

ITALIAE

Nuove formule organizzative per i territori

PROGETTO ITALIAE

Schema di VADEMECUM sullo statuto delle Unioni di Comuni



Sommario

<i>Capitolo 1. La cornice normativa.....</i>	<i>3</i>
1.1 Le Unioni nella legislazione statale	3
1.2 Le Unioni nella legislazione regionale.....	5
<i>Capitolo 2. Verso la costruzione dello Statuto dell'Unione.....</i>	<i>8</i>
2.1. Gli elementi costitutivi dell'Unione.....	8
<i>Capitolo 3. Gli organi di governo dell'Unione.....</i>	<i>15</i>
<i>Capitolo 4. L'organizzazione amministrativa dell'Unione.....</i>	<i>22</i>
4.1. I criteri generali di organizzazione	22
4.2. Il personale dell'Unione	24
4.3. Le risorse dell'Unione.....	25
<i>APPENDICE N. 1 - SCHEMA DI STATUTO</i>	
<i>APPENDICE N. 2 - LINK UTILI A RACCOLTE DI STATUTI E SCHEMI DI ATTI</i>	

Capitolo 1. La cornice normativa

1.1 Le Unioni nella legislazione statale

Secondo l'impostazione attuale della legislazione statale in materia di ordinamento locale, l'Unione di comuni è la forma di cooperazione di natura strutturale finalizzata all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali (art. 32, comma 1, TUEL). Questa scelta, che affonda le sue radici già nella l. 142/1990 e che è stata ulteriormente rafforzata dalla legislazione successiva¹, è rimasta immodificata nonostante, com'è noto, successivi interventi normativi abbiano sospeso e messo in forse l'entrata in vigore integrale dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per i comuni di minore dimensione demografica². Questo *favor* per il modello dell'Unione rispetto ad altri strumenti di cooperazione riguarda tutto il territorio, comprese le aree montane, come confermato dalla preferenza per l'attribuzione alle Unioni di comuni formate in prevalenza da comuni montani delle funzioni di tutela e valorizzazione della montagna e dalla garanzia di mantenimento in capo ai comuni montani aderenti ad Unioni dei benefici loro spettanti. Nella legislazione statale è altresì prevista, e si è incrementata nel corso dell'ultimo decennio, l'incentivazione finanziaria delle Unioni, parametrata alla tipologia ed all'entità delle competenze esercitate³; così come a più riprese è stato confermato l'obbligo per le regioni di prevedere propri incentivi all'esercizio associato delle funzioni comunali con un preciso vincolo di preferenza per le Unioni.

Nel corso del tempo la legislazione nazionale si è arricchita di nuove disposizioni, anche di carattere puntuale, aventi ad oggetto l'organizzazione politica ed amministrativa delle Unioni e le modalità di esercizio delle rispettive funzioni e servizi. Pertanto, salva l'autonomia riconosciuta ai comuni circa la decisione di dare vita all'Unione mediante la stipula dell'atto costitutivo e l'approvazione del rispettivo Statuto (art. 32, comma 6 TUEL), una serie di previsioni normative vanno a limitare l'autonoma scelta della definizione dei contenuti di questi due atti, e, in particolare, dello Statuto.

¹ Cfr. art. 1, comma 4, l. 56/2014.

² Ai sensi dell'art. 18-bis del DL 162/219, come modificato dal DL 228 del 2021, nelle more dell'attuazione della sentenza della Corte costituzionale 4 marzo 2019, n. 33, e della conclusione del processo di definizione di un nuovo modello di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni, i termini di cui all'articolo 14, comma 31-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di funzioni fondamentali dei comuni, sono prorogati al 31 dicembre 2023.

³ Nell'anno 2022 lo Stato ha ripartito tra le Regioni, ai sensi dell'art. 53, comma 10, l. 388/2000, oltre 9 milioni di euro, a cui vanno sommati ulteriori 26 milioni di euro in attuazione dello stanziamento previsto dall'art. 1, comma 730, l. 147/2013 e successive modifiche, per il finanziamento dell'esercizio associato delle funzioni comunali da parte delle Unioni.

Se, infatti, per l'atto costitutivo va tenuto conto solo del divieto per i comuni di appartenere a più di una Unione, dettato dall'art. 32, comma 2 TUEL, diverse sono le previsioni da considerare nell'esercizio dell'autonomia statutaria che la legge riconosce ai Comuni (e alle Unioni, una volta costituite: cfr. Art. 32 comma 4 TUEL).

Il primo limite generale è rappresentato dai **principi in materia di ordinamento dei comuni, in quanto compatibili** e non derogati dalla legge 56/2014 (art. 32, comma 4 TUEL). La legge cita, in particolare, i principi riguardanti lo **status degli amministratori, l'ordinamento finanziario e contabile, il personale e l'organizzazione**, ma la previsione si estende anche agli altri principi desumibili dal TUEL. Da questa previsione deriva, in primo luogo, l'applicabilità anche allo Statuto dell'Unione dell'art. 6 del TUEL, che disciplina i **contenuti degli statuti comunali**, indicandone una serie di oggetti obbligatori.

Un secondo limite è costituito dalle disposizioni dettate dal TUEL e da altre norme statali che prescrivono specifici ed **ulteriori contenuti obbligatori per lo Statuto** dell'Unione.

Dall'insieme di questi due elementi è possibile elencare in via schematica i contenuti obbligatori dello Statuto dell'Unione desumibili dalla legislazione statale:

CONTENUTI OBBLIGATORI GENERALI (Art. 6 Tuel):

- **attribuzioni degli organi**
- **forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze**
- **norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e per garantire la presenza di entrambi i sessi nella giunta e negli organi collegiali non elettivi dell'ente degli enti, aziende e istituzioni da esso dipendenti**
- **modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio**
- **Forme della partecipazione popolare e dell'accesso dei cittadini alle informazioni e al procedimento**
- **criteri generali in materia di organizzazione dell'ente**
- **forme di collaborazione con i comuni e la Provincia**
- **forme del decentramento**

CONTENUTI OBBLIGATORI SPECIFICI PER GLI STATUTI DELLE UNIONI (art. 32 Tuel; art. 1 c, 106 l. 56/2014):

- **Composizione dell'Unione, denominazione, sede**

- **Durata dell'Unione**
 - **Composizione e modalità di elezione del Consiglio**
 - **Modalità di elezione del Presidente**
 - **Composizione e modalità di elezione della Giunta**
 - **Modalità di funzionamento degli organi e loro rapporti**
 - **Funzioni svolte dall'Unione**
 - **Risorse dell'Unione**
-

Un terzo limite, anch'esso assai rilevante, è infine rappresentato dalle disposizioni che disciplinano direttamente **organi, funzioni e risorse dell'Unione**, di cui lo Statuto dell'Unione dovrà necessariamente adeguarsi.

Andrà anzitutto rispettato l'art. **32, comma 3 TUEL**, ai sensi quale gli organi dell'unione sono presidente, giunta e consiglio; essi sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti; andrà altresì rispettata la norma che prescrive che il presidente sia scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati, e che i membri del Consiglio siano eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.

Dovrà essere inoltre rispettato l'art. **32, comma 5-ter**, ai sensi del quale Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; così come, in materia di personale, la previsione per cui le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite all'Unione sono conferite dai comuni partecipanti. Per una analisi dettagliata di queste prescrizioni, si rinvia ai capitoli successivi.

