

# PAPER LABORATORIO DI APPROFONDIMENTO

# GOVERNANCE, RECESSO, SCIOGLIMENTO DELLE UNIONI DI COMUNI IN LOMBARDIA

RICOGNIZIONE (DAGLI STATUTI) SULLA REGOLAZIONE IN TEMA DI STABILITÀ DELL'ENTE

LABORATORIO DI APPROFONDIMENTO (COD. GEN17006)

**10 NOVEMBRE 2017** 

Ricerca promossa da Éupolis Lombardia per incarico della Giunta regionale della Regione Lombardia

Paper "Governance, Recesso, Scioglimento delle Unioni di Comuni in Lombardia" (Cod. Éupolis Lombardia GEN17006).

Giunta regionale della Regione Lombardia Gruppo di lavoro tecnico: A. Bernini, R. Penzo, M. Cagnetta Dirigente responsabile: L. Dainotti

Éupolis Lombardia

Dirigente di riferimento: F. Matone Project Leader: A. Dal Bianco Gruppo di ricerca:

A. Dal Bianco, Éupolis Lombardia; F.C. Rampulla, DSPS - Università degli Studi di Pavia; A. Venturi, DSPS - Università degli Studi di Pavia; G.C. Ricciardi, DSPS - Università degli Studi di Pavia; A. Guazzi, DSPS - Università degli Studi di Pavia; Studenti del Corso di Diritto regionale e degli Enti locali (in ordine alfabetico): T. Alabardi, F. Battista, G. Bilello, E. Consoli, E. Depaoli, F. Margaroli, A. Negrini, E. Pezzuolo, N. Pisani, E. Reggiani, V. Tacchinardi, A. Tesi, R. Testa, E. Tunzi.

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

#### **Éupolis Lombardia**

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione via Taramelli 12/F - Milano www.eupolislombardia.it

Contatti: generale o del project leader o coordinatore Éupolis Lombardia

#### **Indice**

Parte I – Il problema della stabilità delle Unioni di Comuni nell'attuale dimensione normativa e applicativa

- 1. AUTONOMIA STATUTARIA E STABILITÀ DELLE UNIONI DI COMUNI: PROFILI GIURIDICI
  - 1.1. L'AUTONOMIA STATUTARIA DELLE UNIONI DI COMUNI: NATURA, ESTENSIONE, CARATTERI
  - 1.2. DINAMICHE DELL'INSTABILITÀ NELLE UNIONI DI COMUNI
- 2. LE FUNZIONI DELLE UNIONI DI COMUNI TRA LEGISLAZIONE NAZIONALE E NORMAZIONE REGIONALE
  - 2.1. L'ESERCIZIO ASSOCIATO DI FUNZIONI COMUNALI NELLA NORMATIVA NAZIONALE
  - 2.2. LE FUNZIONI DELLE UNIONI DI COMUNI NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
  - 2.3. LE FUNZIONI DELLE UNIONI DI COMUNI NEGLI STATUTI. ALCUNE ESEMPLIFICAZIONI
- 3. RICOGNIZIONE NORMATIVA E MODELLI STATUTARI. IL CASO DELLE UNIONI DI COMUNI DELLE PROVINCE DI BERGAMO, BRESCIA, MANTOVA E VARESE
  - 3.1. LE UNIONI DI COMUNI IN PROVINCIA DI BERGAMO
    - 3.1.1. DATI DI CONTESTO
    - 3.1.2. LA DISCIPLINA DELLA GOVERNANCE
    - 3.1.3. LA DISCIPLINA DELLO SCIOGLIMENTO
    - 3.1.4. LA DISCIPLINA DEL RECESSO
    - 3.1.5. MODELLI REGOLATORI DI RECESSO, SCIOGLIMENTO E *GOVERNANCE* NEGLI STATUTI DELLE UNIONI DI COMUNI BERGAMASCHE
  - 3.2. LE UNIONI DI COMUNI IN PROVINCIA DI BRESCIA
    - 3.2.1. DATI DI CONTESTO
    - 3.2.2. LA DISCIPLINA DELLA GOVERNANCE
    - 3.2.3. LA DISCIPLINA DELLO SCIOGLIMENTO
    - 3.2.4. LA DISCIPLINA DEL RECESSO
    - 3.2.5. MODELLI REGOLATORI DI RECESSO, SCIOGLIMENTO E GOVERNANCE NEGLI STATUTI DELLE
  - 3.3. LE UNIONI DI COMUNI IN PROVINCIA DI MANTOVA
    - 3.3.1. DATI DI CONTESTO
    - 3.3.2. LA DISCIPLINA DELLA GOVERNANCE

- 3.3.3. LA DISCIPLINA DELLO SCIOGLIMENTO
- 3.3.4. LA DISCIPLINA DEL RECESSO
- 3.3.5. MODELLI REGOLATORI DI RECESSO, SCIOGLIMENTO E *GOVERNANCE* NEGLI STATUTI DELLE UNIONI DI COMUNI MANTOVANE
- 3.4. LE UNIONI DI COMUNI IN PROVINCIA DI VARESE
  - 3.4.1. DATI DI CONTESTO
  - 3.4.2. LA DISCIPLINA DELLA GOVERNANCE
  - 3.4.3. LA DISCIPLINA DELLO SCIOGLIMENTO
  - 3.4.4. LA DISCIPLINA DEL RECESSO
  - 3.4.5. MODELLI REGOLATORI DI RECESSO, SCIOGLIMENTO E *GOVERNANCE* NEGLI STATUTI DELLE UNIONI DI COMUNI VARESINE

PARTE II – MODELLI, BUONE PRASSI E PROSPETTIVE MIGLIORATIVE NELLA DISCIPLINA STATUTARIA DELLE UNIONI DI COMUNI

- 4. LO STATUTO DELLE UNIONI DI COMUNI: UNA RISORSA NASCOSTA NELLE PIEGHE DELL'ORDINAMENTO
  - 4.1. PREMESSA
  - 4.2. IL RAPPORTO INTERCORRENTE TRA UNIONI E COMUNI. DIFFERENZIALI, POTENZIALITÀ E DECLINAZIONI A GEOMETRIA VARIABILE (CENNI)
  - 4.3. ALCUNE IDEE DI BUON ESERCIZIO DELLA POTESTÀ STATUTARIA. *GOVERNANCE*, SCIOGLIMENTO, RECESSO, DOTAZIONI ORGANICHE E SISTEMI INFORMATIVI.
- 5. Verso una "modellazione" dell'autonomia statutaria delle Unioni di Comuni. Le ipotesi per uno Statuto-tipo
  - 5.1. PREMESSA METODOLOGICA
  - 5.2. LA GOVERNANCE
    - 5.2.1. FLESSIBILITÀ DELLE SOLUZIONI ED ESIGENZE DI EQUILIBRIO NEL RAPPORTO TRA ORGANI
  - 5.3. L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI PROGRAMMATORIE
  - 5.4. IL RECESSO
    - 5.4.1. ANCORA SUL RECESSO DALL'UNIONE DI COMUNI: VARIABILITÀ DELLE SOLUZIONI E CONSEGUENZE DELLA SCELTA
  - 5.5. LO SCIOGLIMENTO
    - 5.5.1. SOLUZIONI PER REGOLARE L'ESITO ESTINTIVO
  - 5.6. CONCLUSIONI. LA "MODELLAZIONE" COME PRELUDIO AL BUON ESERCIZIO DELL'AUTONOMIA STATUTARIA

# GOVERNANCE, RECESSO, SCIOGLIMENTO DELLE UNIONI DI COMUNI IN LOMBARDIA

PARTE I – IL PROBLEMA DELLA STABILITÀ DELLE UNIONI DI COMUNI NELL'ATTUALE DIMENSIONE NORMATIVA E APPLICATIVA

CAPITOLO 1. Autonomia statutaria e stabilità delle Unioni di Comuni: profili giuridici

L'istituto associativo dell'Unione di Comuni ha assunto natura e finalità diversificate con l'incedere del tempo ed il variare dell'assetto ordinamentale delle autonomie<sup>1</sup>, nell'instabile equilibrio finalistico sedimentatosi tra perseguimento delle economie di scala, cioè migliore allocazione endogena ed utilizzazione delle risorse finanziarie ed organiche disponibili, ed ampliamento del novero dei servizi in concreto erogati – o in astratto erogabili – alla cittadinanza dei Comuni associati.

Introdotte dalla legge di riforma delle autonomie locali n. 142 del 1990, le Unioni di Comuni hanno assunto, in prima battuta, il carattere di Ente locale<sup>2</sup> preordinato al perfezionamento del successivo procedimento di fusione dei Comuni inizialmente aderenti<sup>3</sup>. In questa dimensione, l'Unione di Comuni rappresentava un Ente locale intermedio, avente carattere provvisorio e meramente transitorio, rispetto al necessario consolidamento strutturale delle amministrazioni coinvolte da realizzarsi entro i successivi dieci anni<sup>4</sup> mediante procedimento di fusione.

Tuttavia, constatato il mancato raggiungimento dei risultati aggregativi originariamente auspicati<sup>5</sup> – si ritiene a causa dell'imposizione finalistica verso la fusione<sup>6</sup> inizialmente contemplata nella richiamata normativa – il legislatore è intervenuto successivamente attraverso la L. n. 265 del 1999, nonché conseguentemente mediante il D. Lgs. n. 267 del 2000, con l'intento di adeguare la forma associativa all'approccio volontaristico verso l'associazionismo che tuttora la connota<sup>7</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Parla efficacemente di «sequenza decennale dei modelli di Unioni di Comuni», riferendosi all'assenza di un disegno riformatore unitario in materia V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *Federalismi.it*, 2, 2012, p. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Che si tratti di un Ente locale è dimostrato dal tenore letterale degli artt. 2 e 32 del TUEL, benché si fosse già pervenuti in precedenza a tale conclusione, quantomeno in via interpretativa, con L. VANDELLI, *La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive*, in ID. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano 1992, pp. 3 ss., soprattutto pp. 17 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cfr. art. 26, comma 1, della L. n. 142/1990 – abrogata in toto dall'art. 274 del TUEL, approvato con D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – a tenore del quale "In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi".

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Cfr. L.P. TRONCONI, Le Unioni di Comuni: da modulo con originaria tendenza alla stabilizzazione organica ad attuale formula a connotazione funzionale, in crisi di rappresentanza politica, in Fondazione per la Sussidiarietà, 2007, p. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica, Roma 2009, p. 36.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Cfr., ex multis, C. TUBERTINI, Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza, in Ist. Federalismo, 2, 2000, pp. 305 ss., spec. pp. 310 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Cfr. se si vuole, l'ampia ricognizione della disciplina approntata in G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, in *Federalismi.it*, 21, 2015, spec. pp. 12 ss., ove si rende conto del mutamento di paradigma operato dal legislatore nel passaggio dalla "fusione imposta" alla "fusione auspicata".

Del resto, pur nell'attuale vigore di una disciplina tesa alla previsione di forme di gestone associata obbligatoria per i piccoli Comuni<sup>8</sup>, riferita alle funzioni fondamentali<sup>9</sup>, viene ancora lasciato un margine di scelta circa la concreta adozione dello strumento (Unioni di Comuni o convenzione), utilizzabile da parte degli Enti locali – anche non necessariamente sottoposti all'obbligo, perché di dimensioni superiori<sup>10</sup> – sicché tale frangente legittima ad asserire la presenza nella normativa di un mero *favor* del legislatore verso l'Unione di Comuni, quale strumento della cooperazione interlocale, giustificato *a contrario* dai controlli sulla *performance* previsti per il modulo convenzionale<sup>11</sup>.

Nel fare ciò, si è dapprima previsto che l'Unione fosse realizzata al fine di «esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni e di servizi», tradendo l'opzione verso l'interpretazione dell'istituto quale forma associativa "a vocazione generalista", vale a dire propedeutica all'esercizio di una moltitudine di funzioni comunali. In particolare, accedendo all'opinione per cui l'Unione di Comuni si atteggia quale Ente esponenziale anche delle collettività residenti sul territorio dei Comuni partecipanti, si è correttamente sottolineato il carattere tendenzialmente omnicomprensivo dei compiti amministrativi astrattamente trasferibili dai medesimi all'Ente associativo – tale da ricomprendere in sostanza tutte le funzioni comunali, comprese quelle definitivamente conferite al Comune<sup>12</sup> – sino a definirla quale Ente «ontologicamente plurifunzionale, [che] dunque, non può essere costituita per la gestione di una sola funzione o di un solo servizio»<sup>13</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Su cui cfr. 1'art. 14, comma 28, del D.l. n. 78/2010, successivamente convertito in L. n. 122/2010 e s.m.i.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Peraltro trattasi di un obbligo che di anno in anno risulta oggetto di proroga, con la immediata conseguenza di non risultare particolarmente avvertito dalla base comunale.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Le previsioni di base di tale disciplina sono rinvenibili nell'art. 14, commi 28 ss. del D.l. n. 78/2010, successivamente convertito con modificazioni in L. n. 122/2010, come modificato negli anni dal continuo ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Legislatore nazionale.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ci si riferisce a quanto previsto dall'art. 14, comma 31 bis, del richiamato D.l. n. 78/2010, conv. in Legge n. 122/2010 e s.m.i., ai sensi del quale: «Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni». Giova rammentare la non assimilabilità tra i due modelli di amministrazione, di carattere "strutturale" per quanto attiene all'Unione di Comuni, ascrivibile alla c.d. "amministrazione per pacta" per quanto riguarda le convenzioni. Sui modelli di amministrazione si veda M.C. COLOMBO, F.C. RAMPULLA, L.P. TRONCONI, I modelli di amministrazione nell'evoluzione dei caratteri funzionali dell'azione pubblica, Santarcangelo di Romagna 2007, spec. pp. 31 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Tuttavia, è stato rilevato in dottrina come non sia trasferibile all'Unione il compito delegato ai Comuni con legge regionale, ove il titolo richiamato non preveda espressamente l'esercizio in forma associata. Sul punto cfr. L. VANDELLI, *L'ordinamento delle autonomie locali – Commento alle l. 8 giugno 1990, n. 142, III ed. aggiornata alla l. 3 agosto 1999, n. 265 (Napolitano-Vigneri)*, Rimini 2000, p. 580.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Testualmente P. FORTE, *Art. 32*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova 2006, pp. 189 ss., spec. p. 192.

In seconda battuta, forse prendendo atto del fatto che il tessuto associativo comunale aveva già sperimentato forme di Unione di Comuni anche monofunzionali, l'art. 32 del TUEL è stato modificato introducendo il concetto, per vero più sfumato, di istituzione del governo locale «finalizzata all'esercizio associato di funzioni e di servizi» Segnatamente, nell'attuale regime giuridico, pur rimanendo inalterata la vocazione all'esercizio di più funzioni fondamentali e di molteplici servizi comunali, non risulta illegittima l'Unione di Comuni costituita per la gestione di una sola funzione fondamentale comunale sanche assistita da moduli convenzionali o ulteriori declinazioni e tipologie della gestione in forma associata – purché ammesse dall'ordinamento – in relazione a compiti amministrativi "ulteriori" rispetto a quello gestito tramite l'Unione. Ovviamente legittimità dell'opzione non equivale ad auspicabilità, essendo chiaramente preferibile la costituzione di Unioni di Comuni assegnatarie del più ampio spettro possibile di funzioni e servizi, come del resto confermato anche dalla normativa regionale lombarda sulle gestioni associate di cui alla L.r. n. 19/2008<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Cfr. l'art. 32 del TUEL, il quale attualmente, anche per effetto delle modifiche intervenute a seguito della L. 7 aprile 2014, n. 56, sancisce che: « 1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani. 2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni. 3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, 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. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune. 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. 5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. 5-bis. Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e dall'articolo 4, comma 2, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127. 5-ter. 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. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già

Ebbene, ciò che fin da subito ha caratterizzato l'Unione di Comuni nella trama ordinamentale domestica è, senza dubbio, il fatto di essere dotata di una certa autonomia statutaria, non molto dissimile da quella che assiste i singoli Comuni associati, peraltro ulteriormente estesa all'esito dell'entrata in vigore della Legge 7 aprile 2014, n. 56.

Tale frangente apre ad una serie di considerazioni in ordine al potenziale buon esercizio di tale autonomia, eventualmente piegandola all'esigenza – oggi sempre più pressante, soprattutto in realtà connotate da una forte frammentazione locale, come ad esempio nel caso dell'assetto istituzionale policentrico lombardo<sup>17</sup> – di garantire una certa continuità operativa ed istituzionale dell'Ente associativo.

Tuttavia, quasi in linea pregiudiziale rispetto a tale approdo finalistico, ciò comporta la necessità di ricostruire quali siano effettivamente i limiti della richiamata autonomia statutaria, sia dal punto di vista della sua estensione, sia per quanto attiene ai contenuti obbligatoriamente oggetto delle disposizioni statutarie dell'Unione.

### 1.1 L'autonomia statutaria delle Unioni di Comuni: natura, estensione, caratteri

Come si è accennato poc'anzi, le Unioni di Comuni sono titolari di una potestà normativa peculiare, tale da renderle particolarmente appetibili quale soluzione preordinata alla sperimentazione della cooperazione interlocale tra Enti locali. Tale potestà normativa viene declinata dal legislatore, similmente a quanto previsto per il Comune, nelle classiche potestà statutaria<sup>18</sup> e regolamentare<sup>19</sup>, con la seconda in una posizione di necessario rispetto delle disposizioni introdotte nell'ordinamento a seguito dell'esercizio della prima<sup>20</sup>.

affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni. 6. 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. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse. 7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati. 8. Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5 e 6».

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Cfr. A. BIANCO, La gestione associata tra i piccoli Comuni dopo la "spending review", Santarcangelo di Romagna 2013, p. 62.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> V. *infra*, par. 1.2. e cap. II.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Su cui sia consentito il richiamo a quanto diffusamente rappresentato nel volume G.C. RICCIARDI, A. VENTURI, *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, 2018, in corso di pubblicazione.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Cfr. art. 32, comma 4, del TUEL, ai sensi del quale "L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante

A tale potestà statutaria, riflesso del portato di autonomia<sup>21</sup> di cui sono depositari i Comuni nell'ordinamento delle autonomie<sup>22</sup>, corrisponde una disciplina assai lacunosa del Legislatore, il quale non ha ritenuto di imbrigliare l'attività delle Unioni di Comuni entro norme rigide, lasciando ampio spazio per una moltitudine di declinazioni funzionali complessivamente ammissibili per la medesima forma associativa. Tale aspetto costituisce il tratto peculiare dell'Unione, alla quale si applicano i *«principi previsti per l'ordinamento dei comuni»* benché non di Comuni si tratti ma di un Ente<sup>23</sup> "altro" (eppure costituito in forma associativa da Enti locali) il quale, per via di tale opzione di politica legislativa, ben si attaglia sia alle mutevoli condizioni geomorfologiche del territorio, sia alle differenti esigenze degli amministratori e dei tecnici ivi operanti.

disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni [...]".

<sup>19</sup> Al di là di quanto stabilito dall'art. 32 del TUEL in materia di potestà regolamentare, anche in combinato con l'art. 7, tale prerogativa risulta ampiamente descritta e confermata dall'art. 4, comma 5, della Legge n. 131/2003.

<sup>20</sup> Tale prerogativa, che trova riscontro in svariate disposizioni legislative, è stata recentemente ben descritta da V. ITALIA, *L'efficacia delle leggi*, Milano 2015, p. 60 ove, in merito allo statuto comunale, l'Autore afferma che «ha una funzione di specialità, per così dire, interstiziale, ma esso esprime, sia per le finalità dell'ente sia per le specialità, una particolare efficacia. Essa non si esprime soltanto in riferimento all'ambito territoriale del Comune, ma si esprime nei confronti delle norme comunali regolamentari, che costituiscono, per così dire, le "piccole leggi" del Comune, e tale efficacia è indicata con il vincolo stretto del "rispetto" dei regolamenti in riferimento allo statuto, ed anche in riferimento ai principi fissati dalle leggi. Tutto ciò comporta delle conseguenze sul contenuto dei regolamenti, che non possono contenere qualcosa di contrario, e *neppure di diverso*, rispetto a quanto stabilito nello statuto»: corsivo dell'Autore.

<sup>21</sup> In verità il concetto di autonomia, specialmente in relazione all'accezione concretamente accolta nel dettato costituzionale, non corrisponde ad un paradigma univoco. È stato sottolineato il carattere "relazionale" di tale concetto, derivante dal fatto che «L'autonomia [...] non è una situazione in sé, ma è una situazione all'interno di un rapporto, di una relazione», da parte di A. ROMANO, voce *Autonomia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino 1987, pp. 30 ss.; altri Autori, come V. ITALIA, *Per l'autonomia degli enti locali*, Milano 2007, *passim*, ne hanno valorizzata la dimensione "plurivalente", comunque connessa alle diverse declinazioni del principio di autodeterminazione, soprattutto con riferimento a singole potestà (statuaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, impositiva, di controllo). In ogni caso, per quanto funzionale alla presente trattazione, sia sufficiente considerare come il primo significato riconosciuto al termine sia stato quello corrispondente al concetto di "autonomia normativa": così in M.S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Milano 1959, pp. 356 ss.

<sup>22</sup> Cfr., infatti, V. ITALIA, *Introduzione al nuovo testo unico. Gli statuti, i regolamenti e i piani dei comuni e delle province*, in *Nuova rass. leg. dottr. giur.*, 6, 2006, pp. 695 ss., spec. p. 698, il quale descrive lo Statuto come «il perno, il cuore dell'autonomia».

<sup>23</sup> Anche l'art. 1, comma 4, della L. n. 56/2014 conferma la natura di Ente locale dell'Unione di Comuni, laddove stabilisce che «Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza».

Già nella disciplina posta dal D. Lgs. n. 267 del 2000, peraltro in parte mutuata dalla legislazione precedente, la potestà statutaria dell'Unione trovava la propria giustificazione nella qualificazione della medesima in termini di Ente locale di governo, rappresentativo, in grado di esprimere politiche locali tanto in quanto dotato di organi di governo con poteri di indirizzo politico-amministrativo<sup>24</sup>.

È pacifico, infatti, che l'Unione di Comuni costituisca a tutti gli effetti un Ente pubblico locale di secondo livello – in quanto gli organi non risultano composti da soggetti eletti a suffragio diretto – dotato di un'autonomia derivata dai Comuni che la costituiscono, la cui estensione ed intensità riesce immediatamente influenzata dall'ampiezza del novero di funzioni amministrative trasferite all'esercizio dell'Unione, nonché dalla loro "qualità", vale a dire dal loro impatto sulla gestione del governo di prossimità<sup>25</sup>.

Anche per l'Unione di Comuni vale dunque il principio per cui lo Statuto – rappresentandone la carta fondamentale – costituisce lo *«jus proprium* delle comunità territoriali»<sup>26</sup> rappresentate, conformemente a quanto già affermato per i singoli Enti locali, seppur nell'ambito di una esplicita mediazione connessa alla devoluzione di funzioni all'Ente di secondo livello. Tale assunto comporta che anche il posizionamento nella gerarchia delle fonti<sup>27</sup> possa ritenersi assimilabile<sup>28</sup>, mentre ad essersi diversificata nel tempo è semmai l'estensione dell'autonomia statutaria dell'Unione di Comuni, se non altro in quanto derivata rispetto a quella dei Comuni, nonché destinataria di un'apposita normativa *ad hoc* approntata dal legislatore statale.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Così v. P. FORTE, Art. 32, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, op. cit., p. 190.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Cfr. P. FORTE, op. cit., p. 191.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> L. MAZZAROLLI, Fonte Statuto e fonte regolamento nelle leggi di riforma delle autonomie locali, in Dir. Soc., 1991, pp. 372 ss., spec. p. 374.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> In verità il posizionamento nella gerarchia delle fonti degli Statuti dei Comuni, così come la loro natura e i loro limiti, sono stati oggetto di un ampio confronto sia in dottrina che in giurisprudenza, determinato dal fatto che la Costituzione pare silente rispetto a tale specifico aspetto, differentemente da quanto non si possa dire con riguardo agli Statuti delle Regioni. In verità, si è giunti alla conclusione che occorre l'applicazione congiunta di un duplice criterio, "gerarchico" e di "competenza". Infatti, da un lato, lo Statuto non può che essere annoverato tra le fonti secondarie; dall'altro, è comunque dotato ex lege di una forza superiore rispetto ai regolamenti. Sul punto, dopo un'annosa diatriba anche giurisprudenziale tra giudici amministrativi e giudici ordinari, si è infine pronunciata la Suprema Corte di Cassazione, con la sentenza Cass. Civ., Sez. un., 16 giugno 2005, n. 12868, nello quale lo Statuto è stato qualificato come «[...] atto normativo atipico, con caratteristiche specifiche, di rango paraprimario o subprimario, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio [...]»,sicché il rapporto tra legge e statuto si esprime «[...] non tanto o non soltanto in termini di gerarchia, ma anche e soprattutto in termini di competenza - ovvero di gerarchia limitatamente ai principi [...]». Sul punto cfr., ex multis, V. ITALIA, Gli statuti nel diritto pubblico, Milano 1974; ID., Statuto in generale, in Enc. dir., Milano 1990, pp. 978 ss.; G. ROLLA, Brevi note sull'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province, in Foro amm., XLVI, 1990, pp. 2957 ss.; L. MAZZAROLLI, op. cit., pp. 372 ss.; U. DE SIERVO, Statuti e regolamenti. Nuove fonti normative di Comuni e Province, in Le Regioni, 2, 1991, pp. 387 ss.; L. PEGORARO, Gli statuti degli enti locali. Sistema delle fonti e problemi di attuazione, Rimini 1993; C. CORSI, L'autonomia statutaria dei comuni

Non a caso in relazione all'assetto descritto in precedenza – cristallizzatosi all'indomani dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 267 del 2000 e corroborato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, introdotta con la Legge cost. n. 3 del 2001 – è infine intervenuta la c.d. "Legge Delrio", la quale pare aver garantito una maggiore rappresentatività degli Enti locali all'interno degli organi delle Unioni di Comuni, nonché una sensibile estensione del grado di autonomia statutaria riconosciuto a queste ultime.

Quanto al primo aspetto richiamato, mentre in precedenza la rappresentanza del complesso dei Comuni all'interno del Consiglio dell'Unione era prevista entro il limite numerico contemplato in relazione ai componenti dei Consigli comunali con popolazione pari a quella residente sul territorio dell'Unione, peraltro solamente «ove possibile»<sup>29</sup>, con la riforma "Delrio" la determinazione del numero dei consiglieri è stata demandata alle disposizioni statutarie, nel rispetto della rappresentanza di *ciascun* Comune e delle relative *minoranze*<sup>30</sup>.

e delle province, Milano 1995; P. VIRGA, Amministrazione locale, Milano 1998, spec. pp. 18 ss.; F. PIZZETTI, La "nuova" autonomia dei Comuni e delle Province nella legge n. 265 del 1999, in Le Regioni, 4, 1999, pp. 627 ss.; V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), Riforme e regolamenti degli enti locali, Milano 2000; F. MERLONI, Riflessioni sull'autonomia degli enti locali, in Le Regioni, 1, 2008, pp. 91 ss.

