

**GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA**

**Questo giorno** mercoledì 28 **del mese di** novembre  
**dell' anno** 2012 **si è riunita nella residenza di** via Aldo Moro, 52 BOLOGNA  
**la Giunta regionale con l'intervento dei Signori:**

1) Saliera Simonetta	Vicepresidente
2) Bianchi Patrizio	Assessore
3) Bortolazzi Donatella	Assessore
4) Freda Sabrina	Assessore
5) Lusenti Carlo	Assessore
6) Marzocchi Teresa	Assessore
7) Mezzetti Massimo	Assessore
8) Muzzarelli Gian Carlo	Assessore
9) Peri Alfredo	Assessore

Presiede la Vicepresidente Saliera Simonetta  
attesa l'assenza del Presidente

**Funge da Segretario l'Assessore** Muzzarelli Gian Carlo

**Oggetto:** PROGETTO DI LEGGE REGIONALE RECANTE MISURE PER ASSICURARE IL GOVERNO TERRITORIALE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE SECONDO I PRINCIPI DI SUSSIDIARIETA', DIFFERENZIAZIONE, ADEGUATEZZA.

**Cod.documento** GPG/2012/2058

**Num. Reg. Proposta: GPG/2012/2058**

-----  
**LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

Visti:

- Gli articoli 117 e 118 della Costituzione;
- il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, ed in particolare l'articolo 14 che disciplina le funzioni fondamentali dei comuni e l'esercizio in forma associata di dette funzioni da parte dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
- il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, ed in particolare l'art. 16 che disciplina l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti;
- il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ed in particolare l'articolo 23 che, nell'ambito di una serie di misure volte alla riduzione dei costi di funzionamento degli apparati pubblici, ha disposto una complessa operazione di riordino istituzionale volta a conseguire, tra l'altro, il contenimento dei costi delle amministrazioni provinciali; il superamento del sistema di elezione diretta per i Consigli provinciali nonché la soppressione delle relative giunte, demandando ad una successiva legge statale la disciplina delle nuove modalità di elezione dei consigli da parte degli amministratori dei Comuni; il mantenimento, in capo alle Province, delle sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività comunali demandando, secondo le rispettive competenze, a leggi statali e regionali, il trasferimento ai Comuni di tutte

le altre funzioni salvo quelle che, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, debbano essere esercitate a livello regionale;

- il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario" convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 7 agosto 2012, n. 135, ed in particolare:
  - a) l'articolo 17, che disciplina il procedimento di riordino degli ambiti territoriali delle Province e, nel confermare la titolarità in capo alle Province delle funzioni di indirizzo e coordinamento dei Comuni di cui all'art. 23 comma 14 del D.L. 201 del 2011, individua ulteriori funzioni attribuite alle Province ai sensi dell'art. 117 comma 2 lettera p) della Costituzione, nei settori della pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; della pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; della programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado;
  - b) l'articolo 18, che prevede la istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio entro il 1 gennaio 2014, salva restando la possibilità per i Comuni interessati di deliberare l'adesione alla Città metropolitana o ad una Provincia limitrofa entro il 1 gennaio 2014;
  - c) l'articolo 19, che individua le funzioni fondamentali dei comuni e determina le modalità di esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali;
- il Decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 "Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane";
- Richiamata la propria delibera n. 1444 dell'8 ottobre 2012, "Riordino degli ambiti territoriali delle Province ai sensi dell'art. 17, comma 3, del Decreto-Legge 6 giugno 2012 n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, N, 135. Proposta all'Assemblea Legislativa";

- Richiamata altresì la delibera dell'Assemblea legislativa n. 92 del 22 ottobre 2012, "Riordino degli ambiti territoriali delle Province ai sensi dell'art. 17, comma 3, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con legge 7 agosto 2012, n. 135. (Proposta della Giunta regionale in data 8 ottobre 2012, n. 1444)"

Ritenuto che:

- risulta necessario procedere, in attuazione delle norme soprarichiamate, alla disciplina:
  - a) delle funzioni fondamentali di area vasta attribuite alle province ai sensi dell'articolo 17 del D.L. n. 95 del 2012;
  - b) delle funzioni dei comuni, con particolare riferimento alle funzioni fondamentali per le quali si prevede l'esercizio in forma obbligatoriamente associata;
  - c) delle ulteriori funzioni amministrative che, sulla base dei principi costituzionali di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione, la regione intenda conservare o conferire alle Province, ovvero trasferire ai Comuni o riservare a sé per esigenze di esercizio unitario;
- l'azione legislativa della Regione Emilia-Romagna nella disciplina delle funzioni amministrative della stessa Regione, delle Province, della Città metropolitana di Bologna, dei Comuni e delle loro forme associative debba ispirarsi alle seguenti finalità:
  - a) razionale distribuzione delle funzioni alla luce dei criteri di unicità, semplificazione, adeguatezza, prossimità al cittadino, non sovrapposizione e non duplicazione delle stesse;
  - b) attribuzione tendenziale ad un unico soggetto dell'intera funzione;
  - c) tenuta del complessivo sistema finanziario regionale, attraverso l'utilizzo di tutti gli strumenti per rendere efficiente la gestione del patto di stabilità territoriale, in coerenza con la legge regionale n. 12 del 2011;
  - d) costante adeguatezza delle dotazioni organiche e strumentali delle amministrazioni interessate, al fine del-

l'ottimale esercizio delle funzioni ad essi rispettivamente attribuite;

- e) interazione funzionale tra le piante organiche della regione e degli enti locali del territorio al fine dell'ottimale allocazione delle risorse per l'esercizio delle funzioni, anche assicurando la formazione e riqualificazione condivisa e concertata delle risorse umane;

Ritenuto, altresì, necessario procedere:

- al rafforzamento del sistema delle forme associative intercomunali attraverso l'individuazione di nuovi ambiti territoriali ottimali tendenzialmente coincidenti con la rispettiva unione di comuni
- alla estensione anche ai comuni con popolazione superiore alla soglia demografica individuata dalle leggi statali sopra richiamate dell'obbligo di gestire in forma associata alcune funzioni fondamentali comunali espressamente indicate nel progetto di legge regionale;
- alla estensione a tutti i comuni ricompresi nell'ambito territoriale ottimale dell'obbligo di gestire in forma associata le funzioni provinciali che saranno conferite ai comuni stessi all'esito del processo di riordino in atto, fatta salva diversa espressa disposizione legislativa;
- alla disciplina di incentivi con cui promuovere il ricorso al modello dell'unione in luogo di quello della convenzione, anche al fine di ottemperare agli obblighi di gestione obbligatoria derivanti dalla normativa statale o regionale, nonché promuovere la costituzione di unioni di comuni alla quale aderiscano tutti i comuni ricompresi nell'ambito territoriale ottimale;
- alla costituzione di un'unica unione per ciascun ambito territoriale ottimale, con il superamento della pluralità di Unioni preesistenti;
- al superamento delle attuali comunità montane principalmente attraverso la loro trasformazione *ex lege* in unioni di comuni montani;

Considerato che risulta altresì necessario istituire e disciplinare un Gruppo di lavoro interdisciplinare di consulenza tecnico-scientifica quale organo di consulenza a carattere temporaneo per l'elaborazione delle proposte legislative, organizzative e finanziarie necessarie ad assicurare l'attuazione della complessiva riorganizzazione delle funzio-

ni amministrative sul territorio e la continuità dell'azione amministrativa del sistema regionale e locale;

Visto, per quanto concerne il potere di iniziativa per leggi e regolamenti, l'art. 46, comma 5, dello Statuto regionale approvato con la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13;

Vista la legge regionale 29 novembre 2001, n. 43 "Testo Unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna";

Vista la propria deliberazione n. 2416/2008 recante "Indirizzi in ordine alle relazioni organizzative e funzionali tra le strutture e sull'esercizio delle funzioni dirigenziali. Adempimenti conseguenti alla delibera n. 999/2008. Adeguamento e aggiornamento della delibera 450/2007" e successive modifiche;

Visto il progetto di legge regionale "Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza", allegato quale parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

Vista altresì la relazione illustrativa del medesimo progetto di legge, anch'essa allegata quale parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

Dato atto del parere favorevole espresso dal Consiglio delle Autonomie Locali in data 28 novembre 2012;

Dato atto del parere allegato;

Su proposta della Vicepresidente - Assessore a "Finanze. Europa. Cooperazione con il sistema delle autonomie. Valorizzazione della montagna. Regolazione dei Servizi Pubblici Locali. Semplificazione e Trasparenza. Politiche per la sicurezza", Simonetta Saliera;

A voti unanimi e palesi

D e l i b e r a

- 1) di approvare, per le motivazioni espresse in premessa, il progetto di legge regionale "Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" costituito da n. 32 articoli, nel testo allegato, preceduto dalla relazione illustrativa, costituenti parti integranti e sostanziali della presente deliberazione;
- 2) di presentare all'Assemblea legislativa il progetto di legge nonché la relazione illustrativa, per l'approvazione ai

sensi degli articoli 49 e seguenti dello Statuto regionale;

- 3) di pubblicare integralmente la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna.

## **RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE REGIONALE**

### **I problemi della transizione**

Come è noto, il sistema della Regione e degli Enti territoriali è interessato da una lunga serie di misure di riforma fortemente incentrate, almeno secondo le intenzioni della legislazione statale, sull'esigenza della riduzione della spesa pubblica, la cui priorità ha finito per incidere sullo stesso assetto istituzionale dei sistemi territoriali di governo. Il riferimento è evidentemente alle misure contenute nel d.l. n. 201 del 2011 (cd. "Salva Italia"), nel quale i profili investiti sono stati gli organi di governo e le funzioni delle province; misure su cui poi si sono inserite le norme successive degli articoli 17, 18 e 19 del d.l. n. 95 del 2012 (più noto come "Spending review"). E' noto al riguardo che queste ultime norme hanno avviato sia il riordino delle province, sulla base dei requisiti minimi demo-territoriali, sia l'istituzione delle Città Metropolitane ed hanno al contempo confermato l'avvio della gestione obbligatoria delle funzioni fondamentali in capo ai Comuni di piccole dimensioni demografiche. In tal modo per i tre livelli di governo interessati, sono stati avviati e sono in corso contemporaneamente tre processi di riforma, tutti in atto e tutti destinati a concludersi nell'arco del 2013.

