

# **RACCOLTA DEI PARERI DEL MINISTERO DELL'INTERNO**



### **1. Quorum necessario per l'approvazione delle modifiche allo statuto dell'Unione.**

Le disposizioni recate dall'art.32, modificato dalla legge n.56/14 che accentua l'autonomia delle Unioni, e dall'art.6, comma 4, del T.U.O.E.L., appaiono applicabili in sede di prima approvazione dello statuto delle unioni. In particolare, il richiamato art.32, al comma 6, contiene un rinvio implicito alle disposizioni del T.U.O.E.L. stabilendo espressamente che "l'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie", mentre il comma 4 dello stesso articolo demanda al consiglio dell'Unione le successive modifiche dello Statuto.

*Parere del 18 dicembre 2019*

### **1. Organo competente ad approvare le modifiche allo statuto dell'Unione**

In seguito all'adesione di un nuovo comune a un'unione di comuni, costituita precedentemente alla riforma dettata dalla L. 56/2014, spetta solo al consiglio dell'unione medesima, e non anche ai consigli dei comuni ad essa associati, deliberare l'opportuna modifica del proprio statuto, ai sensi dell'art.32, comma quarto TUEL, introdotto dalla suddetta L. 56/2014. Come è noto, l'art.32, comma quarto TUEL, introdotto dalla suddetta L.56/2014, stabilisce: «4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione». Rispetto a quanto l'art.32 TUEL stabiliva in precedenza, l'attuale specificazione che le delibere dei consigli dei comuni associati sono indispensabili (solo) per la prima approvazione dello statuto dell'unione, perché alle successive modifiche può provvedere il Consiglio dell'unione medesima, induce a ritenere che il legislatore della riforma ha voluto accentuare l'autonomia dell'unione, rispetto ai comuni associati, oltre che semplificare e rendere più celeri gli adempimenti amministrativi per la modifica dello statuto dell'unione. In tal senso, la lettera e la ratio del vigente art.32 TUEL consentono di concludere che nel caso di sopravvenuta adesione di un nuovo comune, all'unione già istituita, spetta al Consiglio dell'unione medesima deliberare l'opportuna modifica dello statuto.

*Parere dell'8 Gennaio 2016*

### **2. Procedura di scioglimento dell'unione**

In assenza di una più specifica disciplina statutaria o regionale, il commissario preposto ex art.141 TUEL alla gestione di un'unione di comuni ne delibera anche lo scioglimento, nominando il liquidatore, in caso di recesso di tutti i comuni associati alla medesima unione. Nella fattispecie, devono osservarsi le disposizioni dettate dal codice civile per le persone giuridiche private che, per giurisprudenza consolidata, sono applicabili anche alle persone giuridiche pubbliche, in assenza di disposizioni speciali. In proposito si premette che, secondo risalente giurisprudenza, "il fenomeno dell'estinzione e della successione di una persona giuridica pubblica è regolato dai principi generali tratti, rispettivamente e nell'ordine: dalle norme di diritto pubblico positivo che regolano casi simili o analoghi concernenti le persone giuridiche pubbliche; dalla disciplina dettata dal codice civile negli art.27-34 per le persone giuridiche private; dalla disciplina infine disposta dallo stesso codice civile per regolare la successione mortis causa delle persone fisiche" (Cass., 3 ottobre 1959, n.2642; Cass., 29 gennaio 1956, n.4014, nonché Cass., Sez. un. 8 marzo 1986, n.1551, per la quale gli artt.27 e ss. c.c. e gli artt. 11 e ss. disp.att. c.c. sono «norme applicabili anche alle persone giuridiche pubbliche in assenza di disposizioni speciali»). Come è noto, peraltro, l'art.1, comma 1-bis L. 241/1990 prevede che «La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente». In relazione al quadro giuridico sopra delineato, e non essendo stata evidenziata una disciplina più specifica, occorre concludere che il Commissario della suddetta unione dovrà deliberare, nell'esercizio dei poteri del Consiglio già conferitigli con il noto decreto ministeriale ex art.141 TUEL del 13 marzo 2013, lo scioglimento dell'ente e la relativa nomina del liquidatore, a causa dell'evidenziato recesso della totalità dei comuni associati.

*Parere del 2 dicembre 2015*

In seguito alla delibera del consiglio di un'unione di comuni, con la quale si è disposto lo scioglimento volontario dell'ente, che nel frattempo, tuttavia, non ha rispettato i termini previsti per l'approvazione del rendiconto di gestione (art.227 TUEL) e del bilancio (art.141, primo comma lett. C TUEL), spetta al medesimo consiglio dell'unione nominare, come previsto dallo statuto, il liquidatore dell'ente. A quest'ultima incombenza può eventualmente provvedere, in caso di necessità, anche il commissario eventualmente nominato dal Ministro dell'Interno, ai sensi degli artt. 2 e 141, ultimo comma TUEL. Come insegna la giurisprudenza "il provvedimento di soppressione di una persona giuridica, anche se pubblica, non vale a segnare la fine della stessa, ma serve soltanto a determinare il passaggio ad una fase particolare in cui deve provvedersi alla sorte dei beni che facevano parte del suo patrimonio ed alla definizione dei rapporti giuridici pendenti" (così, Cass., 10 gennaio 1959, n.41; Cass., 18 aprile 1977, n.1419; Cass., sez. un., 8 marzo 1986, n.1551; Cass., 1 giugno 1993, n.6099; Cass., sez. un., 30 giugno 1999, n. 361; Cass., sez. lav., 7 maggio 2003, n.6940).