<sup>28</sup> Anche per quanto attiene agli Statuti delle Unioni di Comuni, peraltro, il criterio gerarchico trova un completamento da parte del criterio di competenza, che necessariamente deve assistere l'interprete nella risoluzione delle antinomie potenzialmente derivanti dal corretto inquadramento della fonte statutaria nel rapporto con le altre fonti dell'ordinamento.

<sup>29</sup> Come rilevato da P. BARRERA, C. TUBERTINI, *Unioni e loro organi*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Santarcangelo di Romagna 2014, pp. 196 ss., spec. p. 208, tale approccio ha favorito «se non legittimato, resistenze, ritardi, diffidenze verso l'approdo associativo», determinate dal fatto che nei luoghi ove il numero di piccoli Comuni appare molto elevato, «i consigli delle costituende unioni non sarebbero mai riusciti a dar voce ad ogni comunità». Ad avviso degli Autori, cui si ritiene di aderire, il legislatore della Legge Delrio ha fatto bene a «fare affidamento all'autonomia statutaria delle unioni per fissare un numero ragionevolmente basso degli organi consiliari, tale però da consentire comunque tanto la rappresentanza delle minoranze quanto la presenza di ciascuno dei comuni associati».

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Cfr. art. 32, comma 3, del TUEL.

Muove nel senso di «una struttura altamente partecipata, sin dal momento della sua stessa istituzione»<sup>31</sup> anche la disposizione che contempla l'approvazione dello Statuto<sup>32</sup>, in sede di prima adozione, da parte di tutti i Consigli comunali degli Enti locali aderenti alla forma associativa, con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie<sup>33</sup>, dovendosi inoltre precisare che le successive modifiche allo Statuto dell'Unione vengono rimesse all'approvazione del Consiglio dell'Unione stessa. In quest'ottica, analogamente a quanto già affermato in precedenza, lo Statuto si pone come il «vero atto fondativo dell'unione, il patto stretto tra comuni che decidono di condividere funzioni, risorse, prospettive»<sup>34</sup>.

In relazione alla maggior estensione e precisazione dell'autonomia statutaria delle Unioni di Comuni, l'art. 32, comma 4, del TUEL sancisce l'applicazione analogica dei «principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori<sup>35</sup>, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione», demandando allo Statuto dell'Unione, altresì, le modalità di funzionamento degli organi e la disciplina dei rapporti tra gli stessi<sup>36</sup>. Inoltre, ai sensi dell'art. 32, comma 6, del TUEL lo Statuto «individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse», competendo all'Unione di Comuni gli introiti «derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati»<sup>37</sup>.

In verità, ai sensi dell'art. 32, comma 6, del TUEL tale prerogativa riguarda, si protrebbe dire a

maggior ragione, anche l'atto costitutivo.

<sup>34</sup> Testualmente, v. P. BARRERA, Art. 1, commi 104-115, in A. STERPA (a cura di), Il nuovo governo dell'area vasta, Napoli 2014, p. 247, ove l'Autore adotta la similitudine del "trattato", il quale dovrà essere ratificato da tutte le assemblee elettive dei Comuni coinvolti.

35 Con la deroga di cui all'art. 1, comma 109, della L. n. 56/2014, ove si prevede che agli amministratori delle Unioni comprendenti Comuni di popolazione inferiore ai 5.000 abitanti si applicano le disposizioni previste per tali piccoli Comuni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconferibilità e incompatibilità. In fondo si tratta di una precisazione rispetto al principio generale posto dall'ar.t 1, comma 115, L. n. 56/2014, ai sensi del quale «Le disposizioni normative previste per i piccoli comuni si applicano alle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

<sup>36</sup> Il primissimo portato di tale autonomia statutaria rispetto ai rapporti tra organi dell'Unione avrà come riflesso una possibile peculiare disciplina statutaria relativa alla posizione del Presidente dell'Unione, come del resto rilevato anche da P. BARRERA, C. TUBERTINI, Unioni e loro organi, cit.,

<sup>37</sup> Cfr. art. 32, comma 7, del TUEL. È appena il caso di sottolineare che la menzione dei soli «introiti» derivanti da tasse, tariffe e contributi comporta, da un lato, che alle funzioni devolute all'Unione corrispondano altrettanti trasferimenti finanziari degli Enti locali e, dall'altro, che la potestà impositiva resti comunque intestata ai Comuni aderenti alla forma associativa, con le ovvie implicazioni connese a tale assetto in riferimento alla redazione dei rispettivi documenti di bilancio. Del resto, per le Unioni di Comuni valgono le stesse disposizioni afferenti alla contabilità dei Comuni, di cui agli artt. 149 ss. del TUEL, come espressamente stabilito dall'art. 2 del TUEL per tutti gli Enti locali ivi menzionati, nonché dalle norme di dettaglio di cui alla parte seconda del Testo Unico.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Testualmente v. M. DE DONNO, Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni comuni, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di). Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi, Santarcangelo di Romagna 2017, p. 133, spec. nt. 51.

Come noto, si tratta della maggioranza qualificata dei due terzi sostituita, in caso di mancato raggiungimento da una doppia deliberazione conforme a maggioranza assoluta, da realizzarsi entro 30 giorni. Sul punto, cfr. art. 6, comma 4, del TUEL.

Peraltro, l'art. 1, comma 106, della L. n. 56 del 2014 ha inoltre stabilito che «lo statuto dell'unione di comuni deve altresì rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime eventualmente disposti con legge regionale e assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali dalle medesime previsti», in sostanza ponendo un ulteriore limite espresso all'autonomia statutaria dell'Unione di Comuni.

Ciò detto, al di là dei limiti ad essa riconducibili e in concreto applicabili, è fuor di dubbio che all'Unione di Comuni pertenga un'autonomia statutaria comunque notevole, tale da costituire la vera forza attrattiva di tale forma associativa. Si auspica che la richiamata autonomia venga utilizzata secondo modalità maggiormente costruttive rispetto al passato<sup>38</sup>, contrassegnato nel vigore della L. n. 142 del 1990 dal ripetersi seriale delle soluzioni statutarie concretamente adottate nelle Unioni di Comuni. In tal senso, uno degli ambiti nei quali la richiamata autonomia può essere sperimentata al meglio negli Statuti delle Unioni di Comuni consta della previsione di meccanismi e accorgimenti astrattamente in grado di limitare l'instabilità della compagine associativa, sovente sottoposta a frizioni politiche e gestionali talora difficili da arginare.

#### 1.2 Dinamiche dell'instabilità nelle Unioni di Comuni

La gestione del conflitto politico e dei contrapposti interessi emergenti nel quadro della compagine formata dai Comuni costituenti un'Unione ai sensi dell'art. 32 del TUEL, risente dei modelli applicativi ed organizzativi in concreto accolti nelle disposizioni statutarie. Segnatamente, riescono particolarmente significative le diverse declinazioni cristallizzate nello Statuto con riferimento agli istituti giuridici che presiedono a tale stabilità, siano essi attinenti al ruolo assunto dagli organi dell'Unione ed alle loro potenziali interazioni funzionali (c.d. governance), ovvero alle dinamiche estintive e disaggregative, comunque di tenore strutturale, concernenti l'Unione medesima (si pensi, ad esempio, agli istituti del recesso di un Comune dall'Unione di Comuni o dello scioglimento tout court dell'Ente).

Quanto anticipato con riferimento alle Unioni di Comuni costituite per le finalità e secondo la disciplina di derivazione statale, risulta ancor più evidente in relazione alle cosiddette Unioni di Comuni Lombarde, vale a dire quelle Unioni che risultano iscritte all'apposito registro previsto dall'art. 20 bis della L.r. 27 giugno 2008, n. 19. A quest'ultima categoria<sup>39</sup> accedono, in particolare, le Unioni cui aderiscono Comuni che esercitano in gestione associata almeno cinque delle funzioni definite fondamentali dall'art. 14, comma 27, del decreto legge 31 maggio 2010,

<sup>39</sup> Cfr. l'art. 18 della L.r. 27 giugno 2008, n. 19, rubricato "Unioni di comuni lombarde".

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Questo è anche l'auspicio di P. BARRERA, *Art. 1, commi 104-115*, in A. STERPA (a cura di), *op. cit.*, pp. 235 ss., spec. p. 245.

n. 78, delle quali due vincolate<sup>40</sup>; essa si caratterizza per il fatto che ai noti profili sottesi alla legislazione statale si somma anche quello della certezza delle situazioni giuridiche di diritto pubblico direttamente connesse all'iscrizione nel registro tenuto presso la Giunta regionale della Lombardia, fattispecie che concretizza *«condizione per l'accesso ai contributi»*<sup>41</sup> all'uopo previsti dalla normativa regionale.

La tensione verso l'obiettivo della stabilità delle Unioni di Comuni riveste, dunque, un ruolo di rilievo nel quadro delle dinamiche associative: essa prelude ad un significativo innalzamento del gradiente di efficacia dell'azione amministrativa dell'Ente ed incide direttamente tanto sull'erogazione dei servizi, quanto sulle funzioni amministrative esercitate in forma associata.

Questo assunto riesce ancor più evidente se si considerano le conseguenze di sistema determinate sull'intero tessuto del governo locale allorquando il novero degli Enti locali che ne fanno parte viene a modificarsi di continuo a causa della repentina costituzione, modificazione o estinzione del patto associativo. Infatti, anche ad una superficiale analisi delle dinamiche poc'anzi citate, può evincersi immediatamente quanto segue.

Il recesso dall'Unione di uno o più Comuni aderenti costituisce il caso emblematico del rilievo che assume l'instabilità e comporta una serie di criticità tali da riflettersi sull'intero progetto di gestione associata. Quanto detto può ritenersi pacifico sia per quanto attiene alle ricadute ontologicamente connaturate alla scelta di recedere in sé considerata – e che comunque verrebbero a prodursi a causa di una variazione dei Comuni partecipanti alla cooperazione in forma di Unione – sia con riferimento alle conseguenze più specificamente connesse al programma approvato e finanziato dalla Regione.

La defezione di uno o più Comuni dell'Unione di Comuni, infatti, incide direttamente sull'organizzazione dell'Ente e determina l'insorgenza di notevoli problematiche in ordine alle inevitabili implicazioni suscettibili di prodursi sul patrimonio dell'Unione, sulle obbligazioni da questa assunte e cui *naturaliter* occorre adempiere anche a seguito del recesso, nonché sul destino (i.e. trattamento giuridico) del personale trasferito, comandato, distaccato o altrimenti incardinato nell'organico dell'Unione. La gestione di tali aspetti, già di per sé portatori di un notevole tasso di complessità, può rivelarsi particolarmente complicata soprattutto allorquando non siano stati chiaramente disciplinati *ex ante* nello statuto dell'Ente. Infatti, in questi casi, la

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Ci si riferisce alle funzioni di cui alle lettere a) e d) del richiamato art. 14, comma 27, del D.l. n. 78/2010, successivamente convertito con modificazioni nella Legge 30 luglio 2010, n. 122.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Cfr. l'art. 20 bis della L.r. 27 giugno 2008, n. 19, rubricato "Istituzione del registro regionale delle unioni di comuni lombarde", ai sensi del quale "1. È istituito, presso la Giunta regionale, il registro regionale delle unioni di comuni lombarde. L'iscrizione al registro è condizione per l'accesso ai contributi di cui alla presente legge. 2. La Giunta regionale disciplina i termini e le modalità per l'iscrizione e la gestione del registro di cui al comma 1".

mediazione politica sopperisce alla lacuna normativa, determinando un *surplus* di instabilità che si aggiunge a quello immediatamente connesso al recesso dal c.d. "patto associativo".

Proprio per evitare di scadere *ex post* nel piano della transazione politica, sovente gli Statuti accolgono una o più soluzioni normative delle molteplici questioni richiamate; sennonché, da un lato, non ogni regolazione può essere considerata migliore della lacuna che intende colmare e, dall'altro, talora alcune formulazioni – pur in astratto accettabili – si rivelano in concreto inefficaci, se non addirittura fallimentari, laddove considerate nell'alveo della fattispecie concreta che sono chiamate a disciplinare<sup>42</sup>.

La casistica di cui si darà dettagliatamente conto nell'ambito delle pagine seguenti con riferimento all'istituto del recesso - ma giova anticipare che la stessa considerazione si ripete anche per gli altri aspetti che verranno analizzati – appare piuttosto ampia. In alcuni casi le Unioni di Comuni, attingendo all'ampia autonomia statutaria di cui dispongono, disciplinano il caso del recesso prestabilendo misure sanzionatorie a carico dei Comuni recedenti, con funzione di deterrenza. Proprio in quanto rimesse all'autonomia statutaria dell'Unione, tali soluzioni spaziano dalla previsione di clausole penali prestabilite nell'an e nel quantum – caratterizzate cioè da una intrinseca staticità connaturata al verificarsi del recesso di ciascun Comune<sup>43</sup> – all'inserimento di clausole modulabili in ragione di parametri variabili benché sempre oggettivi, ad esempio legati a valori demografici, sicché il quantum riesce comunque determinabile in ragione delle dimensioni assunte dal Comune recedente. Talora, invece, gli statuti integrano fra loro le due soluzioni, oppure lasciano alla sola mediazione politica la sanzione da prevedere eventualmente ed ex post, aprendo in tal caso la strada a possibili contenziosi giudiziari laddove le parti non riuscissero a trovare un accordo sul merito delle conseguenze economicopatrimoniali riconducibili al recesso. Infine, in altri frangenti le previsioni statutarie contemplano misure sanzionatorie talmente irrisorie da risultare inefficaci o meramente formali, sicché viene a porsi l'esigenza della pre-determinazione di penali più rilevanti a carico del Comune che intendesse recedere al variare degli amministratori, nonché al verificarsi di dissensi ascrivibili alla dialettica politica insorti nel corso della gestione in forma associata.

In modo non dissimile da quanto anticipato sul recesso – e forse con conseguenze suscettibili di rivelarsi ancor più gravi – lo scioglimento dell'Unione di Comuni che intervenga prima del termine stabilito per la durata minima dell'Unione di Comuni costituisce la rappresentazione plastica di come l'instabilità del patto associativo possa rivelarsi talmente

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Si pensi ad esempio ai molti casi nei quali, pur a fronte di una previsione statutaria tesa a contemplare specifiche sanzioni connesse al recesso, di fatto l'Unione non sia nelle condizioni di poter richiedere il versamento del quantum pattuito ex ante mediante apposita prescrizione.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Questa costruzione parrebbe del tutto corrispondente a quella accolta negli artt. 1382 ss. del codice civile. Come noto, infatti, la clausola penale mira a liquidare in via preventiva e forfettaria il danno derivante dall'inadempimento di un'obbligazione giuridicamente rilevante, sicché la prestazione dedotta nella clausola risulta in ogni caso dovuta, indipendentemente dalla prova in giudizio del danno concretamente cagionato.

radicata da rivestire sia il ruolo di fattore endogeno scatenante che di esito (cristallizzato nei corrispondenti provvedimenti amministrativi) del fallimento dell'intercomunalità.

In via di prima approssimazione, infatti, lo scioglimento dell'Ente presenta il sovrapporsi di un duplice effetto. In primo luogo, lo scioglimento dispiega una congerie di conseguenze *interne* difficilmente arginabili, poiché riporta i Comuni all'esercizio autonomo delle funzioni amministrative di prossimità, provocando tutti gli effetti indotti dal regresso alla frammentazione comunale originaria. In seconda battuta, muovendo da altra visuale prospettica – avente una dimensione che potremmo definire *esterna* – lo scioglimento dell'Unione di Comuni può essere considerato come il caso più eclatante di inadempimento degli obblighi assunti dall'Ente locale nei confronti della Regione, qualora sia previamente avvenuta l'iscrizione nel registro citato in precedenza. In quest'ottica, infatti, lo scioglimento corrisponde al naufragio *tout court* del progetto di gestione associata finanziato dalla Regione: basti pensare al fatto che la durata di almeno 10 anni dell'Unione di Comuni costituisce un requisito espresso sancito dalla normativa regionale della Lombardia ai fini della percezione del correlativo contributo<sup>44</sup>.

La tensione verso l'instabilità dell'Unione di Comuni, infine, esprime il suo tenore ordinario (ed in parte ineliminabile) nella dimensione afferente ai rapporti tra organi 45. Ad una governance eccessivamente frammentata nei ruoli corrisponde senza dubbio l'emergere di una difficoltà operativa degli stessi funzionari chiamati a dare attuazione al programma di governo dell'Ente locale. Tuttavia, se è vero che in sede di attuazione del programma politico risulta necessaria una certa unità d'intenti in seno all'Unione, l'instabilità determinata dalle dinamiche ascrivibili alla governance dell'Unione appare strutturalmente legata ad un altro aspetto: la successione dei mandati amministrativi nei Comuni di appartenenza. In questo senso, al continuo cambiamento dei membri che siedono negli organi dell'Unione di Comuni corrisponde irrefutabilmente il disagio dell'intera amministrazione locale. Del resto, come poc'anzi anticipato, le Unioni di Comuni lombarde si distinguono per il peculiare connotato di "sopravvivere" alla compagine politica dei Comuni aderenti, presentando il carattere della durata almeno decennale: questo tratto della disciplina rende assai frequente il verificarsi di situazioni di instabilità strettamente legate al succedersi ex lege degli amministratori, rimarcando l'urgenza di arginare tali fenomeni intervenendo, per quanto possibile, sugli Statuti.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Cfr. l'art. 18, comma 4, della L.r. 27 giugno 2008, n. 19, la quale disciplina il "Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali". Il menzionato art. 18, comma 4, in particolare, stabilisce quanto segue: "Lo statuto individua la sede e le funzioni dell'unione, le competenze degli organi, le modalità per la loro costituzione e insediamento, nonché la durata dell'unione, comunque non inferiore a dieci anni. Lo statuto definisce, altresì, le procedure per lo scioglimento dell'unione o per il recesso da parte dei comuni partecipanti e relativi adempimenti, inclusa la definizione dei rapporti tra unione e comune uscente. Lo statuto stabilisce gli effetti, anche sanzionatori, del recesso di un comune prima della scadenza del termine di durata dell'unione".

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Per una descrizione della *governance* interna all'Unione di Comuni, cfr. F.R. FRIERI, L. GALLO, M. MORDENTI, *Le Unioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna 2012, spec. pp. 355 ss.

Questa "ultrattività" – o quantomeno indifferenza – del patto associativo rispetto alle periodiche variazioni degli amministratori dei Comuni aderenti presenta profili singolari di regolazione, specie se si rammenta che la scelta di costituire un'Unione di Comuni esprime il portato di una decisione che si palesa quanto più possibile politica e che, in ogni caso – al di là del favore più o meno espresso dei dipendenti pubblici comunali – necessita dell'immediato consenso delle parti politiche.

Per questo motivo, alcune Unioni di Comuni hanno inteso governare le problematiche transizioni cui si è fatto cenno proponendo soluzioni peculiari in relazione a svariati aspetti: si pensi, a titolo puramente esemplificativo, alla durata in carica e alla eventuale *prorogatio* degli organi dell'Unione allo scadere di quelli comunali; alle modalità di individuazione ed eventuale turnazione delle deleghe assessorili; alle regole che presiedono al concreto funzionamento e all'elezione degli organi dell'Unione, nonché ai rispettivi ruoli ed alla formazione delle maggioranze; alle tecniche o prescrizioni attinenti al riparto delle spese tra gli Enti locali aderenti all'Unione di Comuni ed alle modalità di finanziamento.

Sul complesso delle questioni finora solamente accennate sono stati analizzati tutti gli Statuti delle Unioni di Comuni della Lombardia, iscritte o meno al registro previsto dall'art. 20 bis della L.r. 27 giugno 2008, n. 19. Muovendo, dunque, da una prima ricognizione delle disposizioni rilevanti inferibili dagli Statuti delle Unioni appartenenti a ciascuna Provincia lombarda, sono stati dapprima riportati i casi-studio corrispondenti ad alcune esperienze ritenute a vario titolo significative (in prima battuta Bergamo, Brescia, Mantova e Varese) e, successivamente, sono stati ricostruiti i modelli di possibile regolamentazione adottati in ciascuna Provincia. Infine, una volta ricostruite le opzioni provinciali, si è cercato di individuare le *best practice* maggiormente significative e suscettibili di assurgere a possibile modello per le costituende Unioni di Comuni, anche sulla base di considerazioni di ordine qualitativo circa la preferibilità di alcune soluzioni normative in luogo di altre.

Si ritiene che la disamina approntata possa accreditarsi quale strumento di innalzamento del gradiente di integrazione e stabilità delle Unioni di Comuni insistenti sul territorio lombardo e che, parimenti, possa costituire fonte di utile confronto anche rispetto a realtà regionali diverse, eppure contrassegnate dalla medesima esigenza di uniformità e continuità dell'azione amministrativa locale.

## CAPITOLO 2. Le funzioni delle Unioni di Comuni tra legislazione nazionale e normazione regionale

Uno degli aspetti che maggiormente influenza ed importa l'esercizio della potestà statutaria nelle Unioni di Comuni attiene alla tipologie e al numero delle funzioni trasferite dai singoli Comuni all'Unione. Per questa ragione, si impone in prima batutta una breve disamina delle più rilevanti disposizioni statali e regionali che regolano l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative.

### 2.1 L'esercizio associato di funzioni comunali nella normativa nazionale

La legislazione nazionale relativa all'esercizio associato di funzioni e servizi da parte delle Unioni di Comuni è improntata a due principi cardine.

Il primo principio è contenuto nel comma 28 della L. n. 122 del 2010 – introdotto dal comma 1 lett. l) dell'art. 19 della L. n. 135 del 2012, così come modificato dal comma 107 dell'articolo unico della L. n. 56 del 2014 – il quale prescrive che siano obbligatoriamente esercitate in forma associata le funzioni ed i servizi da parte dei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti, escluse le isole monocomune ed il Comune di Campione d'Italia.

La disposizione impone un obbligo giuridico ai Comuni ricompresi nella soglia demografica, di svolgere l'esercizio di funzioni e servizi in forma associata attraverso la costituzione di una Unione di Comuni ovvero mediante convenzione. La soglia demografica dell'obbligatorietà è limitata a 3.000 abitanti, o comunque a diversa soglia stabilita con legge regionale, per i Comuni appartenenti od appartenuti a Comunità Montane.

Ne deriva, quindi, un'obbligatorietà di esercizio associato per i Comuni ricompresi nelle soglie demografiche stabilite inequivocabilmente dalla legge nazionale, cui si aggiunge un subprincipio, contenuto nel comma 29, in base al quale i Comuni destinatari dell'obbligo non possono svolgere singolarmente le funzioni ed i servizi affidati alle forme associative le quali, con riferimento a ciascuno di essi, devono esser soltanto una e non più.

Il secondo principio, contenuto nella legge nazionale, consiste nell'individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, ex lett. p) dell'art. 117 della Costituzione, contemplate nel comma 3

dell'art. 21 della L. n. 42 del 2009, sostituito dal comma 27 dell'art. 14 della L. n. 122 del 2010 e per le quali sussiste l'obbligatorietà dell'esercizio associato. In particolare, le funzioni fondamentali dei Comuni sono fissate dal comma 27, dell'art. 14 della L. n. 122 del 2010 come successivamente modificato dall'art. 19 della L. n. 135 del 2012 e concernono le seguenti materie:

- a) organizzazione dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile, ivi compreso il controllo:
- b) organizzazione dei servizi pubblici;
- c) catasto:
- d) pianificazione urbanistica ed edilizia, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale;
- e) protezione civile;
- f) servizi sociali;
- g) raccolta e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione delle relative imposizioni fiscali;
- h) edilizia scolastica e relativi servizi, salvo quanto attribuito alle Province;
- i) polizia municipale ed amministrativa;
- 1) tenuta dei registri di stato civile e di quelli elettorali.

I Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti ovvero a 3.000, se appartenenti o appartenuti a Comunità Montane, con l'eccezione delle isole monocomune e di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni ed i servizi di cui al comma 27, ad esclusione di quelli contemplati nella lett. 1).

La Regione, nelle materie di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost., individua, previa concertazione coi Comuni nel contesto del Consiglio delle Autonomie, la dimensione ottimale delle forme associative, ex comma 30 dell'art. 19 della L. n. 135 del 2012. La Regione, in base al comma 31 della L. n. 122 del 2010 può individuare un limite demografico diverso<sup>46</sup> da quello prescritto in via generale, entro tre mesi (dal 1 gennaio 2013) ed i Comuni assicurano l'esercizio associato di almeno tre delle funzioni e dei servizi sopra elencati di cui al comma 27 dell'art. 14 della L. n. 122 del 2010, entro il 31 dicembre 2016 ed entro il 31 dicembre 2016 di ulteriori attribuzioni in numero di tre, elencate al comma 27, ed infine le restanti funzioni, di cui al co. 27 entro il 31 dicembre 2016. Decorsi i termini, il Prefetto assegna ai Comuni inadempienti un

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Ad es. in Lombardia, a partire dal 2011, il limite demografico è fissato nel limite del quadruplo del Comune più piccolo fra quelli appartenenti all'Unione di Comuni.

termine perentorio per provvedere, decorso inutilmente il quale si applica l'art. 8 della L. n. 131 del 2003<sup>47</sup>.

È, quindi, evidente che le Regioni siano titolari della potestà di definire i limiti territoriali ottimali sui quali costituire le Unioni di Comuni e possano definire limiti demografici diversi da quelli generali su cui costituire le Unioni, le quali sono tenute obbligatoriamente ad esercitare in forma associata almeno tre delle descritte funzioni entro il 31 dicembre 2016 e le restanti entro la medesima data.

Sino a qui si è rammentato quanto previsto dalla legislazione nazionale, in qualche misura inattuata o prorogata quanto ai termini di attuazione, ma è opportuno verificare quanto disposto dalle leggi della Regione Lombardia.

#### 2.2 Le funzioni delle Unioni di Comuni nella legislazione regionale

La Lombardia ha disciplinato l'esercizio di funzioni e di servizi da parte delle Unioni di comuni con la L.r. Lombardia n. 19 del 2008, così come modificata con le successive Leggi regionali n. 35 del 2014, n. 20 del 2015 e n. 42 del 2015.