Il più complesso di essi, ovvero l'accorpamento delle Province e l'istituzione delle Città metropolitane, trova la propria disciplina nel d.l. n. 188 del 2012 (ancora in corso di conversione) e al di là della posizione formale che la stessa Conferenza delle Regioni si appresta ad adottare, non vi è dubbio che esso ha già immesso nell'ordinamento elementi di forte impatto, non risolti ad oggi neanche dalla Corte costituzionale, e che richiederanno – ai fini della continuità dell'azione di governo – misure di forte sostegno e accompagnamento particolarmente onerose. Basti pensare all'eliminazione delle Giunte provinciali già a decorrere dal 1° gennaio 2013 e alle ripercussioni che questo può comportare sulla transizione necessaria all'avvio del nuovo Ente con le nuove funzioni. Quanto alle funzioni, poi, è vero che il d.l. n. 188 del 2012 sembra ipotizzare una moratoria per tutto il 2013 delle funzioni di competenza regionale già conferite alle Province, ma i problemi connessi alla transizione sono ben più numerosi e riguardano materie strategiche per il governo del territorio (si pensi solo alla pianificazione territoriale, ai servizi pubblici locali e all'ambiente). Allo stesso modo, sempre nell'arco del 2013, devono essere avviate e concluse le procedure per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali, in modo da avviare le gestioni associate delle funzioni fondamentali a decorrere dal 2014. anche sotto questo profilo, il processo di riordino si presenta particolarmente incisivo e complesso, perché l'obiettivo finale delle norme è quello di definire assieme agli ambiti territoriali, nuovi soggetti giuridici (le Unioni) destinati ad essere la sede più solida delle funzioni comunali più rilevanti. Anche questo processo (che peraltro la Regione Emilia-Romagna ha da tempo sostenuto) coniuga assieme alle complessità, chance di miglioramento effettivo del sistema locale.

Ciò vale, sotto profili diversi, anche per il parallelo processo di istituzione della Città Metropolitana di Bologna, che vedrà intrecciate – tra l'altro – le funzioni della Città Metropolitana con quelle esercitate dalle Unioni già esistenti all'interno del territorio

metropolitano. Il quadro è quindi molto complesso, perché sarà necessario elaborare soluzioni che riducano, nella concreta attività degli Enti, gli effetti di irrigidimento che sono stati prodotti dalla legislazione statale con l'attribuzione ai tre livelli di governo di un nucleo di funzioni di natura fondamentale, per loro natura indeclinabili e che – all'opposto – devono essere messe in condizione di interagire organicamente con l'insieme delle funzioni di ciascun livello e degli altri.

Tutto questo fa capire che la complessità della transizione è reale ed effettiva, e che la sottovalutazione di tale complessità può ripercuotersi negativamente e concretamente sia sulle politiche pubbliche che sulla qualità ed il livello dei servizi destinati ai cittadini. Sotto questo profilo, il tema dominante dovrà essere quello di individuare il livello essenziale delle prestazioni che il sistema territoriale non può rinunciare a garantire.

A questa complessità occorre rispondere con un approccio straordinario di prospettive, di strumenti e di co-decisione; unica strada che potrà realizzare assieme allo stesso tempo il contenimento dei costi degli apparati e l'innalzamento della qualità dell'azione pubblica.

### **Le problematiche relative alle risorse finanziarie e umane coinvolte nei processi di riordino**

Non si possono in alcun modo trascurare, poi, i relevantissimi problemi di natura finanziaria, che devono essere governati con il concorso costante e la sinergia di tutti i livelli di governo territoriale. Né, tanto meno, possono essere trascurate le problematiche connesse, nella fase di transizione, alla gestione del personale dipendente delle amministrazioni provinciali e del personale interessato dai processi di gestione obbligatoria delle funzioni fondamentali di competenza comunale. Non sarà sufficiente a tal proposito governare la sola successione nei rapporti di lavoro a tempo indeterminato della nuova Provincia rispetto a quella preesistente (come ora prevede l'art. 6 del d.l. n. 188/12), perché si dovrà affrontare complessivamente il problema della effettiva corrispondenza tra funzioni e unità di personale, che imporrà una riflessione attentissima da parte di tutti i soggetti istituzionali interessati dai processi di riordino e che potrà determinare processi consistenti di mobilità fra Enti ed esigenze molto diffuse di formazione adeguata alle diverse mansioni di destinazione del personale. Si è pertanto di fronte a processi di riordino "reali" che, lungi dall'essere meri esercizi di riordino "formale", andranno ad incidere progressivamente sulla "vita" delle istituzioni e degli assetti organizzativi ad esse legati.

Il progetto di legge si compone di 32 articoli.

L'articolo 1 (Oggetto) definisce l'oggetto della legge, che reca: a) la definizione dei principi e criteri relativi all'allocazione delle funzioni amministrative dal sistema regionale e locale; b) la definizione del procedimento volto ad assicurare l'ottimale esercizio delle funzioni fondamentali attribuite alle Province; c) la disciplina delle modalità di esercizio associato delle funzioni dei comuni; d) l'adeguamento al nuovo assetto delle funzioni amministrative delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane.

L'articolo 2 (Finalità) indica le finalità che il progetto di legge persegue, ovvero: a) la razionale distribuzione delle funzioni alla luce dei criteri di unicità, semplificazione, adeguatezza, prossimità al cittadino, non sovrapposizione e non duplicazione delle stesse; b) l'attribuzione tendenziale ad un unico soggetto dell'intera funzione; c) l'avvio di nuove gestioni associate e l'adeguamento della disciplina delle forme associative già in essere; d) la tenuta del complessivo sistema finanziario regionale; e) l'adeguatezza delle dotazioni organiche e strumentali delle amministrazioni interessate; f) l'interazione funzionale tra le piante organiche della regione e degli enti locali del territorio.

L'articolo 3 (Principi e criteri di riordino territoriale e funzionale delle forme associative intercomunali) elenca le regole fondamentali con cui sarà condotto il riordino territoriale e funzionali del livello sovracomunale (ovvero delle Unioni o delle Associazioni di Comuni). Tali regole sono: a) la Regione individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica; b) i Comuni obbligati all'esercizio associato esercitano le funzioni fondamentali mediante unioni di comuni, anche montani, o convenzioni; c) la Regione incentiva la costituzione delle Unioni di comuni in luogo delle convenzioni e promuove, in via prioritaria, i processi di fusione; d) la Regione individua specifiche funzioni comunali che devono essere esercitate in forma associata fra tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale; e) la Regione incentiva la costituzione di un'unica unione fra tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale, riconoscendone altresì priorità di accesso ai finanziamenti previsti da leggi e regolamenti di settore; f) le comunità montane sono trasformate in unioni di comuni montani; g) la Regione assicura la coerenza delle norme in materia di esercizio associato delle funzioni comunali con il procedimento di individuazione delle funzioni amministrative esercitate dalla Città metropolitana di Bologna e di quelle esercitate delle forme associative ricomprese all'interno del suo territorio.

L'articolo 4 (Gruppo di lavoro interdisciplinare di consulenza tecnico scientifica) istituisce e definisce la composizione del Gruppo di lavoro a carattere interdisciplinare, quale organo di consulenza tecnico-scientifica a carattere temporaneo per l'elaborazione delle proposte legislative, organizzative e finanziarie necessarie ad assicurare l'attuazione della complessiva riorganizzazione delle funzioni amministrative sul territorio e la continuità dell'azione amministrativa del sistema regionale e locale.

L'articolo 5 (Funzioni del Gruppo di lavoro) individua i compiti che il Gruppo dovrà svolgere, consistenti fondamentalmente: nella ricognizione delle funzioni amministrative attualmente esercitate da Regioni, Province e Comuni; nell'identificazione dei fabbisogni effettivi di ciascun ente; nella elaborazione di proposte per la rifunzionalizzazione, l'ottimale utilizzo delle risorse umane e l'ottimale utilizzo, da parte di tutti gli Enti del sistema regionale e locale, degli enti sub-regionali e delle società a partecipazione pubblica.

L'articolo 6 (Funzioni fondamentali delle Province riordinate) riepiloga le funzioni fondamentali che la legislazione statale assegna alle Province, declinandole secondo quanto previsto dall'ordinamento della Regione Emilia-Romagna.

L'articolo 7 (Ulteriori funzioni di ambito unitario di area vasta) stabilisce che entro il 31 dicembre 2013 la Regione Emilia-Romagna, in conformità all'art. 118 Cost., individuerà le ulteriori funzioni che – necessitando di esercizio unitario di area vasta – saranno assegnate o confermate in capo alle Province riordinate.

## **Titolo II “*Individuazione degli ambiti territoriali ottimali e norme sull'esercizio associato delle funzioni comunali*”**

Il titolo II contiene una complessa disciplina volta al rafforzamento dell'associazionismo, alla regolamentazione delle gestioni associate obbligatorie nonché al superamento delle comunità montane attualmente presenti nel territorio della Regione Emilia Romagna. In particolare tale titolo si articola in quattro capi: il primo è intitolato “*ambiti territoriali ottimali*”, il secondo “*superamento delle comunità montane ed articolazione in unioni di comuni montani*”, il terzo “*esercizio associato di funzioni e di servizi*” e il quarto “*incentivi per le gestioni associate e fusioni di comuni*”.

### **1.1.Capo I “Ambiti territoriali ottimali”**

Il Capo I detta disposizioni per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali al fine di ottemperare alle previsioni ex art. 14, commi 28 e successivi, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, e successive modificazioni che impongono la gestione associata obbligatoria da parte dei comuni con popolazione fino a 5000 abitanti, ovvero fino a 3000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane (d'ora in poi, per brevità, comuni “*sotto soglia*”). Tale capo detta altresì disposizioni che integrano la disciplina statale estendendo gli obblighi di gestione associata in capo ai comuni con popolazione

superiore alla soglia demografica statale (d'ora in poi comuni "sopra soglia") nonché rafforzando, in modo più cogente, l'aggregazione degli enti locali attraverso il ricorso al modello dell'unione di comuni. In particolare:

1) si estende l'obbligo di gestione associata di alcune funzioni fondamentali anche in capo ai comuni c.d. "sopra soglia" ;

2) si prevede la gestione associata obbligatoria di tutte le funzioni ex provinciali che saranno conferite ai comuni stessi all'esito del processo di riordino del livello provinciale, fatta salva diversa espressa disposizione legislativa;

3) si prevede la costituzione di non più d'una unione per ciascun ambito territoriale ottimale, con superamento della pluralità di Unioni ove preesistenti attraverso una massiccia operazione di aggregazione delle forme associative preesistenti o scioglimento di quelle sovrapposte, da realizzare nel corso dell'anno 2013. L'art. 8 stabilisce, in particolare, il procedimento per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali ed omogenei per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni obbligati ai sensi dell'art. 14, commi 27 e 28, del D.L. n. 78/2010 nonché per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione. L' *iter* procedurale prevede che i comuni formulano proposte di delimitazione dell'ambito nel rispetto di talune condizioni atte a garantire la congruità dell'ambito proposto. Tali condizioni, che sono derogabili se il contesto territoriale lo richieda, sono

- per i Comuni attualmente inclusi in Comunità montane o Unioni definizione di proposte che comprendano almeno tutti i Comuni che già ne fanno parte;
- il rispetto di prefissati requisiti minimi demografici e territoriali (comma 2, lettere b e c); le soglie demografiche sono di 30.000 abitanti ovvero di 15.000 abitanti se l'ambito è costituito in prevalenza da comuni montani. In quest'ultimo caso rileva anche l'estensione territoriale che deve essere almeno di 300 Kmq.
- la coerenza con i distretti sanitari previsti dall'art. 9 della l.r. 19/94 (comma 2, lett. e), fatto salvo quanto previsto al successivo comma 9 ai sensi del quale la regione promuove il riassetto dei distretti sanitari per assicurarne la coerenza con gli ambiti territoriali ottimali.
- la contiguità territoriale (comma 2 lett. g)

La norma prevede il rispetto di altre due condizioni che, a differenza delle precedenti, non sono suscettibili di alcuna deroga. Tali ultime (inderogabili) condizioni sono quella secondo cui i comuni proponenti devono appartenere tutti alla medesima provincia, come istituita a seguito del riordino territoriale di cui al D. L. 188/2012 nonché quella secondo cui, nel fare la proposta, i comuni appartenenti a comunità montane si impegnano a costituire in coincidenza dell'ambito proposto una unione di comuni ovvero aderire ad una unione già esistente (comma 2, lett. d e f).

