali**, per l'esercizio in modo congiunto di funzioni o servizi, secondo quanto delineato dall'art. 31 del D.Lgs. 267/2000. Infatti, ai sensi dell'**articolo 24**, i consorzi possono essere costituiti dagli enti locali solo unitamente ad altri enti pubblici, per lo svolgimento di particolari attività. Il comma 5 prevede un periodo transitorio di due anni dall'entrata in vigore della legge, durante il quale i consorzi attualmente esistenti, costituiti ai sensi del citato art. 31 del D.Lgs. 267/2000, devono conformarsi alla nuova disciplina legislativa. Pertanto, entro detto termine

---

<sup>1</sup> Come sostituito dall'art. 1, comma 5, della legge regionale 13/2000.

biennale, gli enti locali partecipanti devono provvedere - anche in deroga ai limiti di durata eventualmente previsti dai relativi atti costitutivi - alla revisione dei consorzi esistenti, trasformandoli nelle forme previste dalla legge regionale 1/2006 o procedendo allo scioglimento. Come già anticipato nella precedente nota esplicativa, l'art. 24, comma 6, introduce una deroga per i consorzi previsti da leggi regionali di settore<sup>2</sup> nonché per quelli obbligatori per legge<sup>3</sup>. Essi continueranno a vivere e ad essere disciplinati dalle proprie norme di riferimento.

Un'ulteriore specifica deroga è prevista all'**articolo 46, comma 5**, per il Consorzio Comunità collinare del Friuli, che è tenuto a mantenere la composizione costituita esclusivamente da comuni ed è equiparato alle associazioni intercomunali ai fini dell'applicazione del capo VI (Sviluppo delle forme associative) del titolo II.

Il legislatore stabilisce il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge per l'adeguamento dello statuto del Consorzio alla disciplina di cui:

- all'art. 22, comma 1, il quale richiede che l'associazione intercomunale sia composta da Comuni non ricompresi nel territorio di altra associazione e che sia dotata di uffici comuni;
- all'art. 25 (Ambiti per lo sviluppo territoriale). Pertanto, per ottenere la qualificazione di ASTER, il Consorzio dovrà avere una popolazione non inferiore a 30.000 abitanti o non inferiore a 15.000 se composto da almeno dieci Comuni.

**Si invitano, pertanto, gli enti interessati ai processi di trasformazione dei consorzi e tenere informata la scrivente Direzione centrale in ordine ai passi intrapresi nella applicazione della LR 1/2006.**

## 5. RAPPORTO TRA LE DIVERSE FORME ASSOCIATIVE

A fronte di tali forme associative un problema solo in parte affrontato dalla legge è quello relativo alla possibilità di coesistenza tra forme associative distinte. L'articolo 22, a tal riguardo, sancisce espressamente il divieto per i comuni di far parte di più di una associazione intercomunale. Nulla si dice circa la compatibilità di tale strumento con le altre forme collaborative.

L'art. 22, comma 1, ai fini della costituzione di un'associazione intercomunale, richiede infatti che i comuni che ne fanno parte non siano ricompresi nel territorio di altra associazione. Per quanto concerne le unioni di comuni, l'impossibilità che un determinato comune partecipi contemporaneamente a distinte unioni è stata già in passato affermata dalla giurisprudenza.

Pertanto, atteso che lo strumento delle convenzioni, finalizzato a rispondere ad esigenze particolari e temporanee, non fa sorgere problemi di coesistenza con altre forme associative, la questione si restringe al rapporto tra le associazioni intercomunali e le unioni di comuni, ossia alla **possibilità che un medesimo comune faccia contemporaneamente parte di un'associazione intercomunale e di un'unione.**

**In proposito si ritiene di dare soluzione positiva alla questione**, in base alle seguenti considerazioni. In primo luogo, risulta necessario evidenziare che la legge non contiene alcun divieto in ordine alla coesistenza dei due istituti, mentre, come sopra rilevato, un divieto è espressamente previsto nei rapporti tra le associazioni intercomunali.