1.2 Le Unioni nella legislazione regionale

Il quadro normativo materia di Unioni si compone anche di una articolata disciplina legislativa regionale, che nel corso del tempo si è arricchita di contenuti incidenti sull'autonomia locale, come già visto per la legislazione statale. Il contenuto prescrittivo di questa normazione varia

nell'intensità: mentre alcune leggi regionali si limitano al recepimento di quanto già previsto dalla legislazione statale, altre, pur facendo ampio rinvio allo Statuto dell'Unione, contengono norme volte a orientare l'autonomia statutaria alle esigenze di rappresentatività, stabilità, continuità ed efficienza nell'esercizio delle funzioni e garanzia per il personale impiegato nella gestione associate. Vi sono infine leggi regionali da contenuto più ampio ed articolato, tendente a specificare con legge regionale le regole essenziali di organizzazione e funzionamento degli organi politici dell'Unione e a dettare disposizioni volte direttamente a garantire la continuità e la stabilità dell'ente. A quest'ultima categoria si ascrivono non solo le regioni a statuto speciale, forti della loro maggiore competenza legislativa in materia di ordinamento locale, ma anche alcune regioni a statuto ordinario. Dell'esistenza di questa variegata legislazione ha preso atto lo stesso legislatore statale nel momento in cui ha previsto che, per quanto non disciplinato dall'art. 32 TUEL (in particolare, dai già richiamati commi 3, 4 e 5-ter) i "**principi di organizzazione e funzionamento eventualmente disposti con legge regionale**" sono previsioni al cui rispetto sono tenuti gli statuti delle Unioni di comuni, assieme alle **soglie demografiche** per la loro costituzione ed alla disciplina regionale degli **ambiti territoriali ottimali** di esercizio delle funzioni associate (art. 1 comma 106 l. 56/2014).

Qui di seguito si elencano i principali riferimenti normativi regionali di interesse per la redazione degli statuti delle Unioni:

- **Abruzzo: l.r. 143/1997, art. 9**
- **Calabria: l.r. 15/2006, art. 4; l.r. 43/2011, art. 2**
- **Emilia-Romagna: l.r. 21/2012, artt. 19-20**
- **Friuli Venezia-Giulia: l.r. 21/2019 (Comunità e Comunità di montagna), artt. 9-17**
- **Lombardia: l.r. 19/2008, art. 18**
- **Marche: l.r. 35/2013, art. 2 (Unioni montane); l.r. 44/2012, art. 1**
- **Molise: l.r. 1/2016, artt. 6-7**
- **Piemonte: l.r. 11/2012, art. 4**
- **Puglia: l.r. 34/2014, art. 7**
- **Sardegna: l.r. 2/2016, art. 7**
- **Toscana: l.r. 68/2011, artt. 24-37**
- **Trentino Alto Adige: l.r. 2/2018, art. 37**
- **Umbria: l.r. 10/2015, art. 7**
- **Valle d'Aosta : l.r. 6/2014 (Unités des Communes Valdôtaines)**
- **Veneto: l.r. 18/2012, art. 4; r.l. 40/2012, art. 4 (Unioni montane)**

Va rilevato che in alcuni limitati casi le previsioni regionali, anche di regioni a statuto ordinario, sono diverse da quanto previsto dalla normativa nazionale. Questa eventuale discrepanza non

elide, tuttavia, l'obbligo per i comuni di osservare la legislazione regionale vigente, che fino ad eventuale dichiarazione di illegittimità è da considerarsi pienamente efficace e valevole come limite all'autonomia statutaria dei comuni e delle Unioni costituite da comuni facenti parte di quella Regione.

Capitolo 2. Verso la costruzione dello Statuto dell'Unione

2.1. Gli elementi costitutivi dell'Unione

Lo Statuto, in quanto atto fondamentale del nuovo Ente, deve indicare **i comuni che compongono l'Unione**, delimitarne **l'ambito territoriale** di attività, in aderenza ai contenuti dell'atto costitutivo e nel rispetto della legislazione regionale, e indicarne la **denominazione e la sede**. Lo statuto deve altresì dettare disposizioni sullo **stemma** ed il **gonfalone** dell'Unione.

Di solito gli statuti prevedono che gli organi dell'Unione possano riunirsi in tutte le sedi comunali, o prevedono la regola della rotazione nell'utilizzo delle sedi (se praticabile).

Nello statuto può anche essere regolata la procedura di **adesione di nuovi comuni**. In tal modo si potrà prevedere, oltre alla deliberazione del Consiglio dell'Unione, a cui la legge statale assegna la competenza alle modifiche statutarie, l'approvazione da parte di tutti i consigli comunali aderenti, tenendo conto che la modifica della composizione dell'Unione incide su un elemento costitutivo della stessa ed è quindi preferibile sia oggetto di deliberazione anche da parte dei Consigli dei comuni originariamente aderenti.

È possibile accompagnare la disciplina della procedura di adesione con norme regolatrici dei suoi effetti e degli eventuali adempimenti successivi, così come indicare tra gli obiettivi dell'ente la promozione dell'adesione di nuovi comuni, se questo è l'orientamento che si vuole indicare. In tale sede si possono indicare preferenze sull'adesione di comuni (per es. escludendo quelli non contermini) ed anche richiamare il rispetto degli ambiti territoriali ottimali definiti dalla Regione.

Si tenga conto che la legislazione regionale contiene spesso una disciplina relativa alla dimensione minima demografica delle Unioni, dettata per quelle a cui aderiscono comuni soggetti all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali (obbligo, come già detto, attualmente sospeso), e che spesso la Regione subordina quantomeno parametrata l'accesso ai contributi regionali in base alla dimensione dell'ente; tutti aspetti che, oltre a costituire elementi imprescindibili di valutazione in sede di costituzione o modificazione della composizione dell'Unione, possono costituire oggetto di previsioni o specificazioni nello Statuto.

Esempi di previsioni statutarie:

Art. ... Istituzione dell'Unione

1. In attuazione dell'art. 32 del Decreto Legislativo 18/8/2000 n. 267 [e della Legge Regionale ...] è costituita tra i Comuni di,, l'UNIONE DEI COMUNI ".....", di seguito denominata "Unione".
2. L'ambito territoriale dell'Unione coincide con quello dei Comuni che la costituiscono.

3. L'Unione ha sede presso il Comune di..... I suoi organi ed uffici possono rispettivamente riunirsi ed essere situati anche in sede diversa, purché ricompresa nell'ambito del territorio che la delimita.
4. L'Unione può dotarsi, con deliberazione del Consiglio, di un proprio stemma la cui riproduzione ed uso sono consentiti previa autorizzazione del Presidente.

Art. ... Adesione di nuovi comuni all'Unione

1. [L'Unione favorisce l'adesione di nuovi Comuni [di norma] contermini]. L'adesione di nuovi comuni all'unione, deliberata dai rispettivi Consigli Comunali con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie, è subordinata alla espressa modifica del presente Statuto approvata dai Consigli Comunali dei Comuni già aderenti con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie, su proposta del Consiglio dell'Unione approvata a maggioranza assoluta [oppure: con le medesime procedure].
2. L'adesione ha in ogni caso effetto a partire dall'anno solare successivo a quello di approvazione delle modifiche apportate allo Statuto dell'Unione [oppure: dalla data di esecutività dell'ultima delibera di approvazione della modifica statutaria].
[L'adesione dovrà prevedere una congrua remunerazione dei costi iniziali affrontati dall'Unione per l'avvio dei servizi].

1.2 Durata, scioglimento e recesso

Poiché l'Unione è ente associativo, lo statuto deve specificare **la durata** dell'Unione. Attualmente la legislazione statale non prevede una durata massima, né minima: la durata può essere stabilita **a tempo indeterminato**, salvo scioglimento (soluzione molto diffusa); **oppure può essere stabilito un termine di durata**, che **si consiglia comunque non inferiore ai 10 anni**. Il tal caso potrà essere comunque indicata già nello statuto la possibilità di una proroga della durata dell'Unione, da approvare con la stessa procedura prevista per le nuove adesioni (delibere dei consigli comunali e del Consiglio dell'Unione).

La legge statale non prevede come contenuto necessario dello Statuto la disciplina della procedura di **scioglimento**, comunque imprescindibile se la durata dell'Unione è prevista a tempo indeterminato, ma consigliabile anche nel caso di una durata prestabilita, **per regolare i profili successori tra l'Unione e i comuni**.

Una disciplina dello scioglimento dell'Unione è molto spesso prevista come contenuto necessario dello statuto nella **legislazione regionale**, che a volte detta anche norme procedurali e principi e criteri da osservare nella definizione degli aspetti successori. Occorre pertanto prestare particolare attenzione, nella stesura di questa parte dello Statuto, a quanto disposto dalla legge regionale.