L'art. 8, comma 5, precisa, fra l'altro, che la mancata presentazione di proposte entro il termine assegnato (ossia 45 giorni dall'entrata in vigore della legge regionale) equivale ad assenso dei Comuni rispetto agli ambiti individuati con atto di Giunta (Programma di riordino territoriale)

L'art. comma 8, comma 6, prevede che al termine dell' *iter* procedurale, la Giunta, acquisito il parere del CAL, adotta un atto (programma di riordino) che individua gli ambiti territoriali ottimali. In tali ambiti sono inclusi tutti i comuni della regione ad eccezione dei Comuni capoluogo, salva loro diversa richiesta.

L'articolo 9 indica gli effetti giuridici che conseguono alla individuazione degli ambiti territoriali ottimali. Prima di entrare nel dettaglio della disciplina introdotta con l'articolo 9, va ricordato che l'art. 14, comma 30, del D.L. 78/2010, come convertito dalla legge n. 122/2011, e s.m.i. rimette al legislatore regionale la scelta di individuare nelle materie di propria competenza legislativa (concorrente o residuale) "*la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica*" per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali di competenza comunale. In particolare l'individuazione di tale ambito consente ai comuni "*sotto soglia*" di associarsi per la gestione obbligatoria delle funzioni fondamentali ( esclusa quella relativa al punto l) dell'art. 19 del D.L. n. 95/2012) secondo le forme associative dell'unione di comuni e della convenzione ex art. 30 del TUEL . Per effetto della disposizione regionale, l' inclusione nell'ambito territoriale ottimale comporta per i Comuni che vi appartengono ulteriori obblighi di gestione associata oltre a quelli già previsti dalla normativa statale di cui si è appena detto. Più precisamente:

- 1) l'obbligo di gestire in forma associata fra tutti i Comuni appartenenti all'ambito (sopra e sotto soglia) alcune specifiche funzioni fondamentali di cui alle lettere d) , e ), g) e i) dell'art. 14, comma 2, del D.L. 78/2010.
- 2) in ottemperanza alla normativa statale, per i (soli) Comuni "sotto soglia" l'obbligo di gestire obbligatoriamente tutte le restanti funzioni fondamentali, tranne l'anagrafe.

- 3) l'obbligo di gestire fra tutti i comuni appartenenti all'ambito le funzioni già di competenza provinciale che saranno conferite ai comuni all'esito del processo di riassetto funzionale delle province , salva diversa previsione di legge regionale.

Il comma 4 stabilisce che i comuni dell'ambito ottimale avviano "tutte" le predette gestioni obbligatorie, ivi comprese quelle per le quali la normativa statale prevede una tempistica scaglionata nel tempo, entro la data dell'1.1.2014, fatto salvo quanto previsto dalla disposizione transitoria di cui all'art. 32 che consente ai comuni "sopra soglia", ove ricorrano gravi motivi, di chiedere alla Giunta di posticipare il termine all'1.1.2015. La decorrenza dell'avvio delle gestioni obbligatorie all'1.1.2014 è stata fissata alla luce delle seguenti considerazioni :

- 1) l'art. 14, comma 30, del D.L. n. 78/2010 prevede espressamente all'ultimo periodo che "*«... nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa»*"; disposizione, questa, che consentirebbe alle regioni di stabilire un diverso termine di avvio rispetto a quello previsto dal legislatore statale per quanto di propria competenza;
- 2) appare opportuno allineare la data di effettivo avvio dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali comunali (ora prevista dall'art. 19 del D.L. 95/2012 per tre funzioni al 31.12.2012 e per tutte le restanti al 31.12.2013) a quella del 1 gennaio 2014, prevista per l'avvio delle nuove circoscrizioni provinciali (art. 1 del D.L. n. 188/2012) e delle città metropolitane (art. 18 del D.L. 95/2012), consentendo così di disciplinare l'ordinato svilupparsi, in modo coerente e coordinato, nel corso dell'anno 2013, di tutti i complessi adempimenti propedeutici a tali decorrenze.

L'articolo 9 consente ai comuni inclusi nell'ambito ottimale di aggregarsi secondo le stesse forme associative già individuate dal legislatore statale, ossia ricorrendo sia al modello dell'unione di comuni che a quello delle convenzioni ex art. 30 del TUEL, sebbene nel rispetto di quanto previsto nel medesimo articolo, e dettagliatamente regolamentato. Degno di particolare menzione è l'art. 9, comma 5, il quale prevede che all'interno di ciascun ambito può esservi soltanto una unione di comuni, che deve avere adeguate dimensioni demografiche, ossia che deve raggiungere almeno la soglia di 10.000 abitanti ovvero di 8.000 nel caso di unioni di comuni montani. L'adeguamento a tale cogente disposizione può comportare che, laddove coesistano nel medesimo ambito due o più unioni, esse devono addivenire allo scioglimento di una di esse ovvero all'accorpamento (una unica unione di ambito); mentre il rispetto della predetta disposizione preclude ai Comuni che appartengono ad un ambito per il quale esiste già una unione di comuni (pre-esistente o nata per effetto della trasformazione in Comunità montana) di costituire fra loro una nuova unione di comuni che si aggiunga a quella già esistente.

## **.Capo II “Superamento delle comunità montane e articolazioni in unioni di comuni montani”**

Il Capo II prevede la trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni montani attraverso un apposito percorso che si sviluppa a partire dagli ambiti ottimali che, nei territori montani, sono tutti coincidenti con una Comunità montana, o con la stessa ed altri comuni. Si disciplinano in particolare due evenienze.

L'art. 10 disciplina l'ipotesi che l'ambito definito dal PRT coincida con il territorio della comunità montana: in tale ipotesi il percorso di trasformazione della comunità montana in una Unione di comuni montani è assai semplificato in quanto la nuova Unione è istituita *ex lege*, e subentra in tutti i rapporti attivi e passivi.

La seconda evenienza che si può prospettare è disciplinata dall'art. 11, e prevede un percorso più lungo e complesso perché occorre, da un lato, procedere alla liquidazione della Comunità montana, e dall'altro, contemporaneamente, istituire le nuove unioni che subentrano ad essa con l'insediamento dei nuovi organi. In questa ipotesi, l'art. 13 prevede che il Presidente della comunità montana entro una determinata tempistica predisponga un piano successorio che, ai sensi del successivo art. 15, dovrà essere sottoposto ad approvazione da parte degli enti subentranti. Con successivo decreto il piano successorio è approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale.

L'art. 16 prevede che gli enti subentranti alla comunità montana estinta succedono secondo le risultanze del piano di successione approvato. Ai sensi del successivo articolo 20, il personale è trasferito presso gli enti subentranti nel rispetto della disciplina ex art. 31 del decreto legislativo n. 165/2001. Si prevede, in particolare, l'istituzione di un Tavolo congiunto con le organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori avente ad oggetto, fra l'altro, la promozione di misure per l'ottimale allocazione del personale, ivi comprese quelle di cui al successivo comma 4 in tema di mobilità a domanda individuale.

## **CAPO III “Esercizio associato di funzioni e di servizi” e CAPO IV “Incentivi per le gestioni associate”**

Nel disciplinare l'esercizio associato di funzioni e servizi, il Capo III introduce nuove norme stringenti sulle Unioni e le convenzioni. Il presupposto è una ampia potestà legislativa regionale, ritenuta da alcuni interpreti anche esclusiva, in materia di forme associative intercomunali.

In particolare, le norme del Capo III impongono limiti di vario genere, primo tra tutti la durata dell'ente e dei conferimenti, o l'utilizzo delle risorse e il trasferimento del personale, i quali perseguono l'obiettivo di conseguire una maggiore stabilità delle forme associative.

Si segnala, fra l'altro, l'art. 23, comma 1, che demanda allo statuto dell'unione la possibilità di prevedere particolari modalità di deliberazioni degli organi in considerazione del fatto che i conferimenti di funzioni all'Unione stessa potranno essere di diversa intensità per i Comuni sopra soglia e per quelli sotto soglia. La norma prevede altresì che la Giunta e il Consiglio possono altresì riunirsi in composizione ristretta ai rappresentanti dei comuni montani quando deliberano sulle funzioni della Comunità montana soppressa o su materie di esclusivo interesse dei comuni montani. Nel caso di coincidenza dell'Unione con l'ambito territoriale ottimale, il successivo comma 3 demanda la possibilità di prevedere determinate articolazioni gestionali (sub-ambiti).

Il Capo V reca la disciplina generale in materia di incentivazione. Tale disciplina è protesa a favorire la massima concentrazione dell'esercizio associato di funzioni nelle Unioni coincidenti con gli ambiti territoriali ottimali. Infatti l'art. 25 stabilisce espressamente che la Regione incentiva unicamente la gestione associata tramite il modello dell'unione di comuni coerenti con le norme della legge, e prioritariamente quelle coincidenti con gli ambiti territoriali ottimali. Conseguentemente l'articolo ribadisce che non è prevista alcuna forma di incentivazione delle mere convenzioni e delle associazioni intercomunali (che peraltro non risultano più finanziate già da diversi anni). Questa scelta nasce dalla convinzione che soprattutto attraverso il modello dell'unione si possano conseguire integrazioni tali da assicurare effettivi risparmi di spesa (anche con riferimento alle spese di personale) nonché economie di scala personale, assicurando il perseguimento degli obiettivi posti dalla "*Spending review*" e, soprattutto, il potenziamento della capacità di effettivo governo del territorio.