*Parere del 2 novembre 2015*

### **3. Presidenza del Consiglio e delle Commissioni consiliari dell'Unione**

Nelle unioni di comuni, con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il Presidente della Giunta dell'unione non può rivestire anche la carica di Presidente del Consiglio dell'unione. Il lavoro e le funzioni svolte dai consiglieri, in seno al Consiglio dell'unione, possono essere coordinati e/o presiedute solo da un soggetto con uguale qualifica. Le commissioni o gruppi di lavoro "misti", che lo statuto dell'unione può eventualmente istituire tra consiglieri dell'unione e soggetti ad essa esterni, non possono confondersi con le commissioni consiliari, avendo diversa natura giuridica. Come è noto il principio di separazione tra la carica di Sindaco e quella di presidente del Consiglio comunale, che è sotteso al dettato dell'art.39 TUEL, specie per i comuni superiori a 15.000 abitanti, impedisce opportunamente che lo stesso soggetto eserciti, da un lato le funzioni di Presidente dell'organo esecutivo "controllato" (Giunta), e dall'altro quelle di Presidente dell'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo (Consiglio). Sembra doversi escludere che le commissioni incardinate in seno al Consiglio e cioè composte da consiglieri dell'unione, possano essere presiedute da soggetti "esterni" ovvero da chi non rivesta la carica di consigliere dell'unione. Sotto quest'ultimo profilo, d'altronde, è richiamabile il noto principio per il quale il Presidente degli organi collegiali, specie se di natura politico-amministrativa, è un "primus inter pares", cioè è scelto tra coloro che rivestono, in genere, uguale qualifica.

*Parere del 22 Luglio 2015*

### **4. Rappresentanza dei Comuni in seno al Consiglio dell'unione**

I consiglieri dimissionari di un comune rimangono nell'incarico in seno al consiglio dell'unione dei comuni sino al rinnovo dei nuovi organi dell'ente sciolto. Secondo l'art.141, comma 5, del T.U.O.E.L. 267/2000, i consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti. Il Consiglio di Stato ha rimarcato la valenza generale della norma, precisando che 'a permanenza in carica è la regola, mentre la decadenza - come nell'ipotesi di scioglimento per mafia di cui all'art.143 del testo unico citato- costituisce l'eccezione' (Consiglio di Stato, Sez. I, parere 10 luglio 2000, n.666). Secondo il medesimo orientamento, lo scioglimento del consiglio, in assenza di una previsione statutaria, non incide sul mandato elettivo di secondo grado, che resterà pleno iure esercitato sino alla nomina dei nuovi rappresentanti.

*Parere del 6 Marzo 2009*

## **5. Rappresentanza delle minoranze all'interno delle Unioni di Comuni.**

L'art.32, comma 5, del T.U.E.L. prevede che nelle Unioni dei Comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni e, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi. La norma dispone, altresì, che il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'Ente. Quest'ultima norma va peraltro coordinata con la disposizione di cui al comma 3 dello stesso articolo, che impone la garanzia della rappresentanza della minoranza. Al riguardo, essendo il diritto della rappresentanza delle minoranze sancito legislativamente, si ritiene che esso vada comunque salvaguardato, tant'è che il Ministero dell'Interno aveva fornito indicazioni in tal senso con circolare n.10/2000 dell'8.11.2000 elaborata con riferimento alle comunità montane, ma applicabile anche alle unioni (attesa la parziale identità di disciplina prevista per entrambe), con la quale veniva chiarito che il limite numerico massimo stabilito per l'organo assembleare può essere superato in eccesso negli stretti limiti in cui ciò si rendesse necessario per assicurare la partecipazione delle minoranze consiliari in seno all'assemblea comunitaria. Tale indirizzo ermeneutico è stato ritenuto pienamente condivisibile anche dal Consiglio di Stato il quale, con il parere n.1506/03, reso dalla Sez. I il 29.1.2003, ha confermato l'interpretazione tesa ad attribuire, in ultima analisi, una valenza prevalente al principio della garanzia della rappresentanza delle minoranze, con la conseguenza di reputare non applicabile al Consiglio il limite quantitativo fissato dall'art.37 del T.U.E.L. nei soli casi in cui, per l'entità demografica dell'ente, verrebbe ad essere pregiudicata l'attuazione di tale principio.