La presenza di una **disciplina statutaria** che individui specifiche **condizioni procedurali e temporali per il recesso di singoli comuni** e regoli i suoi **effetti, sia sugli organi, sia sulle risorse umane e finanziarie dell'ente**, a garanzia degli impegni assunti e della continuità dei rapporti di lavoro, può senz'altro costituire un valido strumento per garantire la stabilità istituzionale dell'Unione, anche laddove manchino disposizioni di legge regionale che lo prevedano come contenuto obbligatorio e che lo disciplinino. Si possono prevedere sia termini di preavviso, sia che il recesso non possa essere deliberato prima di un certo periodo di tempo. Lo stesso dicasi per il **recesso di uno o più comuni aderenti dal conferimento di singole funzioni e servizi** (circostanza che è opportuno prevedere e regolare, anche in caso di mancanza di espresso obbligo legislativo).

Esempi di previsioni statutarie:

Art. ... Durata dell'Unione e scioglimento

1. L'Unione ha durata fino al ----- . Entro il termine del -----, salvo il diritto di recesso di cui alla successiva art..., i Comuni deliberano sull'eventuale prosecuzione dell'Unione, con le maggioranze richieste per l'approvazione dello Statuto ed il recepimento da parte del Consiglio dell'Unione.

Oppure:

1. L'Unione è costituita a tempo indeterminato.

2. Lo scioglimento dell'Unione – nei casi e nei limiti consentiti dalla legislazione nazionale e regionale - è disposto, su proposta del Consiglio dell'Unione, con conformi deliberazioni di tutti i Consigli Comunali dei Comuni aderenti recepite dal Consiglio dell'Unione, adottate con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie, nelle quali si disciplinano: a) la decorrenza dello scioglimento, che non potrà avere efficacia che a partire dal anno successivo all'adozione delle deliberazioni consiliari di scioglimento; b) le modalità del subentro dei Comuni aderenti nei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo all'Unione; c) la destinazione delle risorse strumentali ed umane dell'Unione nel rispetto di quanto stabilito in materia dalla legge nazionale e regionale.
3. A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a ritornare nella piena titolarità delle funzioni e dei compiti precedentemente conferiti, si accollano le quote residue di competenza dei prestiti non ancora estinti e succedono all'Unione in tutti i rapporti attivi e passivi, in proporzione alla quota di riparto stabilita in riferimento ad ogni singola funzione o servizio.

Art. ... Recesso dall'Unione e dai conferimenti di funzioni e servizi

1. Ogni Comune partecipante all'Unione può recedere unilateralmente, con deliberazione consiliare adottata con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie.
2. Il recesso deve essere deliberato entro il mese di ed ha effetto a decorrere dall'esercizio finanziario successivo. Dal medesimo termine ha luogo la caducazione dei componenti degli organi dell'Unione rappresentanti dell'ente receduto.
3. In caso di recesso di uno o più Comuni aderenti, ogni Comune recedente ritorna nella piena titolarità dei servizi conferiti all'Unione perdendo il diritto a riscuotere qualsiasi quota dei trasferimenti pubblici maturati dall'Unione con decorrenza dal termine di cui al precedente comma.
4. Gli organi dell'Unione provvedono alla modifica di Regolamenti o altri atti deliberativi assunti dall'Unione eventualmente incompatibili con la nuova dimensione dell'ente.
5. Salvo diverso accordo tra i Comuni facenti parte dell'Unione, tutti i mezzi ed il personale apportati dal Comune che recede ritornano nelle disponibilità dello stesso.

Oppure:

Il consiglio dell'Unione, nel prendere atto del recesso, sulla scorta di una opportuna valutazione organizzativa dei servizi da prestarsi a seguito del recesso, può prevedere

che l'eventuale personale conferito all'Unione dal Comune recedente debba essere riassegnato al Comune stesso oppure che il recedente si faccia carico degli eventuali maggiori oneri che l'Unione debba affrontare per effetto del recesso.

6. Il Comune che delibera di recedere dall'Unione rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio e sui beni dell'Unione costituiti con contributi statali o regionali.

7. Le controversie che insorgano tra Unione e un Comune recedente sono decise da una commissione arbitrale composta dal Presidente dell'Unione, dal Sindaco del Comune interessato e da un esperto nominato dal Presidente del Tribunale di ...

Oppure:

Se valutato necessario e/o su richiesta del Comune che recede, il Consiglio dell'Unione delibera la nomina di un Commissario liquidatore. La proposta di piano di liquidazione formulata dal Commissario deve essere approvata dal Consiglio dell'Unione con maggioranza qualificata. Le spese del Commissario sono poste a carico del Comune che recede se è lo stesso che ne ha fatto richiesta di nomina.

2.2. Finalità, funzioni dell'Unione e modalità conferimento

Mentre la definizione delle **finalità** a cui mira l'istituzione dell'Unione è lasciata al libero esercizio dell'autonomia locale (lo statuto, sul punto, potrà far riferimento a obiettivi generali o specifici, in base alle circostanze), è contenuto necessario dello Statuto quello delle **funzioni dell'Unione**.

Generalmente negli statuti si prevede la possibilità che i comuni affidino all'Unione **qualsiasi funzione o servizio** di propria competenza, indicando in via di prima istituzione solo **le funzioni ed i servizi di prima attivazione**, e per i successivi, disciplinando la **procedura di conferimento**.

Un riferimento alle funzioni fondamentali quali funzioni da gestire in via prioritaria appare tuttora necessario se all'Unione partecipano comuni soggetti all'obbligo di esercizio associato. È poi necessario richiamare espressamente come funzioni ad attivazione prioritaria le funzioni che la legge regionale assegna direttamente alle Unioni, o laddove comunque la legge regionale esprima un favor per il loro esercizio in forma associata.

Lo Statuto deve decidere **se ammettere conferimenti di tutti i comuni o anche solo di parte di essi**, in che misura ed eventualmente per quali funzioni (cd. funzioni «a geometria variabile»). Nel compiere tale scelta occorre prestare particolare attenzione alle eventuali disposizioni di legge regionale che regolino questo aspetto, in linea generale o più spesso come condizione per l'accesso ai contributi.

Lo statuto può prevedere se subordinare l'attivazione di nuovi servizi ed il trasferimento di nuove funzioni ad una **analisi di fattibilità** organizzativa e di sostenibilità finanziaria del servizio da parte dei comuni e dell'Unione.

Sia per le funzioni ed i servizi di prima attivazione, sia per i successivi conferimenti di funzioni, l'operatività del conferimento all'Unione richiede obbligatoriamente dei passaggi attuativi, non essendo sufficiente l'approvazione dello Statuto.

Ciò può farsi con la approvazione di **convenzioni attuative**, stipulate tra l'Unione ed i comuni, che per ciascuna funzione o servizio associato definiscono puntualmente le funzioni conferite e le relative modalità organizzative e risorse (quindi anche la specificazione delle modalità di **ripartizione delle spese**, se si vogliono derogare o integrare i criteri generali previsti in statuto), oppure con **delibere dei singoli comuni e successive delibere di recepimento da parte del Consiglio dell'Unione**, comprensive sempre degli elementi sopra indicati. Ciò vale anche per le funzioni che in base alla legislazione regionale sono esercitate dalle Unioni, perché il trasferimento nel loro esercizio va regolato nelle modalità.

Molto importante è che gli atti di attuazione dei conferimenti chiariscano esattamente **quali eventuali funzioni o atti si intendono lasciati alla competenza dei comuni**; la regola generale dovrebbe essere infatti quella secondo cui, una volta conferita una funzione o un servizio, tutte le decisioni che lo riguardano sono adottate in via esclusiva dagli organi dell'Unione (cd. **integralità del conferimento**).