L'articolo 25 demanda la disciplina più puntuale delle incentivazioni al programma di riordino territoriale (PRT), per il quale è prevista una durata pluriennale di tre anni al fine di conferire continuità e certezza alle sue previsioni. La stessa disposizione introduce ulteriori misure incentivanti per favorire il ricorso al modello dell'unione stabilendo, fra l'altro, che le leggi regionali di settore, che prevedono finanziamenti ai comuni (o loro forme associative), in contrasto con la presente legge, non siano più applicabili a decorrere dal 2014 (quando la presente legge entrerà a regime) e che dallo stesso anno le medesime leggi di settore sono applicate riservando i benefici ivi previsti unicamente alle (conformi) unioni di comuni.

## TITOLO I

### Riorganizzazione delle funzioni amministrative regionali, provinciali di area vasta e associative intercomunali in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione

#### CAPO I

#### Norme generali

#### Articolo 1

#### *Oggetto*

3. La Regione, con la presente legge e con provvedimenti ad essa collegati e successivi, anche di natura non legislativa, adotta, d'intesa con le Province, i Comuni e le loro forme associative e, ove necessario, sulla base di accordi con le amministrazioni statali interessate, misure per assicurare l'adeguamento dell'articolazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, alla luce delle disposizioni di riordino territoriale e funzionale contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dal decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 (Disposizioni urgenti in materia Province e Città metropolitane).
4. Sono oggetto specifico della presente legge:
  - a) la definizione dei principi e criteri relativi all'allocazione delle funzioni amministrative in atto esercitate dal sistema regionale e locale con l'obiettivo di riservare in capo alla Regione le sole funzioni di carattere unitario, di concorrere all'individuazione delle funzioni metropolitane, di rafforzare le funzioni di area vasta del livello intermedio e di sviluppare le funzioni associative intercomunali;
  - b) la definizione del procedimento volto ad assicurare, in raccordo con il processo di istituzione della Città metropolitana di Bologna, l'ottimale esercizio, alla data di entrata in vigore del riordino delle Province ai sensi del d.l. 188 del 2012, delle funzioni fondamentali ad esse attri-

buite ai sensi dell'articolo 17 del d.l. n. 95 del 2012 nonché delle ulteriori funzioni amministrative che la Regione intenda loro conservare o conferire;

- c) la disciplina delle modalità di esercizio associato delle funzioni dei comuni, con particolare riferimento alle funzioni fondamentali per le quali si prevede l'esercizio in forma obbligatoriamente associata, nonché delle ulteriori funzioni ad essi conferite dalla legge regionale;
- d) l'adeguamento al nuovo assetto delle funzioni amministrative delineato dalla presente legge delle forme associative intercomunali esistenti, con particolare riferimento alle Unioni di Comuni e alle Comunità montane.

## Articolo 2

### Finalità

1. La complessiva riorganizzazione delle funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 1 deve garantire, per l'intero sistema regionale e locale:

- a) la razionale distribuzione delle funzioni alla luce dei criteri di unicità, semplificazione, adeguatezza, prossimità al cittadino, non sovrapposizione e non duplicazione delle stesse;
- b) l'attribuzione tendenziale ad un unico soggetto dell'intera funzione;
- c) l'avvio delle gestioni associate obbligatorie e l'adeguamento delle forme associative tra comuni in modo tale che, alla data di entrata in vigore delle norme sul riordino delle Province, esse siano pienamente operanti;
- d) la tenuta del complessivo sistema finanziario regionale, attraverso l'utilizzo di tutti gli strumenti per rendere efficiente la gestione del patto di stabilità territoriale, in coerenza con la l.r. n. 12 del 2011;
- e) l'adeguatezza delle dotazioni organiche e strumentali delle amministrazioni interessate, al fine dell'ottimale esercizio delle funzioni ad esse rispettivamente attribuite;
- f) l'interazione funzionale tra le piante organiche della regione e degli enti locali del territorio al fine dell'ottimale allocazione delle risorse per l'esercizio delle funzioni, anche assicurando la formazione e riqualificazione condivisa e concertata delle risorse umane.

## Articolo 3

Principi e criteri di riordino territoriale e funzionale delle forme associative intercomunali

1. La Regione promuove la gestione associata delle funzioni e dei servizi di competenza comunale. A tal fine, anche con l'obiettivo di incrementare i livelli di efficienza e di efficacia già in essere, procede alla riorganizzazione territoriale e funzionale delle esperienze associative in atto.

2. Ai fini del riassetto funzionale, la Regione ottempera alle previsioni stabilite dalle normative statali vigenti in materia di gestione associata obbligatoria delle funzioni e dei servizi comunali. In particolare, con la presente legge la Regione individua la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali, le forme di esercizio associato di funzioni e servizi comunali, le modalità di incentivazione alle forme associative e alle fusioni dei comuni.

3. Il riordino territoriale e funzionale del livello sovracomunale si ispira ai seguenti criteri:

- a) la Regione individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica, salvaguardando per quanto possibile le esperienze associative già esistenti e promuovendone l'aggregazione in ambiti di più vaste dimensioni;
- b) i Comuni obbligati all'esercizio associato in base alla normativa statale vigente esercitano le funzioni fondamentali mediante unioni di comuni, anche montani, o convenzioni;
- c) la Regione incentiva la costituzione delle Unioni di comuni in luogo delle convenzioni e promuove, in via prioritaria, i processi di fusione;
- d) fermo restando quanto stabilito dalla normativa statale in materia di gestione associata obbligatoria, la Regione individua specifiche funzioni comunali che devono essere esercitate in forma associata fra tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale;
- e) la Regione incentiva la costituzione di un'unica Unione fra tutti i Comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale, riconoscendone altresì priorità di accesso ai finanziamenti previsti da leggi e regolamenti di settore;
- f) le Comunità montane sono trasformate in Unioni di comuni montani secondo le modalità di cui al Titolo II, Capo II della presente legge;
- g) la Regione assicura la coerenza delle norme in materia di esercizio associato delle funzioni comunali con il procedimento di individuazione delle funzioni amministrative esercitate dalla Città metropolitana di Bologna e di quelle esercitate delle forme associative ricomprese all'interno del suo territorio.

## Articolo 4

### Gruppo di lavoro interdisciplinare di consulenza tecnico-scientifica

1. E' istituito un Gruppo di lavoro a carattere interdisciplinare, coordinato congiuntamente dalla Giunta e dall'Assemblea legislativa regionale, quale organo di consulenza tecnico-scientifica a carattere temporaneo per l'elaborazione delle proposte legislative, organizzative e finanziarie necessarie ad assicurare l'attuazione della complessiva riorganizzazione delle funzioni amministrative sul territorio e la continuità dell'azione amministrativa del sistema regionale e locale nonché perseguire la semplificazione delle procedure in attuazione della l.r. n. 18 del 2011 e della finalità enunciata all'articolo 2 comma 1 lett. a).
2. Entro quindici giorni dall'entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale, con propria deliberazione, stabilisce i componenti del gruppo di lavoro individuati tra funzionari regionali, docenti universitari ed esperti di comprovata competenza e esperienza nei settori dell'ordinamento regionale e locale, dell'organizzazione, dell'economia, della finanza e contabilità pubblica.
3. Nel corso della propria attività il Gruppo di lavoro collabora con i servizi regionali di volta in volta interessati ed è integrato da rappresentanti delle istituzioni territoriali interessate.

## Articolo 5

### Funzioni del Gruppo di lavoro

1. Il Gruppo lavoro di cui all'articolo 4 provvede a:
  - a) aggiornare la ricognizione delle funzioni amministrative in atto esercitate da Regioni, Province e Comuni ai sensi della legislazione statale e regionale vigente;
  - b) identificare i fabbisogni effettivi di personale per ciascun Ente, ed elaborare soluzioni organizzative mirate alla razionalizzazione delle dotazioni organiche, nel quadro di un accordo funzionale sottoscritto da Regioni, Province, Unioni e Comuni, tendente a rendere possibile lo sviluppo di connessioni tra le stesse dotazioni organiche;
  - c) elaborare i criteri per gestire i processi di mobilità, favorendo la riqualificazione del personale interessato;
  - d) elaborare proposte normative affinché i processi di riorganizzazione e ri-funzionalizzazione si svolgano nel rispetto dei vincoli conseguenti al Patto

di stabilità regionale di cui alla l.r. n. 12 del 2011 e risultino neutri rispetto ad esso;

- e) elaborare proposte che, oltre alla razionalizzazione e ai processi di dismissione di enti e società partecipate già in atto, siano in grado di riordinare tali enti in funzione delle esigenze del sistema multilivello.

2. Il gruppo di lavoro opera in stretto raccordo con la Conferenza dei sindaci chiamata ad elaborare lo statuto provvisorio della Città metropolitana di Bologna, al fine di assicurare la piena coerenza tra quest'ultimo e la complessiva riorganizzazione delle funzioni amministrative sul territorio regionale.

## Capo II

### Norme sulla riorganizzazione delle funzioni provinciali di area vasta

#### Articolo 6

##### Funzioni fondamentali delle Province riordinate

1. Ad esito del processo di riorganizzazione delle funzioni provinciali di area vasta, alle Province riordinate ai sensi dell'articolo 2 del d.l. n. 188 del 2012 competono le seguenti funzioni:

- a) indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative comunali, ai sensi dell'articolo 23, comma 14, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla l. n. 114 del 2011, previste dalla legislazione dello Stato;
- b) pianificazione territoriale di coordinamento provinciale ai sensi della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), in quanto compatibili con le nuove dimensioni territoriali ed il nuovo assetto organizzativo delle Province;
- c) tutela e valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza esplicitamente attribuiti alla Provincia dalla legge dello Stato e della regione, facendo salvo l'esercizio unitario delle funzioni che necessitano di una omogenea attuazione nel territorio regionale, da individuarsi puntualmente con successivi provvedimenti legislativi;
- d) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, sulla base di quanto previsto dalla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale);
- e) autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, secondo quanto previsto dalla legge regionale n. 30 del 1998 e dalla legge regionale 13 maggio 2003, n. 9 (Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile);

- f) costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerenti, secondo quanto previsto dalla legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale);
- g) programmazione provinciale della rete scolastica, ai sensi della legge regionale 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione fra loro);
- h) gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado;
- i) le funzioni strumentali, comprese quelle di polizia amministrativa provinciale e quelle statistiche, relative all'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo e all'articolo 7.