L'art. 17 di tale normativa prevede che, di regola, il territorio sul quale costituire le Unioni sia riferibile alla circoscrizione delle Aziende socio-sanitarie territoriali, contemplate nell'Alllegato 1 della L.r. Lombardia n. 33 del 2009, salva la possibilità di deroga motivata da parte dei Municipi interessati. Ora è pacifico che l'articolazione territoriale delle Unioni sarà riferita, di norma e salve deroghe, non più alle circoscrizioni provinciali delle Asl, in ragione della nuova territorializzazione delle ATS introdotta nella L.r. n. 33 del 2009, come successivamente modificata nel 2015<sup>48</sup>, ma a quella propria delle Agenzie di cui all'art. 6 della citata legge.

Il comma 3 dell'art. 17 rimette al Regolamento regionale n. 2 del 2009, l'individuazione delle condizioni per le deroghe, mentre l'art. 20 del Regolamento stesso fissa le condizioni in

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> In verità, su tale aspetto incide in modo assai negativo il continuo slittamento del termine per l'esercizio in forma associata di tutte le funzioni richiamate, il che concorre a palesare un problema in ordine agli effettivi approdi cui condurrà la politica legislativa nazionale, come sottolineato da G.C. RICCIARDI, Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del seminario di presentazione, in Il Politico, 2, 2016, pp. 195 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Cfr. Legge regionale 11 agosto 2015, n. 23, recante "Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo II e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)".

quelle relative ad Unioni costituite a seguito di trasformazione di altre forme associative o in quelle in cui i Comuni motivano l'opzione territoriale in ragione dell'omogeneità funzionale in termini di maggiore efficacia, efficienza ed economicità dell'esercizio congiunto delle funzioni e dei servizi.

L'art. 18, dopo aver definito che la costituzione delle Unioni, su basi volontarie, ha per scopo l'esercizio congiunto di funzioni e di servizi (comma 1), delinea le funzioni obbligatoriamente da esercitarsi da parte delle Unioni medesime (comma 2). Il comma 2, segnatamente, recita che la gestione associata deve obbligatoriamente concernere almeno cinque delle funzioni e dei servizi, attribuite ai Comuni come fondamentali dal comma 27 della L. n. 122 del 2010. La disposizione regionale fissa, quindi, in almeno cinque funzioni fondamentali dei Comuni il "pacchetto" necessario per le Unioni di Comuni "Lombarde", e di conseguenza amplia su questo fronte il vincolo iniziale di tre, previsto dal comma 31-ter della L. n. 122 del 2010, anche se nulla dispone in ordine ai tempi, che però dovrebbero esser quelli fissati dal disposto nazionale in ragione del rinvio esplicito alla disciplina della legge statale.

La puntuale definizione delle funzioni e dei servizi fondamentali è contenuta nella Tabella 2 dell'Allegato "A" annessa al Regolamento regionale n. 2 del 2009, il quale descrive in modo assai specifico le possibili attribuzioni delle Unioni di Comuni ed altresì elenca le funzioni non fondamentali in quelle inerenti: a) Valorizzazione dei beni di interesse storico; b) Attività culturali; c) Sport e tempo libero; d) Giovani; e) Sviluppo del turismo; f) Reti ed altri servizi di utilità pubblica.

La tabella 2 del Regolamento regionale è funzionale alla determinazione dei punteggi per la concessione dei contributi alle Unioni da parte della Regione. I contributi, articolati in quello ordinario annuale, eventualmente maggiorato, ed in quello straordinario<sup>49</sup>, sono attribuiti alle Unioni in presenza di due condizioni, che si sostanziano nell'esercizio di almeno cinque funzioni di cui alla tabella 2 dell'Allegato A al Regolamento regionale n. 2 del 2009 e nello svolgimento delle funzioni inerenti l'organizzazione generale (c.d. I<sup>a</sup> funzione) e di quelle relative alla pianificazione urbanistica (c.d. IV<sup>a</sup> funzione).

È doveroso segnalare il rilievo della scelta politica della Regione Lombardia, operata con il comma 3 dell'art. 2 del Regolamento regionale n. 2 del 2009 in riferimento a quanto previsto dal comma 2 dell'art. 18 della L.r. Lombardia n. 19 del 2008, con la quale, ai fini dell'accesso ai contributi, le Unioni di Comuni devono contemplare nei propri statuti l'esercizio di almeno cinque funzioni, tra quelle delineate nella Tabella 2 dell'Allegato A, e tra queste l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione finanziaria e contabile ed il

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Cfr. artt. 5, 6 e 7 del Regolamento regionale n. 2 del 2009 della Regione Lombardia.

controllo, nonché la pianificazione urbanistica ed edilizia e la partecipazione alla pianificazione territoriale di coordinamento (intestata alle Province ai sensi del comma 85, lett. a) della L. n. 56 del 2014 ed alla Regione ex art. 19 della L.r. Lombardia n. 12 del 2005 e s.m.).

Quindi la Regione, pur non stabilendo l'obbligatorietà della gestione associata di queste due ultime funzioni ma condizionandone l'accesso ai contributi, ha operato una significativa opzione, nel senso di considerare sostanzialmente imprescindibili, ai fini della concessione dei contributi, la gestione economico-finanziaria, la programmazione dei conti ed il provveditorato, nonché l'urbanistica e l'assetto territoriale, ivi compresa la tutela ambientale (tabella 2, Allegato A, voce Programmazione/servizio del Regolamento regionale n. 2 del 2009).

L'opzione regionale è giustificata dalla prevalente polverizzazione dei Comuni lombardi che, altrimenti potrebbero dar vita a PGT e concorrere alla formazione di PTCP, ex L.r. Lombardia n. 12 del 2015 e s.m., in modo assai legato ai rapporti tra amministratori e cittadini-elettori e quindi prescindere da corrette valutazioni urbanistico-edilizio-ambientali; allo stesso modo l'esercizio associato della funzione relativa alla gestione finanziario-contabile riesce senza dubbio economicamente ed operativamente più conveniente rispetto ad una gestione dei singoli Municipi.

### 2.3 Le funzioni delle Unioni di Comuni negli Statuti. Alcune esemplificazioni

Stante la descritta normazione statale e regionale è possibile, ora, indagare, sulla base di alcuni statuti di Unioni lombarde, quale sia lo stato dell'attuazione concreta del complesso della legislazione in materia.

Si prescinderà dall'esame degli statuti più risalenti nel tempo ed, in particolare da quelli anteriori all'emanazione della legislazione nazionale e regionale di ultima generazione, e si concentrerà l'attenzione su tre esempi di Unioni di Comuni che appaiono significative degli assetti del conferimento di attribuzioni da parte dei Comuni facenti parte delle Unioni medesime. Prenderemo, quindi, in considerazione gli Statuti delle Unioni di Comuni che hanno previsto in modo più corposo il conferimento di attribuzioni alle stesse Unioni.

Gli esempi che si esamineranno concernono gli Statuti delle Unioni dei Comuni della Valtenesi (BS) delle Terrae Nobilis (CR) e della Presolana (BG).

Lo Statuto dell'Unione di Comuni della Valtenesi prevede all'art. 8 che siano gestite le seguenti funzioni e cioè l'ordine pubblico, lo sportello unico (SUAP), il catasto, la pianificazione commerciale, l'informatizzazione, il controllo di gestione, il sistema bibliotecario, l'ufficio tributi, il turismo, i servizi sociali, il servizio idrico, i rifiuti urbani, la protezione civile ed il difensore civico. L'art. 9 prevede che ulteriori competenze possano esser affidate all'Unione, con delibera dei Comuni e con atto di recepimento dell'Unione stessa, senza che ciò comporti modifiche statutarie.

Lo Statuto dell'Unione Terrae Nobilis contempla all'art. 14 le funzioni elencate alla Tabella 2 dell'Allegato A del Regolamento regionale n. 2 del 2009, cui si aggiungono i servizi in materia statistica, la tutela e la valorizzazione dei beni e delle attività culturali, le politiche giovanili, sport e tempo libero, lo sviluppo economico, la centrale di committenza (CUC) ed il SUAP. Il comma 3 del citato articolo detta una significativa disposizione, in base alla quale i Comuni conservano, in riferimento alle funzioni conferite all'Unione, i poteri di indirizzo, riferendosi implicitamente a quanto concerne le attribuzioni pianificatorie.

Lo Statuto dell'Unione della Presolana, all'art. 17, elenca le funzioni indicate nella Tabella 2 dell'Allegato A del Regolamento regionale n. 2 del 2009, cui si aggiungono i servizi informatici, il SUAP, le affissioni e la pubblicità, le biblioteche, il turismo, gli impianti e le attività sportive, il messo comunale e la centrale unica di committenza (CUC). Il comma 4 del citato articolo prevede, altresì, che le attività di consulenza progettuale e giuridica possano esser affidate all'Unione, così come ulteriori funzioni mediante convenzione, senza che ciò comporti modifiche statutarie. Gli artt. 26 (convenzioni), 27 (accordi di programma) e 28 (consultazioni) tracciano una linea partecipata delle attività dell'Unione di maggiore impatto sull'interesse pubblico e sui risvolti sociali, in tal modo delineando, sia pure con norme di carattere generale ed, in qualche misura, opzionali, uno schema procedimentale da seguire per le azioni più significative.

Ora, dunque, pur dando atto della completezza dell'affidamento alle Unioni di Comuni sopra ricordate, giova sottolineare come gli Statuti indicati presentino una lacuna in tema di procedimenti pianificatori, siano essi attinenti all'urbanistica che al commercio che, infine, ai servizi sociali. Infatti, ancorché facendo salve le disposizioni circa i poteri di indirizzo dei Comuni e la possibilità di promozione di consultazioni contenute in due degli Statuti, sarebbe opportuno prevedere nella carta fondamentale dell'Unione una linea procedimentale, anche affidandola ad un successivo atto convenzionale, che preveda l'iniziativa dell'Unione stessa per gli atti programmatori e la partecipazione attiva dei singoli Comuni per la concreta definizione delle opzioni programmate.

# CAPITOLO 3. Ricognizione normativa e modelli statutari. Il caso delle Unioni di Comuni delle Province di Bergamo, Brescia, Mantova e Varese

Nel presente Capitolo si prenderanno in esame alcune delle Unioni presenti in Lombardia, adottando come casi-studio i territori costituiti dalle province di Bergamo, Brescia, Mantova e Varese. In particolare, come si noterà, si è inteso ricomprendere nell'analisi sia le Unioni di Comuni Lombarde (UCL) – costituite ai sensi del Regolamento regionale n. 2 del 2009 (nonché, ovviamente, delle disposizioni *ad hoc* contemplate nella L.r. n. 19 del 2008) nel rispetto dei requisiti minimi di accesso all'iscrizione presso il registro delle UCL tenuto dalla Giunta regionale – sia le Unioni di Comuni costituite ai sensi della normativa statale (i.e. art. 32 TUEL e disposizioni di cui alla L. 7 aprile 2014, n. 56).

La distinzione assume rilievo ai fini dell'analisi degli statuti in quanto mentre le Unioni di Comuni costituite ai sensi dell'art. 32 TUEL possono avere anche carattere monofunzionale, ciò è escluso che possa accadere per quanto attiene alle Unioni di Comuni Lombarde, per le quali, come si è anticipato, la normativa regionale impone l'esercizio in forma associata di almeno 5 funzioni fondamentali comunali, di cui due vincolate (cioè la I° e IV° funzione)<sup>50</sup>.

Anche solo a primo acchito si può intuire come il "doppio binario istituzionale" poc'anzi descritto costituisca un fattore di significativa differenziazione rispetto alle disposizioni statutarie contemplate negli Statuti delle due citate categorie di forme associative.

#### 3.1 Le Unioni di Comuni in provincia di Bergamo

Nelle pagine seguenti si espone quanto emerge dalla lettura comparata degli Statuti delle Unioni di Comuni insistenti sul territorio della provincia di Bergamo con riferimento ai profili di *governance*, scioglimento e recesso dell'Unione di Comuni.

#### 3.1.1 Dati di contesto

La provincia di Bergamo è per estensione la quarta provincia della Lombardia, ha una superficie di 2.722,86 km², conta 243 comuni e 1.109.615 abitanti, di cui un terzo è concentrato nella ridotta area metropolitana.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> V. *supra*, capp. I e II.

Il settore industriale rappresenta il 53% delle attività; al suo interno il comparto maggiore è costituito dell'edilizia (15%), seguito dalla meccanica, dal tessile, dall'abbigliamento e dal chimico-plastico. Il settore terziario raccoglie il 44% dell'economia provinciale, mentre le attività agricole non superano il 3%. Nell'area metropolitana cresce la presenza del terziario che occupa il 70% delle attività tra pubblico impiego, distribuzione e servizi alle imprese.

La città più popolosa è Bergamo con 120.287 abitanti. La seconda è Treviglio con 29.743 abitanti e chiude l'elenco delle venti città più abitate della Provincia di Bergamo Bonate Sopra con 9.842 abitanti, in linea con la tradizione dei piccoli Comuni italiani.<sup>51</sup>

Le Unioni di Comuni bergamasche sono sette, di cui tre iscritte presso il registro delle Unioni di Comuni Lombarde (UCL).

Le Unioni di Comuni registrate sono Asta del Serio, Media Val Cavallina e Presolana. L'Unione Asta del Serio ha una popolazione di 6.533 abitanti, si estende per una superficie di 61,1 km² ed è composta dai Comuni Ardesio, Piario e Villa d'Ogna. L'Unione Media Val Cavallina offre i suoi servizi a 3.406 persone, si sviluppa su una superficie di 9,1 km² e i Comuni aderenti sono Borgo di Terzo Luzzana, Vigano e San Martino. L'Unione della Presolana conta 8.400 abitanti, ha una superficie di 67,6 km² ed è formata da cinque Comuni: Cerete, Fino del Monte, Onore, Rovetta, Songavazzo.

Le quattro Unioni di Comuni non registrate sono: l'Unione Almè e Villa d'Almè, con una popolazione di 12.336 abitanti e una superficie di 8,49 km²; l'Unione dei colli, composta da otto Comuni (Albano Sant'Alessandro, San Paolo d'Argon, Brusaporto, Torre de' Roveri, Gorlago, Cenate sotto, Cenate sopra, Bagnatica), che si estende su una superficie di 41,44 km² e conta una popolazione di 37.691; l'Unione Insieme sul Serio, la quale raccoglie 30.021 abitanti e si estende su una superficie di 48,98 km², è formata da Gazzaniga, Pradalunga, Nembro, Selvino e Villa di Serio; infine, all'Unione Terre del Serio hanno aderito Bariano, Fornovo San Giovanni, Morengo, Mozzanica e Pagazzano, per un totale di 16.826 abitanti e una superficie di 48,98 km².

Dal 2013 ad oggi quattro sono stati i tentativi di fusione di Comuni. Due hanno avuto esito positivo dando vita ai Comuni Sant'Omobono Terme e Val Brembilla e due, invece, esito negativo poiché in un caso hanno prevalso i voti contrari alla fusione nel referendum consultivo, e in un altro il Consiglio regionale ha respinto la richiesta di fusione (su tre Comuni chiamati al voto, uno ha espresso parere contrario).

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Dati presenti sul sito: http://www.provincia.bergamo.it.

#### 3.1.2 La disciplina della governance

In questa sede verranno illustrati i sistemi di *governance* presenti nelle sette Unioni di Comuni bergamasche, mettendo in evidenza tutte le disposizioni statutarie che per la loro peculiarità si rendono rilevanti. Si è approntato, altresì, un tentativo di sistematizzazione dei modelli riscontrati negli Statuti e alcuni spunti di riflessione.

La governance, ovvero l'architettura istituzionale, è senz'altro l'aspetto più significativo di un Ente locale perché definisce le relazioni di potere tra gli organi, le influenze e il bilanciamento reciproco. Indagheremo solo la governance istituzionale interna alle Unioni, tralasciando l'aspetto inter-istituzionale, vale a dire il sistema di relazioni funzionali di cui l'Ente locale si serve per il coordinamento, la programmazione e l'implementazione di politiche pubbliche nel territorio.

La rilevazione delle disposizioni statutarie riguardanti la *governance* procederà secondo questo ordine:

- a. modelli di composizione dell'assemblea
- b. modelli di rappresentanza della minoranza
- c. modelli di elezione del Presidente dell'Assemblea
- d. modelli di conteggio di voti in Assemblea
- e. modelli di composizione della giunta
- f. modelli di decadenza di un componente della giunta
- g. modelli di elezione del Presidente dell'Unione
- h. modelli di sfiducia del Presidente dell'Unione

Una volta terminata la descrizione dei modelli riscontrati nelle otto variabili individuate, si propone la lettura di una tabella riassuntiva che mostra le scelte delle sette Unioni. Giova precisare che l'intera ricognizione afferente alla provincia di Bergamo, segue metodologie di indagine politologica ed assume come conosciute le disposizioni normative che regolano nei fatti i modelli descritti.

#### Modelli di composizione dell'Assemblea o del consiglio dell'Unione

Le composizioni delle Assemblee non rispettano un criterio comune considerando che su sette Unioni di Comuni sono state riscontrate sei tipologie di composizione assembleari differenti. Il fatto che l'articolazione assembleare sia così divergente non stupisce particolarmente visto che l'Assemblea è l'organo dove si esprime in maggior misura l'interesse del singolo Comune e dunque è ragionevole immaginare che la composizione sia stata oggetto di una contrattazione politica diversificata in ogni Unione dei Comuni, sfociando pertanto in sei tipologie di riferimento.

1. *Insieme sul Serio* (6 Comuni): l'Assemblea è composta esclusivamente dai Sindaci dei Comuni partecipanti all'Unione.

- Unione dei colli (8 Comuni): l'Assemblea è composta da un consigliere comunale per ogni Comune aderente all'Unione e viene designato dal consiglio comunale di appartenenza.
- 3. *Presolana* (5 Comuni): Il Consiglio dell'Unione è composto dai Sindaci o loro delegati e da due rappresentanti per ciascuno dei Comuni che ne fanno parte, uno dei quali in rappresentanza della minoranza consiliare.
- 4. *Terre del serio* (5 Comuni): l'Assemblea è composta dal Presidente dell'Unione e da sei consiglieri, uno per Comune più uno eletto in rappresentanza della minoranza di tutti i Comuni aderenti.
- 5. Asta del Serio e Media Val cavallina (rispettivamente 2 e 3 Comuni): Quattro per Comune: il sindaco, due consiglieri di maggioranza e uno di minoranza.
- 6. Almè e Villa d'Almè (2 Comuni): Dieci consiglieri per Comune.

Dalla classificazione possiamo evincere tre modelli di composizione del Consiglio dell'Unione.

- 1. Il primo potremmo definirlo per chiarezza il "**modello dei Sindaci**", adottato solamente dall'Unione Insieme sul serio. L'Assemblea è composta esclusivamente dai sindaci dei Comuni appartenenti all'Unione e non è prevista la designazione di alcun consigliere comunale.
- 2. Il secondo potremmo battezzarlo il "**modello dei consiglieri**", speculare al modello dei sindaci, quindi i membri dell'Assemblea sono scelti tra i consiglieri comunali dei Comuni appartenenti all'Unione. Questo modello è stato scelto dall'Unione dei colli, dall'Unione Almè e Villa d'Almè e dall'Unione Terre sul Serio.
- 3. Infine, il terzo modello è un "**modello ibrido**" che coniuga la presenza dei sindaci con quella dei consiglieri. Questo modello è stato preferito agli altri dall'Unione Asta del Serio, dall'Unione Media Val Cavallina e dall'Unione della Presolana.

Il numero dei Comuni appartenenti all'Unione sembra non aver rilevato ai fini della scelta del modello, considerando che l'Unione Insieme sul Serio è costituita da sei Comuni e l'Unione dei colli da otto, Unioni che hanno optato per i due modelli puri, speculari e antitetici. Sicuramente invece, il modello dei consiglieri è stata una scelta obbligata per l'Unione Almè e Villa d'Almè essendo formata solamente da due Comuni e quindi un modello puro di sindaci non avrebbe potuto soddisfare le esigenze della dialettica democratica.

#### Modelli di rappresentanza delle minoranze consiliari

Dalla composizione consiliare possiamo individuare un ulteriore variabile di riferimento attraverso la quale possiamo raggruppare le Unioni di Comuni in tre gruppi. La variabile in oggetto è la rappresentanza delle minoranze consiliari<sup>52</sup> dei Comuni nell'Assemblea

<sup>52</sup> Il rapporto minoranza/maggioranza nelle sette Unioni:

Insieme sul Serio: 0:6 Terre sul Serio: 1:7 Unione dei Colli: 1:5

Asta del Serio e Media Val Cavallina: 1:4

Almè e Villa d'Almè: 1:3,33

Presolana: 1:3

dell'Unione. Come si vede dalla seguente tassonomia, alcune Unioni di Comuni hanno mostrato maggiore sensibilità politica alle minoranze consiliari, in alcuni casi la scelta è scaturita direttamente dall'adozione di un preciso modello.

- 1. L'Unione Insieme sul Serio non prevede la presenza delle minoranze nell'Assemblea dell'Unione. L'adozione del modello dei sindaci presuppone la rappresentanza degli esecutivi comunali nell'Assemblea dell'Unione, e di conseguenza i consiglieri comunali, di maggioranza e di minoranza, non trovano spazio. In questo caso, il potere di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'Assemblea dell'Unione è esercitato esclusivamente dagli esecutivi comunali.
- 2. L'Unione terre sul Serio ha disposto che ci sia un solo consigliere di minoranza tra i sei Comuni. L'Assemblea sarà composta da otto membri: il Presidente dell'Unione, un consigliere di maggioranza per ognuno dei sei Comuni e un consigliere di minoranza in rappresentanza delle minoranze di tutti e sei i Comuni. Le funzioni di consigliere di minoranza vengono assunte alternativamente ed a rotazione con periodicità annuale.
- 3. L'Unione dei Colli ha statuito che il numero dei rappresentanti delle minoranze è complessivamente pari a un quinto arrotondato per eccesso del numero dei Comuni dell'Unione e i rappresentanti delle minoranze si aggiungono ai rappresentanti dei singoli Comuni.
- 4. Le Unioni Asta del Serio, Media Val Cavallina, Almè e Villa d'Almè e Presolana prevedono la presenza di almeno un consigliere di minoranza per ogni Comune aderente. Nello specifico gli statuti dell'Unione Asta del Serio e dell'Unione Media Val Cavallina stabiliscono che venga designato un consigliere di minoranza per ogni Comune. Invece, l'Unione Almè e Villa d'Almè prevede tre consiglieri di minoranza su dieci per entrambi i Comuni.

#### Modelli di elezione del Presidente dell'Assemblea

Gli Statuti di cinque delle sette Unioni di Comuni stabiliscono che il Presidente dell'Unione sia di diritto anche il Presidente dell'Assemblea e che, quindi, a lui spetti il compito di convocare e presiedere l'Assemblea.

L'Unione comunale dei Colli invece ha disposto l'incompatibilità tra il ruolo di Presidente dell'Assemblea e il ruolo di Presidente dell'Unione o di componente della giunta, evidentemente riprendendo la prassi normativa in vigore per gli organi collegiali degli altri Enti di governo locale previsti dall'ordinamento italiano, prassi che stabilisce che il capo dell'esecutivo non presiede l'assemblea in quanto si verrebbe a creare un'evidente sovrapposizione di funzioni. Il presidente dell'Assemblea dell'Unione, infatti, convocando l'Assemblea e fissandone l'ordine del giorno potrebbe indirizzare senza difficoltà i lavori assembleari.

L'Unione Asta del Serio, per ultimo, prevede che l'Assemblea dell'Unione sia presieduta da un Presidente eletto nel suo seno ma che in caso di mancata elezione tale ruolo sarà ricoperto dal Presidente dell'Unione.

#### Modello di conteggio dei voti in Assemblea

Nel novero delle Unioni di Comuni della provincia di Bergamo esistono due modelli che fanno un'eccezione all'uguaglianza dei voti espressi in un'assemblea collegiale. Sono i casi delle Unioni Asta del Serio e Insieme sul Serio che hanno adottato il sistema della ponderazione dei voti, grazie al quale viene attribuito ai voti di ciascuno Comune un peso diverso a seconda dell'importanza demografica.

Nel primo caso, il voto di ciascun consigliere del Comune di Villa D'Ogna ha valore 2 mentre il voto di ciascun consigliere del Comune di Piario ha valore 1<sup>53</sup>. Nel caso dell'Unione Insieme sul Serio, invece, viene statuito che il voto espresso nell'Assemblea dell'Unione è attribuito a ciascun rappresentante dei Comuni proporzionalmente al numero degli abitanti dei singoli Comuni. Soprattutto nell'Unione Asta del Serio, comprendente il Comune di Villa d'Ogna e il Comune di Piario, tale preferenza ha come conseguenza diretta nei procedimenti deliberativi una netta prevalenza del Comune più popoloso (Villa d'Ogna) che vede attribuirsi otto voti contro i quattro del comune meno popoloso (Piario).

#### Modelli di composizione della giunta

La Giunta è eletta dall'Assemblea soltanto in due Unioni di Comuni; nelle altre Unioni, invece, i componenti della Giunta sono di diritto i Sindaci. Nell'Unione Almè e Villa d'Almè il Presidente ha il potere di nominare i componenti della Giunta.

- 1. *Insieme sul serio*: la Giunta è composta dal Presidente e due eletti tra i membri dell'Assemblea dell'Unione, composta esclusivamente dai Sindaci.
- 2. *Unione dei colli*: la Giunta è composta da un numero massimo di componenti pari a quello previsto per le giunte dei Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'Unione. La giunta è eletta dall'Assemblea, fra i sindaci dei Comuni dell'Unione. Attualmente la Giunta è composta da tre membri.
- 3. Presolana e Terre del serio: fanno parte della Giunta tutti i sindaci dei Comuni associati.
- 4. *Media Val Cavallina:* la Giunta è composta dal Presidente dell'Unione e da cinque assessori, equamente suddivisi tra i comuni aderenti all'Unione, eletti dall'Assemblea nella prima seduta tra i sindaci e gli assessori dei comuni aderenti.
- 5. Asta del Serio: la Giunta dell'Unione è composta da un numero di componenti compreso il Presidente e gli assessori non superiore a quello dei Comuni aderenti, quindi i membri della Giunta ad oggi sono due. Possono essere eletti assessori dell'Unione esclusivamente coloro che rivestono la qualifica di Sindaco o Assessore in un comune dell'Unione.
- 6. Almè e Villa d'Almè: La Giunta è composta dal presidente dell'Unione, dal vicepresidente e da sei assessori nominati dal Presidente. Gli assessori sono scelti tra i componenti delle giunte comunali.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Modificato con delibera dell'Unione n. 3 del 06.04.2017, avente ad oggetto «*Modifica dello Statuto dell'Unione di Comuni Lombarda Asta del Serio*».