A seguito del trasferimento delle funzioni, l'Unione diviene titolare di tutte le risorse occorrenti alla loro gestione e ad essa direttamente competono le annesse tasse, tariffe e contributi sui servizi dalla stessa gestiti, ivi compresa la loro determinazione, accertamento e prelievo nei limiti di quanto previsto dalla legge vigente. In via generale, le competenze prima riconducibili agli organi dei singoli Comuni sono ricondotte alla responsabilità esclusiva degli organi collegiali e monocratici dell'Unione.

In questa parte dello Statuto dovrà essere regolato anche l'eventuale attivazione di **gestioni associate con comuni esterni all'Unione o altre Unioni**, ai sensi dell'art. 32, comma 2 TUEL (Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni) ed eventuali condizioni organizzative e finanziarie che si vogliono porre all'attivazione di queste convenzioni. Pi in generale, nello Statuto si potrà comunque fare riferimento anche alla collaborazione con altri enti, come la Provincia/Città metropolitana (se l'Unione è istituita in territorio metropolitano, tali previsioni dovranno tener conto di quanto già previsto nello Statuto della Città metropolitana in merito al rapporto tra essa e le Unioni).

Esempi di previsioni statutarie:

Art. ... Finalità, funzioni e compiti dell'Unione

1. L'Unione persegue le seguenti finalità:
2. I Comuni possono attribuire all'Unione l'esercizio di ogni funzione amministrativa propria o ad essi delegata, nonché la gestione, diretta o indiretta – anche mediante

partecipazione ad enti, associazioni, aziende speciali, istituzioni, società di capitali a prevalente partecipazione pubblica – di servizi pubblici locali per i quali la legge non obblighi a forme diverse.

Sono affidate all'Unione dei Comuni tutte le competenze amministrative concernenti la gestione unitaria delle funzioni e dei servizi sotto indicati: (...)

3. Possono essere attribuite, a seguito di apposita delibera dei rispettivi Consigli comunali, le altre funzioni ed i servizi di seguito indicati: (...)

4. Il trasferimento delle competenze si perfeziona mediante una deliberazione di recepimento da parte dell'Unione. Nelle delibere di cui al comma precedente sono disciplinati i profili organizzativi per il trasferimento di ciascuna funzione o servizio ed i rapporti finanziari tra gli enti.

5. L'Unione può gestire ulteriori funzioni trasferite da singoli comuni aderenti o esterni all'Unione, previa regolazione dei rapporti giuridici ed economici tra l'Unione e tali Comuni conferenti le funzioni

Oppure:

Il conferimento, delle funzioni e servizi si perfeziona con l'approvazione da parte dei Consigli Comunali dei Comuni conferenti e del Consiglio dell'Unione di una convenzione, previa analisi che identifichi e valuti i costi e i benefici del conferimento medesimo, sia per i singoli Comuni che per l'Unione. La convenzione da sottoscrivere formalmente deve, in ogni caso, prevedere: a) il contenuto della funzione o del servizio conferito; b) criteri relativi ai rapporti finanziari tra gli enti; c) gli eventuali trasferimenti di risorse umane, finanziarie e strumentali; d) la periodicità ed i contenuti delle informazioni da fornire ai Comuni; e) l'eventuale durata, nel caso in cui la durata medesima non coincida con quella dell'Unione e che non potrà, comunque, essere inferiore a cinque anni; f) le modalità del recesso ed i relativi effetti risarcitori e sanzionatori.

6. L'Unione può stipulare accordi o convenzioni, ai sensi del Testo Unico, finalizzate alla gestione in forma associata di servizi con altri Comuni non facenti parte della stessa o con altre Unioni, purché tali servizi attengano a quelli conferiti e non vadano a scapito della loro funzionalità. In tali casi i corrispettivi devono essere quantificati tenendo conto di una congrua remunerazione dei costi diretti, indiretti e generali.

Capitolo 3. Gli organi di governo dell'Unione

3.1. Il Consiglio

Per quanto concerne la composizione, le modalità di elezione e le competenze del Consiglio, occorre ricordare quanto già detto a proposito del necessario rispetto della legislazione statale e regionale. Se la prima, infatti, detta alcune indicazioni fondamentali sulla composizione (nel Consiglio devono essere rappresentati tutti i comuni aderenti e devono essere rappresentate le minoranze) e, tramite il rinvio ai principi valevoli per i comuni, sulle competenze del Consiglio, sono le leggi regionali a dettare, spesso, indicazioni più specifiche sia sulla composizione che sulle modalità di elezione del Consiglio.

Le indicazioni seguenti vanno quindi confrontate con quanto previsto dalla legge regionale.

In genere, negli statuti delle Unioni la rappresentanza di tutti i comuni e delle minoranze è garantita attraverso la **elezione da parte di ciascun Consiglio di almeno tre consiglieri, due di maggioranza ed uno di minoranza**. Nello Statuto andranno indicati i **termini e le modalità di elezione** dei consiglieri. Non è indispensabile garantire la rappresentanza di tutti i gruppi consiliari presenti nel Consiglio.

Elemento da tenere in considerazione nella fase di individuazione della disciplina inerente all'elezione del consiglio è quello del principio della parità di genere. Numerose possono essere le modalità mediante cui riequilibrare il "genere predominante" in consiglio. Alcune soluzioni suggerite sono quelle di introdurre criteri di priorità in sede di votazioni disgiunte per l'elezione dei consiglieri di maggioranza e opposizione, l'introduzione della doppia preferenza di genere o meccanismi correttivi.

Il numero dei consiglieri per comune può essere identico, oppure può essere prevista una **distribuzione differenziata in base alla dimensione della popolazione** (4 o 5 consiglieri per i comuni maggiori). È comunque sconsigliabile un numero troppo elevato di consiglieri, anche laddove non previsto per legge regionale un numero massimo di componenti, perché rischia di portare a problemi di raggiungimento del numero legale.

Diffusa nella prassi è la **presenza all'interno dei Consigli comunali dei Sindaci** quali **membri di diritto (o del solo Presidente dell'Unione)**. Quando non previsti come componenti del Consiglio, i sindaci ed i membri della Giunta dell'Unione spesso è garantita **la facoltà di partecipare alle sedute** del Consiglio senza diritto di voto.

Nello statuto va regolato anche il **rinnovo del Consiglio in seguito ad elezioni** e le conseguenze della mancata elezione dei propri rappresentanti da parte di uno o più comuni, nel rispetto dell'eventuale disciplina legislativa regionale in materia. S'intende infatti che al momento della cessazione del proprio mandato nel comune di appartenenza per i rappresentanti del comune

interviene la **decadenza**. Sempre nello statuto dovranno essere quindi disciplinate anche le conseguenze delle **dimissioni** e la **surroga** dei rappresentanti dimissionari o decaduti.

I Consigli delle Unioni nella prassi si articolano in **gruppi consiliari** formati in base all'appartenenza partitica, anche se non mancano alcune soluzioni originali, come la costituzione di gruppi tematici in relazione alla esigenza di approfondimento di singole materie.

Il Consiglio deve dotarsi di un **regolamento di organizzazione e funzionamento**, che può essere utile anche a stabilire forme di collegamento e comunicazione preventiva con i consigli comunali, in relazione all'approvazione degli atti più importanti. Se si sono conferimenti a geometria variabile, è importante prevedere deliberazioni con astensione dei comuni non interessati.

I Consigli in genere si riuniscono **a cadenza mensile o bimestrale**, in presenza.

Esempi di previsioni statutarie:

Art. ... Composizione del Consiglio

1. Il Consiglio dell'Unione è composto da ... componenti di cui: a) I Sindaci dei Comuni partecipanti all'Unione, quali membri di diritto; b) n° ...Consiglieri comunali, ripartiti tra i comuni aderenti come da seguente schema:
Comune di n. consiglieri di maggioranza...n. consiglieri di minoranza
Comune di n. consiglieri di maggioranza...n. consiglieri di minoranza
2. I Consiglieri sono eletti dai rispettivi Consigli comunali con il sistema del voto limitato con votazione separata tra maggioranza e minoranza.
3. In caso di scioglimento di un Consiglio Comunale i rappresentanti del Comune cessano dalla carica e vengono sostituiti da parte del nuovo Consiglio comunale.
4. Salvo il caso di cui al comma precedente, ogni Consigliere dell'Unione, cessando per qualsiasi altro motivo dalla carica di Consigliere del Comune membro – che costituisce titolo e condizione per l'appartenenza al Consiglio dell'Unione – decade per ciò stesso dalla carica ed è sostituito da un nuovo Consigliere eletto secondo le modalità previste dal presente Statuto.
- 5.