## Articolo 7

### Ulteriori funzioni di ambito unitario di area vasta

1. Salvo restando le funzioni di cui all'articolo 6, entro il 31 dicembre 2013 la Regione identifica le ulteriori funzioni amministrative che, in conformità all'articolo 118, comma primo, della Costituzione, necessitano di un esercizio unitario di area vasta di ambito provinciale o interprovinciale.
2. Entro il termine di cui al comma 1 le funzioni attualmente conferite alle Province non ricomprese tra quelle fondamentali ai sensi dell'art. 6 o tra quelle che richiedono un unitario esercizio di area vasta ai sensi del comma 1, sono riallocate per settori organici, sulla base dei principi di cui al Titolo I della presente legge.
3. La Regione garantisce, nel quadro delle risorse finanziarie disponibili e dei vincoli di finanza pubblica, la necessaria corrispondenza tra le funzioni di cui ai commi 1 e 2 e le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per il loro esercizio.
4. La Regione intraprende le iniziative necessarie affinché l'insieme delle risorse a disposizione degli enti del proprio territorio sia reso coerente con il riassetto funzionale e l'esigenza di continuità dell'azione amministrativa, concordando con lo Stato eventuali deroghe ai vincoli di finanza pubblica.

5. Fino all'entrata in vigore delle leggi regionali di cui ai commi 1 e 2, le Province continuano ad esercitare le funzioni ad esse spettanti alla data di entrata in vigore della presente legge.

## TITOLO II

### INDIVIDUAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI E NORME SULL'ESERCIZIO ASSOCIATO DELLE FUNZIONI COMUNALI.

#### CAPO I

##### Ambiti territoriali ottimali

##### Articolo 8

##### Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali

1. Il presente articolo stabilisce il procedimento per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali ed omogenei per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni obbligati ai sensi dell'articolo 14, commi 27 e 28, del d.l. n. 78 del 2010, nonché per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, ai sensi di quanto previsto dalle disposizioni successive.

2. Entro 45 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i Comuni formulano proposte di delimitazione degli ambiti nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) per i Comuni attualmente inclusi in Comunità montane o Unioni definizione di proposte che comprendano almeno tutti i Comuni che già ne fanno parte;
- b) rispetto del limite minimo demografico pari a 30.000 abitanti ovvero di 15.000 abitanti, nel caso di ambiti costituiti in prevalenza da Comuni appartenenti o già appartenuti a Comunità montane, facendo riferimento alla popolazione residente come calcolata alla fine del penultimo anno precedente all'entrata in vigore della presente legge secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica;
- c) rispetto dell'estensione territoriale minima pari a 300 kmq. da parte degli ambiti costituiti in prevalenza da Comuni appartenenti o già appartenuti a Comunità montane;
- d) appartenenza di tutti i Comuni dell'ambito alla medesima provincia come istituita ai sensi del d.l. n. 188 del 2012;
- e) coerenza con i distretti sanitari previsti dall'articolo 9 della legge regionale 12 maggio 1994, n. 19 (Norme per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n

502, modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517) salvo quanto previsto al comma 8;

f) previsione espressa, per i Comuni appartenenti a Comunità montane, dell'impegno a costituire, in coincidenza con l'ambito territoriale individuato dalla proposta, una Unione di comuni, ovvero di aderire ad una Unione di Comuni già esistente;

g) contiguità territoriale.

3. Le condizioni di cui al comma 2 sono derogabili, ad eccezione delle lettere d) ed f), su espressa e motivata richiesta dei comuni in relazione al particolare contesto territoriale.

4. Le proposte d'ambito sono formulate attraverso conformi deliberazioni dei consigli comunali interessati approvate a maggioranza assoluta.

5. La mancata presentazione di proposte entro il termine di cui al comma 2 equivale ad assenso dei Comuni rispetto agli ambiti come risultanti in via definitiva nel programma di riordino territoriale di cui al comma 6.

6. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, acquisite le proposte dei Comuni, valutata la loro conformità alle condizioni di cui al comma 2 ed i criteri di cui all'articolo 3, e valutate altresì le deroghe richieste ai sensi del comma 3, adotta, previo parere del Consiglio delle Autonomie locali, il programma di riordino territoriale che individua gli ambiti territoriali ottimali ed effettua la ricognizione delle forme associative costituite o in via di costituzione. Per i Comuni appartenenti a Comunità montane che non presentino proposte d'ambito il programma di riordino territoriale, oltre a delimitarne l'ambito ottimale provvede altresì a definire l'Unione cui devono aderire o che devono costituire ai sensi degli articoli 10 ed 11.

7. Il programma di riordino territoriale include in ambiti ottimali tutti i Comuni ad eccezione dei Comuni attualmente capoluogo di provincia salvo ne facciano richiesta ai sensi del comma 2.

8. La Regione promuove il riassetto dei distretti sanitari di cui all'articolo 9 l.r. n. 19 del 1994 ove ciò sia necessario per assicurarne la coerenza con l'individuazione in via definitiva degli ambiti territoriali ottimali.

## Articolo 9

### Effetti della delimitazione degli ambiti territoriali ottimali

1. L'ambito territoriale ottimale costituisce, ai fini della presente legge, l'area territoriale adeguata per l'esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia delle ulteriori funzioni conferite ai Comuni dalla legge regionale.

2. Salvo diversa espressa previsione legislativa, i Comuni appartenenti all'ambito sono tenuti ad esercitare in forma associata tra tutti loro le funzioni che saranno conferite dalla legge regionale ai Comuni, in attuazione del processo di riordino delle funzioni amministrative provinciali di cui alla presente legge, nel rispetto delle modalità di cui al presente articolo.
3. I Comuni appartenenti all'ambito sono tenuti ad esercitare in forma associata tra tutti loro le funzioni fondamentali previste dall'articolo 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, alle lettere d), e), g) ed i). I Comuni appartenenti all'ambito con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o già appartenuti a comunità montane, esercitano in forma associata tra tutti loro anche le ulteriori funzioni fondamentali previste dall'articolo 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, ai sensi della disciplina statale in materia di esercizio associato obbligatorio delle medesime.
4. L'avvio delle gestioni associate, comprese quelle obbligatorie ai sensi dell'articolo 14, comma 31-ter, del d.l. n. 78 del 2010, deve avvenire entro il termine del 1 gennaio 2014, fatto salvo quanto disposto all'articolo 32.
5. All'interno di ciascun ambito può essere istituita una sola Unione di comuni che deve rispettare il limite demografico minimo di diecimila abitanti, ovvero di ottomila abitanti se composta prevalentemente di comuni montani, computando a tal fine la popolazione di tutti i Comuni ad essa aderenti. Tali limiti demografici si applicano anche alle Unioni di cui all'articolo 16 del d.l. n. 138 del 2011.
6. Se l'ambito non ricomprende alcuna Unione o Comunità montana, tutti i Comuni ad esso aderenti, al fine di ottemperare agli obblighi di cui al comma 3, possono:
  - a) costituire tra tutti un'unica Unione cui conferire tutte le funzioni per cui vige l'obbligo di gestione associata;
  - b) stipulare tra tutti i Comuni obbligati un'unica convenzione per una o più funzioni fondamentali.
7. Se l'ambito non ricomprende alcuna Unione o Comunità montana, qualora solo una parte dei Comuni deliberi di istituire l'Unione, i restanti Comuni, al fine di ottemperare agli obblighi di cui al comma 3, stipulano una convenzione con l'Unione suddetta per una o più funzioni fondamentali.
8. Se l'ambito ricomprende l'intero territorio di una Unione, i Comuni facenti parte dell'Unione, al fine di ottemperare agli obblighi di cui al comma 3, possono conferire le funzioni all'Unione medesima, ovvero stipulare una convenzione con gli altri Comuni per una o più funzioni fondamentali. Allo stesso fine i Comuni non aderenti all'Unione possono aderire all'Unione già istituita, convenzionarsi con essa o, per

funzioni non conferite dai Comuni aderenti all'Unione, stipulare una convenzione tra tutti i Comuni obbligati per una o più funzioni fondamentali.

9. Se l'ambito ricomprende l'intero territorio di più Unioni, anche per effetto della trasformazione delle Comunità montane in Unioni ai sensi della presente legge, le stesse, entro il termine di cui al successivo comma 12 si adeguano alle disposizioni del presente articolo, con particolare riferimento al comma 5. Su richiesta degli enti locali interessati la regione ne promuove l'aggregazione, provvedendo anche a disciplinarne, con decreti del presidente della Giunta regionale, i profili successivi.
10. Se l'ambito ricomprende l'intero territorio di una Comunità montana essa è trasformata di diritto in Unione di Comuni montani ai sensi dell'articolo 10. I Comuni ad essa aderenti, al fine di ottemperare agli obblighi di cui al comma 3, possono conferire le funzioni all'Unione medesima ovvero convenzionarsi con gli altri Comuni. Allo stesso fine i Comuni non aderenti all'Unione possono aderire all'Unione già istituita, convenzionarsi con essa o stipulare, per le funzioni non conferite dai Comuni aderenti all'Unione, una convenzione tra tutti i Comuni obbligati per una o più funzioni fondamentali.
11. Se l'ambito ricomprende solo in parte il territorio di una Comunità montana, la stessa è estinta con contestuale subentro delle unioni di comuni montani ai sensi dell' articolo 11.
12. Entro novanta giorni dalla pubblicazione del programma di riordino territoriale di cui all'articolo 8, comma 6, i Comuni provvedono a costituire le Unioni, adeguare quelle esistenti alle previsioni della presente legge o scioglierle, nonché a stipulare o adeguare le convenzioni esistenti alle previsioni della presente legge dandone immediata comunicazione alla Regione.
13. Qualora i Comuni non ottemperino agli adempimenti necessari alla costituzione, modificazione o scioglimento delle Unioni di cui al presente articolo entro il termine di cui al comma 12 può provvedere in via sostitutiva il Presidente della Giunta regionale.
14. Sono fatte salve le speciali disposizioni recate dalla legge regionale 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente) e della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 24 (Riorganizzazione del sistema regionale delle aree protette e dei siti della rete natura 2000 e istituzione del parco regionale dello Stirone e del Piacenziano).

## CAPO II

Superamento delle comunità montane ed articolazione in unioni di comuni montani.