Inoltre, le diverse forme associative previste dal legislatore potrebbero essere finalizzate a rispondere a distinti bisogni ed esigenze: infatti, mentre l'associazione intercomunale pare più

<sup>2</sup> Ad esempio, i consorzi istituiti in forza della legge regionale 25 settembre 1996, n. 41, recante "Norme per l'integrazione dei servizi e degli interventi sociali e sanitari a favore delle persone handicappate ed attuazione della legge 5 febbraio 1992, n. 104 «Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate» nonché i consorzi che potranno essere istituiti ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 23 giugno 2005, n. 13, recante "Organizzazione del servizio idrico integrato e individuazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche)".

<sup>3</sup> Ad esempio il Consorzio tra i Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Livenza Pordenone o quello del Tagliamento nelle Province di Udine e Pordenone (B.I.M.).

idonea a diventare strumento di aggregazione di comuni piccoli, medi e medio – grandi per la gestione di funzioni e servizi strategici, l'unione sembra maggiormente rispondente alla funzione di aggregare comuni piccoli, in particolare i c.d. “micro comuni” (comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti), nell’ottica di giungere alla fusione dei comuni partecipanti.

Di conseguenza, attesa la mancanza di un divieto espresso ed in considerazione delle diverse caratteristiche dei due istituti in esame, si ritiene che, all’interno di un’associazione intercomunale, due o più comuni possano costituire un’unione, ai sensi dell’art. 23 della legge.

Pertanto, considerata la possibilità che gli enti aderiscano alle associazioni intercomunali non per la totalità dei servizi e delle funzioni gestite in forma associata, ma anche solo per una parte degli stessi, indicata già in sede di sottoscrizione della convenzione quadro, non è escluso che, per la parte non affidata all’associazione intercomunale, possano essere scelte altre forme di gestione, oltre a quella in proprio. Tuttavia, tali forme devono comunque essere rispettose dei principi di coerenza, logicità ed economicità della gestione di funzioni e servizi.

Per quanto concerne le comunità montane, valgono le stesse considerazioni sopra esposte in via generale, atteso che la circostanza che detti enti siano ASTER di diritto (articolo 25, comma 2) non influisce sulla possibilità che i comuni che ne fanno parte costituiscano associazioni intercomunali o unioni di comuni. Tale costituzione può avvenire, tuttavia, soltanto all’interno della medesima comunità montana.

Detta limitazione trova conferma nella disposizione di cui all’articolo 25, comma 3, secondo cui “i soli Comuni parzialmente montani possono partecipare anche a un’associazione intercomunale con Comuni non facenti parte di comunità montane”. Infatti, dalla previsione espressa della possibilità che i comuni parzialmente montani, facenti parte di una comunità montana, formino un’associazione intercomunale con comuni non appartenenti a comunità montane, si desume che ordinariamente la costituzione di associazioni intercomunali in territorio montano possa avvenire soltanto all’interno della comunità montana.

## 6. AMBITI PER LO SVILUPPO TERRITORIALE (ASTER)

Il capo VI del titolo II della legge tratta dello sviluppo delle forme associative prevedendo due strumenti innovativi:

- a) un **nuovo istituto giuridico – l’Ambito per lo sviluppo territoriale (ASTER)** – che consiste nell’attribuzione di una qualificazione giuridica alle dimensioni territoriali di area vasta, alla quale è riconnessa l’interlocuzione con la Regione ai fini del finanziamento di interventi per la realizzazione di opere pubbliche e di programmazione territoriale di vasta area (articolo 25);
- b) un **programma pluriennale e strategico per il sostegno finanziario delle forme associative** (il Piano di valorizzazione territoriale), a valenza triennale e aggiornato annualmente, approvato dalla Giunta regionale previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali (articoli 26 e 27).

**Nel rinviare a successiva nota esplicativa della Direzione la trattazione degli aspetti più rilevanti relativi al Piano di valorizzazione territoriale (della quale verrà data pronta comunicazione)** si ritiene utile soffermarsi sul primo strumento sopra considerato, specificando ulteriormente le prime indicazioni fornite con la precedente nota.