*Parere del 7 Agosto 2008*

## **6. Circa la legittimità di una disposizione statutaria che prevede la figura del delegato del Presidente dell'Unione**

La norma statutaria che preveda la possibilità per il presidente di un'unione di comuni di delegare la propria carica ad un consigliere del suo comune o ad un consigliere membro del consiglio comunitario elude la ratio dell'art. 32 D. Lgs. 267/2000. Tale disposizione statutaria, infatti, non risulterebbe legittima sotto il profilo soggettivo, in quanto le funzioni di presidente verrebbero svolte da un soggetto che, sebbene amministratore locale, non ricopre la carica elettiva di sindaco, in disaccordo con il citato art. 32 comma 3 TUOEL in base al quale lo statuto deve prevedere che il presidente dell'unione sia scelto tra i sindaci dei comuni interessati. La previsione di una delega della carica di presidente offrirebbe aspetti di criticità anche sotto il profilo oggettivo, in quanto si realizzerebbe, con un atto unilaterale e permanente sino a revoca,

un trasferimento di tutte le competenze proprie del presidente. Ciò risulterebbe in contrasto con l'istituto della delega che, secondo i principi generali, ha ad oggetto alcune competenze relative a specifiche funzioni o settori di attività. Da ultimo si segnalano le questioni di compatibilità e sovrapposizioni di funzioni con la figura del vice presidente dell'unione, ove prevista dallo statuto di riferimento. L'intenzione del Legislatore è quella di configurare il presidente dell'unione quale organo necessario dell'ente, il quale deve però coincidere con uno dei sindaci dei comuni aderenti all'unione, mentre gli "altri organi" devono essere composti esclusivamente da assessori o consiglieri dei comuni associati, attraverso una elezione indiretta. Posto quindi che la norma individua gli organi che nell'unione devono essere presenti, con un criterio di tipicità soggettiva, e tenuto conto che non vige un sistema di elezione diretta degli organi stessi, all'autonomia statutaria è consentito indicare le modalità con le quali addivenire alla costituzione dei predetti organi rappresentativi, presumibilmente con il ricorso alla riunione congiunta dei sindaci che procederanno all'elezione del presidente, degli assessori, che nomineranno a loro volta i componenti dell'organo esecutivo, dei consiglieri, che eleggeranno i propri rappresentanti nell'assemblea dei comuni, tenendo presente che degli organi collegiali dell'unione dovranno far parte anche le rappresentanze delle minoranze. Alla luce di tali considerazioni, si osserva che prevedere la possibilità per il presidente di delegare la propria carica ad un consigliere del suo comune o anche ad un consigliere membro del consiglio comunitario, possa eludere la ratio del citato art. 32 connessa al rilievo dato all'identità degli amministratori ivi individuati, e, testualmente, la previsione – ritenuta inderogabile – che le relative funzioni presidenziali debbano essere svolte da uno dei sindaci dei comuni aderenti.

*Parere dell'8 marzo 2006*

## **7. L'Organo di revisione**

La nomina del revisore delle Unioni è disciplinata dal disposto di cui all'articolo 234 del testo unico n.267 del 2000 "3-bis. Nelle unioni di comuni che esercitano in forma associata tutte le funzioni fondamentali dei comuni che ne fanno parte, la revisione economico-finanziaria è svolta da un collegio di revisori composto da tre membri, che svolge le medesime funzioni anche per i comuni che fanno parte dell'unione. Le seguenti attività possono essere svolte dalle unioni di comuni in forma associata anche per i comuni che le costituiscono, con le seguenti modalità: a) ..... c) le funzioni dell'organo di revisione, per le unioni formate da comuni che complessivamente non superano 10.000 abitanti, sono svolte da un unico revisore e, per le unioni che superano tale limite, da un collegio di revisori;". Tali norme non si sono perfettamente combinate tanto che, a livello

dipartimentale, si è sentita l'esigenza di renderle conciliabili attraverso le due circolari n.57782 del 2013 e n.75738 del 2014. Per la determinazione del compenso del revisore dell'Unione è vigente il disposto di cui all'articolo 241, comma 5, del testo unico 267 del 2000 "Per la determinazione del compenso base di cui al comma 1 spettante al revisore della comunità montana ed al revisore dell'unione di comuni si fa riferimento, per quanto attiene alla classe demografica, rispettivamente, al comune totalmente montano più popoloso facente parte della comunità stessa ed al comune più popoloso facente parte dell'unione.". Al riguardo, si richiama, oltre le norme di riferimento, la delibera n.16 del 13 giugno 2017 con la quale anche la Corte dei Conti Sezione Autonomie, tra l'altro, ha precisato che "il legislatore non ha inteso stabilire un tetto minimo al compenso dei revisori, privilegiando, da un lato, l'interesse dell'ente ad una prestazione qualificata, garantita dalle modalità di scelta del revisore e, dall'altro, quello al contenimento della spesa pubblica mediante limiti massimi al corrispettivo;" e che "l'interesse ad un adeguato corrispettivo trova le proprie garanzie nell'ambito del sistema come finora delineato (e nel rispetto dei principi stabiliti dall'ordinamento) e si realizza, allo stato della normativa, mediante lo strumento contrattuale - ove sia possibile la determinazione concordata del compenso (pur nei limiti massimi fissati dalla legge) - o in sede giudiziaria qualora la remunerazione fissata unilateralmente dall'ente appaia incongrua."

*Parere 14 Dicembre 2022*