Così come possono essere sintetizzate le diverse tipologie di composizione dell'Assemblea dell'Unione in tre modelli, allo stesso modo si può procedere per la composizione della Giunta. Anche in questo caso si possono distinguere tre modelli:

- 1. **Presidente dell'Unione + sindaci**, adottato da Unione dei colli, Presolana, Terre del Serio e Insieme sul Serio:
- 2. **Presidente dell'Unione + assessori** delle giunte comunali, utilizzato dall'Unione Almè e Villa d'Almè;
- 3. **Presidente dell'Unione + sindaci e/o assessori** delle giunte comunali, preferito dall'Unione Media Val Cavallina e Asta del Serio.

#### Possibilità di revoca di un Assessore da parte dell'Assemblea

Ci sono due casi in cui la decadenza da membro della Giunta può essere disposta dall'Assemblea dell'Unione, così come avviene nei Comuni, ed essendo forieri di risvolti politici non trascurabili sono meritevoli di menzione. Le Unioni Asta del Serio e Media Val Cavallina prevedono nel loro Statuto che l'Assemblea possa disporre la revoca della nomina di un solo assessore nella Giunta e la relativa sostituzione, senza che questo comporti la decadenza dell'intera Giunta.

#### Modello di elezione del Presidente dell'Unione

Riguardo alle modalità di elezione del Presidente dell'Unione ricorrono tre modelli:

- 1. *Unioni Insieme sul Serio e Media Val Cavallina*: il Presidente è eletto a maggioranza assoluta dei voti assegnati dall'Assemblea;
- 2. *Unione dei Colli e Presolana*: il Presidente è eletto dalla Giunta a maggioranza assoluta dei componenti;
- 3. Unioni Terre del Serio, Asta del Serio e Almè e Villa d'Almè: le funzioni di Presidente vengono assunte alternativamente ed a rotazione, con periodicità annuale, per favorire l'alternanza dei sindaci. Nelle Unioni Terre del Serio e Almè e Villa d'Almè il primo Presidente dell'Unione è già stabilito sullo Statuto, nell'Unione Asta del Serio, invece, il primo Presidente dell'Unione è eletto dall'Assemblea a scrutinio palese su liste comprendenti l'indicazione di Presidente e assessori; infine, nell'Unione Terre del Serio, composta da cinque Comuni, l'ordine della rotazione è stabilito sullo statuto.

#### Modelli di sfiducia del Presidente dell'Unione

Le Unioni di Comuni Insieme sul Serio, Presolana e Terre sul Serio regolano allo stesso modo la sfiducia del Presidente dell'Unione prevedendo che il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione da parte del Consiglio di una mozione di sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei Consiglieri assegnati.

Dall'altra parte, le Unioni Media Val Cavallina e Asta del Serio hanno adottato il modello della sfiducia costruttiva, basato su una mozione di sfiducia, approvata dalla maggioranza assoluta dei consiglieri, contenente il nominativo del nuovo candidato Presidente e dei nuovi assessori.

L'Unione Almè e Villa d'Almè non fa alcuna menzione alla mozione di sfiducia da parte dell'Assemblea nei confronti del Presidente dell'Unione. Dunque, dobbiamo concludere che l'unica causa di cessazione del mandato di Presidente sia la cessazione dalla carica di Sindaco. Allo stesso modo, nello statuto dell'Unione dei Colli non c'è alcun riferimento in merito alla sfiducia del Presidente dell'Unione. Le strade interpretative, in questo caso, sono due: la prima è quella appena richiamata per l'Unione Almè e Villa d'Almè; la seconda è che la Giunta, oltre ad avere il potere di eleggere tra i propri componenti (tutti sindaci) il Presidente, ha anche il potere di revocarlo, sebbene non sia specificato. Probabilmente sarebbe bene colmare queste lacune con degli interventi di modifica dello Statuto per scongiurare l'insorgere di controversie interpretative ed eventuali strumentalizzazioni.

#### Durata degli organi di governo: Presidente e Giunta

- 1. *Insieme sul Serio*: il mandato di Presidente dura tre anni, salvo decadenza della carica di sindaco. Lo stesso la Giunta.
- 2. *Colli*: la Giunta dura in carica cinque anni. Non previste disposizioni sul mandato del Presidente dell'Unione.
- 3. *Almè e Villa d'Almè*: a rotazione, con periodicità annuale. Un anno il presidente e un anno la Giunta, essendo nominata dal Presidente.
- 4. *Terre del Serio*: il Presidente dura in carica un anno. La giunta, invece, essendo formata dai Sindaci si rinnova ogniqualvolta i Comuni vanno ad elezioni.
- Presolana: la Giunta determina la durata del mandato del Presidente dell'Unione. La giunta è composta dai sindaci e quindi rinnova la sua composizione ogniqualvolta i Comuni vanno ad elezioni.
- 6. *Media Val Cavallina*: gli organi dell'Unione durano in carica per il tempo stabilito dalla legge per i corrispondenti organi degli enti locali.
- 7. Asta del Serio: Il mandato di Presidente ha durata di un anno. Lo stesso per la Giunta.

#### Prorogatio degli organi dell'Unione e sostituzione delle cariche

Ad una prima lettura, la tematica in oggetto rischia di confondere e di non essere compresa a fondo perché si presenta sotto varie forme e dispersa tra più articoli degli Statuti. Per facilitarne la comprensione, sono state raccolte le disposizioni statutarie, formalmente non vincolate ad una categoria, in quattro gruppi funzionali ad una riorganizzazione. La disciplina riorganizzata e ordinata è riportata integralmente al termine di questo paragrafo per permettere di visionare le differenze, anche formali, presenti tra i sette statuti.

La *prorogatio* è l'istituto in ragione del quale i titolari degli organi possono continuare ad esercitare le loro funzioni nonostante sia scaduto il loro mandato amministrativo, in attesa della nomina o dell'elezione dei successori. Gli Statuti prevedono tre casi di *prorogatio*: in caso di scioglimento dei consigli comunali, in caso di decadenza o dimissioni dal ruolo di consigliere comunale e, infine, in caso di cessazione dalla carica di Sindaco e Assessore comunale. Come vedremo, in alcuni frangenti non ha luogo la *prorogatio* degli organi ma l'immediata

sostituzione. Infine è previsto, in soli due Statuti, il caso di decadenza o dimissioni dal ruolo di consigliere dell'Unione.

La prorogatio avviene, in prima istanza, in caso di scioglimento del consiglio comunale.

- a. Le Unioni Almè e Villa d'Almè, Terre del Serio e Asta del Serio sono le uniche che hanno specificato che i rappresentanti dei Comuni i cui consigli siano stati rinnovati restano in carica sino all'elezione dei successori da parte dei nuovi consigli. L'Unione Insieme sul Serio specifica che "[...] ogni causa di cessazione dalla carica di sindaco determina, appena divenuta efficace, la cessazione di diritto dalla carica di Presidente dell'Unione, di componente della Giunta e dell'Assemblea. Nei casi previsti dai commi precedente gli organi di governo dell'Unione rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino al loro rinnovo". Sulla base di questo articolo (art.17, comma 4), anche se non inserito all'interno di un articolo riguardante la composizione e il funzionamento dell'Assemblea, si desume che l'Unione Insieme sul Serio utilizza l'istituto della prorogatio.
- b. Le Unioni Media Val Cavallina e Colli si sono limitate a disporre che in caso di rinnovo del Consiglio comunale l'Assemblea dell'Unione viene integrata dai nuovi rappresentanti, senza fare riferimento all'istituto della *prorogatio*. L'Unione dei Colli, però, all'art. 9, comma 3, stabilisce che "[...] la cessazione dalla carica nel proprio comune comporta l'immediata decadenza dalla carica nell'Unione", togliendo quindi ogni dubbio sulla possibilità di prorogatio.
- c. Anche l'Unione della Presolana non parla di *prorogatio* ma è l'unica Unione che ha inserito nello Statuto una disciplina circa come occorra agire in caso di scioglimento di un consiglio comunale con contestuale nomina del Commissario governativo ai sensi dell'art. 141 TUEL. In questo caso, il Commissario governativo sostituisce il sindaco e i rappresentanti del Comune nel Consiglio dell'Unione e di conseguenza il numero dei componenti del Consiglio dell'Unione è corrispondentemente ridotto fino all'entrata in carica dei nuovi rappresentanti del Comune.

Il secondo caso in cui entra in gioco la *prorogatio* degli organi riguarda la decadenza o le dimissioni da ruolo di consigliere comunale. In tutte le Unioni, come è noto, la decadenza o le dimissioni da ruolo di consigliere comunale comportano la decadenza anche da membro dell'Assemblea. In ogni caso sono ravvisabili le seguenti discipline.

- a. L'Unione Insieme sul Serio è l'unica Unione che fa esplicito riferimento al fatto che il consigliere dimesso o decaduto rimane in carica per l'ordinaria amministrazione, fino al suo rinnovo.
- b. Le Unioni Almè e Villa d'Almè, Media Val Cavallina e Presolana prevedono che, all'integrarsi della fattispecie in oggetto, il consiglio comunale provveda nella prima seduta successiva ad eleggere al proprio interno un nuovo componente dell'assemblea dell'Unione. Le Unioni Media Val Cavallina e Presolana specificano che la decadenza e le dimissioni da Consigliere comunale, determinano la decadenza dalla carica di Consigliere dell'Unione appena divenute efficaci, facendo presagire che la prorogatio

- non avrà luogo ma si procederà attraverso una temporanea riduzione dell'organo fino alla successiva designazione del nuovo consigliere.
- c. Nello Statuto dell'Unione Terre del Serio non è ravvisabile un esplicito riferimento. Tuttavia, il comma 4 dell'art.12 dello Statuto recita: "Ove compatibili, si applicano agli organi dell'Unione e ai loro componenti le norme di funzionamento, di proroga della durata in carica, di stato giuridico e di incompatibilità stabilite dal Testo Unico per gli enti locali". Quindi, conformandosi alle norme stabilite dal TUEL, possiamo affermare che anche in questo caso vige l'istituto della prorogatio.
- d. L'Unione dei colli e l'Unione Asta del Serio non trattano il caso.

La fattispecie della cessazione dalla carica di Sindaco e Assessore comunale è stata risolta in tutti i casi, a parte uno, attraverso la sostituzione immediata e non tramite *prorogatio*.

Per quanto riguarda la cessazione dalla carica di Sindaco:

- a. Le Unioni Almè e Villa d'Almè, Terre del Serio, Media Val Cavallina e Presolana hanno previsto che ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco determina, appena divenuta efficace, la cessazione di diritto dalla carica di Presidente dell'Unione e di componente della Giunta. In tal caso le funzioni di Presidente sono assunte dal Vice-Presidente. Nell'Unione della Presolana le funzioni di Presidente dell'Unione sono assunte dal Sindaco del Comune maggiore.
- b. L'Unione insieme sul Serio, come abbiamo visto sopra, prevede che il Sindaco o l'Assessore decaduto rimanga in carica fino al suo rinnovo. L'Unione Asta del Serio non riserva una disposizione per questo caso; tuttavia, nell'art. 16 dedicato alla decadenza e alla revoca del Presidente e della Giunta, all'ultimo comma, si dispone che il Presidente e gli assessori durano in carica sino a quando sia divenuta esecutiva l'elezione dei successori. Un'interpretazione estensiva dello Statuto ci porterebbe a sostenere che la *prorogatio* ha luogo anche nel caso di decadenza dalla carica di Sindaco o Assessore.
- c. L'Unione dei Colli non statuisce nulla in merito.

Per quanto riguarda la cessazione dalla carica di Assessore, solo le Unioni Almè e Villa d'Almè prevedono la presenza di Assessori comunali nella Giunta e quindi solo in queste due Unioni è presente un articolo riservato a questo caso. Entrambe le Unioni hanno disposto che la cessazione, per qualsiasi causa, dalla carica di Assessore nel Comune di provenienza determina la cessazione dall'ufficio di Assessore nella giunta dell'Unione e che il Presidente provvede alla sostituzione.

Infine, l'ultimo caso riguarda la decadenza o dimissioni dal ruolo di consigliere dell'Unione ed è stato inserito nello Statuto solo dalle Unioni Asta del Serio e Presolana. In entrambi i casi, la composizione del Consiglio dell'Unione viene temporaneamente ridotta in attesa dell'elezione del Sostituto da parte del consiglio comunale.

Terminata la ricognizione della disciplina in tema di *prorogatio* e sostituzione delle cariche è opportuno chiudere con una brevissima riflessione.

L'istituto della *prorogatio* ha lo scopo di evitare che il ritardo nel rinnovo di una carica pregiudichi la continuità di funzionamento dell'organo. Per questo motivo sarebbe opportuno che tutte le Unioni specificassero negli Statuti che i componenti degli organi continuano ad esercitare le loro funzioni fino a che non vengono rinnovati o sostituiti, benché per il caso in esame possa sopperire la normativa di settore. Naturalmente, sarebbe parimenti opportuno che tutte le Unioni prevedessero una disciplina per tutti e quattro i casi trattati e non solo per alcuni.

La *prorogatio* non è stata inserita nelle variabili che danno luogo ai modelli di riferimento perché è una questione che influenza la capacità di lavoro degli organi e non la stabilità in senso stretto. Modificare gli Statuti prevedendo la *prorogatio* degli organi in tutte le fattispecie trattate (a parte nei casi in cui è ragionevole la sostituzione immediata, come nel caso degli assessori nella Giunta dell'Unione) dovrebbe costituire un'attività primaria per tutte le Unioni, non suscettibile quindi di riflessioni di natura politica.

Solo nel caso di scioglimento del consiglio comunale e nomina del commissario governativo di cui all'art. 141 TUEL (trattata solo dall'Unione della Presolana) le Unioni, qualora inserissero nei propri statuti questo caso, sarebbero poste di fronte alla scelta di un modello tra la temporanea riduzione del numero dei componenti del Consiglio dell'Unione ovvero la *prorogatio*, trattandosi di mera preferenza, salve in ogni caso le disposizioni sull'estensione delle facoltà e le conseguenze della nomina del Commissario.

Si produce di seguito un'elencazione esaustiva e schematica dei casi individuati nella trattazione sinora esplicitata, con riferimento alla disciplina normativa delle Unioni di Comuni bergamasche in ordine a *prorogatio* organi e sostituzione delle cariche (riassunto schematico).

#### Scioglimento consiglio comunale

- 1. Almè e Villa d'Almè, art. 9, co. 4: "I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento dei rispettivi consigli comunali, continuano ad esercitare, fino alla elezione dei successori, le funzioni di consigliere dell'Unione."
- 2. Terre del Serio, art. 13, co.5 e 6: "I consiglieri dell'Unione, anche se non rieletti alla carica di consigliere comunale, rimangono in carica ed esercitano le relative funzioni fino all'elezione dei nuovi rappresentanti. I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento dei rispettivi consigli comunali, continuano ad esercitare, fino alla elezione dei successori, le funzioni rispettivamente di consiglieri dell'Unione."
- 3. Media Val Cavallina, art. 7, co. 6: "L'Assemblea dell'Unione viene integrata dai nuovi rappresentanti ogniqualvolta si proceda all'elezione del Sindaco e al rinnovo del Consiglio Comunale in uno dei Comuni facenti parte; qualora si proceda ad elezioni amministrative in due dei tre Comuni partecipanti, l'Assemblea dell'Unione decade e viene quini rinnovata nella sua interezza."

- 4. Asta del Serio, art. 10, co. 7 e 8: "L'Assemblea dell'Unione viene integrata dai nuovi rappresentanti ogniqualvolta si proceda all'elezione del Sindaco e al rinnovo del Consiglio Comunale in uno dei Comuni facenti parte. I rappresentanti dei comuni i cui consigli siano stati rinnovati restano in carica sino all'elezione dei successori da parte dei nuovi consigli."
- 5. Presolana, art. 9, co. 6 e 9 e art. 15, co.3: "Decorso il termine di 30 giorni dalla data nella quale si sono tenute le elezioni per il rinnovo del rispettivo Consiglio Comunale se un Comune non ha provveduto all'elezione dei propri rappresentanti e fino all'elezione medesima, sono componenti a tutti gli effetti del Consiglio dell'Unione in rappresentanza di quel Comune: il Sindaco, il consigliere di maggioranza e di minoranza che hanno ottenuto più voti. [...] In caso di scioglimento di un Consiglio comunale il Commissario governativo nominato ai sensi dell'articolo 141 del TUEL, sostituisce il sindaco e i rappresentanti del comune nel Consiglio dell'Unione. Il numero dei componenti del Consiglio dell'Unione è corrispondentemente ridotto fino all'entrata in carica dei nuovi rappresentanti del comune". Cfr. ancora: "Il commissario del comune, nominato ai sensi dell'art.141 del TUEL che sostituisce il Sindaco, non può comunque ricoprire la carica di Presidente dell'Unione; ove il Sindaco sostituito dal Commissario fosse Presidente dell'Unione, la Giunta procede entro 10 giorni alla elezione del nuovo Presidente."
- 6. Unione dei colli, art. 10 co. 9 e art. 9, co.3: "In caso di turno elettorale non coincidente con la maggioranza dei comuni, il comune interessato rinnova il proprio rappresentante nell'assemblea". E ancora: "La cessazione dalla carica nel proprio comune comporta l'immediata decadenza dalla carica nell'Unione".
- 7. Insieme sul serio, art. 9, co. 3, da leggere insieme all'art. 17, co. 4: "In caso di rinnovo del Consiglio Comunale, sulla base dei risultati, l'Assemblea prende atto delle nuova composizione". E ancora: "Ogni causa di cessazione dalla carica di sindaco determina, appena divenuta efficace, la cessazione di diritto dalla carica di Presidente dell'Unione, di componente della Giunta e dell'Assemblea. Nei casi previsti dai commi precedente gli organi di governo dell'Unione rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino al loro rinnovo."

#### Decadenza o dimissioni dal ruolo di consigliere comunale

- 1. Almè e Villa d'Almè, art. 12, co. 3 e 4: "La decadenza e le dimissioni da Consigliere comunale, nelle ipotesi disciplinate dalla legge e dallo statuto del Comune di appartenenza, determinano la decadenza dalla carica di consigliere dell'Unione appena divenute efficaci. Nelle ipotesi previste dai commi precedenti, il consiglio comunale cui il consigliere decaduto o dimesso appartiene provvede nella prima seduta successiva 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."
- 2. Insieme sul Serio, art. 9, co. 4: "La decadenza dal ruolo di sindaco, di assessore o consigliere comporta la decadenza da membro dell'Assemblea." Sulla base del sopra

- riportato art.17, co.4, rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino al loro rinnovo.
- 3. Media Val Cavallina, art. 8, co. 3 e 4: "La decadenza e le dimissioni da Consigliere comunale, determinano la decadenza dalla carica di Consigliere dell'Unione, appena divenute efficaci. Il consiglio comunale cui il consigliere decaduto o dimesso appartiene provvede nella prima seduta successiva ad eleggere al proprio interno un nuovo componente dell'assemblea dell'Unione, mantenendo l'originario rapporto numerico tra maggioranza e minoranza in seno ai propri membri."
- 4. Presolana, art. 14, co. 3 e 4: "La decadenza e le dimissioni da Consigliere comunale, determinano la decadenza dalla carica di Consigliere dell'Unione appena divenute efficaci. Nell'ipotesi prevista dal comma precedente si procede all'elezione di un nuovo Consigliere."
- 5. Terre del Serio, art. 12, co. 4: "Ove compatibili, si applicano agli organi dell'Unione e ai loro componenti le norme di funzionamento, di proroga della durata in carica, di stato giuridico e di incompatibilità stabilite dal Testo Unico per gli enti locali."
- 6. Asta del Serio e Unione dei colli: non prevista.

#### Cessazione dalla carica di Sindaco e Assessore comunale

Le uniche tre Unioni che prevedono la presenza nella Giunta di Assessori comunali sono le Unioni Almè e Villa d'Almè, Media Val Cavallina e Asta del Serio. Per questo si è provveduto a riportare in queste Unioni le disposizioni riguardanti la sostituzione degli Assessori.

- 1. Almè e Villa d'Almè:
  - a. Art.13, co. 3: "Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, diversa dalla scadenza naturale, determina, appena divenuta efficace, la cessazione di diritto dalla carica di Presidente dell'Unione. In tal caso le funzioni di Presidente sono svolte dal Vice-Presidente fino al 31 dicembre successivo all'elezione del nuovo Sindaco."
  - b. Art. 18, co. 2 e 3: "La cessazione, per qualsiasi causa, dalla carica di Assessore nel comune di provenienza determina la cessazione dall'ufficio di Assessore nella giunta dell'Unione. Il Presidente provvede alla sostituzione degli Assessori dandone comunicazione al Consiglio."
- 2. Insieme sul Serio, art. 17, co. 4 e 5: "Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco o Assessore determina, appena divenuta efficace, la cessazione di diritto dalla carica di Presidente dell'Unione, di componente della Giunta e dell'Assemblea. Nei casi previsti dai commi precedenti, gli organi di governo dell'Unione, rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione, fino al loro rinnovo."
- 3. Terre del Serio, art. 19, co. 4: "Ogni causa di cessazione dalla carica di sindaco determina, appena divenuta efficace, la cessazione di diritto dalla carica di presidente dell'unione e di componente della giunta. In tal caso le funzioni di Presidente sono assunte dal Vice-Presidente."
- 4. Media Val Cavallina (come segue).

- a. Art. 15, co. 7: "Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco diversa dalla scadenza naturale determina, appena divenuta efficace, la cessazione dall'ufficio di Assessore nella giunta dell'unione e la cessazione di diritto dalla carica di Presidente dell'Unione. In tal caso le funzioni di Presidente sono svolte dal Vice-Presidente."
- b. Art. 19, co. 2 e 3: "La cessazione, per qualsiasi causa, dalla carica di Assessore nel Comune di provenienza determina la cessazione dalla carica di Assessore ella Giunta dell'Unione. Il Presidente comunica il nuovo componente della Giunta nella prima seduta dell'Assemblea successiva al verificarsi della decadenza."
- 5. Presolana, art. 18, co. 4 e 5: "Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, determina, appena divenuta efficace, la cessazione di diritto dalla carica di Presidente. La cessazione dalla carica del Presidente in conseguenza dell'approvazione della mozione di sfiducia, per morte, dimissioni o sopravvenute cause di incompatibilità, comporta l'esercizio della funzione di Presidente da parte del Sindaco del Comune di maggiore dimensione demografica non considerando il Presidente che era in carica."
- 6. Colli e Asta del Serio: non prevista.

## Decadenza o dimissioni dal ruolo di consigliere dell'Unione

- 1. Asta del Serio, art. 10, co. 9: "In caso di decadenza o cessazione per qualsiasi causa di una componente o di un componente dell'Assemblea dell'Unione, il consiglio comunale interessato provvede alla relativa sostituzione nella seduta successiva alla comunicazione della vacanza."
- 2. Presolana, art. 9, co. 10: "In caso di cessazione, a qualsiasi titolo, comprese le dimissioni contestuali, dalla carica di consigliere dell'Unione da parte di rappresentanti dei comuni, la composizione del consiglio è a tutti gli effetti corrispondentemente ridotta, ed è reintegrata di volta in volta a seguito di elezione dei sostituti."

Tabella 3.1- Governance Unioni di comuni bergamasche

	Almè e Villa d'Almè (2 Comuni)	Asta del Serio (2Comuni)	Media Val Cavallina (3 Comuni)	Presolana (5Comuni)	Terre del Serio (5 Comuni)	Insieme sul Serio (5 Comuni)	Unione dei Colli (8 Comuni)
Modello di composizione dell'Assemblea	Modello dei consiglieri	Modello ibrido	Modello ibrido	Modello ibrido	Modello dei consiglieri	Modello dei sindaci	Modello dei consiglieri
Componenti dell'Assemblea/ Giunta	21 e 8	8 e 2	12 e 6	15 e 5	7 e 5	5 e 3	10 e 8
Minoranze	3 x Comune	1 x comune	1 x comune	1 x comune	1 per tutti i comuni	Non rappresent ate	2 per tutti i comuni
Modello di elezione Presidente	Presidente dell'Union e	Eletto tra i consiglieri	Presidente dell'Unione	Presidente dell'Unione	Presidente dell'Unione	Presidente dell'Unione	Eletto tra i consiglieri

dell'Assemblea							
Modello di conteggio dei voti in Assemblea	Uno vale uno	Sistema della ponderazion e	Uno vale uno	Uno vale uno	Uno vale uno	Sistema della ponderazio ne	Uno vale uno
Modelli di composizione della Giunta	Presidente + Assessori	Presidente + Sindaci e/o Assessori	Presidente + Sindaci e/o Assessori	Presidente + Sindaci	Presidente + Sindaci	Presidente + Sindaci	Presidente + Sindaci
Possibilità di revoca di un assessore da parte dell'Assemblea	No	Sì	Sì	No	No	No	No
Modello di elezione del Presidente	A rotazione	A rotazione	Assemblea	Giunta	A rotazione	Assemblea	Giunta
Sfiducia costruttiva	No	Sì	Sì	No	No	No	No
Durata degli organi di governo: Presidente e Giunta	Un anno	Un anno	Come i corrispondent i organi degli enti locali	La Giunta determina la durata del mandato del Presidente	Un anno	Tre anni	Cinque anni la Giunta, non previsto per il Presidente

Fonte: nostra elaborazione

# Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito sono riportate le disposizioni mutuate dagli statuti delle Unioni di Comuni bergamasche in ordine ai temi sopra richiamati. In particolare, le modalità di elezione degli organi dell'Unione, le relazione tra gli organi dell'Unione e gli organi dei Comuni, il funzionamento della mozione di sfiducia, la durata del mandato degli organi di governo, la rappresentanza delle minoranze e i modelli di composizione degli organi dell'Unione.

**Tabella 3.2-** Governance Unioni di comuni bergamasche (disposizioni statutarie rilevanti)

Unioni di		Tema o istituto	Disciplina normativa				
Com	uni						
Almè e	Villa	Composizione	ART. 9 (Capo II)				
d'Almè		dell'assemblea	1) Il consiglio dell'Unione è composto dal Presidente dell'Unione e da un numero pari di consiglieri				
			stabilito in complessivi 20 (venti) così suddivisi fra i Comuni partecipanti all'Unione:				
			a) dieci, eletti dal Consiglio comunale di Villa d'Almè;				
			b) dieci, eletti dal Consiglio comunale di Almè.				
			2) Ciascun consiglio comunale, nella prima seduta di cui all'art.40 del TUEL, elegge, al proprio				
			interno, tra i consiglieri, i membri di sua spettanza, garantendo la rappresentanza delle minoranze,				
	Minoranza		cui spettano tre consiglieri. A tal fine l'elezione avviene con votazioni separate, l'una per la				
			maggioranza e l'altra per la minoranza. Ciascun consigliere può esprimere una sola preferenza. Il				
			Sindaco non prende parte alla votazione.				