L’articolo 25 indica:

- a) quali soggetti sono o possono essere considerati ASTER (commi 1 e 2);
- b) per quali finalità agisce l’ASTER (comma 1, lettere da a) a f));
- c) con quali modalità agisce l’ASTER (commi 5-7).

È assolutamente da ribadire, come già affermato nella precedente nota, che **l’ASTER non rappresenta un nuovo ente che si sovrappone o si sostituisce all’ente locale originario** (o agli enti originari nel caso di unione o di associazione intercomunale) acquisendo le funzioni di questo.

L'ASTER in nessun modo determina uno spostamento di titolarità delle competenze, che rimangono in capo ai singoli enti locali.

Quindi, "ASTER" è una mera qualificazione giuridica, una sorta di etichetta che serve a caratterizzare determinati soggetti (comuni capoluogo, comunità montane, unioni e associazioni se conformi ai limiti di popolazione previsti dal comma 1) attribuendogli due scopi:

- a) l'interlocuzione strategica-politica-istituzionale in forma associata con Regione e Provincia per quanto attiene il governo del territorio di area vasta;
- b) la programmazione di interventi territoriali non di qualsiasi genere bensì "integrati", per i quali le attività di cui alle lettere da a) a f) dell'articolo 25, comma 1 della legge regionale in argomento costituiscono non l'oggetto, ma la finalità.

Avere la qualificazione giuridica suddetta consente anzitutto di porsi come interlocutore con la Regione per quanto attiene la fruizione di finanziamenti relativi agli interventi di cui all'articolo 25 comma 1, lettere da a) a f). L'ASTER è un modo di coordinare e programmare interventi sul territorio, la cui realizzazione rimane di competenza delle singole amministrazioni locali. L'attività di programmazione, in particolare, è svolta dal soggetto giuridico (Comune capoluogo di provincia, Comunità montana, Unione di comuni) o dalla forma giuridica (associazione intercomunale) alla quale è attribuita la qualificazione di ASTER, e ciascuno di questi soggetti la svolge nel rispetto delle proprie competenze giuridiche.

L'introduzione, nell'ordinamento, dell'istituto giuridico "ASTER" intende favorire una migliore distribuzione delle risorse regionali favorendo la concertazione tra comuni e consentendo la proposizione all'Amministrazione regionale di richieste di finanziamento per interventi che vanno a soddisfare interessi di vasta area individuati, appunto, attraverso la concertazione suddetta e formalizzati nelle proposte di accordo quadro.

Oltre che come interlocutore dal punto di vista finanziario, l'ASTER diventa anche interlocutore politico-istituzionale, con la Regione e la Provincia. Ne consegue, ad esempio, che l'ASTER può segnalare alla Regione, nella sua politica di governo di area vasta, la realizzazione di opere strategiche di competenza regionale da realizzare nel proprio territorio.

Anche le Province dovranno tenere conto della politica di programmazione degli ASTER con i quali dovranno confrontarsi nella loro attività di sviluppo e di sostegno finanziario con le modalità che esse riterranno di stabilire.

La qualificazione in argomento è attribuita direttamente dalla norma a favore di ogni comune capoluogo di provincia e di ogni comunità montana. Questi soggetti, pertanto, sono già ASTER senza il compimento di alcun atto specifico di costituzione o di comunicazione; basta che inizino ad agire e a progettare come ASTER (accordi-quadro).

Oltre agli enti succitati (ASTER "di diritto"), acquisisce la "veste giuridica" di ASTER ogni **associazione intercomunale** (solo se coinvolge comuni non montani e/o comuni parzialmente montani) e ogni **unione** di comuni (solo quella tra comuni non montani) che raggiunga la soglia di abitanti fissata per legge, ossia una popolazione non inferiore a 30.000 abitanti oppure non inferiore a 15.000 associando, in tal caso, almeno dieci comuni.