Oppure:

1. Il Consiglio dell'Unione è formato da ... componenti, corrispondenti a tre amministratori per ogni Comune aderente, così individuati: a) il Sindaco del Comune, quale componente di diritto; b) un Consigliere comunale di maggioranza; c) un Consigliere comunale di minoranza.
2. Ogni Consiglio comunale dei Comuni aderenti elegge i propri rappresentanti con voto limitato e separato, in modo da garantire la rappresentanza della minoranza consiliare.

3. Il consigliere dell'Unione, cessando per qualsiasi motivo dalla carica di Consigliere comunale, anche dalla carica presso l'Unione ed è sostituito da un nuovo Consigliere, secondo le modalità previste dal presente Statuto.

Oppure:

1. Il Consiglio dell'Unione è composto da ... Consiglieri individuati tra i componenti dei consigli dei comuni associati, tra cui il Presidente.
2. I Sindaci dei Comuni partecipanti all'Unione sono membri di diritto del Consiglio. I restanti consiglieri sono eletti dai Consigli Comunali dei comuni aderenti in numero di 3, suddivisi in due Consiglieri di maggioranza e uno di minoranza.
3. I Consigli Comunali eleggono con il sistema del voto limitato la rappresentanza della minoranza. In caso di parità di voti viene eletto il consigliere di minoranza che abbia riportato nelle elezioni comunali la maggior cifra individuale. In caso di ulteriore parità prevale il consigliere più anziano.
4. Nel caso in cui il Consiglio Comunale sia espressione di una sola lista elettorale la stessa designa tutti e tre i consiglieri di spettanza del Comune.
5. Il Consiglio dell'Unione adotta un proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.
6. Il regolamento del Consiglio dell'Unione prevede e definisce le funzioni di almeno i seguenti organismi: i gruppi consiliari, le commissioni consiliari, l'ufficio di presidenza.

Art. ... Modalità di elezione del Consiglio, durata in carica, dimissioni e surrogazione

1. I Consigli comunali provvedono, entro quarantacinque giorni dalla seduta dell'insediamento, all'elezione dei propri rappresentanti in seno al Consiglio dell'Unione. I Comuni aderenti dovranno trasmettere al Segretario Generale dell'Unione l'attestazione dell'avvenuta elezione, con provvedimenti esecutivi, dei rappresentanti dei Comuni stessi.
2. La prima elezione dei membri del Consiglio dell'Unione da parte dei Consigli Comunali dovrà tenersi entro dieci giorni dall'entrata in vigore dello Statuto dell'Unione.
3. [Per i Comuni che non provvedano all'elezione dei propri rappresentanti entro il termine di cui al comma uno, in via suppletiva e sino ad eventuale successiva designazione, entrano a far parte del Consiglio dell'Unione, 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. Il Presidente è tenuto a segnalare il caso al Presidente della Giunta Regionale e al Prefetto].

4. Le dimissioni dalla carica di Consigliere, indirizzate per iscritto al Consiglio dell'Unione, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'Ente nell'ordine temporale di presentazione. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci.
5. Decade il Consigliere che, senza giustificato motivo, non intervenga a tre sedute consecutive dei lavori del Consiglio.
6. Il consiglio comunale, cui il Consigliere dimesso o decaduto appartiene, provvede ad eleggere al proprio interno un nuovo Consigliere dell'Unione, mantenendo l'originario rapporto numerico tra maggioranza e minoranza in seno ai propri membri presso il Consiglio dell'Unione.

3.2. La Giunta

In base alla legge statale (e fatte salve eventuali diverse previsioni regionali) la Giunta dell'Unione è formata da **componenti della Giunta dei Comuni** aderenti.

Anche se non obbligatorio, è opportuno la Giunta rappresenti tutti i comuni aderenti, almeno finché la composizione dell'Unione lo rende possibile senza pregiudicarne la funzionalità.

Nella prassi la Giunta è quasi sempre composta da tutti i **Sindaci**. La loro presenza è considerata elemento fondamentale per il buon funzionamento della Giunta dell'Unione, vero e proprio «motore» dell'ente: in gran parte delle Unioni, infatti, essa si riunisce settimanalmente, in presenza, ma spesso anche da remoto.

Negli statuti è spesso prevista **la delega** da parte del sindaco agli assessori (o più spesso al vicepresidente) della loro partecipazione alle singole sedute.

Ai membri della Giunta spettano, in relazione ai rispettivi settori oggetto di delega, i rapporti con i corrispondenti assessori comunali (che nella prassi dei comuni aderenti alle Unioni continuano ad essere nominati anche nei settori trasferiti all'Unione). Sempre ai membri della Giunta dell'Unione spetta, poi, coordinare l'apparato tecnico dell'Unione.

In molte Unioni si affiancano alla Giunta **altri organismi** (cv. **Tavoli o Conferenze degli assessori**), che riuniscono gli assessori comunali competenti per materia, presieduti dal componente che, all'interno della Giunta dell'Unione, ha la delega per quello specifico settore. Essi possono essere

già regolati nello Statuto, oppure in esso ci si può limitare a fissare in **Statuto il principio del coordinamento tra Giunta dell'Unione e giunte comunali**, lasciando poi al regolamento del Consiglio, o anche a deliberazioni della Giunta l'attivazione di questi tavoli o conferenze.

Esempi di previsioni statutarie:

Art. Composizione della Giunta.

1. La Giunta dell'Unione è composta dal Presidente dell'Unione che la presiede e dai Sindaci dei comuni aderenti. Il Sindaco può delegare un assessore del proprio Comune a sostituirlo a singole sedute della Giunta.
2. Gli Assessori dell'Unione restano in carica per l'intera durata del loro mandato amministrativo.
3. La cessazione per qualsiasi causa della carica di Sindaco nel Comune di provenienza determina la contestuale decadenza dall'ufficio di componente della Giunta dell'Unione.

Oppure:

1. La Giunta dell'Unione è composta dai Sindaci dei Comuni aderenti all'Unione e: a) da ... assessori per ciascun Comune con popolazione superiore a ... abitanti; b) un assessore per ciascun Comune con popolazione fino a... abitanti.
2. Il Presidente dell'Unione nomina gli assessori su indicazione dei Sindaci dei Comuni che costituiscono l'Unione e ne dà comunicazione al Consiglio dell'Unione nella prima seduta successiva alla nomina. In ipotesi di mancata indicazione provvede in ogni caso il Presidente. I componenti sono scelti garantendo la presenza di entrambi i sessi tra i componenti della Giunta, in conformità a quanto previsto dall'art. 6, comma 3, del D. Lgs. 267/2000.
3. Il Presidente può revocare un assessore, con le procedure previste per la revoca dei componenti delle giunte comunali.
4. Gli assessori dell'Unione decadono con il Presidente e possono essere rinominati. In caso di dimissioni o di decadenza di un assessore, il Presidente provvede alla surroga con un rappresentante dello stesso Comune del dimissionario.

Art. ... Competenze della Giunta

1. La Giunta Collabora con il Presidente nell'amministrazione dell'Unione.

2. Il Presidente affida ai singoli componenti il compito di sovrintendere ad un particolare settore di amministrazione o a specifici progetti.

3. La Giunta adotta collegialmente gli atti a rilevanza esterna che non siano dalla legge o dal presente Statuto direttamente attribuiti alla competenza del Consiglio, del Presidente e di altri organi ovvero al direttore, al segretario ed ai dipendenti ai quali siano state attribuite le funzioni di direzione di aree, servizi o uffici.

3.3. Il Presidente

In base alla legge statale, il Presidente dell'Unione deve essere un **Sindaco**. Le modalità di elezione e la durata del mandato sono rimessi all'autonomia statutaria degli enti.