	Elezione del	ART. 13 (Capo III)
	Presidente	1) Fino al 31 dicembre successivo alla firma dell'Atto Costitutivo le funzioni di Presidente
	dell'Unione/ durata	dell'Unione sono esercitate dal Sindaco del Comune di Almè. Il Sindaco del Comune di Villa d'Almè assume le funzioni di Vice-Presidente dell'Unione.
		2) Successivamente a tale data, le funzione di Presidente e Vice-Presidente dell'Unione, vengono
		assunte alternativamente ed a rotazione, con periodicità annuale, dai due Sindaci.
		ART. 15 (Capo III)
		2) Il Presidente svolge le funzioni attribuite dalla legge al Sindaco in quanto compatibili con il
		presente statuto. In particolare, il Presidente sovrintende all'espletamento delle funzioni attribuite all'Unione ed assicura l'unità di indirizzo politico-amministrativo dell'Ente, promuovendo e coordinando l'attività degli Assessori. Il Presidente convoca e presiede il Consiglio e la Giunta dell'Unione.
	Composizione della	ART. 14 (Capo III)
	Giunta	1) La giunta è composta dal Presidente dell'Unione, dal Vice-Presidente e da 6 (sei) Assessori
	Giunia	nominati dal Presidente.
		2) Gli Assessori sono scelti tra i componenti delle Giunte comunali. Ogni comune aderente
		all'Unione esprime tre assessori.
Asta del Serio	Composizione	ART. 10 (Titolo II-Ordinamento strutturale)
rista del serio	dell'assemblea	1) L'Assemblea dell'Unione è espressione dei Comuni partecipanti all'Unione e, pertanto, l'organo
	uch assemblea	di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.
		2) L'Assemblea è composta dai rappresentanti dei comuni che la compongono.
		3) Il Consiglio comunale di ciascun comune che compone l'Unione provvede a designare i propri
		rappresentanti in seno all'Assemblea dell'Unione, scegliendoli fra i componenti dei Consigli dei
		Comuni dell'Unione.
		4) Spettano alla maggioranza consiliare di ogni Comune tre rappresentanti, uno dei quali è, di diritto,
		il Sindaco; spetta alla minoranza consiliare un rappresentante.
		5) Qualora un Consiglio comunale sia stato eletto sulla base della presentazione di una sola lista e
		non vi sia quindi minoranza, esso designa comunque tre rappresentanti.
		6) La nomina deve essere effettuata entro trenta giorni dalla data di costituzione dell'Unione e,
		successivamente, entro sessanta giorni dalla data di insediamento di ogni consiglio comunale.
		Decorso tale termine di sessanta giorni, l'Assemblea può comunque essere convocata quando sia
		stata designata, da parte dei Comuni, la maggioranza dei componenti del consiglio stesso.
	Elezione del	ART. 12 (Titolo II-Ordinamento strutturale)
	Presidente	2) L'Assemblea dell'Unione è presieduta da un Presidente eletto nel suo seno, a maggioranza
	dell'Assemblea	assoluta dei voti assegnati. In caso di mancata elezione del Presidente dell'Assemblea dell'Unione
	Sistema di votazione	tale ruolo sarà ricoperto dal Presidente dell'Unione.
		5) In seno all'Assemblea dell'Unione i consiglieri assegnati (incluso il Sindaco) di ciascun Comune
		esprimono il loro voto secondo i seguenti criteri di ponderazione: il voto di ciascun consigliere del
		Comune di Villa D'Ogna ha valore 2; il voto di ciascun consigliere del Comune di Piario ha valore
		1. Solo in caso di parità formale il voto del Presidente vale il doppio.
	Composizione della	ART. 13 (Titolo II-Ordinamento strutturale)
	Giunta/ Elezione del	1) La Giunta dell'Unione è composta da un numero di componenti compreso il Presidente e gli
	Presidente/	assessori non superiore a quello dei Comuni aderenti. In ogni caso ciascun comune non potrà avere
		più di un rappresentante all'interno della Giunta dell'Unione.
		2) Possono essere eletti Assessori dell'Unione esclusivamente coloro che rivestono la qualifica di
		Sindaco o Assessore in un Comune dell'Unione. Il Presidente è scelto tra i Sindaci dei Comuni
		associati.
		3) Il Presidente dell'Unione e gli Assessori vengono eletti dall'Assemblea nella prima seduta, dopo
		la convalida degli eletti e previa determinazione da parte dell'Assemblea del numero dei
		componenti complessivo della Giunta.
		4) Il mandato di Presidente ha durata di un anno. Per favorire l'alternanza dei Sindaci alla carica di
	Durata degli organi	Presidente, nessuna Sindaco potrà ricoprire la carica di Presidente per due mandati consecutivi, salva
		l'ipotesi di rinuncia a tale carica da parte di tutti gli altri Sindaci dei Comuni costituenti l'unione.

		5) L'elezione avviene a scrutinio palese, su liste comprendenti l'indicazione di Presidente e Assessori e con voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. 7) Qualora, nella prima votazione, nessuno ottenga la maggioranza, vengono indette altre due
		votazioni, da tenersi in distinte sedute; qualora in nessuna votazione si raggiunga la maggioranza
		prevista al precedente quarto comma, l'assemblea è sciolta.
		8) Qualora si renda necessario provvedere allo scioglimento dell'Assemblea per l'impossibilità di eleggere il Presidente e la Giunta dell'Unione, ciascun Comune provvede a
		designare nuovamente la propria rappresentanza entro il termine di cui all'art. 10, comma 6,
		calcolato a partire dalla data dell'ultima seduta dell'Assemblea dell'Unione.
	Sfiducia e Revoca	ART. 16 (Titolo II-Ordinamento strutturale)
		1) Le dimissione del Presidente, ovvero le dimissioni presentate contemporaneamente da tutti gli
		assessori comportano la decadenza dell'intera Giunta.
		2) Il Presidente e la Giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia,
		approvata dalla maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, che si esprimono per appello
		nominale. 3) La mozione è sottoscritta da almeno due quinti dei Consiglieri assegnati e può essere
		proposta solo nei confronti dell'intera Giunta; deve contenere inoltre il nominativo del nuovo
		candidato Presidente e dei nuovi Assessori. 4) La mozione è messa in discussione non prima di cinque giorni e non oltre dieci giorni dalla data
	Possibilità di revoca	della sua presentazione.
	di un Assessore	5) L'approvazione della mozione comporta la proclamazione del nuovo esecutivo proposto.
		6) L'Assemblea può disporre la revoca della nomina di un Assessore e la relativa sostituzione senza
		che ciò comporti la decadenza dell'intera Giunta. 7. Il Presidente e gli Assessori durano in carica
		sino a quando sia divenuta esecutiva l'elezione dei successori.
Media Val	Durata degli organi	ART.6 (Titolo II-Ordinamento strutturale)
Cavallina		1) Sono organi dell'Unione l'Assemblea, la Giunta e il Presidente, che durano in carica per il tempo
	Composizione	stabilito dalla legge per i corrispondenti organi degli Enti locali.  ART.7 (Titolo II-Ordinamento strutturale)
	dell'Assemblea	1) L'assemblea dell'Unione è espressione dei Comuni partecipanti all'Unione e, pertanto, ne è
	den Assemblea	l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. 2) L'assemblea è composta dai sindaci
		dei Comuni partecipanti, quali membri di diritto, e da nove membri designati dai Consigli dei
		Comuni e scelti fra gli assessori ei consiglieri dei comuni stessi. 3) Ogni comune partecipante sarà
		rappresentato nella assemblea dell'Unione dal Sindaco e da tre rappresentanti di cui due per la
		maggioranza e uno per la minoranza. 5) L'elezione avviene con votazioni separate, a scrutinio
		segreto, una per la maggioranza, alla quale partecipano i soli consiglieri di maggioranza l'altra per la
	David	minoranza, alla quale partecipano i soli consiglieri di minoranza.
	Presidente dell'Assemblea	ART.12 (Titolo II-Ordinamento strutturale) 2) L'Assemblea dell'Unione è presieduta dal Presidente dell'Unione o, in sua assenza, dal Vice
	Composizione della	Presidente.
	Giunta/ Elezione del	ART.15 (Titolo II-Ordinamento strutturale)
	Presidente	1) La Giunta dell'Unione è composta dal Presidente e da cinque Assessori, equamente suddivisi tra i
		Comuni aderenti all'Unione, eletti dall'Assemblea nella prima seduta tra i Sindaci e gli Assessori dei
		Comuni aderenti. 2) Il Presidente dell'Unione è eletto tra i Sindaci o gli Assessori eletti nei comuni
		facenti parte dell'Unione. 3) L'elezione deve avvenire sulla base di un documento, sottoscritto da
		almeno un terzo dei Consiglieri assegnati all'Unione, contenente il nominativo dei candidati
		Assessori, a seguito di un dibattito sulle linee programmatiche contenute nel documento presentato
		dal candidato alla carica di Presidente. 4) Il Presidente e la Giunta dell'Unione durano in carica un mandato al termine del quale viene convocata l'Assemblea dell'Unione per la nomina del nuovo
		Presidente e della nuova Giunta.
	Sfiducia	ART.18 (Titolo II-Ordinamento strutturale)
		2) Il Presidente e la Giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia
		costruttiva, approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti assegnati dell'Assemblea che si
1	ı	

			esprimono per appello nominale. 3) La mozione è sottoscritta da almeno un terzo dei Consiglieri				
			assegnati e può essere proposta solo nei confronti dell'intera Giunta. 5) L'approvazione della				
	Possibilità di r	evoca	mozione comporta la decadenza della Giunta.				
	di un Assessore		6) L'Assemblea può disporre la revoca della nomina di un Assessore e la relativa sostituzione senza				
	di dii lissessore		che ciò comporti la decadenza dell'intera Giunta.				
Presolana	Composizione		ART. 9 (Titolo II-Organizzazione di governo)				
Tresolullu	dell'Assemblea		1) Il Consiglio dell'Unione è espressione dei Comuni partecipanti all'Unione e, pertanto, ne è				
	den rissemblea		l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo. 2) Il Consiglio dell'Unione è composto dai				
			Sindaci o loro delegati e da due rappresentanti per ciascuno dei Comuni che ne fanno parte, uno dei				
			quali in rappresentanza della minoranza consiliare, eletti a scrutinio segreto e con voto limitato dai				
			rispettivi Consigli comunali. 3) Ogni consigliere comunale può esprimere una sola preferenza e				
			saranno eletti nel Consiglio dell'Unione il più votato tra quelli che appartengono al gruppo di				
			maggioranza e il più votato tra quelli che appartengono alla/e minoranza/e. A parità di voti verrà				
			eletto il più giovane d'età. 4) Il sindaco del comune associato o suo delegato è componente di diritto				
			del Consiglio dell'Unione. 5) In detto organo è sostituito dal vicesindaco in carica, esclusivamente				
			nei casi di decesso, impedimento permanente, rimozione, decadenza di diritto, sospensione				
			dall'esercizio delle funzioni, dichiarazione di incompatibilità; se il vicesindaco non è in carica, il				
			sindaco è sostituto dall'assessore del comune in carica più anziano di età. 6) Decorso il termine di 30				
			giorni dalla data nella quale si sono tenute le elezioni per il rinnovo del rispettivo Consiglio				
			Comunale se un Comune non ha provveduto all'elezione dei propri rappresentanti e fino all'elezione				
			medesima, sono componenti a tutti gli effetti del Consiglio dell'Unione in rappresentanza di quel				
			Comune: il Sindaco, il consigliere di maggioranza e di minoranza che hanno ottenuto più voti. 11)				
			Se si deve sostituire, per un comune, un rappresentante di minoranza eletto si procede al rinnovo				
			dell'intera rappresentanza delle minoranze di tale comune.				
	Elezioni	del	ART. 15 (Titolo II-Organizzazione di governo)				
	Presidente		1) A seguito delle elezioni dei Consigli Comunali, la Giunta, convocata e presieduta dal Sindaco del				
			Comune con popolazione maggiore, elegge il Presidente dell'Unione fra i Sindaci dei Comuni				
			facenti parte dell'Unione. 2) Il Presidente dell'Unione è eletto a maggioranza assoluta dei				
			componenti della Giunta che ne determina la durata. Qualora dopo tre votazioni, da tenersi nella				
			stessa seduta, il Presidente non viene eletto, le funzioni di Presidente sono svolte dal Sindaco del				
			Comune di maggiore dimensione demografica.				
	Funzioni	del	ART. 16 (Titolo II-Organizzazione di governo)				
	Presidente		1) Il Presidente è legale rappresentante dell'Unione e svolge le funzioni attribuite al Sindaco dalla				
			legge e dal presente statuto nelle materie di competenza dell'Unione. Sovrintende all'espletamento				
			delle funzioni attribuite all'Unione e garantisce la coerenza tra indirizzi generali e settoriali, strategie				
			concrete di attuazione e loro risultati. È componente del Consiglio dell'Unione. Il Presidente,				
			convoca e presiede il Consiglio e la Giunta.				
	Sfiducia		ART. 18 (Titolo II-Organizzazione di governo)				
			1) Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione da parte del Consiglio di una mozione di				
			sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei Consiglieri assegnati. 2) La				
			mozione di sfiducia, motivata e sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri, viene messa in				
			discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. 3) Le				
			dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto al Consiglio dell'Unione, devono essere assunte				
			immediatamente al protocollo dell'Ente. 5) La cessazione dalla carica del Presidente in conseguenza				
			dell'approvazione della mozione di sfiducia, per morte, dimissioni o sopravvenute cause di				
			incompatibilità, comporta l'esercizio della funzione di Presidente da parte del Sindaco del Comune di maggiore dimensione demografica non considerando il Presidente che era in carica. 6) Il voto del				
			Consiglio, contrario ad una proposta dell'organo esecutivo o del Presidente, non comporta la				
			decadenza del Presidente.				
	Composizione	della	ART. 19 (Titolo II-Organizzazione di governo)				
	Giunta	uciia	1) La Giunta è organo esecutivo dell'Unione, composta da tutti i Sindaci dei Comuni associati che				
	Junu		siano stati proclamati eletti nelle elezioni comunali o loro delegati. All'atto della proclamazione il				
			sindaco eletto sostituisce ad ogni effetto nella giunta dell'unione il sindaco cessato. 2) Il sindaco del				
	<u> </u>		sindaco cietto sostituisce au ogni crietto nena giunta den unione il sindaco cessato. 2) il sindaco dei				

		comune associato è componente di diritto della giunta dell'Unione. In detto organo è sostituito dal
		vicesindaco in carica, esclusivamente nei casi di decesso, impedimento permanente, rimozione,
		decadenza di diritto, sospensione dall'esercizio delle funzioni, dichiarazione di incompatibilità; se il
		vicesindaco non è in carica, il sindaco è sostituto dall'assessore del comune in carica più anziano di
		età.
Terre del Serio	Composizione	ART. 9 (Titolo II-Organizzazione di governo)
Terre der Serio	dell'Assemblea	1) Il Consiglio dell'Unione è composto dal Presidente dell'Unione e da un numero pari di consiglieri
	den Assemblea	stabilito in complessivi sei di cui cinque eletti nel loro seno, in ragione di uno, da ciascun consiglio
		comunale dei Comuni partecipanti all'Unione, ed uno eletto in rappresentanza dei gruppi di
		minoranza.
		2) E' consigliere di minoranza, il consigliere comunale che ha ottenuto il maggior numero di
		preferenze nella seduta in cui viene eletto il consigliere di maggioranza. 3) Le funzioni di consigliere
		di minoranza, come individuato al comma precedente, vengono assunte alternativamente ed a
		rotazione, con periodicità annuale, dai Consiglieri di minoranza dei comuni aderenti all'Unione,
		secondo il seguente ordine: Fornovo, Mozzanica, Bariano, Morengo, Pagazzano.
		9) Il Consiglio dell'Unione è presieduto dal Presidente dell'Unione. Al Presidente sono attribuiti, tra
		gli altri, i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività del consiglio.
	Presidente	ART. 15 (Titolo II-Organizzazione di governo)
	dell'Assemblea	1) Fino al 31 dicembre 2014 le funzioni di Presidente dell'Unione sono esercitate dal Sindaco del
	Elezione del	Comune di Fornovo. 2) Successivamente a tale data, le funzioni di Presidente vengono assunte
	Presidente del	alternativamente ed a rotazione, con periodicità annuale, dai Sindaci dei comuni aderenti all'Unione,
	rresidente	secondo il seguente ordine: Mozzanica, Bariano, Morengo, Pagazzano, Fornovo.
	Composizione della	ART. 17 (Titolo II-Organizzazione di governo)
	Giunta	1) La Giunta è composta dai Sindaci dei comuni aderenti all'Unione, ed è presieduta e convocata dal
	Giunta	Sindaco che ricopre la carica di Presidente dell'Unione.
	Sfiducia	ART. 19 (Titolo II-Organizzazione di governo)
	Siluucia	1) Il Presidente può cessare dalla carica in caso di approvazione da parte del Consiglio di una
		mozione di sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti. 2) La
		mozione di sfiducia, votata per appeno nominate da almeno un terzo dei componenti, viene messa in
		discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.
Insieme sul Serio	Composizione	ART. 9 (Titolo II-Organizzazione di governo)
Instelle sur serio	dell'Assemblea	1) l'Assemblea è espressione dei Comuni partecipanti all'Unione e, pertanto, ne è l'organo di
	uch Assemblea	indirizzo e di controllo politico – amministrativo. 2) L'Assemblea dell'Unione è composta dai
		Sindaci dei Comuni partecipanti all'Unione. Il Sindaco può delegare in forma permanente un
		assessore o consigliere del proprio comune a rappresentare il comune nell'Assemblea.
	Sistema di votazione	5) Il voto espresso nell'Assemblea dell'Unione è attribuito a ciascun rappresentante dei comuni
	Sistema di votazione	proporzionalmente al numero degli abitanti dei singoli comuni, [] dell'anno precedente.
	Presidente	ART. 11 (Titolo II-Organizzazione di governo)
	dell'Assemblea	2) L'Assemblea è convocata dal Presidente che formula l'ordine del giorno e ne presiede i lavori. Il
	den Assemblea	Presidente è tenuto a convocare l'Assemblea in un termine non superiore a venti giorni, quando lo
		richiedano per iscritto un terzo dei membri.
		ART. 13 (Titolo II-Organizzazione di governo)
		1) Il Presidente convoca e presiede l'Assemblea e la Giunta, sovrintende al funzionamento degli
		uffici, all'esecuzione degli atti, all'espletamento delle funzioni attribuite all'Unione e garantisce la
		coerenza tra gli indirizzi generali e settoriali, strategie operative e loro risultati.
	Elezione del	ART. 12 (Titolo II-Organizzazione di governo)
	Presidente e durata	1) Nel corso della prima seduta l'Assemblea elegge, con voto limitato ad una sola preferenza, il
	2 residence durata	Presidente tra i Sindaci. 2) Il Presidente dell'Unione è eletto a maggioranza assoluta dei voti
		assegnati sulla base di un documento programmatico. In caso di parità, la votazione viene
		immediatamente ripetuta. In caso di ulteriore parità, è eletto il Sindaco o l'Assessore del Comune

		con popolazione numericamente maggiore. 3) Il Presidente dura in carica tre anni salvo decadenza
		dalla carica di Sindaco.
	Composizione della	ART, 15 (Titolo II-Organizzazione di governo)
	Giunta	1) L'Assemblea nomina la Giunta dell'Unione. 2) La Giunta dell'Unione è composta dal Presidente
		e da due eletti tra i membri dell'Assemblea dell'Unione. 3) La Giunta dura in carica tre anni. Si
		provvederà a surroga dei membri [] decaduti dalla carica di Amministratore dei Comuni.
		ART. 17 (Titolo II-Organizzazione di governo)
	Sfiducia e revoca del	1) Il Presidente e la Giunta, cessano dalla carica in caso di approvazione da parte dell'Assemblea di
	Presidente	una mozione di sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei voti assegnati.
		2) La mozione di sfiducia, motivata e sottoscritta da almeno un terzo dei voti assegnanti, viene
		messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.
		3) Le dimissioni del Presidente diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di 20 giorni
		dalla loro presentazione all'Assemblea.
Unione dei Colli	Composizione	ART. 10
	dell'Assemblea/	L'assemblea è composta da un consigliere comunale per ogni comune aderente, designato dal
	Presidente	consiglio di appartenenza. Il numero dei rappresentanti delle minoranze è complessivamente pari a
	dell'Assemblea	un quinto - arrotondato per eccesso - del numero dei comuni dell'unione e si aggiunge ai
		rappresentanti dei singoli comuni. L'assemblea elegge il proprio presidente.
		Il ruolo di componente dell'assemblea è incompatibile con quello di componente della
		Giunta e di presidente dell'unione.
	Composizione della	ART. 11
	Giunta/	La giunta è composta da un numero massimo di componenti pari a quello previsto per le giunte dei
	Durata/ Elezione del	comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'unione.
	Presidente	La giunta è eletta dall'assemblea, fra i sindaci dei comuni dell'unione.
		La giunta elegge, tra i propri componenti, il presidente dell'unione. La giunta dura in carica cinque
		anni.

Fonte: nostra ricognizione su Statuti Unioni bergamasche

# 3.1.3 La disciplina dello scioglimento

L'Unione dei Comuni ha personalità giuridica di diritto pubblico e fa parte del sistema italiano delle autonomie locali, essendo qualificata *ex lege* come Ente locale. Rispetto all'Unione di Comuni, tra le regole poste nello Statuto, si pone la questione del tempo e della durata: la regola generalmente accolta nei sette Statuti è quella della costituzione "[...] *a tempo indeterminato*, *e comunque* [la durata dell'Unione è] *non inferiore a dieci anni*." Ovviamente, la condizione necessaria per la perpetuazione dell'Unione è la presenza di due Comuni che resisaono alle eventuali defezioni degli altri. Giuridicamente, quindi, l'Unione sopravvive fintanto che ci sono almeno due Comuni che gestiscono in maniera associata funzioni e servizi.

La procedura di scioglimento non è uguale in tutte le Unioni bergamasche. Il caso più semplice è l'Unione di Comuni Almè e Villa d'Almè. Essendo formata soltanto da due Comuni, qualora uno dei due esercitasse il diritto di recesso l'Unione cesserebbe di esistere. Qui ci limitiamo a dire che lo Statuto non si dilunga sulle modalità di scioglimento e sulla ripartizione delle entrate e delle spese ma si limita a sostenere che in caso di scioglimento, consensuale o per recesso unilaterale, i Comuni provvederanno alla definizione dei rapporti facenti capo all'Ente soppresso. Non è fatta menzione della persona incaricata di redigere il provvedimento contenente le modalità di liquidazione dell'attività dell'Unione.

Il secondo modello di scioglimento è stato adottato dall'Unione comunale dei Colli e dalle Unioni Media Val Cavallina, Insieme sul Serio e Presolana. In questo caso lo scioglimento ha avvio con una deliberazione consiliare assunta dai Comuni che fanno parte dell'Unione, nella quale si nomina la persona incaricata della liquidazione dell'attività, e si conclude con l'approvazione da parte dei Consigli comunali del provvedimento contenente le modalità di liquidazione – elaborato dalla persona incaricata – che suggella lo scioglimento dell'Unione. Una volta approvato, lo scioglimento produce effetti giuridici alla scadenza dell'esercizio finanziario in corso e i Comuni ritornano nella piena titolarità delle funzioni e dei compiti precedentemente conferiti all'Unione.

L'incaricato della liquidazione, nominato in conformità a principi di professionalità, imparzialità e competenza, deve trasmettere ai Consigli comunali il provvedimento in cui, sostanzialmente, specifica in che misura si suddividono oneri e onori della partecipazione all'Unione. In particolare, il provvedimento deve contenere:

- a. La definizione delle attività e delle passività dell'Unione, distinte per spese generali e per ciascuna funzione e/o servizio, con il relativo piano di riparto elaborato sulla base del criterio di proporzionalità rispetto ai servizi assegnati da ogni Comune, ovvero di altri criteri integrativi che si rendessero necessari;
- b. L'assegnazione ai Comuni delle risorse umane, strumentali e finanziarie sulla base, in via principale, della provenienza originaria delle stesse, degli accordi sottoscritti tra l'Unione e i Comuni aderenti, in via integrativa della quota di partecipazione di ogni Comune al funzionamento dell'Unione e di altri criteri stabiliti nella stessa deliberazione, tenendo conto di precedenti atti e deliberazioni assunte.

Da segnalare il fatto che l'Unione comunale dei Colli non prevede la distinzione "in via principale e in via integrativa" riguardante l'assegnazione ai Comuni delle risorse, invece prevista nelle altre tre Unioni di comuni in oggetto.

Il terzo caso riguarda l'Unione di Comuni Asta del Serio. Anche in questo caso, come nel precedente, la procedura ha inizio con la deliberazione di scioglimento dei Consigli comunali, nel quale viene indicato il nominativo della persona incaricata della liquidazione. Nulla però è specificato sul contenuto del provvedimento elaborato dalla persona scelta per la liquidazione e soprattutto non è chiarito se i Consigli comunali debbano approvare la relazione contenente le modalità di scioglimento una volta che l'hanno ricevuta. Infatti l'articolo 7, co.4 statuisce: "Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette ai consigli dei comuni componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i Comuni stessi: le giunte provvedono ad adottare i conseguenti provvedimenti, iscrivendo le spese e le entrate spettanti nei relativi capitoli di bilanci, in base alla normativa vigente."

Per quanto riguarda l'assegnazione delle risorse lo Statuto contempla solo la parte delle risorse umane, senza precisare nulla in merito alle risorse finanziarie e strumentali, prevedendo che al singolo Comune venga trasferito il personale dell'Unione che proveniva da tale Comune nonché l'ulteriore personale per il quale è stata prevista, in sede di programmazione dell'assunzione, l'attribuzione al singolo Comune. Infine, non è previsto quando lo scioglimento produca effetti.

L'Unione di Comuni Terre del Serio chiude l'elencazione dei modelli di funzionamento dello scioglimento. Il primo motivo di distinzione rispetto alle altre Unioni è il fatto che lo Statuto non fa cenno, così come nell'Unione Almè e Villa d'Almè, alla presenza di una persona incaricata a svolgere l'attività propedeutica allo scioglimento, quindi si può immaginare che non sarà una figura terza ed imparziale, dotata dei requisiti sopra richiamati, a definire le modalità di scioglimento ma gli stessi Comuni aderenti, per il tramite delle strutture amministrative. Soprattutto, la peculiarità del modello risiede nell'assegnazione di un ruolo nella procedura di scioglimento anche al Consiglio dell'Unione. Infatti lo scioglimento è disposto con deliberazione non solo dei consigli comunali ma anche del Consiglio dell'Unione. Non è specificato se la deliberazione del Consiglio dell'Unione avvenga a seguito di quella dei consigli comunali. In ogni caso, come si capisce, questa disposizione rende unico il caso dell'Unione Terre sul serio.