Per queste fattispecie, affinché la Regione sia a conoscenza di un tanto, è necessaria la comunicazione alla Direzione competente della dimensione raggiunta dalla forma associativa. Si rammenta, infatti, che l'obbligo di comunicazione alla struttura regionale competente della costituzione e della modificazione delle forme associative è prevista, in via generale, dall'articolo 20, comma 2, e dall'articolo 26, comma 4 per quanto attiene l'aggiornamento del Piano di valorizzazione territoriale.

Si ritiene di dover evidenziare che la qualifica giuridica di "ASTER", qualora non sia attribuita direttamente dalla norma regionale in argomento, ma sia connessa al raggiungimento di determinate dimensioni da parte di associazioni intercomunali e unioni di comuni, **necessita la preventiva costituzione di tali forme associative secondo le modalità e per le finalità di cui, rispettivamente, agli articoli 22 e 23 della legge regionale in argomento.**

Le associazioni intercomunali e le unioni si costituiscono anzitutto per lo svolgimento coordinato di una pluralità di funzioni e di servizi. L'acquisizione di ASTER e la conseguente possibilità di accedere ai finanziamenti regionali per le attività di governo di vasta area con il Piano di valorizzazione costituiscono una possibilità ulteriore per le forme associative che già collaborano per lo svolgimento di diverse funzioni e servizi.

Ne consegue che non possono essere costituite forme associative con la sola finalità di assumere la qualificazione di ASTER, senza prevedere, nel contempo la gestione comune di una pluralità di funzioni comunali.

Infine, si evidenzia la possibilità per i comuni capoluogo di provincia, già ASTER di diritto, di costituire con i comuni contermini una associazione intercomunale finalizzata a una maggiore integrazione dei servizi comuni e delle politiche per la mobilità interurbana. In tale caso la forma associativa realizzata assume la denominazione di "ambito metropolitano" (articolo 25, comma 4). A questa peculiare fattispecie giuridica la norma in argomento attribuisce la competenza a coordinare i piani urbani di mobilità, quelli urbani del traffico e la programmazione dei parcheggi scambiatori. È evidente l'opportunità riconosciuta dalla legge in argomento a favore dei comuni contermini di usufruire del servizio che i comuni capoluogo eventualmente già svolgono in maniera economica relativamente al loro territorio, così da accrescere l'efficacia e la qualità del servizio.

\*\*\*

La scrivente Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali e i vari Servizi rimangono a completa disposizione per ogni eventuale ed ulteriore chiarimento e collaborazione.

In particolare, si indicano quali referenti cui potersi rivolgere per le problematiche inerenti la disciplina delle forme associative la dott.ssa Chiara Fabbro (tel. 0432/555528; e-mail chiara.fabbro@regione.fvg.it); la dott.ssa Barbara Ribis (tel 0432/555408; e-mail barbara.ribis@regione.fvg.it) e la dott.ssa Laura Testoni (tel 0432/555583; e-mail laura.testoni@regione.fvg.it). Per le problematiche più specificamente riguardanti gli ASTER e gli aspetti di carattere finanziario la dott.ssa Marcella Maria Pardini (tel 0432/555554, e-mail marcellamaria.pardini@regione.fvg.it) e la dott.ssa Raffaella Faleschini (tel 0432/555505, e-mail raffaella.faleschini@regione.fvg.it).

Distinti saluti.

Il Vicedirettore centrale  
dott.ssa Gabriella Di Blas



#### Lista d'inoltro:

A:

Comuni  
Province  
Comunità montane  
Consorzi  
Unioni di comuni  
Assemblea AALL

ANCI FVG  
UPFVG  
UNCEN FVG  
Difensore civico regionale  
e, p.c. a:  
Direzione generale  
Direzioni centrali

Ufficio di Gabinetto  
Commissariato del Governo  
Prefetture  
Associazione regionale dei segretari  
comunali e provinciali – Agenzia gestione  
albo segretari  
A.R.E.R.A.N.