Presidente (e a volte anche il **Vicepresidente**, salvo che non si preveda la nomina da parte del Presidente) vengono generalmente **eletti dal Consiglio dell'Unione** a maggioranza qualificata, in ossequio ai principi in materia di ordinamento comunale. Si può tuttavia prevedere anche un **criterio di rotazione** nella carica, se si vuole assicurare già da principio che tutti i sindaci svolgano questo ruolo.

L'importanza e la complessità dei compiti assegnati al Presidente dell'Unione – di mediazione degli interessi dei comuni e loro rappresentanza nelle sedi sovracomunali; di impulso all'ulteriore sviluppo dei servizi associati; di coordinamento e sovrintendenza dell'apparato amministrativo, formato da personale proveniente dalle diverse realtà comunali – portano a suggerire un **mandato** di durata adeguata e/o di prevedere l'immediata rieleggibilità. Si tratta infatti di un ruolo di grande importanza, per l'impulso che il Presidente deve dare allo sviluppo dei servizi associati ad alla garanzia di una equilibrata rappresentanza degli interessi del territorio. Per questo motivo, il sistema della «rotazione» va attentamente ponderato nella sua convenienza.

In ogni caso gli organi di governo dell'Unione restano in carica solo finché mantengono la carica nel comune di appartenenza. Nel caso vi fossero tornate elettorali differenziate temporalmente, si deve provvedere al rinnovo dei rappresentanti dei Comuni interessati alle elezioni, quindi anche al Presidente.

Lo statuto deve regolare le conseguenze dell'eventuale voto di sfiducia - se previsto in statuto - del Consiglio al Presidente, della sua decadenza, dimissioni o impedimento permanente.

Esempi di previsione statutaria:

Art. Elezione del Presidente dell'Unione.

1. Nel corso della sua prima seduta il Consiglio dell'Unione elegge, a maggioranza assoluta dei componenti, il Presidente dell'Unione tra i Sindaci dei Comuni che la

costituiscono. In caso di parità, la votazione viene immediatamente ripetuta. In caso di parità è eletto Presidente il Sindaco del Comune più popoloso.

2. Il presidente resta in carica sino alla scadenza del suo mandato di Sindaco. Si provvede ad elezione del Presidente nel caso di rinnovo generale di almeno il 50% delle amministrazioni aderenti.

Oppure:

1. Il Presidente dell'Unione ha durata pari alla metà di quella degli organi dei comuni aderenti all'Unione ed è quindi soggetto a nuova nomina ogni due anni e sei mesi; nelle more dell'elezione, funge da Presidente il Sindaco più anziano di età. 2. I Sindaci dei Comuni appartenenti all'Unione assumono a turno la carica di Presidente dell'Unione.

Oppure:

1. La Presidenza dell'Unione è esercitata a turno da ciascuno dei Sindaci dei Comuni associati ed ha durata annuale con decorrenza dall'inizio di ciascun anno solare. La Giunta dell'Unione stabilisce il calendario delle Presidenze, tenendo conto della durata del mandato delle Amministrazioni comunali associate.

Art. ... Funzioni del Presidente e del Vicepresidente

1. Il Presidente rappresenta l'Unione, convoca e presiede la Giunta e il Consiglio, sovrintende all'espletamento delle funzioni attribuite all'Unione e garantisce la coerenza tra indirizzi generali e settoriali. Sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi e alla esecuzione degli atti. Svolge altresì le altre funzioni attribuite dalla legge ai Sindaci, compatibili con la natura dell'Unione.

2. In caso di assenza o impedimento del Presidente le funzioni sono esercitate dal Vice Presidente. 3. Entro sessanta giorni dall'assunzione della carica il Presidente, sentita la Giunta, presenta al Consiglio le linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato.

Capitolo 4. L'organizzazione amministrativa dell'Unione

4.1. I criteri generali di organizzazione

In materia di organizzazione, seguendo i principi vevoli per i comuni, lo statuto dell'Unione deve limitarsi a fornire **criteri generali di organizzazione**, lasciando la restante disciplina al **regolamento sull'ordinamento interno degli uffici e dei servizi**, di competenza della Giunta dell'Unione. Auspicabile è il richiamo in Statuto del principio della **collaborazione tra comuni e Unione** nello svolgimento di tutte le attività conferite all'Unione, inteso come a) impegno a dotare l'Unione delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie al suo funzionamento b) raccordo tra le strutture dell'Unione e le strutture comunali anche mediante l'istituzione di apposite **sedi di coordinamento**.

Nello statuto si possono indicare criteri di preferenza circa **l'organizzazione delle funzioni o dei servizi in forma associata** oppure indicare tutti i possibili modelli (ufficio presso l'Unione composto da personale trasferito o comandato, ufficio unico con personale dell'Unione e personale dei comuni, delega ad un comune da parte dell'Unione).

Per quanto riguarda la collocazione organizzativa dei servizi associati, Alla sede principale possono affiancarsi **sedi decentrate**, sia per avvicinare i servizi ai cittadini sia per una distribuzione del carico organizzativo tra i comuni aderenti; si può prevedere che gli uffici dell'Unione possono essere istituiti in qualsiasi sede comunale; si può prevedere l'articolazione dell'Unione in veri e propri **sub-ambiti**, per una differenziazione dei servizi offerti nelle diverse aree del territorio. Sul punto, occorre tener conto anche di quanto disposto eventualmente la legislazione regionale, che può prevedere criteri di organizzazione e di articolazione in più sub-ambiti dell'Unione.

Per quanto riguarda le figure di raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione, l'Unione per legge deve avere un **Segretario** individuato dal Presidente tra i segretari dei comuni aderenti. L'incarico quindi è doveroso, così come è obbligatorio procedere a questa nomina. Si tratta di una figura di cruciale importanza, che tuttavia secondo la legge attualmente non può percepire un compenso aggiuntivo per questo compito. Facoltativa è invece la previsione di una figura di coordinamento (**Direttore, Coordinatore**) con contratto a tempo determinato, scelto tra i dipendenti o fuori dalla dotazione organica.

Molto frequente nella prassi, ed a volte normata negli statuti, è l'istituzione di tavoli di coordinamento tecnico tra i responsabili degli uffici dei comuni ed i responsabili degli uffici dell'Unione.

Esempi di previsioni statutarie:

Art. Criteri generali di organizzazione

1. L'assetto organizzativo è improntato a criteri di autonomia operativa ed economicità di gestione, nel rispetto dei principi di professionalità e di responsabilità per il perseguimento degli obiettivi programmatici stabiliti dagli organi di governo.
2. Gli organi dell'Unione individuano gli obiettivi prioritari dell'ente e ne definiscono i processi di controllo in grado di misurare il livello di conseguimento.
3. L'azione amministrativa tende al costante avanzamento dei risultati riferiti alla qualità dei servizi e delle prestazioni, alla rapidità ed alla semplificazione degli interventi, al contenimento dei costi, all'estensione dell'ambito di fruizione delle utilità sociali prodotte a favore della popolazione dell'Unione.

Art. Principi in materia di ordinamento degli uffici

1. L'Unione provvede alla determinazione del proprio assetto organizzativo, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa, con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni e dei compiti ad essa assegnati.
2. L'organizzazione s'ispira a criteri di autonomia, funzionalità, economicità di gestione.
3. Il personale dell'Unione è organizzato in base ai principi di responsabilità, flessibilità, valorizzazione dell'apporto individuale, qualificazione professionale.

Art. Organizzazione degli uffici e dei servizi

1. Il Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce le regole o caratteristiche del sistema di decisione e direzione dell'ente, specificando le finalità e le caratteristiche essenziali dei ruoli di direzione e determinando le responsabilità attribuite ai responsabili di servizio.
2. Il Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi è approvato con deliberazione della Giunta nel rispetto dei criteri generali desumibili dal presente Statuto.

Art. ... Principio di collaborazione

1. L'Unione realizza con i Comuni ogni forma di collaborazione organizzativa idonea a rendere la reciproca azione più efficace, efficiente ed economica. A tal fine, adotta iniziative dirette ad assimilare ed unificare i diversi metodi e strumenti di esecuzione dell'attività amministrativa tra i Comuni partecipanti.