In conclusione, per quanto riguarda la maggioranza richiesta per la deliberazione di scioglimento, tutte le Unioni di Comuni osservano le disposizioni ed il procedimento previsto per le modifiche statutarie, disciplinato dall'art. 6 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che ha confermato la disciplina prevista nell'art. 4, comma 3, della Legge n. 142 del 1990. Ai sensi della disposizione citata, è previsto che lo Statuto (e anche le modifiche statutarie) sia approvato, in prima istanza, con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati.

Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, si apre un'ulteriore fase procedimentale che prevede la ripetizione della votazione in successive sedute da tenersi entro 30 giorni dalla prima e lo Statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le due votazioni per le quali la legge richiede la maggioranza assoluta possono anche non essere consecutive, ma intervallate da una o più votazioni infruttuose. La duplice approvazione a maggioranza assoluta è sempre necessaria, ivi compreso il caso in cui tale *quorum* sia stato raggiunto nella prima votazione, con la conseguenza che, complessivamente, le votazioni a maggioranza assoluta saranno tre.

#### Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito sono riportate le disposizioni mutuate dagli statuti delle Unioni di Comuni bergamasche in ordine ai temi sopra richiamati. In particolare, si contemplano la procedura di scioglimento, le norme sulla gestione successiva del personale e del patrimonio, gli attori coinvolti nel processo, il contenuto del provvedimento di scioglimento e le norme sulle modalità di nomina e sull'attività del liquidatore.

**Tabella 3.3-** Scioglimento nelle Unioni di comuni bergamasche (disposizioni statutarie rilevanti)

Tabella 3.3- Scioglimento nelle Unioni di comuni bergamasche (disposizioni statutarie rilevanti)			
Unioni di	Tema o Istituto	Disciplina normativa	
Comuni			
Almè e Villa	Durata e	ART. 4 (Titolo I – Principi fondamentali)	
d'Almè	scioglimento	1) L'Unione è costituita a tempo indeterminato.	
		ART. 5 (Titolo I – Principi fondamentali)	
		1) Ogni comune partecipante all'Unione può recedere unilateralmente con deliberazione consiliare	
		adottata entro il 30 giugno con effetto il 31 dicembre successivo, con le procedure e le maggioranze	
		richieste per le modifiche statutarie. Il diritto di recesso non può essere esercitato prima di tre anni	
		dalla sottoscrizione dell'Atto costitutivo.	
		2) Lo scioglimento consensuale dell'Unione è disposto con deliberazione adottata dai consigli	
		comunali dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche	
		statutarie.	
		3) In caso di scioglimento dell'Unione, consensuale o per recesso unilaterale, i comuni provvedono	
		alla definizione dei rapporti facenti capo all'Ente soppresso.	
		4) In caso di scioglimento dell'Unione, i comuni di Almè e di Villa d'Almè provvedono alla	
		costituzione di un Consorzio per la gestione del cimitero intercomunale. Al Consorzio viene	
4 4 110 1	G • 1 • 4	trasferita la proprietà del cimitero intercomunale.	
Asta del Serio	Scioglimento	ART. 7 (Titolo I – Elementi costitutivi)  1) Lo scioglimento dell'Unione è deliberato da ciascun Consiglio comunale dei comuni componenti	
		con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie dei Comuni.	
		2) Il recesso dall'Unione di uno o più comuni non determina lo scioglimento dell'Unione stessa, ove	
		ne rimangano parte almeno due Comuni.	
		3) Nella deliberazione di scioglimento deve essere indicato il nominativo della persona incaricata	
		della liquidazione dell'attività dell'Unione.	
		4) Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette ai consigli dei	
		comuni componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i	
		Comuni stessi: Le giunte provvedono ad adottare i conseguenti provvedimenti, iscrivendo le spese e	
		le entrate spettanti nei relativi capitoli di bilanci, in base alla normativa vigente.	
		5) In caso di scioglimento dell'Unione il personale comunale trasferito all'Unione viene trasferito al	
		Comune di provenienza. L'Unione può assumere personale in sostituzione di personale trasferito, o	
		su richiesta del singolo Comune, o altro personale, previa determinazione del proprio fabbisogno, nel	
		rispetto della normativa vigente, indicando in tale atto il Comune al quale, in caso di scioglimento o	
		di recesso dall'Unione tale personale è trasferito. In caso di scioglimento dell'Unione al singolo	
		Comune viene trasferito il personale dell'Unione che proveniva da tale Comune, oltre al personale	
		dell'Unione assunto in sostituzione di personale trasferito, o assunto su richiesta del singolo Comune,	
		nonché l'ulteriore personale per il quale è stato prevista, in sede di programmazione dell'assunzione,	
		l'attribuzione al singolo comune. Al momento del recesso dall'Unione, al comune recedente viene	
		trasferito il personale dell'Unione che proveniva da tale Comune, oltre il personale dell'Unione	
		assunto in sostituzione di personale trasferito, o assunto su richiesta di tale comune, nonché	
		l'ulteriore personale per il quale è stato prevista, in sede di programmazione dell'assunzione,	
		l'attribuzione a tale comune.	
		6) In caso di fusione da parte di alcuni fra i Comuni che compongono l'Unione, il nuovo Comune	
		subentra ad essi in ogni rapporto attivo o passivo con l'Unione nella gestione dei rapporti che a essa	
76.11	G	fanno riferimento.	
Media Val	Scioglimento	ART. 4 (Titolo I – Elementi costitutivi)	
Cavallina		1) L'avvio della procedura di scioglimento dell'Unione è disposta con conforme deliberazione	
		consiliare assunta da tutti i Comuni aderenti, con voto favorevole dei due terzi dei consiglieri	
		assegnati ai Comuni tessi. Con la medesima deliberazione si provvederà a nominare la persona	
		incaricata della liquidazione dell'attività, in conformità a principi di professionalità, competenza ed	
		imparzialità, assegnando alla stessa un termine massimo entro il quale proporre il provvedimento	

		-	1 ' 111 ( 122 '1 '
			conclusivo della fase di liquidazione.
			2) L'Incaricato della liquidazione, a conclusione di tale fase, trasmetterà alle Amministrazioni dei
			Comuni aderenti un provvedimento contenente:
			a) la definizione delle attività e delle passività dell'Unione, distinte per spese generali e per ciascuna
			funzione e/o servizio, con il relativo piano di riparto elaborato sulla base del criterio di
			proporzionalità rispetto alle quote di partecipazione di ogni Comune;
			b) l'assegnazione ai Comuni delle risorse umane, strumentali e finanziarie sulla base, in via
			principale, della provenienza originaria delle stesse, in via integrativa della quota di partecipazione
			di ogni Comune al funzionamento dell'Unione, e in via secondaria di altri criteri stabiliti nella stessa
			deliberazione, tenendo conto di precedenti atti e deliberazioni assunte.
			3) I Consigli Comunali provvedono ad approvare il provvedimento conclusivo della procedura di
			scioglimento, secondo le procedure richieste per le modifiche statutarie.
			4) Lo scioglimento produrrà effetti alla scadenza dell'esercizio finanziario nel corso del quale esso si
			perfezionerà.
Presolana	Durata	e	ART. 5 (Titolo I – Principi fondamentali)
	scioglimento		1) La durata dell'Unione Comuni della Presolana è a tempo indeterminato e comunque non inferiore
			ad anni dieci.
			2) La procedura di scioglimento viene avviata con deliberazione consiliare assunta dai Comuni che
			ne fanno parte, nella quale si provvederà a nominare la persona incaricata della liquidazione
			dell'attività, in conformità a principi di professionalità, competenza ed imparzialità, assegnando alla
			stessa un termine massimo entro il quale proporre il provvedimento conclusivo della fase di
			liquidazione.
			3) L'Incaricato della liquidazione, a conclusione di tale fase, trasmetterà alle Amministrazioni dei
			Comuni competenti un provvedimento contenente:
			a) la definizione delle attività e delle passività dell'Unione Comuni della Presolana, distinte per
			spese generali e per ciascuna funzione e/o servizio, con il relativo piano di riparto elaborato sulla
			base del criterio di proporzionalità rispetto ai servizi assegnati da ogni Comune, ovvero di altri criteri
			integrativi che si rendessero necessari;
			b) l'assegnazione ai Comuni delle risorse umane, strumentali e finanziarie sulla base, in via
			principale, della provenienza originaria delle stesse, e in via integrativa della quota di partecipazione
			di ogni Comune al funzionamento dell'Unione Comuni della Presolana, e in via secondaria di altri
			criteri stabiliti nella stessa deliberazione, tenendo conto di precedenti atti e deliberazioni assunte.
			4) I Consigli Comunali provvedono ad approvare il provvedimento conclusivo della procedura di
			scioglimento, secondo le procedure richieste per le modifiche statutarie.
			5) Lo scioglimento produrrà effetti alla scadenza dell'esercizio finanziario nel corso del quale esso si
			perfezionerà.
Terre del Serio	Durata	e	ART. 5 (Titolo I – Principi fondamentali)
TOTTE GET DELLO	scioglimento		2) La durata dell'Unione è a tempo indeterminato.
	Sciognificato		3) Lo scioglimento dell'Unione è disposto con conformi deliberazioni dei Consigli dei Comuni
			aderenti e del Consiglio dell'Unione adottate con le procedure e la maggioranza richieste per le
			modifiche statutarie, nelle quali si disciplinano:
			a) la decorrenza dello scioglimento, coincidente, ove possibile, con la scadenza dell'esercizio
			finanziario;
			b) le modalità del subentro dei Comuni aderenti nei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo
			all'Unione
			c) la destinazione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane dell'Unione.
			4) A seguito della delibera di scioglimento i comuni, oltre a ritornare nella piena titolarità delle
			funzioni e dei compiti precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e
			in tutti i rapporti attivi e passivi, in proporzione alla quota di riparto stabilita in riferimento ad ogni
			singola funzione o servizio.
Insieme sul Serio	Domesto		ART. 5 (Titolo I – Principi fondamentali)
msieme sui Serio			
	Durata	e	
	scioglimento	е	1) La durata dell'Unione è a tempo indeterminato e comunque non inferiore ad anni dieci. 2) La procedura di scioglimento viene avviata con deliberazione consiliare assunta dai Comuni che

	T					
		ne fanno parte, nella quale si provvederà a nominare la persona incaricata della liquidazione				
		dell'attività, in conformità a principi di professionalità, competenza ed imparzialità, assegnando alla				
		stessa un termine massimo entro il quale proporre il provvedimento conclusivo della fase di				
		liquidazione.				
		3) L'incaricato della liquidazione, a conclusione di tale fase, trasmetterà alle Amministrazioni dei				
		Comuni competenti un provvedimento contenente:				
		a) la definizione delle attività e delle passività dell'Unione, distinte per spese generali e per ciascuna				
		funzione e/o servizio, con il relativo piano di riparto elaborato sulla base del criterio di				
		proporzionalità rispetto ai servizi assegnati da ogni Comune, ovvero di altri criteri integrativi che si				
		rendessero necessari;				
		b) l'assegnazione ai Comuni delle risorse umane, strumentali e finanziarie sulla base, in via				
		principale, della provenienza originaria delle stesse, degli accordi sottoscritti tra l'Unione e i Comuni				
		aderenti, in via integrativa della quota di partecipazione di ogni Comune al funzionamento				
		dell'Unione e di altri criteri stabiliti nella stessa deliberazione, tenendo conto di precedenti atti e				
		deliberazioni assunte.				
		4) I Consigli Comunali provvedono ad approvare il provvedimento conclusivo della procedura di				
		scioglimento, secondo le procedure richieste per le modifiche statutarie.				
		5) Lo scioglimento produrrà effetti alla scadenza dell'esercizio finanziario nel corso del quale esso si				
		perfezionerà.				
Unione dei Colli	Durata e	ART. 4				
Cinone del Com	scioglimento	La durata dell'unione è a tempo indeterminato, in ogni caso non inferiore a dieci anni.				
	sciognificato	L'avvio della procedura di scioglimento dell'unione è disposta con deliberazione dei consigli dei				
		comuni associati, nella quale si provvede a nominare la persona incaricata della liquidazione, in				
		conformità a criteri di professionalità, competenza ed imparzialità, assegnando alla stessa un termine				
		massimo entro il quale redigere la relazione conclusiva della fase di liquidazione.				
		L'incaricato della liquidazione, a conclusione di tale fase, trasmetterà ai comuni dell'unione una				
		relazione contenente:				
		- la definizione delle attività e delle passività dell'unione, distinte per spese generali e per ciascuna				
		funzione e/o servizio, con il relativo piano di riparto elaborato sulla base del criterio di				
		proporzionalità rispetto alla quota di partecipazione di ogni comune, ovvero di altri criteri integrativi				
		che si rendessero necessari;				
		- l'assegnazione ai comuni delle risorse umane, strumentali e finanziarie considerando la provenienza				
		originaria delle stesse e la quota di partecipazione di ogni comune al funzionamento dell'unione.				
		I consigli comunali approvano la relazione conclusiva della procedura di scioglimento, secondo le				
		procedure richieste per le modifiche statutarie.				
		Lo scioglimento produce effetti alla scadenza dello stesso esercizio finanziario nel corso del quale si perfeziona.				

Fonte: nostra ricognizione su Statuti Unioni bergamasche

# 3.1.4 La disciplina del recesso

Il recesso ha luogo quando un Comune appartenente all'Unione decide unilateralmente di recedere dalla stessa. Ovviamente il recesso di un Comune non determina lo scioglimento dell'Unione, ove ne rimangano parte almeno due Comuni. L'intera disciplina del recesso è contenuta all'interno dello Statuto, essendo una questione che attiene alla costituzione stessa dell'Unione.

In alcune Unioni di Comuni il recesso può avvenire anche soltanto riguardo ad un servizio. Il Comune appartenente all'Unione in questo caso decide di avocare nuovamente l'esercizio di una funzione ponendo pertanto fine alla gestione associata di un servizio.

Il metodo scelto per giungere ad una definizione di modelli di recesso, come nel caso della *governance*, si basa sull'individuazione di alcune variabili, ovvero di elementi di primaria importanza la cui differente combinazione sfocia in modelli di riferimento. Le variabili individuate sono le seguenti: vincolo temporale, ammontare e tipi di sanzione, concorso di decisione, modalità di esercizio del recesso.

#### Vincolo temporale

Per quanto riguarda il vincolo temporale, gli Statuti contengono generalmente la stessa disciplina, pur utilizzando formulazioni diverse. Prima di entrare nel merito è bene sottolineare la distinzione di significato tra facoltà di recesso e diritto di recesso: la prima significa che il Comune ha la libertà di recedere ma incorre in una sanzione; il secondo significa che il Comune ha diritto a recedere senza incorrere in nessuna sanzione.

La regola generale (accolta negli Statuti) è che ogni Comune ha la facoltà di recedere in qualsiasi momento; tuttavia, se recede dall'Unione prima che siano trascorsi dieci anni va incontro ad una sanzione di natura pecuniaria. Questo significa che il Comune dispone teoricamente di un diritto di recesso solo una volta che sono trascorsi dieci anni, salva disposizione di tacita continuazione del rapporto, mentre prima ne ha la libertà ma incorre in una sanzione di natura pecuniaria.

Lo Statuto dell'Unione Insieme sul Serio, oltre a quanto appena detto, prevede che se un Ente non opta per il recesso una volta decorsi i primi dieci anni, l'impegno di adesione si fissa per cinque anni in cinque anni ed un eventuale recesso anticipato comporta il pagamento della penale come prevista per il recesso prima di dieci anni.

Tutti gli altri Statuti, non specificano nulla riguardo all'impegno di adesione dopo dieci anni e quindi possiamo presumere che una volta decorsi i primi dieci anni, i Comuni abbiano diritto a recedere quando vogliano<sup>54</sup>.

Caso a parte è invece l'Unione dei Comuni Almè e Villa d'Almè, composta solo da questi due Comuni. Lo Statuto prevede che "[...] il diritto di recesso non può essere esercitato prima di tre anni dalla sottoscrizione dell'Atto costitutivo" ed è assente una disposizione che parli di una sanzione pecuniaria. Questo significa che i due Comuni non dispongono della facoltà di recedere prima dei tre anni.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Ovviamente, in assenza di disposizioni che anche tacitamente consentano la continuazione del rapporto di gestione associata.

## Ammontare e tipi di sanzione

Come abbiamo già detto, il recesso esercitato prima del termine di dieci anni produce in tutte le Unioni di Comuni effetti sanzionatori nei confronti del Comune che se ne sia avvalso. Di seguito un elenco delle differenti sanzioni previste:

- a. Terre sul Serio e Insieme sul Serio: al Comune che si è avvalso della facoltà di recesso sarà applicata una sanzione pari a € 5,00 per abitante da erogare entro il 30 giugno dell'esercizio finanziario in cui il recesso ha effetto (quindi nell'anno successivo al recesso). Nell'Unione Insieme sul Serio l'importo complessivo può essere erogato entro due annualità.
- b. *Unione comunale dei colli*: la sanzione di natura pecuniaria è stabilita in misura pari ad € 10,00 per abitante da pagare entro l'esercizio finanziario in cui il recesso avrà effetto.
- c. *Media Val Cavallina*: la sanzione è stabilita in misura pari al 50% dell'importo complessivo dei contributi regionali ordinari a sostegno dei servizi dell'Unione, risultanti dall'ultimo conto consuntivo dell'Unione approvato, fino ad un massimo di euro 15.000,00. L'importo complessivo verrà erogato entro l'esercizio finanziario in cui il recesso avrà effetto.
- d. *Unione dei comuni della Presolana*: la sanzione è stabilita in misura pari al 50% dell'importo complessivo dei contributi regionali ordinari a sostegno dei servizi dell'Unione, risultanti dall'ultimo conto consuntivo dell'Unione approvato, fino ad un massimo di euro 30.000,00. L'importo complessivo verrà erogato entro il termine massimo di tre annualità.
- e. Asta del Serio: la sanzione di natura pecuniaria, a titolo di risarcimento, è stabilita nella misura pari al 50% dell'importo complessivo dei contributi statali e regionali annui, risultanti dall'ultimo rendiconto di gestione approvato dall'Unione, oltre ad un indennizzo pari a € 10,00 pro-abitante alla data del 31 dicembre dell'anno precedente al recesso. L'importo complessivo verrà erogato entro il termine massimo di due annualità. Da evidenziare come questa disposizione sia stata inserita nello Statuto solo dopo che l'Unione ha subito due recessi, prima non era prevista.
- f. Non prevista: Almè e Villa d'Almè

#### Concorso di decisione

Il terzo aspetto riguarda gli attori che prendono la decisione di recedere. Anche in questo caso, non tutte le Unioni di Comuni hanno seguito la stessa strada. Più precisamente, sei delle sette Unioni di Comuni bergamasche hanno optato per la soluzione unilaterale, senza nessuna distinzione tra recesso prima o dopo del termine dei dieci anni: la disposizione dell'Unione comunale Terre del Serio è paradigmatica in questo senso (la formulazione delle altre Unioni è leggermente differente nella forma ma non nella sostanza): "[...] ogni Comune partecipante ha facoltà di recedere unilateralmente dall'Unione con delibera consiliare adottata con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie". Nell'Unione di Comuni lombarda Asta del Serio, invece, il recesso, quando viene deliberato dal Comune interessato prima del termine dei dieci anni, ha luogo solo se approvato con decisione a maggioranza anche dall'Assemblea dell'Unione.

#### Modalità di recesso

Con modalità di recesso si fa riferimento a quelle ulteriori disposizioni contemplate dallo Statuto che specificano la ripartizione delle responsabilità finanziarie e strumentali tra il Comune recedente e l'Unione.

La prima questione che gli Statuti disciplinano è il destino del personale dell'Unione conferito dal Comune che si è avvalso della facoltà di recedere, o assunto dall'Unione per la gestione dei servizi. L'Unione dei Colli e le Unioni Insieme sul Serio, Presolana, Media val cavallina e Terre del serio hanno seguito la stessa identica disciplina, per la quale "[...] l'Assemblea dell'Unione, nel prendere atto del recesso, sulla base di un'adeguata valutazione dei servizi da prestarsi a seguito del recesso, può prevedere che l'eventuale personale, conferito all'Unione dal Comune recedente o assunto direttamente dall'Unione stessa per la gestione dei servizi, debba essere assegnato al Comune stesso, oppure che il comune recedente si faccia carico degli eventuali maggiori oneri che l'Unione debba affrontare nel primo anno di efficacia del recesso, supportati da idonea giustificazione contabile. Le Unioni Almè e Villa d'Almè e Asta del serio, invece, non hanno previsto nulla in merito.

I diritti sul patrimonio dell'Unione rappresentano il secondo aspetto delle modalità di recesso. L'Unione Asta del Serio ha stabilito che il recesso comporta automaticamente la rinuncia a tutti i diritti afferenti le attività patrimoniali esistenti all'atto del recesso o che in futuro avessero a realizzarsi. Allo stesso modo, i Comuni facenti parte dell'Unione Terre sul Serio hanno pattuito che il Comune che delibera di recedere dall'Unione non ha diritti sul patrimonio e sul demanio dell'Unione costituito con contributi statali e regionali e, inoltre, non ha diritto alla quota parte del patrimonio e del demanio dell'Unione costituito con contributo dei Comuni aderenti qualora, per ragioni tecniche, non sia frazionabile. Entrambe le Unioni pertanto non assicurano diritti sul patrimonio al Comune recedente.

Di tutt'altra visione è lo Statuto dell'Unione comunale dei colli. Qui si determina che al Comune vanno restituiti eventuali contributi alle spese versate in anticipo e non ancora impiegati ed una quota patrimoniale netta che tenga conto dei conferimenti in beni materiali e della partecipazione dello stesso Comune alle spese per investimenti dell'Unione. Pertanto, il Comune recedente ha diritto alla restituzione di crediti che vanta nei confronti dell'Unione e di una quota patrimoniale.

Nelle restanti Unioni – Presolana, Almè e Villa d'Almè, Insieme sul serio, Media Val Cavallina – non si fa nessun riferimento alla spinosa questione della successione patrimoniale.

Il terzo aspetto che rileva ai fini della trattazione delle modalità di recesso concerne la ripartizione di responsabilità degli oneri pluriennali in corso e delle passività. Le Unioni Asta del Serio e Terre del Serio prevedono che gli oneri pluriennali in corso continuano ad essere sostenuti anche dal Comune recedente fino all'estinzione degli stessi. Lo stesso prescrive lo statuto dell'Unione Media Val Cavallina in quanto viene sancito che il Comune recedente è

tenuto a rispondere degli impegni finanziari assunti e delle eventuali passività esistenti, per quanto di sua spettanza. Gli statuti delle altre quattro Unioni di Comuni – Presolana, Colli, Almè e Villa d'Almè, Insieme sul Serio – non si sono espressi sul tema.

L'interrogativo su "chi stabilisce le modalità di recesso" chiude l'esposizione relativa alle modalità di recesso, nonché del recesso in generale. Ad onor del vero, cinque delle sette Unioni di Comuni non danno nessuna risposta a questa domanda, se non limitatamente al destino del personale. Infatti, per quanto riguarda il personale, l'interpretazione delle disposizioni statutarie porta a confermare che l'Assemblea dell'Unione con la delibera di presa d'atto del recesso decide sul destino del personale. Sulle altre due questioni appena richiamate però, gli Statuti non sono stati rigorosi e non hanno specificato a chi spetta il compito di individuare i diritti sul patrimonio, qualora ci fossero, o gli oneri pluriennali in corso.

Soltanto due Unioni di Comuni hanno tenuto conto del problema: l'Unione Media Val Cavallina risolve la questione prevedendo che l'Assemblea dell'Unione, nel prendere atto del recesso, nomina un liquidatore scelto tra una terna di persone o società qualificate; l'Unione Asta del Serio, invece, stabilisce che, anteriormente all'assunzione della deliberazione di recesso, il Sindaco del Comune recedente comunica tale proposito alla Giunta dell'Unione al fine di definire le modalità di retrocessione di funzioni e servizi trasferiti. L'Unione Asta del Serio inoltre, unica nel panorama delle Unioni di comuni della provincia di Bergamo, prevede che le controversie che insorgono tra la Giunta dell'Unione e il Sindaco del Comune recedente siano decise da una commissione composta dal Presidente dell'Unione (o dal Vicepresidente nel caso in cui il Presidente fosse Sindaco del comune recedente), dal Sindaco del Comune interessato e da un esperto di diritto amministrativo, nominato di comune accordo.

#### Recesso da un servizio

Le Unioni di Comuni della Presolana, Insieme sul Serio, Terre del Serio e Media Val Cavallina prevedono che ogni Comune può esercitare il diritto di recesso limitatamente a singole funzioni e/o servizi trasferiti. Il Comune trasmette all'Unione l'apposita deliberazione consiliare e l'Assemblea dell'Unione con la delibera di presa d'atto stabilisce l'accollo a carico del Comune recedente di una quota parte delle eventuali passività e degli impegni contrattuali in essere e il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero trasferito all'Unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di provenienza.

Se il recesso di un Comune da uno o più servizi trasferiti dovesse comportare la perdita dei requisiti previsti dal Regolamento Regionale n. 2/2009 e la conseguente perdita dei contributi di cui l'Unione beneficia, al Comune che abbia esercitato il diritto di recesso verrà applicata la sanzione calcolata in riferimento ai contributi regionali perduti. L'Unione Terre del Serio e Insieme sul Serio aggiungono inoltre che nessun rimborso sulla consistenza patrimoniale dell'Unione è dovuto in caso di recesso da una funzione o un servizio.