## Articolo 10

Trasformazione di diritto di Comunità montane in Unioni di comuni montani

1. Qualora, ad esito del procedimento di cui all'articolo 8, l'ambito ottimale individuato dal programma di riordino territoriale ricomprenda l'intero territorio di una preesistente comunità montana, essa è trasformata di diritto in Unione di comuni montani ed i Comuni ad essa aderenti, entro il termine previsto all'articolo 9, comma 12, provvedono ad approvare lo Statuto dell'Unione di Comuni montani ai sensi dell'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Agli eventuali ulteriori Comuni inclusi nell'ambito ottimale si applicano i commi 9 e 10 dell'articolo 9.
2. Il Presidente della Giunta regionale provvede, con proprio decreto, entro 15 giorni dalla pubblicazione del programma di riordino territoriale, a dichiarare l'estinzione della Comunità montana per trasformazione in Unione di Comuni. L'estinzione ha effetto dalla data di insediamento degli organi della nuova Unione di comuni montani subentrante alla Comunità montana soppressa. Dalla data di estinzione della comunità montana, l'Unione succede nei beni e in tutti i rapporti attivi e passivi della comunità montana estinta e, fino ad eventuale diversa disposizione di legge, subentra nell'esercizio delle funzioni o dei compiti conferiti alla comunità montana, sulla base della legge regionale vigente al momento dell'estinzione. Qualora aderiscano alla nuova Unione ulteriori comuni ai sensi del comma 1 ultimo periodo, essa continua ad esercitare le funzioni e i servizi che la legge regionale conferiva alla comunità montana per i Comuni montani ad essa aderenti.
3. Entro 30 giorni dall'entrata in vigore dello Statuto dell'Unione subentrante alla Comunità montana estinta, i Consigli comunali procedono all'elezione dei propri rappresentanti in seno al Consiglio dell'Unione secondo le modalità previste nello Statuto. I nuovi componenti entrano a far parte del Consiglio dell'Unione nella prima seduta successiva alla loro elezione, previa convalida. L'Unione comunica tempestivamente alla Regione l'avvenuto insediamento degli organi.
4. Per i Comuni che non provvedano all'elezione dei propri rappresentanti entro il termine di cui al comma 3, in via suppletiva e sino ad eventuale successiva designazione, entrano a far parte del Consiglio dell'Unione, qualora lo statuto non disponga diversamente, i consiglieri comunali di maggioranza e i consiglieri comunali di minoranza che hanno riportato nelle elezioni le maggiori cifre individuali, rispettivamente tra quelli eletti in una o più liste collegate al sindaco e tra quelli eletti in una o

più liste non collegate al sindaco. In caso di parità di cifre individuali, prevale il consigliere più anziano di età.

## Articolo 11

### Superamento delle Comunità montane con subentro di unioni di comuni montani

1. Qualora, ad esito del procedimento di cui all'articolo 8, l'ambito ottimale individuato dal programma di riordino territoriale non ricomprenda l'intero ambito territoriale di una preesistente comunità montana, il Presidente della Giunta regionale provvede, con proprio decreto, entro 15 giorni dalla pubblicazione del programma di riordino territoriale, a dichiarare l'estinzione della Comunità montana individuando le Unioni di Comuni destinate a subentrarle. L'estinzione ha effetto dall'ultima data di insediamento degli organi delle Unioni di comuni montani subentranti alla Comunità montana soppressa.
2. I Comuni, distintamente in base agli ambiti ottimali in cui il programma di riordino territoriale li include, entro il termine previsto all'articolo 9 comma 12, provvedono a costituire le Unioni, o ad aderire alle Unioni già esistenti.
3. L'insediamento degli organi delle nuove Unioni o l'elezione dei rappresentanti dei Comuni che aderiscono a Unioni già esistenti deve avvenire immediatamente dopo la trasmissione alle Unioni stesse della proposta di piano successorio di cui all'articolo 13. In caso di mancata elezione dei rappresentanti entro venti giorni dalla trasmissione del piano, si applica il comma 4 dell'articolo 10.
4. Le Unioni di cui al presente articolo, continuano, fino ad eventuale diversa disposizione di legge, ad esercitare le funzioni e a svolgere i servizi delle preesistenti Comunità montane per i Comuni montani ad esse aderenti.
5. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 6 della legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni).

## Articolo 12

### Procedura di ricognizione

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i presidenti delle Comunità montane provvedono alla ricognizione complessiva delle attività, delle passività, della situazione patrimoniale e finanziaria, delle risorse umane e strumentali, delle funzioni e dei servizi svolti, nonché dei rapporti giuridici pendenti delle Comunità montane stesse e la trasmettono alla Regione.
2. In particolare, i presidenti:

- a) provvedono ad una revisione straordinaria dell'inventario dei beni mobili ed immobili, con l'indicazione dei vincoli di destinazione d'uso o di vincoli di altra natura che gravano sugli stessi;
  - b) indicano le attività e le passività derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei servizi svolti per conto degli enti locali, i beni e le risorse strumentali acquisiti per l'esercizio medesimo, i rapporti giuridici in corso, con particolare riferimento ai contratti;
  - c) individuano le passività derivanti da prestiti assunti.
5. Le Comunità montane approvano il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e provvedono all'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2012, anche al fine dell'utilizzo di eventuali avanzi di amministrazione risultanti dal rendiconto, con le modalità di cui all'articolo 187 del d.lgs. n. 267 del 2000.

## Articolo 13

### Piano di successione

1. Nel caso di cui all'articolo 11, il presidente della Comunità montana, entro novanta giorni dalla pubblicazione del decreto di estinzione, predispose un piano per la successione nei rapporti attivi e passivi e per il subentro delle Unioni, o di singoli Comuni, nelle seguenti funzioni, compiti, attività:

- a) funzioni in materia di agricoltura, difesa del suolo e forestazione;
- b) esercizio associato di funzioni di Comuni di cui la Comunità montana risulta responsabile;
- c) compiti e funzioni assegnate dai Comuni diverse dalle gestioni associate;
- d) altri compiti, funzioni o attività non rientranti nei precedenti, esercitati dall'Ente a beneficio di comuni o connessi a opere o a servizi realizzati nel territorio comunale a prevalente vantaggio della popolazione di uno o più Comuni;
- e) compiti e funzioni che la comunità montana ha volontariamente assunto per lo sviluppo delle comunità locali o per effetto di convenzioni, accordi, contratti con soggetti pubblici o privati.

2. Il piano di successione e subentro, nel rispetto delle puntuali indicazioni contenute nel decreto di estinzione della Comunità montana, individua distintamente per le funzioni compiti e attività indicati al comma 1:

- a) la situazione patrimoniale, parte finanziaria e parte patrimoniale;
- b) i rapporti in corso, compreso il contenzioso, le attività e le passività derivanti dall'esercizio di funzioni, compiti e attività di cui al comma 1, o da eventuali atti di programmazione o relativi alla gestione di interventi e progetti realizzati con le risorse del fondo per la montagna o dell'Unione Europea;

- c) le operazioni da compiere derivanti da eventuali previsioni statutarie o dagli atti che regolano gli affidamenti di funzioni;
- d) i beni e le risorse strumentali acquisiti per l'esercizio di funzioni, compiti e attività;
- e) il personale, dipendente dalla Comunità montana, a tempo indeterminato e determinato, appartenente alla dirigenza e alle categorie del comparto regioni e autonomie locali, destinato in via esclusiva o prevalente all'esercizio delle funzioni;
- f) il personale con altri contratti di lavoro o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati in via esclusiva, e in corso, per l'esercizio delle funzioni medesime;
- g) il prospetto riassuntivo dei prestiti, ivi inclusi i mutui coperti dal contributo sviluppo e investimenti erogato dallo Stato, distinti per funzioni cui sono connessi.

3. Il piano contiene altresì la ricognizione del personale da trasferire e alla formulazione della proposta di dotazione organica provvisoria.

4. Entro il termine di cui al comma 1 la proposta di piano successorio è trasmessa altresì al consiglio della Comunità montana per la presa d'atto, e contestualmente alle Unioni subentranti e agli eventuali Comuni interessati, per quanto di competenza, per la procedura di approvazione, dandone immediata comunicazione alla Regione.

5. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1 senza che sia stato predisposto il piano successorio, il presidente della Regione diffida il Presidente della Comunità montana a provvedere entro i successivi venti giorni, decorsi i quali, persistendo l'inadempimento, nomina un commissario ad acta, che predispone il piano e provvede agli adempimenti di cui al comma quattro nei trenta giorni successivi alla nomina.

#### Articolo 14

##### Ultima seduta del Consiglio comunitario

1. Il Consiglio comunitario, nell'ultima seduta utile prima dell'estinzione ai sensi dell'articolo 11:

- a) indica le operazioni che devono essere compiute per l'eventuale integrazione o modifica del piano di successione;
- b) approva il rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario in corso;
- c) verifica tra i residui attivi quali siano le somme non riscosse a titolo di sanzione, da iscrivere a ruolo.

## Articolo 15

### Approvazione del piano di successione e provvedimento di estinzione

1. Ricevuta la proposta di piano successorio ai sensi del comma 4 dell'articolo 13, i presidenti delle Unioni, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, procedono senza indugio a convocare la seduta di insediamento del rispettivi Consigli, iscrivendo altresì all'ordine del giorno l'approvazione del piano successorio.
2. Le delibere di approvazione del piano successorio sono tempestivamente trasmesse al Presidente della Giunta regionale.
3. Il piano successorio è approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale che regola la successione anche nelle ipotesi per le quali vi sia stata una mancata o parziale approvazione da parte degli enti subentranti.

## Articolo 16

### Effetti dell'estinzione

1. Nel caso di cui all'articolo 11, a decorrere dalla data di estinzione della comunità montana, le Unioni e, ove previsto, i Comuni succedono, ai sensi del piano, nei rapporti, attività e passività, di cui all'articolo 13, comma 2, lettere dalla a) alla g), compresi i beni, le risorse strumentali e il patrimonio ivi indicati, ferma restando la disciplina delle sedi istituzionali definita ai sensi del medesimo articolo. Le regole della solidarietà attiva e passiva si applicano verso tutti i Comuni partecipanti all'ente estinto, o che vi partecipavano al momento dell'instaurazione dei rapporti in corso, nel caso in cui non sia possibile ricondurre detti rapporti ad altri enti chiaramente determinati. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai comuni che, alla data di estinzione della comunità montana, sono parte dei rapporti in corso o vi hanno partecipato al momento della loro instaurazione, ancorché essi non facciamo parte della comunità medesima.
2. Gli enti che succedono alla Comunità montana estinta possono accordarsi affinché uno di essi sia individuato quale ente responsabile per la chiusura dei rapporti attivi e passivi e dei procedimenti in corso, ovvero che sia costituito un ufficio comune, disponendo sull'assegnazione temporanea del personale.

## Articolo 17

### Assegnazione di risorse e continuità amministrativa

1. Il Presidente della Giunta regionale, con il decreto di approvazione del piano successorio nel caso dell'articolo 11 o col decreto di estinzione nel caso dell'art. 10, provvede a dettare disposizioni per l'assegnazione agli enti subentranti delle risorse regionali già spettanti alla comunità montana estinta.