Art. ...Sub-ambiti

1. I sub-ambiti sono finalizzati a consentire un'organizzazione dei servizi dell'Unione più flessibile in relazione alle specificità territoriali e dimensionali dei Comuni aderenti. Le decisioni relative ad un sub-ambito sono assunte dagli organi dell'Unione, come definiti dal presente statuto. Tutte le attività ricollegabili ad un sub-ambito sono previste nella pianificazione gestionale e finanziaria dell'Unione. La sede di riunione del sub-ambito coincide con la sede dell'Unione.

Art. Direttore dell'Unione

1. La Giunta può istituire la Direzione generale dell'Unione.
2. Il Presidente dell'Unione nomina il Direttore generale, scegliendolo anche tra dirigenti e funzionari della Pubblica Amministrazione.
3. Le norme che regolano il rapporto del Direttore generale con l'Unione, comprese le modalità per la nomina e la revoca, sono stabilite dal regolamento degli uffici e dei servizi.
4. Il Direttore generale dell'Unione, secondo i criteri stabiliti dal regolamento relativo all'organizzazione degli uffici e dei servizi, provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'Unione, secondo le direttive impartite dal Presidente, ed inoltre sovrintende alla gestione, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza, rispondendo direttamente dei risultati conseguiti.
5. Il Direttore generale esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo Statuto o dai regolamenti o conferitagli dal Presidente dell'Unione, tra cui anche la direzione gestionale di uno o più settori organizzativi dell'Unione.

4.2. Il personale dell'Unione

In base alla legge, statale, l'Unione opera con le risorse umane ad essa conferite dai Comuni: quindi opera anzitutto con personale comandato, distaccato o trasferito dai comuni partecipanti. Non è però escluso che l'Unione possa (soprattutto in un'ottica di futuro sviluppo) avvalersi

anche di personale proprio, sia pur nel rispetto dei limiti alla spesa di personale previsti dalla legge.

Nello statuto possono essere indicati criteri generali relativi all'utilizzo del personale del comune, oltre ad eventuali ulteriori disposizioni richieste dalla legislazione regionale; può essere indicato un principio di preferenza per il trasferimento integrale del personale, o fatto piuttosto riferimento agli istituti già indicati del comando o distacco e della mobilità volontaria.

Esempi di previsioni statutarie:

Art. ... Personale dell'Unione

1. L'Unione ha una sua dotazione organica costituita dalle risorse umane trasferite dai Comuni aderenti o da altri enti il cui fabbisogno viene pianificato ed attuato. Il personale dipendente è assegnato ai settori e ai servizi secondo criteri di funzionalità e flessibilità operativa, nonché in relazione alla programmazione strategica ed operativa approvata per il periodo di riferimento.
2. L'Unione può avvalersi dell'opera del personale dipendente reclutato ai sensi della normativa vigente in materia o comandato dai Comuni che ne fanno parte, con le modalità stabilite dal regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi.
3. Nel caso di scioglimento dell'Unione, o qualora cessi lo svolgimento da parte dell'Unione di determinati servizi o funzioni già conferite, il personale comandato o trasferito dai Comuni all'Unione rientra nei ruoli organici dei Comuni di provenienza, nel rispetto comunque delle normative applicabili agli enti locali e dei vincoli di bilancio degli stessi.
4. Al personale dell'Unione si applica la normativa vigente per il personale degli enti locali.

4.3. Le risorse dell'Unione

In base alla legge, l'Unione opera con le risorse ad essa conferite dai Comuni. Lo statuto deve indicare le funzioni «e le corrispondenti risorse». Ciò significa che il criterio che deve guidare la ripartizione delle spese è quello della copertura integrale delle stesse con **risorse trasferite da parte dei comuni**, per i quali l'Unione è «ente di servizio».

La legge comunque garantisce all'Unione **gli introiti** derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Le Unioni percepiscono inoltre **i contributi** previsti in base alla legislazione statale e regionale e possono essere destinatarie di finanziamenti specifici relativi ai servizi ed alle funzioni di cui sono titolari.

Di queste fonti di entrata occorre tener conto nella relativa sezione dello Statuto, insieme ai criteri generali relativi all'organizzazione economico-finanziaria dell'ente e dei suoi rapporti con i comuni partecipanti.

La decisione più importante che spetta allo Statuto è infatti costituita dai criteri di **riparto della spesa** dei servizi/funzioni esercitati dall'Unione. La scelta dei criteri di riparto della spesa non può prescindere dalla valutazione della sostenibilità finanziaria (per l'Unione e per i singoli Comuni aderenti) del criterio proposto o adottato e dalla considerazione della natura della funzione/servizio in questione. A differenti tipi di servizi e funzioni possono associarsi, infatti, differenti criteri di riparto della spesa.

I criteri di riparto della spesa possono essere fondati su **quote capitarie fisse** (quota uguale per ciascun comune) o sul **costo per abitante**, o combinazioni di queste. Lo statuto può limitarsi a prevedere un contributo fisso annuale alle spese di funzionamento dell'ente da parte dei comuni, regolati sulla base dei parametri prescelti, e poi rinviare agli atti di conferimento la definizione dei criteri specifici di copertura della spesa.

Esempi di previsioni statutarie:

Art. ... Finanziamento dell'Unione

1. L'Unione ha un proprio patrimonio ed autonomia finanziaria, nell'ambito delle leggi sulla finanza pubblica locale, fondata sulla certezza di risorse proprie e trasferite.

2. All'Unione competono:

- gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e da altre entrate afferenti sui servizi ad essa affidati; - le quote di contributi che lo Stato e la Regione erogano o assegnano a favore dell'Unione.

3. I Comuni sono tenuti a versare all'Unione la quota relativa alla copertura del reperimento delle risorse dell'Unione per la gestione corrente e per gli investimenti.

4. La compartecipazione finanziaria dei singoli Comuni è determinata entro il 30 giugno dell'anno precedente l'esercizio finanziario di impegno, sulla base di parametri costituiti da:

- numero degli abitanti rilevati al 31 dicembre dell'anno precedente all'esercizio finanziario in cui si redige il bilancio;

- estensione del territorio comunale;
- singole funzioni o servizi trasferiti;
- proposte della Giunta dell'Unione per nuove funzioni e nuovi servizi.

Oppure:

4. Comuni sono tenuti a considerare nella propria programmazione finanziaria tutti i costi strutturali iscritti nel bilancio dell'unione. Eventuali contribuzioni a favore dell'Unione potranno essere considerate contabilmente nei rispettivi bilanci al mero fine di ridurre le quote di contribuzione annua a carico dei comuni senza compromettere l'assetto strutturale della sostenibilità dei costi nelle programmazioni degli anni successivi.

5. Ogni deliberazione relativa al conferimento di funzioni e servizi all'Unione deve prevedere la redazione di un progetto di fattibilità indicante le risorse umane, strumentali e finanziarie che saranno impegnate.

APPENDICE N. 1 - SCHEMA DI STATUTO

Lo schema che segue intende fornire, a titolo esemplificativo, una **traccia per l'articolazione e la definizione**, secondo l'analisi compiuta nei capitoli precedenti, dei **contenuti necessari** (sottolineati nel testo) ed **eventuali** dello Statuto dell'Unione. Lo schema va comunque verificato alla luce di quanto previsto dalla rispettiva legislazione regionale, laddove contenga ulteriori e/o diverse disposizioni sui contenuti obbligatori dello Statuto e in merito alla disciplina dei singoli argomenti in esso trattati. I titoli assegnati alle varie parti ed articoli sono meramente indicativi, potendo essere utilizzate diverse denominazioni.