**Tabella 3.4** – Recesso nelle Unioni di comuni bergamasche

					a. coa zergaacoc				
	Vincolo tempor ale	Sanzione	Concorso di decisione	Personale conferito all'Unione o assunto dall'Unione	Diritti sul patrimoni o	Oneri pluriennali in corso/passi vità	Chi stabilisce le modalità di liquidazione?		
Almè e Villa d'Almè (2 Comuni)	3 anni	Non previsto	Facoltà di recedere unilateralmen te dall'Unione con delibera consiliare	Non previsto	Non previsto	Non previsto	Non previsto		
Asta del Serio (2 Comuni)	10 anni	Non previsto	Il recesso ha luogo solo se approvato anche dall'Assemble a dell'Unione	Non previsto	No	Continuano ad essere sostenuti fino all'estinzione degli stessi	Il sindaco insieme alla Giunta dell'Unione. In caso di controversia: Commissione		
Media Val Cavallina (3 Comuni)	10 anni	50% dei contributi regionali ordinari, fino ad un massimo di 15.000,00	Facoltà di recedere unilateralmen te dall'Unione con delibera consiliare	Riassegnato al Comune stesso o il comune si fa carico degli oneri	Non previsto	Continuano ad essere sostenuti fino all'estinzione degli stessi	Liquidatore nominato dall'Assemblea dell'Unione		
Presolana (5 Comuni)	10 anni	50% dei contributi regionali ordinari, fino ad un massimo di 30.000,00	Facoltà di recedere unilateralmen te dall'Unione con delibera consiliare	Riassegnato al Comune stesso o il comune si fa carico degli oneri	Non previsto	Non previsto	Non previsto		
Terre del Serio (5 Comuni)	10 anni	5,00 per abitante entro il 30 giugno dell'anno successivo al recesso	Facoltà di recedere unilateralmen te dall'Unione con delibera consiliare	Riassegnato al Comune stesso o il comune si fa carico degli oneri	No	Continuano ad essere sostenuti fino all'estinzione degli stessi	Non previsto		
Insieme sul Serio (5 Comuni)	10 anni + impegno di adesione fissato per 5 anni in 5 anni	5,00 per abitante da erogare entro due annualità	Facoltà di recedere unilateralmen te dall'Unione con delibera consiliare	Riassegnato al Comune stesso o il comune si fa carico degli oneri	Non previsto	Non previsto	Non previsto		
Unione dei Colli (8 Comuni)	10 anni	10,00 per abitante entro il 31 dicembre dell'anno successivo al recesso	Facoltà di recedere unilateralmen te dall'Unione con delibera consiliare	(1) Riassegnato al Comune stesso o (2) il comune si fa carico degli oneri	Sì	Non previsto	Non previsto		

Fonte: nostra elaborazione

# Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito sono riportate le disposizioni mutuate dagli statuti delle Unioni di Comuni bergamasche in ordine ai temi sopra richiamati. In particolare, sono contemplate le cause del recesso del Comune, il vincolo temporale, le sanzioni connesse al recesso, le conseguenze del recesso sul personale e sul patrimonio, le modalità di liquidazione e gli attori coinvolti nel procedimento.

**Tabella 3.5-** Recesso nelle Unioni di comuni bergamasche (disposizioni statutarie rilevanti)

UNIONI DI	TEMA o	DISCIPLINA NORMATIVA
COMUNI	ISTITUTO	
Almè e Villa d'Almè	Recesso	ART. 5 (Titolo I – Principi fondamentali)  1) Ogni comune partecipante all'Unione può recedere unilateralmente con deliberazione consiliare adottata entro il 30 giugno con effetto il 31 dicembre successivo, con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Il diritto di recesso non può essere esercitato prima di tre anni dalla sottoscrizione dell'Atto costitutivo.  2) Lo scioglimento consensuale dell'Unione è disposto con deliberazione adottata dai consigli comunali dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie.  3) In caso di scioglimento dell'Unione, consensuale o per recesso unilaterale, i comuni provvedono alla definizione dei rapporti facenti capo all'Ente soppresso.  4) In caso di scioglimento dell'Unione, i comuni di Almè e di Villa d'Almè provvedono alla costituzione di un Consorzio per la gestione del cimitero intercomunale. Al Consorzio viene trasferita la proprietà del cimitero intercomunale.
Asta del Serio	Recesso	ART. 7 (Titolo I – Elementi costitutivi)  7) Ogni Comune partecipante all'Unione, in base alla normativa regionale vigente, può recedere dalla stessa, non prima di dieci anni dalla sua adesione, con delibera consiliare adottata con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie dei Comuni.  8) Prima di tale termine di cui al comma precedente il recesso potrà avere luogo solo se approvato con decisione a maggioranza anche dall'Assemblea dell'Unione.  9) Decorso il termine previsto al comma 7, il Comune recedente deve dare comunicazione della propria deliberazione volta al recesso entro il mese di giugno all'Unione, che sottopone all'Assemblea la presa d'atto del recesso. Il recesso è efficace a decorrere dalla data più utile deliberata dall'Assemblea dell'Unione, e comunque non oltre il 1 gennaio dell'anno solare successivo alla comunicazione.  10) Il recesso comporta automaticamente la rinuncia a tutti i diritti afferenti le attività patrimoniali esistenti all'atto del recesso o che in futuro avessero a realizzarsi.  11) Il recesso non deve recare nocumento all'Unione: a tal fine tutti gli oneri pluriennali in corso continuano ad essere sostenuti con la partecipazione del Comune recedente fino all'estinzione degli stessi.  12) Anteriormente all'assunzione della deliberazione di recesso il Sindaco del Comune recedente comunica tale proposito alla Giunta dell'Unione al fine di definire le modalità di retrocessione di funzioni e servizi trasferiti. Il Comune recedente perde ogni diritto sui beni di proprietà dell'Unione, non partecipa al riparto delle attività e rimane titolare delle proprie quote di passività che dovrà accollarsi. Il recesso esercitato prima del termine di dieci anni produrrà effetti sanzionatori nei confronti del Comune che se ne sia avvalso. La sanzione di natura pecuniaria, a titolo di risarcimento, è stabilita nella misura pari al 50% dell'importo complessivo dei contributi statali e regionali annui, risultanti dall'ultimo rendiconto di gestione approvato dall'Unione, ol

L'importo complessivo verrà erogato entro il termine massimo di due annualità.  13) Le controversie che insorgano in dipendenza del presente articolo saranno commissione composta dal Presidente dell'Unione (o dal Vicepresidente nel caso in fosse Sindaco del comune recedente), dal Sindaco del Comune interessato e da un dell'unione (o dal Vicepresidente nel caso in fosse Sindaco del comune recedente).	
commissione composta dal Presidente dell'Unione (o dal Vicepresidente nel caso in	decise de una
10350 Sindaco del confidire recedence), dal Sindaco del Confidire interessato e da un l	
amministrativo, nominato di comune accordo. In caso di mancato accordo sulla non	
di diritto amministrativo, si procederà con la consultazione del Prefetto di Bergamo.	ina den esperto
Media Val Recesso ART. 5 (Titolo I – Elementi costitutivi)	
Cavallina  1) Recesso dall'Unione: Ogni comune ha facoltà di recedere dall'Unione, secon	do la procedura
richieste per le modifiche statutarie, solo dopo che siano trascorsi dieci anni dall'app	-
modifiche all'atto costitutivo approvate contemporaneamente al presente statuto. Il	
ogni caso, essere deliberato entro il 30 giugno e produrrà effetto a partire	
dell'esercizio finanziario successivo.	dai oi geilliaio
2) Il recesso, di cui all'art.18, comma 4, della L.r.n.19/2008, esercitato prima del	termine di dieci
anni produrrà effetti sanzionatori nei confronti del Comune che se ne sia avvalso, ai s	
c.4, della L.R n.19/2008. La sanzione, di natura pecuniaria, è stabilita nella misi	
dell'importo complessivo dei contributi regionali ordinari a sostegno dei serv	-
risultanti dall'ultimo conto consuntivo dell'Unione approvato, fino ad un massimo	
L'importo complessivo verrà erogato all'Unione entro il 31 dicembre dell'esercizio	
quale viene assunta la deliberazione del recesso.	, , , , , , , , , , , , , , , , , , ,
3) L'Assemblea dell'Unione, nel prendere atto del recesso, nomina un liquidatore soci	elto tra una terna
di persone o società qualificate. Inoltre, sulla base di una adeguata valutazione	
prestarsi a seguito del recesso, l'Assemblea può prevedere che l'eventuale pers	
all'Unione dal Comune recedente, debba essere riassegnato al Comune stesso,	•
richiedente si faccia carico degli eventuali maggiori oneri che l'unione debba affro	
anno di efficacia del recesso, supportati da idonea giustificazione contabile.	
4) <u>Recesso da un servizio</u> : ogni Comune può esercitare il diritto di recesso limitata	mente a singole
funzioni e/o servizi trasferiti, assumendo apposita deliberazione consiliare entre	_
adottata con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statuta	
subordinato alla presa d'atto da parte dell'Assemblea dell'Unione, ha effetto a parti	
del successivo esercizio finanziario. Con la stessa deliberazione di presa d'atto l'Ass	semblea stabilirà
l'accollo, a carico del Comune recedente, di una quota parte delle eventuali pass	sività e impegni
contrattuali in essere, che saranno determinati secondo gli stessi criteri prev	risti in caso di
scioglimento dell'Unione (questione personale).	
5) Se il recesso di un Comune da uno o più servizi trasferiti dovesse comportar	e la perdita dei
requisiti previsti dal R.R. n.2 del 27/07/2009 e la conseguente perdita dei contributi	di cui l'Unione
beneficia, al Comune che abbia esercitato il diritto di recesso verrà applicata la san	zione pecuniaria
di cui al comma 2 del presente articolo.	
6) Gli organi dell'Unione per quanto di competenza provvedono alla modifica d	ello statuto, dei
regolamenti e di ogni altro atto, incompatibile con la nuova dimensione dell'Ente.	
Presolana Recesso ART. 6 (Titolo I – Principi fondamentali)	
1) Recesso dall'Unione Comuni della Presolana: ogni Comune ha facoltà di reced	lere dall'Unione
Comuni della Presolana, in qualsiasi momento, secondo le procedure richieste p	er le modifiche
statutarie. Il recesso deve essere deliberato entro il 30 settembre e produrrà effetto	a partire dal 1°
giorno dell'esercizio finanziario successivo.	
2) Il recesso, di cui all'art.18, comma 4, della L.r.n.19/2008, esercitato prima del	
anni produrrà effetti sanzionatori nei confronti del Comune che se ne sia avvalso.	
natura pecuniaria, è stabilita nella misura pari al 50% dell'importo complessivo	
regionali ordinari a sostegno dei servizi dell'Unione Comuni della Presolana, risul	
rendiconto di gestione approvato dall'Unione, fino ad un massimo di € 30.00	_
complessivo verrà erogato entro il termine massimo di tre annualità. Il Consig	
Comuni della Presolana, nel prendere atto del recesso, sulla base di un'adeguata	
servizi da prestarsi a seguito del recesso, può prevedere che l'eventuale pers	
all'Unione dal Comune recedente o assunto direttamente dall'Unione stessa per	la gestione dei

	T	
		servizi, debba essere assegnato al Comune stesso, oppure che il Comune recedente si faccia carico degli eventuali maggiori oneri che l'Unione debba affrontare nel primo anno di efficacia del recesso, supportati da idonea giustificazione contabile. 3) Gli organi dell'Unione provvedono alla modifica di regolamenti o altri atti assunti dall'Unione eventualmente incompatibili con la nuova dimensione dell'ente.  4) Recesso da un servizio: ogni Comune può esercitare il diritto di recesso limitatamente a singole
		funzioni e/o servizi trasferiti, assumendo apposita deliberazione consiliare entro il 30 settembre, adottata con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Il recesso, subordinato alla presa d'atto da parte dell'Consiglio dell'Unione, ha effetto a partire dal 1º giorno del successivo esercizio finanziario. Con la stessa deliberazione di presa d'atto il Consiglio stabilirà l'accollo, a carico del Comune recedente, di una quota parte delle eventuali passività e impegni contrattuali in essere, che saranno determinati secondo gli stessi criteri previsti in caso di scioglimento dell'Unione Comuni della Presolana. In tutti i casi, il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero trasferito all'Unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di provenienza, ovvero secondo quanto previsto nella convenzione che ha disciplinato il trasferimento presso l'Unione.
		5) Se il recesso di un Comune da uno o più servizi trasferiti dovesse comportare la perdita dei requisiti previsti dal Regolamento Regionale e la conseguente perdita dei contributi di cui l'Unione beneficia, al Comune che abbia esercitato il diritto di recesso verrà applicata la sanzione pecuniaria di cui al comma 2 del presente articolo calcolando la sanzione solo in riferimento ai contributi regionali percepiti sulla/sulle funzione/i e/o servizio/i per cui è stato operato il recesso.
Terre del Serio	Recesso dall'Unione	ART. 6 (Titolo I – Principi fondamentali)
		1) Ogni Comune partecipante ha facoltà di recedere unilateralmente dall'Unione, fatti salvi eventuali
		impegni pluriennali assunti dall'Unione ai quali continuerà a concorrere, con deliberazione
		consiliare adottata con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie.
		2) Il diritto di recesso non può essere esercitato prima di dieci anni dalla stipula dell'atto costitutivo
		dell'Unione.
		3) Il recesso deve essere deliberato entro il 30 giugno e produrrà effetto a decorrere dal 1° giorno dell'esercizio finanziario successivo. Dal medesimo termine ha luogo la caducazione dei componenti
		degli organi dell'Unione rappresentanti dell'ente receduto.
		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) Il Consiglio dell'Unione, nel prendere atto del recesso, sulla scota 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 nel primo
		anno di efficacia del recesso, supportati da idonea documentazione contabile giustificativa.
		6) Il Comune che delibera di recedere dall'Unione non ha diritti sul patrimonio e sul demanio dell'Unione costituito con contributi statali e regionali; non ha diritto inoltre alla quota parte del
		patrimonio e demanio dell'Unione costituito con contributo dei comuni aderenti qualora, per ragioni tecniche, non sia frazionabile.
		7) In ogni caso al Comune che si è avvalso della facoltà di recesso sarà applicata una sanzione, di
		natura pecuniaria, stabilita nella misura pari ad € 5,00 per abitante risultante al 31 dicembre
		dell'anno precedente. L'importo complessivo verrà erogato entro il 30 giugno dell'anno di recesso.
	Recesso da una	ART. 9 (Titolo I – Principi fondamentali)
	funzione o da un	1) Ogni Comune può esercitare il diritto di recesso limitatamente a singole funzioni e/o servizi
	servizio trasferiti	trasferiti, assumendo apposita deliberazione consiliare entro il 30 giugno, adottata con le procedure e
	all'Unione	le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Il recesso, subordinato alla presa d'atto da parte
		dell'Consiglio dell'Unione, ha effetto a partire dal 1° giorno del successivo esercizio finanziario.
		Con la stessa deliberazione di presa d'atto il Consiglio stabilirà l'accollo, a carico del Comune
1		recedente, di una quota parte delle eventuali passività e impegni contrattuali in essere, che saranno

		determinati secondo gli stessi criteri previsti in caso di scioglimento dell'Unione. In tutti i casi, il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero trasferito all'Unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di provenienza, ovvero secondo quanto previsto nella convenzione che ha disciplinato il trasferimento presso l'Unione.  2) Se il recesso di un Comune da uno o più servizi trasferiti dovesse comportare la perdita di contributi di cui l'Unione beneficia, al Comune che abbia esercitato il diritto di recesso verrà applicata una sanzione pecuniaria commisurata ai contributi che non saranno percepiti sulla/sulle funzione/i e (o servizio/i per cui è stato operato il recesso. Nessun rimborso sulla consistenza patrimoniale dell'Unione è dovuto in caso di recesso da una funzione o servizio.
Insieme sul Serio	Recesso	ART. 6 (Titolo I – Principi fondamentali)
		1) Recesso dall'Unione: ogni Comune ha facoltà di recedere dall'Unione in qualsiasi momento. Il recesso deve essere deliberato e comunicato all'Unione entro il 30 giugno e produrrà effetto a partire dal 1° giorno dell'esercizio finanziario successivo. Decorsi i primi dieci anni, se un Ente non opta per il recesso, l'impegno di adesione si fissa per 5 anni in 5 anni ed un eventuale recesso anticipato comporterà il pagamento della penale prevista dal comma 2.
		2) Il recesso esercitato prima del termine di dieci anni produrrà effetti sanzionatori nei confronti del Comune che se ne sia avvalso. La sanzione, di natura pecuniaria, è stabilita nella misura pari a € 5,00, con eventuale adeguamento all'indice ISTAT, per abitante risultante al 31 dicembre dell'anno precedente. L'importo complessivo verrà erogato entro il termine massimo di due annualità.
		L'Assemblea dell'Unione, nel prendere atto del recesso, sulla base di un'adeguata valutazione dei servizi da prestarsi a seguito del recesso, può prevedere che l'eventuale personale, conferito all'Unione dal Comune recedente o assunto direttamente dall'Unione stessa per la gestione dei servizi, debba essere assegnato al Comune stesso, oppure che il Comune recedente si faccia carico degli eventuali maggiori oneri che l'Unione debba affrontare nel primo anno di efficacia del recesso, supportati da idonea giustificazione contabile.
		3) Gli organi dell'Unione provvedono alla modifica di regolamenti o altri atti assunti dall'Unione eventualmente incompatibili con la nuova dimensione dell'ente.
		4) Recesso da un servizio: ogni Comune può esercitare il diritto di recesso limitatamente a singole funzioni e/o servizi trasferiti, assumendo e trasmettendo all'Unione apposita deliberazione consiliare entro il 30 giugno. Il recesso, subordinato alla presa d'atto da parte dell'Assemblea dell'Unione, ha effetto a partire dal 1° giorno del successivo esercizio finanziario. Con la stessa deliberazione di presa d'atto l'Assemblea stabilirà l'accollo, a carico del Comune recedente, di una quota parte delle eventuali passività e impegni contrattuali in essere, che saranno determinati secondo gli stessi criteri previsti in caso di scioglimento dell'Unione. In tutti i casi, il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero trasferito all'Unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di provenienza, ovvero secondo quanto previsto nella convenzione che ha disciplinato il trasferimento presso l'Unione.
		<ul> <li>5) Se il recesso di un Comune da uno o più servizi trasferiti dovesse comportare la perdita dei requisiti previsti dal Regolamento Regionale in data 27.07.2009 n. 2 e s.m.i. e la conseguente perdita dei contributi di cui l'Unione beneficia, al Comune che abbia esercitato il diritto di recesso verrà applicata la sanzione calcolata in riferimento ai contributi regionali perduti.</li> <li>6) Nessun rimborso sulla consistenza patrimoniale dell'Unione è dovuto in caso di recesso.</li> <li>7) Qualora il recesso di un Comune avvenga il forza di normative o per adeguamento a dettati ed</li> </ul>
		indirizzi legislativi superiori non si procede all'applicazione di sanzioni.
Unione dei Colli	Recesso	ART. 5 Ogni comune ha facoltà di recedere dall'unione, con deliberazione consiliare assunta con le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Il recesso deve, in ogni caso, essere deliberato entro il 30 giugno e produce effetto a partire dal primo giorno dell'esercizio finanziario successivo. Il recesso di cui all'art. 18, comma 4, della L.R. 19/2008, esercitato prima del termine di dieci anni
		produce effetti sanzionatori nei confronti del comune che lo ha deliberato. La sanzione, di natura pecuniaria, è stabilita in misura pari ad € 10,00 per abitante risultante al 31 dicembre dell'anno precedente. L'importo complessivo sarà pagato entro l'esercizio finanziario in cui il recesso avrà

effetto. Nel caso in cui il recesso avvenga prima del termine decennale e sia motivato con riferimento alla previa appartenenza del comune a più di un consorzio - da sopprimersi ai sensi della specifica normativa in materia - e dall'acclarata impossibilità da parte del comune stesso di aderire a più di una un'unione di comuni, all'assemblea - su proposta della giunta - è assegnata la facoltà di ridurre la sanzione pecuniaria di cui sopra. L'assemblea dell'unione, nel prendere atto del recesso, può prevedere che l'eventuale personale conferito all'unione dal comune recedente o quello assunto dall'unione e riferibile pro-quota al comune recedente, debba essere riassegnato o assegnato allo stesso comune recedente. Ovvero, l'assemblea può stabilire che il comune recedente si faccia carico degli eventuali maggiori oneri che l'unione debba affrontare nel primo anno di efficacia del recesso, supportati da idonea giustificazione contabile. In tutti i casi, il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero appositamente trasferito all'unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il comune di provenienza nella cui dotazione organica risulta inserito, ovvero secondo quanto previsto nella deliberazione che ha disciplinato il trasferimento presso l'unione.

Al comune recedente vanno restituiti eventuali contributi alle spese versati in anticipo e non ancora impiegati ed una quota patrimoniale netta che tenga conto dei conferimenti in beni materiali e della partecipazione dello stesso comune alle spese per investimenti dell'unione

Fonte: nostra ricognizione su Statuti Unioni bergamasche

# 3.1.5 Modelli regolatori di recesso, scioglimento e *governance* negli statuti delle Unioni di Comuni bergamasche

Il metodo di ricerca scelto per estrapolare i modelli di *governance*, scioglimento e recesso si è basato sull'individuazione di variabili, vere chiavi di lettura per l'interpretazione degli statuti analizzati. Grazie alle variabili individuate e alla loro successiva aggregazione in temi più ampi (coinvolgimento democratico-stabilità per la *governance* e grado di deterrenza-grado di strutturazione per il recesso) sono stati delineati alcuni modelli di funzionamento delle tematiche considerate.

Il metodo di ricerca per tutte e tre le tematiche si è articolato in tre livelli: la definizione dei modelli, l'analisi degli stessi con criticità, cercando di delineare i punti di forza e di debolezza e, infine, l'individuazione delle *best practice*.

La disciplina statutaria riscontrata nelle sette Unioni è estremamente variegata. Le soluzioni normative adottate sono in alcuni casi antitetiche e speculari, in altri identiche, e ogni Unione ha qualche elemento di peculiarità che la distingue dalle altre. Il numero di Comuni appartenenti all'Unione non sembra essere rilevante ai fini delle scelte statutarie, e quindi non si può affermare che ci sia un modello da seguire per le Unioni con due o tre Comuni. L'unica convinzione è che per le Unioni di piccole dimensioni sarebbe opportuno predisporre una disciplina per lo scioglimento e il recesso quanto più precisa e severa possibile.

Tutta la ricerca è stata orientata all'individuazione dei modelli che assicurano la stabilità dell'Unione, nelle sue due accezioni fondamentali: stabilità intesa come capacità dell'Unione di perseguire le finalità efficientiste insite nella sua natura e stabilità intesa come capacità di resistere alle spinte centrifughe dei Comuni aderenti.

In questo senso, si può commentare quanto emerso come segue.

# Governance: commento alle soluzioni approntate

La combinazione delle otto variabili individuate pone in essere alcuni modelli di riferimento. Per semplificare l'opera di interpretazione di queste variabili, è necessario aggregarle in due macro-aree, ovvero due ambiti in cui operano la loro influenza e rendono evidenti le loro ricadute.

Il primo è il coinvolgimento democratico – in cui annoveriamo il modello di composizione dell'assemblea, il modello di rappresentanza delle minoranze consiliare, il modello di elezione del Presidente dell'Assemblea, il modello di composizione della giunta, la previsione della possibilità di revoca di un assessore da parte dell'assemblea, il modello di elezione del Presidente dell'Unione – quale ambito entro cui è possibile indagare le dinamiche relazionali e il bilanciamento di potere tra gli organi degli Enti locali e l'Unione.

Il secondo è, più in generale, la dimensione della stabilità in cui rientrano le altre due variabili – il modello di conteggio dei voti in assemblea e il modello di sfiducia del Presidente dell'Unione – che, pur non essendo così cogenti ed essenziali, ritornano comunque utili nel momento in cui si tratta di scegliere il modello di *governance* migliore da adottare, in quanto entrambe hanno notevoli ripercussioni in termini di stabilità.

L'indagine tende a speculare sui rapporti tra Unione e Comuni aderenti, tralasciando in alcuni casi gli aspetti inerenti al funzionamento interno alla stessa Unione. L'attenzione dovrebbe orientarsi verso la ricerca della stabilità, conseguibile solo architettando un sistema di *governance* che, bilanciando con cura la partecipazione dei Comuni al governo dell'Unione, sia in grado di contenere quanto più possibile gli interessi localistici che premono per un ritorno alla sovranità comunale. La stabilità va considerata, dunque, come l'obiettivo primario e inderogabile affinché le Unioni di Comuni possano dare continuità a quel processo di riduzione delle spese e di efficientamento nell'erogazione di servizi, processo caratteristico di ogni economia di scala<sup>55</sup>.

La rivelazione basata sulle due macro-aree porta a delineare tre modelli di *governance* possibili la cui discriminante risiede nel livello di coinvolgimento democratico, ovvero in che misura i Comuni partecipano e sono rappresentati negli organi di governo dell'Unione e quanto potere politico detengono<sup>56</sup>.

L'unione di Comuni Insieme sul Serio fa modello a sé. In questo modello, che potremmo definire "Sindacocentrico", il livello di coinvolgimento democratico risulta essere il più contenuto. I Comuni sono coinvolti solo nella persona del Sindaco, la componente consiliare dei

D'altronde, la stessa preoccupazione sta affliggendo le classi dirigenti europee che, in questo periodo storico, stanno assistendo a venti di disintegrazione provenienti da tutte le aree del vecchio continente; così come l'Unione europea è formata da Stati sovrani, le Unioni di comuni sono formate da Comuni che in ogni momento potrebbero decidere di recedere e quindi il compito del governo dell'Unione è in primo luogo, in un'ottica utilitaristica, far percepire alle classi dirigenti comunali e ai cittadini che i benefici derivanti dall'appartenenza all'Unione sono maggiori dei costi e in un secondo momento, far prevalere un sentimento di comunità, posta di fronte alle stesse sfide e alle stesse opportunità di crescita del territorio. Il processo si prospetta lungo e arduo ed è per questo che la stabilità è imprescindibile e ragionare sui rapporti e sulla ripartizione di responsabilità di governo tra comuni ed unione permette di intervenire sugli statuti per cucire alle Unioni di comuni il vestito più adatto per perseguire la stabilità.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup>Il coinvolgimento democratico non è tutto, ma è quello che, al netto delle valutazioni di altre variabili, rimane come principale fattore di stabilità e di efficienza. Infatti per quanto riguarda la *prorogatio* degli organi dell'Unione allo scadere di quelli comunali –disciplina che contribuisce alla funzionalità degli organi e di conseguenza anche alla stabilità dell'Unione- abbiamo già specificato che costituisce un elemento primario imprescindibile che andrebbe sottratto alla contrattazione politica e quindi non può costituire un fattore discriminante tra modelli di *governance* (per questo motivo non è stata considerata nel novero delle variabili). Lo stesso vale per le prescrizioni attinenti al riparto delle spese tra gli enti locali aderenti all'Unione di comuni poiché in tutte e sette le Unioni di comuni la compartecipazione dei comuni alle spese dell'Unione è proporzionale al numero di abitanti.

Comuni appartenenti all'Unione non ricopre nessun incarico e nell'Assemblea dell'Unione non è prevista alcuna rappresentanza delle minoranze consiliari. L'assemblea è composta dai cinque sindaci, la Giunta è formata dal Presidente dell'Unione e da due sindaci eletti dall'Assemblea, e dura in carica tre anni. Il Presidente dell'Unione è eletto a maggioranza assoluta dall'Assemblea e presiede e convoca l'Assemblea. L'Assemblea non ha il potere di revocare un assessore. Infine, il voto espresso nell'Assemblea dell'Unione dai sindaci pesa in proporzione al numero degli abitanti.