2. Il decreto di approvazione del piano successorio nel caso dell'articolo 11, o il decreto di estinzione nel caso dell'articolo 10, costituisce titolo per le trascrizioni, le vulture catastali ed ogni altro adempimento derivante dalla successione.

3. Copia del decreto è trasmessa dalla Regione al Ministero dell'interno ai fini dell'applicazione agli enti subentranti dell'[articolo 2-bis del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154](#) (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito con modificazioni dalla [legge 4 dicembre 2008, n. 189](#).

## Articolo 18

### Obblighi dei comuni già facenti parte di comunità montane

1. Il Comune già facente parte di Comunità montana estinta resta obbligato nei confronti degli enti che succedono nei rapporti della comunità montana, e in particolare:

- a) per tutte le obbligazioni che, al momento dell'estinzione, non risultino adempiute verso la comunità montana originaria, derivanti dalla legge, dallo statuto e dai regolamenti della Comunità montana, ovvero dalle convenzioni o da altri atti di affidamento di funzioni e compiti alla Comunità medesima;
- b) per tutte le obbligazioni che devono essere adempiute dall'ente subentrante per lo svolgimento di funzioni, servizi e attività che il Comune ha a qualsiasi titolo affidato alla Comunità montana, per tutta la durata di detti affidamenti;
- c) per tutte le altre obbligazioni derivanti dalla successione, nei casi ivi previsti.

2. Sono fatti salvi gli accordi tra il Comune e gli enti subentranti volti a regolare diversamente i loro rapporti.

## Articolo 19

### Funzioni delle forme associative montane

1. L'Unione montana di comuni esercita le competenze di tutela e promozione della montagna attribuite in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 44, comma secondo, della Costituzione e della normativa in favore dei territori montani.

2. Le Unioni subentrate a Comunità montane soppresse sono considerate a tutti gli effetti Unioni di Comuni montani, cui si applica l'articolo 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, indipendentemente dal numero dei Comuni montani che vi appartengono.

## Articolo 20 Personale delle comunità montane

1. Il trasferimento dei dipendenti di ruolo delle Comunità montane alle Unioni ad esse subentranti ai sensi dell'articolo 11 della presente legge avviene nel rispetto della disciplina prevista dall'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).
2. Entro centottanta giorni dal trasferimento di cui al comma 1 le Unioni subentrate provvedono alla determinazione della dotazione organica definitiva.
3. La Regione Emilia-Romagna avvia un esame congiunto con le organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori per definire i criteri per l'applicazione delle norme di cui al presente articolo e la promozione di misure per l'ottimale allocazione del personale ivi comprese quelle di cui al comma 4.
4. La Regione e i suoi enti strumentali e dipendenti, nonché gli enti del Servizio sanitario regionale, in relazione alle rispettive programmazioni del fabbisogno di personale, ricoprono i posti vacanti delle rispettive dotazioni organiche prioritariamente attraverso la mobilità del personale a tempo indeterminato delle soppresse comunità montane, in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 165 del 2001.
5. Ai lavoratori assunti con contratto di lavoro ai sensi degli articoli 7 e 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 è assicurata la continuità nel rapporto di lavoro fino alla scadenza naturale.
6. I processi di mobilità del personale a tempo indeterminato delle comunità montane non rilevano ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007) e dell'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nello stretto limite delle risorse riconducibili

alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane.

7. I processi di mobilità del personale delle preesistenti comunità montane non rilevano altresì ai fini di cui all'articolo 9, comma 2-bis, del d.lgs. n. 78 del 2010, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane.

### CAPO III

#### Esercizio associato di funzioni e di servizi

##### Articolo 21

##### Unione di comuni

1. L'esercizio associato di cui all'articolo 9 può essere attuato mediante Unione di comuni costituita secondo le modalità stabilite dalla presente legge e dall'articolo 32 del d.lgs. n. 267 del 2000 e dalle ulteriori disposizioni statali vigenti.

2. Ciascun Comune può far parte di una sola unione.

3. Lo statuto dell'Unione di comuni individua la sede e le funzioni svolte dall'Unione, le competenze degli organi, le modalità per la loro costituzione e funzionamento, nonché la durata dell'Unione, comunque non inferiore a dieci anni. Lo statuto definisce altresì le procedure per lo scioglimento dell'Unione e per il recesso da parte dei Comuni partecipanti ed i relativi adempimenti, inclusa la definizione dei rapporti tra l'Unione e il Comune uscente, nonché gli effetti, anche sanzionatori e risarcitori, del recesso di un Comune prima della scadenza del termine di durata dell'unione. La disciplina del recesso deve comunque garantire la continuità dello svolgimento delle funzioni e dei rapporti di lavoro del personale che presta servizio a qualsiasi titolo presso l'ente. Deve altresì prevedere l'obbligo per il Comune recedente di farsi carico delle quote residue dei prestiti eventualmente accesi.

4. Lo statuto regola altresì la durata minima dei conferimenti di funzioni all'Unione, che comunque non può essere inferiore a cinque anni. La revoca anticipata dei conferimenti è priva di ogni effetto, salvo che non sia disposta di comune accordo tra tutti gli enti aderenti.

5. Le Unioni di comuni possono stipulare convenzioni tra loro, o con Comuni singoli o associati esterni all'unione stessa, a condizione che ente capofila e responsabile dell'esercizio associato sia l'Unione o una delle Unioni.

6. L'Unione di comuni, per l'esercizio delle funzioni e dei servizi affidati dai Comuni, opera, di norma, con personale distaccato, comandato o trasferito da detti enti.

7. Salvo che lo statuto non disponga diversamente o diverso accordo tra gli enti interessati, in caso di scioglimento dell'Unione o di cessazione di funzioni affidate dai Comuni, il personale distaccato o comandato rientra, con provvedimento dell'ente di provenienza, nella disponibilità di detto ente.

8. In caso di cessazione di funzioni affidate dai Comuni, l'Unione può stipulare accordi con l'ente di provenienza per il mantenimento presso l'Unione del personale trasferito.

9. Le Unioni di comuni costituite ai sensi della presente legge e quelle già precedentemente costituite stabiliscono nei rispettivi Statuti norme che disciplinano termini e modalità per la successione nei rapporti attivi e passivi in caso di recesso di singoli comuni e in caso di scioglimento, garantendo la continuità amministrativa e dei rapporti di lavoro del personale dipendente o a qualsiasi titolo assegnato all'Ente.

## Articolo 22

### Effetti sugli organi del conferimento di funzioni alle unioni

1. Il conferimento delle funzioni comunali alle Unioni comporta che le funzioni che la legge attribuisce ai sindaci, ivi inclusa la sottoscrizione di accordi di programma ed altri accordi, sono esercitate dal presidente dell'Unione, salvo quelle spettanti al sindaco quale ufficiale di governo.
2. I compiti e le funzioni che per legge spettano ai consigli comunali sono esercitati, in caso di conferimento all'Unione, dal consiglio dell'unione, fatto salvo il rispetto degli indirizzi impartiti dai consigli comunali. Le funzioni della giunta comunale sono esercitate, in caso di conferimento, dalla giunta dell'ente associativo.
3. Ove l'Unione coincida con il distretto sanitario di cui all'articolo 9 della l.r. n. 19 del 1994 le funzioni del Comitato di distretto sono esercitate dalla giunta, la cui composizione viene integrata, ove la legge lo preveda, con la partecipazione del direttore del distretto, o di altri soggetti che per legge devono essere sentiti.

## Articolo 23

### Modalità di deliberazione degli organi ed articolazioni funzionali

1. Lo statuto dell'Unione e il regolamento interno disciplinano i casi in cui gli organi si riuniscono con modalità di astensione obbligatoria per i Comuni non interessati alla decisione, fatto comunque salvo il caso in cui le decisioni abbiano valenza sull'intero territorio dell'Unione.

2. La giunta ed il consiglio dell'Unione possono altresì, ove previsto dallo statuto, riunirsi in composizione ristretta ai rappresentanti dei Comuni montani quando deliberano sulle funzioni della Comunità montana soppressa e su materie di esclusivo interesse dei Comuni montani.

3. Qualora l'ambito dell'Unione coincida con l'ambito territoriale ottimale, lo Statuto dell'Unione può prevedere che, escluse le funzioni di cui all'articolo 9 commi 2 e 3, secondo periodo, i Comuni possano istituire sub-ambiti stabili finalizzati a promuovere l'integrazione amministrativa di funzioni e servizi che per il loro esercizio necessitino di un ambito più circoscritto, anche nella prospettiva di possibili fusioni tra i Comuni. In tal caso lo statuto prevede:

- a) le funzioni ed i servizi comunali da esercitarsi nel sub-ambito;
- b) la disciplina delle modalità organizzative;
- c) la disciplina generale dei rapporti finanziari e delle forme di collaborazione tra l'Unione ed i Comuni interessati.

## Articolo 24

### Convenzione

1. L'esercizio associato di cui all'articolo 9 può essere attuato mediante stipulazione di una convenzione che preveda la costituzione di uffici comuni operanti con personale distaccato dagli enti partecipanti o la delega di funzioni e servizi, da parte degli enti partecipanti all'accordo, a favore di uno di essi che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

2. La convenzione di cui al comma 1 stabilisce le funzioni e i servizi oggetto dell'esercizio associato, le modalità di svolgimento degli stessi anche mediante rinvio a regolamenti degli enti partecipanti, la durata, le modalità di consultazione degli enti contraenti, i rapporti finanziari, i reciproci obblighi e garanzie, l'ente che assume la responsabilità dell'esercizio associato e presso il quale, a seguito della costituzione dell'ufficio comune o per effetto della delega, è operante la struttura amministrativa competente all'esercizio delle funzioni e dei servizi.

3. Salvo che la convenzione non disciplini diversamente, nel caso di recesso l'ente recedente resta obbligato per le obbligazioni assunte e per le spese deliberate prima del recesso.