- TITOLO I – ELEMENTI COSTITUTIVI E FINALITA' DELL'UNIONE

Art. .. - Istituzione dell'Unione [denominazione, composizione, ambito territoriale, sede, stemma; eventuale articolazione del territorio in sub-ambiti]

Art. .. - Finalità e ruolo dell'Unione [obiettivi generali dell'ente associativo, principi ispiratori, ambiti di intervento]

Art. .. - Durata dell'Unione [durata, eventuale proroga laddove a tempo determinato, procedura di scioglimento ed adempimenti conseguenti]

Art. .. - Adesione di nuovi Comuni [procedura di ingresso di nuovi comuni e adempimenti conseguenti; eventuale indicazione del criterio della promozione di nuove adesioni]

Art. .. - Recesso dall'Unione [condizioni, termini e procedura di recesso; adempimenti successivi; conseguenze del recesso sui rapporti finanziari tra Unione e comuni e sulle eventuali convenzioni regolatrici delle singole funzioni e servizi conferiti]

Art. .. - Funzioni dell'Unione [indicazione generale delle funzioni e dei servizi per il cui esercizio associato l'Unione si istituisce; eventuale esercizio di funzioni anche per conto di comuni esterni, mediante convenzione]

Art. ... - Modalità di conferimento delle competenze all'Unione [procedura di conferimento: deliberazioni o convenzioni, contenuti obbligatori. Conferimento da parte di tutti i comuni o solo alcuni di essi: condizioni e limiti. Recesso da singoli conferimenti: procedura ed effetti sui rapporti con l'Unione].

Art. ... - Modalità di organizzazione e gestione delle funzioni e dei servizi conferiti [criteri generali di organizzazione e gestione]

Art. ... - Modalità di ripartizione spese ed entrate [criteri generali, da integrare eventualmente con ulteriori criteri in occasione del conferimento di ciascuna funzione/servizio]

- TITOLO II - ORGANIZZAZIONE DI GOVERNO

Art. ... – Organi dell’Unione [organi necessari ed eventuali altri organi di raccordo tra Unione e comuni]

Art. ... - Composizione ed elezione del Consiglio dell’Unione [numero dei seggi, modalità di ripartizione tra i comuni aderenti; termini e procedure di elezione e conseguenze in caso di mancata elezione]

Art. ... - Competenze del Consiglio [da individuare tenendo conto, in quanto compatibili, dei principi in materia di comuni. Specificare eventuali atti riservati ai consigli dei comuni]

Art. ... - Presidenza del Consiglio [ove prevista come figura diversa dal Presidente dell’Unione, tenendo conto dei principi in materia di ordinamento dei comuni]

Art. ... - Diritti e doveri dei componenti organi di governo dell’Unione [tener conto, in quanto compatibili, dei principi in materia di ordinamento dei comuni]

Art. ... - Decadenza e dimissioni dei componenti del Consiglio dell’Unione [tener conto, in quanto compatibili, dei principi in materia di ordinamento dei comuni]

Art. ... - Garanzia delle minoranze e controllo consiliare [tener conto, in quanto compatibili, dei principi in materia di ordinamento dei comuni]

Art. ... - Regolamento per il funzionamento del Consiglio [tener conto, in quanto compatibili, dei principi in materia di ordinamento dei comuni]

Art. ... – Elezione, durata in carica e cessazione del Presidente dell’Unione [modalità di elezione e durata in carica, cause di cessazione anticipata]

Art. ... - Funzioni e competenze del Presidente [tener conto, in quanto compatibili, dei principi in materia di ordinamento dei comuni e le specifiche disposizioni contenute nella l. 56/2014 sulle funzioni attribuibili al Presidente dell’Unione]

Art. ... - Vicepresidente dell’Unione [se previsto, da regolare in base ai principi in materia di ordinamento dei comuni, in quanto compatibili]

Art. ... Composizione e nomina della Giunta [tener conto di quanto previsto dalla legislazione e dai principi in materia di ordinamento dei comuni, in quanto compatibili]

Art. ... - Funzioni e compiti della Giunta [tener conto, in quanto compatibili, dei principi in materia di ordinamento dei comuni; regolare i rapporti con le Giunte dei comuni aderenti]

Art.Altri eventuali organi [inserire eventuali altri organi come Ufficio di Presidenza, Conferenze degli assessori, altri organi di raccordo politico tra Unione e Comuni]

- TITOLO III – ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE

Art. ... Principi della partecipazione

Art. ... Istituti della partecipazione [individuare gli istituti che si intendono applicare, tenendo conto dei principi in materia di ordinamento dei comuni, in quanto compatibili]

Art. ... Diritto di informazione ed accesso agli atti e partecipazione ai procedimenti

- TITOLO IV - ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

Art. ... - Principi in materia di ordinamento degli uffici [principi generali e rinvio a regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi]

Art. ... - Organizzazione degli uffici e dei servizi [gestione interna o esternalizzata, eventuale articolazione decentrata dei servizi e degli uffici, che laddove dia luogo ad una articolazione territoriale in sub-ambiti dell'ente, con specifica organizzazione, potrà essere ulteriormente disciplinata in un titolo apposito]

Art. ... - Personale dell'Unione [modalità di messa a disposizione del personale dei comuni, personale acquisito dall'Unione]

Art. ... - Segretario dell'Unione [tener conto di quanto previsto dalla legislazione statale]

Art. Direttore/Coordinatore dell'Unione [da inserire se previsto]

Art. Altri eventuali organi tecnico-amministrativi [inserire qui organi di raccordo interno come il comitato di direzione o la conferenza dei responsabili dei servizi, o di raccordo con i comuni, come coordinamenti dei responsabili dei servizi e/o conferenza dei segretari]

Art. ... - Servizi pubblici locali [criteri specifici di organizzazione e gestione dei servizi pubblici conferiti]

Art. ... - Principi di collaborazione [principi in ordine alla collaborazione tra Unione, comuni aderenti ed eventuali comuni esterni affidatari di funzioni e servizi in convenzione]

- TITOLO V - RISORSE E CONTABILITA'

Art. ... Finanze dell'Unione

Art. ... Bilancio e programmazione finanziaria

Art. ... Ordinamento contabile e servizio finanziario

Art. ... Revisione economica e finanziaria

Art. ... Affidamento del servizio di tesoreria

Art. ... Controllo di gestione

- TITOLO VI - NORME TRANSITORIE E FINALI

[in questa sezione andranno inserite, a titolo esemplificativo, le norme relative alla prima costituzione degli organi dell'Unione, alla decorrenza dei primi conferimenti, alle norme regolamentari applicabili alle funzioni dell'Unione fino ad autonoma disciplina, all'entrata in vigore dello Statuto]

APPENDICE N. 2 - LINK UTILI A RACCOLTE DI STATUTI E SCHEMI DI ATTI

- **Dipartimento degli affari interni e territoriali (Raccolta ufficiale degli statuti delle Unioni)**
<https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/statuti>
- **Abruzzo**
[Servizi associati | Regione Abruzzo](#)
- **Emilia-Romagna**
<https://wwwservizi.regione.emilia-romagna.it/autonomie/gestioni-associate/>
- **Friuli-Venezia Giulia (Pagina dedicata agli statuti delle comunità di montagna)**
http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Forme_Collaborative/comunita_di_montagna/#n0
- **Lazio**
[Regione Lazio | AUTONOMIE LOCALI-UNIONE DEI COMUNI](#)
- **Liguria**
[enti locali - enti locali - Regione Liguria](#)
- **Lombardia**
[Community Lombarda per le Gestioni Associate e Fusioni di Comuni \(regione.lombardia.it\)](#)
- **Marche**
[Enti Locali e Pubblica Amministrazione \(regione.marche.it\)](#)
- **Molise**
[Regione Molise - Enti territoriali - Unioni di Comuni](#)
- **Puglia (Portale sistema Puglia)**
https://www.sistema.puglia.it/portal/pls/portal/sispuglia.DYN_ATTIVA_PROGINT.SHOW?p_arg_names=id&p_arg_values=26&p_arg_names=paginate&p_arg_values=NO
- **Sardegna**
https://www.sardegnaautonomie.it/enti?f%5B0%5D=field_ente%3A396
- **Toscana**
[Unioni di Comuni - Regione Toscana](#)
- **Veneto**
[Associazionismo fra enti locali - Regione del Veneto](#)