## CAPO IV

## Incentivi per le gestioni associate e fusioni di comuni

### Articolo 25

#### Norme generali in materia di incentivazione

1. La Regione favorisce il processo di riorganizzazione delle funzioni, dei servizi e delle strutture comunali incentivando le fusioni di Comuni e le Unioni di comuni coerenti con le norme della presente legge e prioritariamente quelle coincidenti con gli ambiti territoriali ottimali disciplinati dalla presente legge. Non sono incentivate le mere convenzioni e le associazioni intercomunali.
2. Le leggi di settore che prevedono incentivi o contributi comunque denominati a favore di comuni o altri enti locali e alle loro forme associative, per le parti in contrasto con la presente legge, non si applicano a decorrere dal 2014. Dalla stessa data tali leggi vengono applicate riservando i benefici ivi previsti in via esclusiva alle sole Unioni di Comuni conformi alla presente legge (o coincidenti con gli ambiti ottimali).
3. Nelle more del completamento dei processi di trasformazione o adeguamento delle forme associative esistenti in attuazione della presente legge, in materia di incentivazione si applicano, per l'anno 2013, le disposizioni dell'articolo 26.
4. Il programma di riordino territoriale specifica i criteri per la corrispondenza, a decorrere dall'anno 2014, degli incentivi annuali alle Unioni.
5. Il nuovo programma di riordino territoriale ha durata triennale e successivamente è aggiornato ogni tre anni.
6. Nell'ambito delle strutture regionali competenti in materia di Affari istituzionali è costituito il Comitato regionale per lo sviluppo delle gestioni associate tra enti locali composto dai Presidenti delle Unioni di Comuni e del Nuovo Circondario imolese, che svolge funzioni di sostegno alla Giunta regionale nell'elaborazione delle politiche di sviluppo alle forme associative tra Comuni.

### Articolo 26

#### Disposizioni transitorie in materia di incentivazione per l'anno 2013

1. Per l'annualità 2013 possono accedere ai contributi a favore delle gestioni associate, oltre alle unioni in possesso dei requisiti stabiliti dalla presente legge, le comunità montane in corso di trasformazione in una

o più unioni, qualora al momento della scadenza del termine per la presentazione delle domande, stabilito dal nuovo programma di riordino territoriale, le procedure di trasformazione siano ancora in corso.

2. In via transitoria, per l'annualità 2013, potranno continuare ad accedere ai contributi per le gestioni associate le unioni che, pur non presentando i requisiti minimi di cui alla presente legge, abbiano avviato le procedure per l'adeguamento.

## Articolo 27

### Disposizioni in materia di incentivazione alle unioni

1. Ai sensi dell'articolo 19, comma 2, il Nuovo Circondario imolese è ricompreso tra le unioni di comuni montani.
2. Le unioni possono accedere ai contributi disciplinati dal programma di riordino territoriale a condizione che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, tutti i Comuni che ne fanno parte, a prescindere dal numero degli abitanti, abbiano conferito all'ente associativo le funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 3, primo periodo, salvo quanto previsto all'articolo 32.
3. Le Unioni, ai fini dell'accesso ai contributi, devono altresì gestire per conto dei Comuni che vi sono obbligati ai sensi dell'articolo 9, comma 3, secondo periodo, tutte le ulteriori funzioni fondamentali comunali, elencate dalla legge statale.
4. La gestione associata svolta dall'Unione deve ricomprendere tutte le funzioni, le attività, i compiti e gli atti ricompresi nell'ambito funzionale oggetto della gestione tanto nel caso di funzioni fondamentali quanto nel caso di ulteriori funzioni comunali, senza che residuino in capo ai Comuni attività e compiti riferibili alla stessa funzione, salva la possibilità di articolare unità organizzative per sub ambiti o sportelli decentrati territoriali purché alle dipendenze dell'Unione e compatibilmente con gli obiettivi generali di riduzione della spesa.
5. E' presupposto indispensabile, per l'accesso ai contributi, il trasferimento del personale, delle risorse finanziarie e strumentali dei Comuni all'Unione.
6. La durata dei conferimenti di funzioni da parte dei comuni che sono per legge statale soggetti all'obbligo di gestione associata deve essere a tempo indeterminato, salvo recesso che non potrà intervenire prima di tre anni, mentre per gli altri comuni il conferimento deve avere durata di almeno 5 anni.

## Articolo 28

### Criteri per la concessione degli incentivi alle unioni

1. Il programma di riordino territoriale può prevedere l'erogazione di un contributo in misura fissa uguale per tutte le unioni conformi ai requisiti della presente legge ed un ulteriore contributo che sarà determinato, fatto salvo comunque quanto previsto al comma 7, in base ai criteri stabiliti dal medesimo programma di riordino.
2. Nella determinazione dell'importo del contributo complessivo annuale, sono preferite le gestioni associate di cui all'articolo 9, comma 3, secondo periodo, a cui partecipano anche i Comuni, aderenti all'Unione, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti se appartenenti o già appartenuti a comunità montane.
3. Una speciale premialità è prevista per le Unioni di comuni ricomprendenti tutti i comuni dell'ambito ottimale.
4. Il programma di riordino territoriale determina i casi in cui il contributo o una quota di contributo è riconosciuta e commisurata al raggiungimento di determinati obiettivi di riduzione dei costi delle gestioni associate rispetto alla somma delle gestioni comunali singole, in particolare con riguardo ai costi del personale rispetto alle spese complessive di bilancio.
5. Il programma può altresì prevedere che la quantificazione dei contributi tenga conto della entità complessiva del bilancio della forma associativa e del volume di risorse effettivamente gestite, della dimensione demografica e territoriale complessiva della forma associativa e dell'eventuale adesione all'Unione del Comune capoluogo.
6. Il programma prevede e disciplina appositi contributi ed individua specifici criteri di incentivazione applicabili alle sole Unioni di comuni montani che tengano conto degli oneri di personale che ricadono su tali enti per effetto dello scioglimento delle comunità montane e delle procedure successive disciplinate dal titolo II, capo II della presente legge e tengano conto altresì dei maggiori costi che determinate gestioni associate e funzioni comportano ove svolte nei territori montani.
7. I contributi ordinari successivi alla prima annualità sono decurtati delle somme già concesse nell'anno precedente, laddove, sulla base della documentazione finanziaria, non sia comprovata l'effettiva gestione associata dei servizi o il raggiungimento degli obiettivi programmati. Essi non sono soggetti alle disposizioni dell'art. 158 del D.Lgs. 267 del 2000 e sono rendicontati in base alla disciplina prevista nel programma di riordino territoriale.

8. Il programma di riordino territoriale può prevedere e disciplinare, altresì, l'erogazione di contributi in conto capitale in favore delle Unioni per spese di investimento finalizzate ad una più efficace gestione associata di funzioni e servizi.
9. La concessione dei contributi è effettuata nei limiti dello stanziamento annuale di bilancio. Se il totale dei contributi massimi, erogabili sulla base delle domande presentate, eccede le risorse finanziarie impegnabili, il contributo spettante a ciascuno dei richiedenti è ridotto in proporzione.

## Articolo 29

### Programma di riordino territoriale

1. Il Programma di riordino territoriale, approvato ed aggiornato dalla Giunta regionale:
  - a) individua gli ambiti territoriali di cui all'articolo 14, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010 e all'articolo 8, comma 6, della presente legge;
  - b) effettua la ricognizione e l'aggiornamento delle Unioni di comuni;
  - c) specifica i criteri per la concessione dei contributi annuali a sostegno delle fusioni e delle Unioni di comuni.
2. Il programma di riordino territoriale è approvato ed aggiornato dalla Giunta regionale sentito il Consiglio delle Autonomie Locali.
3. La Giunta regionale presenta all'Assemblea legislativa una relazione periodica sullo stato di attuazione del Programma.

## Articolo 30

### Elaborazione di progetti di riorganizzazione sovracomunale

1. Al fine di favorire il riordino territoriale e la razionalizzazione delle forme di gestione associata previste dalla presente legge o la fusione di Comuni, la Regione fornisce assistenza tecnica per l'impostazione delle questioni istituzionali e l'elaborazione dei relativi atti, ed eroga agli enti locali che abbiano specificamente deliberato in proposito contributi destinati a concorrere alle spese sostenute per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, dei servizi e delle funzioni.

## Articolo 31

### Modifiche alla legge regionale n. 24 del 1996

1. All'articolo 11 della legge regionale 8 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni) è inserito il seguente comma: "2 bis. Fra gli elettori dei Comuni interessati sono inclusi gli stranieri residenti in uno dei paesi appartenenti all'Unione europea, che votano ai sensi del D. L.vo n.197 del 1996".

2. Il comma 6 dell'articolo 12 della l.r. n. 24 del 1996 è sostituito dal seguente: "6. Presso il Tribunale del capoluogo di provincia nella cui circoscrizione si trovano il Comune o i Comuni interessati al referendum consultivo è costituito, entro il ventesimo giorno antecedente a quello fissato per la votazione, l'ufficio centrale circoscrizionale per il referendum, la cui composizione e le cui funzioni sono disciplinate dalla normativa regionale vigente in materia di referendum abrogativo riferita all'Ufficio provinciale per il referendum. Compete inoltre all'ufficio centrale circoscrizionale per il referendum la proclamazione dei risultati del referendum".

3. Il comma 8 dell'articolo 12 della l.r. n. 24 del 1996 è sostituito dal seguente "Il Presidente della Giunta regionale, ricevuto dall'ufficio centrale circoscrizionale per il referendum il verbale contenente i risultati del referendum, ne dispone la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione e lo invia al Presidente del Consiglio".

4. Dopo il comma 10 dell'articolo 12 della l.r. n. 24 del 1996 è inserito il seguente comma: "10-bis. Nel caso di espletamento di referendum consultivo territoriale per una fusione di Comuni le prerogative spettanti ai sensi dell'articolo 29, commi 2 e 3, della l.r. n. 34 del 1999 ai partiti e gruppi rappresentati in Assemblea legislativa regionale, spettano anche ai partiti e gruppi rappresentati nei consigli dei Comuni interessati alla fusione. Spettano inoltre ai partiti e gruppi politici rappresentati nell'Assemblea Legislativa regionale e nei consigli dei comuni interessati, limitatamente al territorio in cui sono rappresentati, le facoltà riconosciute dall'articolo 52 della legge 25 maggio 1970, n.352 ai partiti rappresentati in Parlamento."

## Articolo 32

### Norme transitorie

1. Per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti o a 3.000 se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane, la Giunta regionale può disporre che il termine per l'avvio della gestione associata delle funzioni di cui all'articolo 9, comma 3, primo periodo decorra dal 1 gennaio 2015, qualora il Comune interessato ne faccia richiesta per l'insorgenza di rilevanti difficoltà tecniche che rendono gravoso il rispetto del termine del 1 gennaio 2014.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Filomena Terzini, Direttore generale della DIREZIONE GENERALE CENTRALE AFFARI ISTITUZIONALI E LEGISLATIVI esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008, parere di regolarità amministrativa in merito all'atto con numero di proposta GPG/2012/2058

data 28/11/2012

IN FEDE

Filomena Terzini

omissis

---

L'assessore Segretario: Muzzarelli Gian Carlo

---

Il Responsabile del Servizio  
Segreteria e AA.GG. della Giunta  
Affari Generali della Presidenza  
Pari Opportunita'