Come si vede, il circuito dialettico è circoscritto ai Sindaci, unici rappresentanti nell'Unione della comunità locale e di conseguenza le componenti degli organi dell'Unione risultano ridotte. La concezione che sta alla base di questo modello, probabilmente, è informata all'efficientismo. Certamente sarebbe fuorviante affermare, per il solo fatto che non sono presenti né consiglieri comunali né una rappresentanza della minoranza, che questo modello concepisce l'Unione come un Ente spiccatamente tecnico. I sindaci, infatti, nella veste di consiglieri dell'Unione, daranno certamente vita a visioni politiche differenti, alimentando una dialettica tipica di un organo collegiale, al pari di quello che farebbero i consiglieri comunali eletti nell'Assemblea dell'Unione. Però è senz'altro il modello meno dialettico-politico nel senso che prevale l'ambito amministrativo-esecutivo su quello di indirizzo: la Giunta, infatti, rappresenta la maggioranza in Assemblea e quindi di fatto svolge il controllo politico-amministrativo su sé stessa, dando luogo ad un'evidente sovrapposizione di funzioni.

La mancanza di figure di rappresentanza dei singoli Comuni potrebbe tuttavia essere compensata con la meccanica – forse foriera di effetti positivi – che si verrebbe a creare in un modello in cui ad interagire sono solo i sindaci: in primo luogo, le continue relazioni tra amministratori generano, più che negli altri modelli, la consapevolezza di condividere gli stessi problemi e le stesse esigenze di razionalizzazione; allo stesso modo, il costante confronto e il fatto di essere gli unici rappresentanti dell'Unione produce uno spirito "solidaristico" e il conseguente sforzo comune nello spiegare ai territori le opportunità di sviluppo che porta con sé l'appartenenza all'Unione; infine, la collaborazione incentiva senz'altro lo scambio di pratiche di buon governo.

Tuttavia, l'assenza delle minoranze dall'agorà sovracomunale potrebbe alimentare un sentimento ostile nei confronti dell'Unione e potrebbe scoprire il fianco a rivendicazioni di sovranità. Lo stesso potrebbe dirsi per il sistema della ponderazione dei voti. Sebbene ci siano delle solide ragioni per sostenerlo, ad esempio il fatto che gli oneri finanziari vengono distribuiti proporzionalmente al numero degli abitanti e quindi la pretesa di un peso maggiore in Assemblea può sembrare legittima, non si concilia con le finalità ultime dell'Unione di Comuni, la quale dovrebbe forse tendere all'interesse comune sovracomunale, indistinto nella singola entità<sup>57</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Forse l'Unione dovrebbe porsi nel *continuum* logico che parte dall'Associazione di comuni e dalle convenzioni e arriva alla fusione di Comuni. Questa suggestione, riportata per la prima volta nella ricerca e che non sarà oggetto di riflessioni, torna utile per tenere a mente il cammino di condivisione che si sta

Il fatto che la Giunta resti in carica tre anni dona a questo modello un ulteriore motivo di peculiarità, considerando che soltanto le Unioni Media Val Cavallina e Colli prevedono una durata della Giunta e del Presidente superiore ad un anno. Le ricadute positive sono evidenti: un organo di governo che sta in carica per tre anni è posto nelle condizioni di non farsi piegare da logiche di consenso elettorale e di programmare la sua attività politica, magari contingentando le spese per un programma di investimento di lungo respiro da svolgere negli anni successivi, o intervenendo con spese in conto capitale nei casi di contrazione dell'economia territoriale. Programmazione che risulta più complicata per un governo che rimane in carica soltanto un anno, in quanto rischia di limitare la sua attività all'ordinaria amministrazione.

Il secondo modello comprende le quattro Unioni di Comuni Asta del Serio, Almè e Villa d'Almè, Media Val Cavallina e Presolana e lo possiamo definire "modello ad alto coinvolgimento della componente comunale". Il tratto comune della governance di queste Unioni, che fa propendere per una aggregazione in un unico modello, è il livello del coinvolgimento democratico. Le Assemblee sono composte da almeno quattro membri per Comune e le minoranze hanno almeno un rappresentante per ogni Comune; nel caso dell'Unione Almè e Villa d'Almè la Giunta è formata da quattro membri per Comune e nel caso dell'Unione Media Val Cavallina da due. La massiccia rappresentanza dei Comuni è la proprietà che qualifica il modello. In aggiunta a questo, riscontriamo alcune similitudini nelle tre Unioni formate da due o tre Comuni, secondo quanto segue. Almè e Villa d'Almè e Asta del Serio prevedono che il Presidente esercita le proprie funzioni a rotazione annuale; tutte e tre le Unioni includono l'elezione - da parte dell'Assemblea nelle Unioni Asta del Serio e Media Val Cavallina - o la nomina - da parte del Presidente nell'Unione Almè e Villa d'Almè - di assessori della Giunta comunale nella Giunta dell'Unione; le Unioni Asta del Serio e Media Val cavallina contemplano tra le disposizioni statutarie la possibilità di revoca di un assessore da parte dell'Assemblea e regolano l'istituto della sfiducia costruttiva<sup>58</sup>.

La scelta di annoverare l'Unione della Presolana in questo modello può sembrare deviante considerando che sei delle sue otto variabili (v. *Supra* apposita tabella) sono in linea con le altre Unioni di Comuni formate almeno da cinque comuni. Ciò nonostante, sul piano della

tracciando con l'adesione ad un'Unione di comuni. L'adozione del sistema di ponderazione dei voti potrebbe alimentare l'idea che l'Unione sia solo un'emanazione del Comune più popoloso e che quest'ultimo sia l'unico a giovarne. Pertanto ritengo che le Unioni, in una prospettiva olistica in cui gli interessi locali si fondono per dare vita ad un interesse comune sovracomunale, debbano rigettare il sistema della ponderazione dei voti.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Probabilmente per l'Unione Asta del Serio l'istituto della sfiducia costruttiva era stato pensato al momento della stesura dello Statuto quando i Comuni aderenti all'Unione erano quattro. Ora, dopo il recesso di Oltressanda Alta e Ardesio, questo istituto perde la sua efficacia considerando che le funzioni di Presidente vengono esercitate alternativamente ed a rotazione con periodicità annuale e che i Comuni sono due e la Giunta è formata dal Presidente dell'Unione e dal Sindaco o da un Assessore dell'altro Comune.

composizione assembleare, variabile centrale, l'Unione della Presolana è sulla stessa lunghezza d'onda delle previsioni statutarie delle tre Unioni di Comuni più piccole.

Sulle esigenze di economicità ed efficienza prevale, in questo modello, la volontà di un'Unione che sia quanto più rappresentativa possibile e che assicuri le migliori condizioni per il dispiegamento della dialettica politica, pur sempre nell'interesse dell'Unione. La bussola di questo modello rimane il perseguimento dell'interesse dell'Unione poiché, nell'Unione Asta del Serio e Media Val Cavallina, sono previsti due istituti il cui fine sembra stemperare l'eccessiva frammentazione e arginare la possibile degenerazione che questo modello ha nelle sue corde.

E' in questa prospettiva, infatti, che va valutata la possibilità che ha l'Assemblea di disporre la revoca della nomina di un assessore e la sua relativa sostituzione, senza che ciò comporti la decadenza dell'intera giunta. La giunta è quindi suscettibile di diventare, solo temporaneamente, la valvola di sfogo di tensioni politiche: è il presidente che garantisce la continuità dei lavori nell'Unione e quindi, se la sostituzione di un assessore porta ad un affievolimento della diatriba politica, allora l'interesse dell'Unione prevale sull'interesse della fazione che esprime il singolo assessore. Ovviamente questa facoltà è prevista solo nei casi in cui la Giunta è formata anche da assessori delle giunte comunali. Anche il sistema della sfiducia costruttiva va letto avendo a mente il presupposto imprescindibile di questo modello, ovvero la responsabilità delle rappresentanze comunali. Per sfiducia costruttiva si intende che il Presidente e la Giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, approvata dalla maggioranza assoluta dei consiglieri, contenente il nominativo del nuovo candidato Presidente e dei nuovi Assessori<sup>59</sup>. Diciamo quindi che in queste due Unioni sono previsti degli elementi di razionalizzazione del modello, utili a controbilanciare la forse eccessiva partecipazione comunale all'Unione. Con queste accortezze, il modello diviene appetibile per tutte quelle situazioni in cui le contingenze locali richiedono un più ampio processo di partecipazione all'Unione di comuni, come ad esempio nei casi in cui il consenso alla base dell'Unione è ancora basso o nei casi in cui i partiti espressioni di interessi localistici e mal predisposti ad accettare una condivisione di funzioni e servizi rappresentano una fetta importante dei Comuni.

Nell'Unione della Presolana, l'unico elemento di razionalizzazione è rappresentato dalla durata in carica degli organi di governo. Infatti è previsto che sia la Giunta a determinare la durata del mandato del Presidente, e se mantenesse la fiducia per almeno tre anni si innescherebbero quegli effetti positivi richiamati poco sopra. Infine, nell'Unione Almè e Villa d'Almè, non essendo previsto alcun elemento di razionalizzazione, la degenerazione della dialettica politica e la trasposizione di dinamiche politiche locali negli organi dell'Unione potrebbero essere eventualità non così remote.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> E' senza dubbio una soluzione che premia da un lato la responsabilità dei partiti, lasciando poco spazio alla classica *bagarre* interpartitica nel periodo vacante, e dall'altro la stabilità dell'Unione nel suo complesso, che non si troverà mai senza il suo maggiore rappresentante.

Il terzo modello individuato comprende le Unioni di Comuni Terre sul Serio e Unione dei colli e lo definiamo "modello di bilanciamento degli interessi". In questo caso c'è una netta separazione tra la componente dell'Assemblea, formata da consiglieri comunali, e quella della Giunta, formata dai sindaci. La compagine degli organi collegiali è pari al numero dei Comuni facenti parte dell'Unione, quindi la Giunta è composta da cinque membri nell'Unione Terre sul Serio e da otto nell'Unione dei Colli; l'Assemblea invece è composta nella prima da sette membri, con la presenza di un consigliere di minoranza più il Presidente dell'Unione, e nella seconda da dieci membri, con due consiglieri di minoranza. Il potere di elezione del Presidente spetta alla Giunta, e quindi ai Sindaci, nell'Unione dei Colli e nell'Unione Terre del Serio le funzioni di Presidente vengono assunte alternativamente ed a rotazione, con periodicità annuale. L'Assemblea non ha il potere di revocare un assessore, essendo la giunta formata da tutti i sindaci dei Comuni aderenti all'Unione e, infine, il modello di conteggio dei voti in assemblea è, per utilizzare un'espressione gergale, quello "dell'uno vale uno". Le uniche due differenze – la presenza di un consigliere di minoranza nell'Unione Terre del Serio rispetto ai due Colli, infatti, non è così guardando dell'Unione rilevante minoranza/maggioranza nelle due Assemblee – pertanto, riguardano l'elezione del Presidente da parte della Giunta nell'Unione dei Colli, che tuttavia appare logica alla luce del numero maggiore dei Comuni aderenti, e l'elezione del Presidente dell'Assemblea che nell'Unione dei colli è incompatibile con la carica di presidente dell'Unione. Tuttavia, queste due distinzioni non sono di per sé così rimarchevoli al punto da costringerci a delineare due modelli a sé stanti<sup>60</sup>.

In questo modello i Comuni aderenti partecipano al processo decisionale nella loro interezza, essendo coinvolti i consiglieri, la minoranza (sebbene in minima parte) e il sindaco e ciò non può che rappresentare un fattore positivo perché restituisce l'idea di un'Unione aperta e onnicomprensiva, capace di assegnare un ruolo a tutte le componenti comunali. Le istanze locali sono rappresentate al punto giusto così che non possono monopolizzare e ostacolare l'attività dell'Unione e nuocere al perseguimento dell'interesse della stessa. Il bilanciamento tra un'adeguata rappresentanza delle istanze locali e la difesa degli interessi e della stabilità dell'Unione garantisce un sistema di governance equilibrato.

Il fatto che il Presidente dell'Unione sia anche il Presidente dell'Assemblea è coerente nel contesto di un Ente locale intercomunale che gode di una legittimazione indiretta e la cui principale missione è l'economicità dell'azione amministrativa attraverso l'erogazione condivisa di servizi. In questo senso, il Presidente dell'Unione opera non solo come attore principale dell'indirizzo dell'Unione ma soprattutto come organo di raccordo tra potere politico

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Il modello esposto attenua senz'altro le tensioni alla riduzione della contesa democratica presente nel modello Sindaco-centrico e si presenta come un equilibrato compromesso tra il "riduzionismo" del primo modello e la partecipazione forte del secondo modello.

e potere esecutivo con il fine di assicurare la coerenza dell'intera attività dell'Unione e pertanto la scelta di conservargli il potere di presiedere e convocare l'Assemblea appare coerente<sup>61</sup>.

La previsione di un solo consigliere di minoranza (due nel caso dell'Unione dei Colli) fa sì che non tutti i gruppi consiliari presenti nei consigli comunali siano rappresentati nell'Assemblea dell'Unione. Ciò non è da valutare negativamente *a priori*. L'Unione dei Comuni, in buona sostanza, rappresenta in un certo senso un superamento degli interessi politici di parte. La finalità dell'Unione di Comuni è quella di rendere più efficiente la gestione dei servizi e su questo, tendenzialmente, tutti i gruppi consiliari dovrebbero trovarsi d'accordo. La minoranza, quindi, con uno o due consiglieri, può comunque svolgere il suo ruolo di controllo politico-amministrativo sugli organi di governo e può organizzarsi responsabilmente con i gruppi di minoranza non presenti nell'Assemblea dell'Unione per influenzare l'agenda politica del governo dell'Unione<sup>62</sup>.

Alla luce di quanto sinora esposto, possiamo trarre delle conclusioni. Infatti, si ritiene che il modello di bilanciamento degli interessi locali e dell'Unione sia quello che più di tutti garantisce il perseguimento della stabilità e dell'efficienza. Forse le finalità efficientiste delle Unioni di Comuni dovrebbero essere il motivo per adottare una *governance* abbastanza snella da evitare, da un lato, spinte centrifughe dei Comuni e, dall'altro, una trasposizione delle dinamiche politiche locali negli organi dell'Unione<sup>63</sup>. L'Unione di Comuni infatti, pur essendo a tutti gli effetti un Ente di governo locale, può essere inteso come Ente *sui generis* sia perché ha una legittimazione indiretta, sia perché la sua azione è informata all'adeguatezza e all'economicità e i suoi scopi principali sono di fatto efficientisti, ovvero migliorare la qualità dei servizi erogati e ottimizzare le risorse economiche-finanziarie. Le vere scelte politiche a cui sono chiamati gli organi dell'Unione sono quelle inerenti le spese di investimento, ovvero decidere in quale territorio investire tra quelli appartenenti all'Unione<sup>64</sup>. L'Unione dei Comuni garantisce quindi la possibilità di realizzare opere e investimenti che il Comune, preso singolarmente, presumibilmente non potrà effettuare e per questo le spese di investimento attivano la sfera più politica dell'Unione.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Infatti il Presidente dell'Unione rappresenta l'Unione e, oltre ad assicurare l'unità di indirizzo politico e amministrativo dell'Ente, ha il compito di garantire la coerenza tra l'indirizzo generale, espresso dall'Assemblea, e l'attività delle strutture gestionali, svolta sotto la responsabilità del Segretario dell'Unione.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Soprattutto sulle scelte più strettamente politiche, come quelle riguardanti le spese di investimento.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Pertanto, dovranno essere sia nella composizione che nella rappresentanza delle minoranza molto più ridotti degli organi collegiali comunali.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Anche perché le Unioni di Comuni – come previsto dalla legge di stabilità del 2016 – rimangono gli unici Enti di governo locale esonerati dall'obbligo del pareggio di bilancio e quindi solo alle stesse è affidata la possibilità di gestire le spese di investimento in deroga ai vincoli del pareggio di bilancio. La disciplina viene riportata nella presentazione "L'Unione di Comuni lombarda Asta del Serio dal 2012 al 2016"http://www.comune.piario.bg.it/materiale/Unione\_dei\_comuni/Documenti/assemblee\_pubbliche\_pr esentazione\_2016\_02-2.pdf

Si chiude la trattazione della *governance* "creando" il modello che probabilmente risulterebbe più funzionale per il perseguimento dei valori sopra richiamati anche ricordando che in un modello in cui la Giunta è formata da soli sindaci, la possibilità di revoca di un assessore da parte dell'Assemblea non può essere prevista.

Tabella 3.6 - Modello proposto in tema di Governance

Variabili del modello proposto	Soluzione proposta sulla base di quelle riscontrate negli statuti delle Unioni bergamasche
Modello di composizione Assemblea	Modello dei consiglieri
Componenti dell'Assemblea/ Giunta	1 consigliere per comune + Presidente/ Tutti i Sindaci dei Comuni
Minoranze	1:4
Modello di elezione Presidente Assemblea	Presidente dell'Unione
Modello di conteggio dei voti in Assemblea	Uno vale uno
Modelli di composizione della Giunta	Presidente + Sindaci
Revoca di un assessore da parte dell'Assemblea	Х
Modello di elezione del Presidente	Giunta
Sfiducia costruttiva	Sì
Durata organi di governo: Presidente e Giunta	3 anni

Fonte: elaborazione propria

#### Scioglimento: commento alle soluzioni approntate

Se il fine dell'Unione di Comuni è dare continuità all'attività di razionalizzazione delle spese tuttavia, dall'analisi della disciplina statutaria non emergono disposizioni che assurgono a fattori di impedimento e di dissuasione per i Comuni intenzionati ad intraprendere la via dello scioglimento. Più che altro emergono punti interrogativi non risolti e *best practice* che rendono la procedura di scioglimento chiara e lineare. Come vedremo, solo nel caso dell'Unione Terre del Serio è presente una disposizione che potrebbe essere presa come esempio dalle altre Unioni di Comuni o dalle costituende Unioni per rendere più travagliato il procedimento di scioglimento e quindi per ostacolare il fallimento dell'associazionismo funzionale.

Partiamo dal caso più problematico. La disciplina riguardante lo scioglimento dell'Unione Asta del Serio espone ad alcuni interrogativi. Innanzitutto non è specificato che lo scioglimento diventa efficace alla scadenza dell'esercizio finanziario in corso. Potrebbe essere una dimenticanza da parte degli estensori dello statuto, oppure una precisa scelta (anche se problematica poiché metterebbe a rischio le previsioni di bilancio dell'anno in corso). Un altro punto di difficile interpretazione è l'articolo riguardante l'approvazione del provvedimento di

scioglimento, che presenta soluzioni stilistiche forse da rivedere<sup>65</sup>. Essendo punti di fondamentale importanza è bene che nello Statuto ci sia maggiore chiarezza e precisione nei dettagli. Va fatta un'ultima considerazione sul caso Asta del Serio. Lo statuto è stato redatto ed approvato quando i Comuni aderenti erano quattro. Ora sono due a seguito del recesso di due Comuni, così come l'Unione Almè e Villa d'Almè. La disciplina prevista per lo scioglimento/recesso dall'Unione Almè e Villa d'Almè – sebbene limitata a soli quattro commi e quindi forse un poco riduttiva rispetto ai problemi astrattamente emergenti – pare ragionevole poiché "congela" l'Unione per almeno tre anni dalla sua costituzione. Sarebbe opportuno provvedere – e ciò vale in generale per tutte le Unioni di Comuni – a modificare in senso maggiormente restrittivo le disposizioni sul recesso di un Comune.

Il secondo modello su cui vale la pena ragionare è quello dell'Unione Terre del Serio. In questo caso non c'è il liquidatore ma è prevista una deliberazione dell'Assemblea dell'Unione oltre a quella del Consiglio comunale. Queste due peculiarità vanno lette congiuntamente: sembra prevalere la mediazione politica sulla transizione tecnica. Infatti, a differenza degli altri Statuti, in questo caso nessun cenno è fatto sul modo di ripartizione delle attività e passività, né tantomeno sulla base di quali criteri vengono assegnate le risorse. E' evidente quindi che la scelta politica fatta dagli estensori dello statuto è quella di lasciare grandi margini di flessibilità ai Comuni in caso di scioglimento. Tuttavia questo modello non è del tutto coerente con la ricerca della stabilità proprio perché assicura un peso rilevante alla mediazione politica in una situazione peculiare come è quella dello scioglimento e indirettamente fa sì che lo Statuto si pieghi ai rapporti di forza del momento, suscettibili di influenzare il raggiungimento di condizioni di scioglimento più o meno favorevoli.

In generale, a questo modello va preferito, probabilmente, il formato adottato dalle Unioni della Presolana, Insieme sul Serio, Media Val Cavallina e Colli poiché, specularmente, disciplina in maniera più rigorosa e ordinata il caso di estinzione dell'Unione.

## Recesso: commento alle soluzioni approntate

Tra le sette Unioni prese in considerazione rari sono stati i casi di recesso. Le sette variabili individuate in merito alla disciplina e alle conseguenze del recesso (v. *Supra* paragrafo apposito) si distinguono tra loro per il fine perseguito.

Sono stati individuati due macro-gruppi: il primo contiene le variabili che fungono da deterrente per i Comuni, quindi esprimono il grado di deterrenza che il modello ha; il secondo misura il grado di strutturazione del processo di recesso, ovvero in che misura il procedimento è regolato da disposizioni statutarie, e sono annoverate le variabili "concorso di decisione e chi

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Sembra infatti che i Consigli comunali non debbano approvare tale provvedimento una volta che gli sia stato trasmesso dall'incaricato. Se così fosse, il ruolo del Consiglio comunale è soltanto dare avvio alla procedura di scioglimento per poi perderne il controllo, non potendo approvare le modalità di scioglimento previste nel provvedimento conclusivo. Questo modo di procedere garantisce carta bianca alla persona incaricata esonerandola da un'approvazione *ex post* del piano di scioglimento (da valutarsi negativamente).

stabilisce le modalità di liquidazione". L'interazione tra queste due macro-aree, grado di deterrenza e grado di strutturazione del processo di recesso, dà vita a uno schema grazie al quale possiamo comprendere quanto i modelli di recesso siano in grado di scoraggiare i Comuni dal recedere dall'Unione.

Prima di procedere alla schematizzazione dei modelli, occorre passare in rassegna le variabili considerate per dare dei giudizi di valore sulle scelte statutarie adottate dalle Unioni bergamasche.

La sanzione è la misura di deterrenza per eccellenza. L'Unione Asta del Serio (due Comuni) ha predisposto un sistema sanzionatorio che si basa sia su una quota percentuale dell'importo complessivo dei contributi regionali sia su una quota per abitante, ponendosi in tal modo in cima al podio per fondi richiesti in caso di recesso. L'Unione Almè e Villa d'Almè, invece, non ha previsto nessuna sanzione<sup>66</sup>. Tuttavia, al di là dell'ammontare e della tipologia – una quota per abitante o una percentuale dei contributi regionali – della sanzione, più rilevante, è il termine previsto per pagare. L'Unione Insieme sul Serio e l'Unione della Presolana prevedono che la sanzione vada erogata rispettivamente entro due e entro tre annualità. Se il fine della sanzione è dissuadere il Comune dal recesso, allora è preferibile stabilire termini di pagamento assai ridotti (potendo addirittura giungere alla previsione dell'erogazione entro l'esercizio finanziario in cui il recesso avrà effetto).

La disciplina sui diritti del patrimonio e sugli oneri pluriennali in corso distoglie il Comune dal recedere, forse ancor più della sanzione. Esplicitare nello Statuto, come hanno fatto le Unioni Asta del Serio e Terre del Serio, che in caso di recesso il Comune non ha nessun diritto sul patrimonio dell'Unione significa mettere il Comune recedente nelle condizioni di abbandonare le velleità di regresso.

Per quanto riguarda gli oneri pluriennali in corso le Unioni Asta del Serio, Media Val Cavallina e Terre del Serio hanno deciso che gli impegni finanziari assunti vadano garantiti fino all'estinzione degli stessi, ovviamente in base a quanto spetta al Comune recedente (Media Val Cavallina ha addirittura previsto che il Comune risponde anche delle passività esistenti). La sopportazione di spese non produttive per almeno un anno dal recesso può rappresentare il più grande motivo di deterrenza, anche perché sarebbe difficilmente sostenibile di fronte all'elettorato. La presenza di queste disposizioni è assolutamente qualificante e incide fortemente sul grado di deterrenza che un modello esprime. Quattro delle sette Unioni non hanno previsto nessuna di queste due disposizioni e possiedono come unica fonte di deterrenza la misura sanzionatoria. Tuttavia si ritiene che la regolamentazione esposta conservi una notevole rilevanza in relazione al fine perseguito (i.e. evitare il recesso).

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Forse potrebbe adottare lo stesso sistema sanzionatorio dell'Unione Asta del Serio perché in gioco per queste due Unioni c'è la sopravvivenza stessa e per tutelare un percorso di buon governo già avviato è necessario prevenire con severità.

Per quanto riguarda il personale tutte le Unioni, a parte Almè e Villa d'Almè e Asta del Serio, prevedono la stessa disciplina. In questo caso, l'unico fattore di deterrenza è rappresentato dal fatto che l'Assemblea dell'Unione, supportata da un'idonea giustificazione contabile, può stabilire che il Comune recedente si faccia carico degli eventuali oneri che l'Unione debba affrontare nel primo anno di efficacia del recesso, poiché presumibilmente la riorganizzazione degli uffici e dell'implementazione del servizio in generale, comporta dei costi precedentemente non previsti, che si è deciso far ricadere sul Comune recedente. Il vincolo temporale, invece, concorre a scoraggiare i Comuni dal recesso solo nei primi dieci anni, ovvero solo in quel lasso di tempo in cui i Comuni incorrono in una sanzione. Molto positiva sembra da qualificarsi, inoltre, la disposizione dell'Unione Insieme sul Serio tesa a prevedere che, una volta trascorsi dieci anni, l'impegno di adesione (e quindi il diritto di recedere senza incorrere in nessuna sanzione) si fissa per cinque anni in cinque anni, in una logica di lungo periodo.

Le disposizioni dedicate al processo di recesso e all'interazione tra gli attori coinvolti sono molto rare negli Statuti delle Unioni bergamasche, soltanto l'Unione Asta del Serio e Media Val Cavallina le prevedono. In tutte le altre Unioni non c'è nessun riferimento al funzionamento del procedimento del recesso né tantomeno alle relazioni che si instaurano tra il Comune e l'Unione in un momento di così delicata transizione. Queste lacune normative costituiscono un problema rilevante poiché lasciano eccessivi margini di indeterminatezza. L'assenza di un procedimento tracciato potrebbe generare ulteriore instabilità. In quest'ottica, la previsione dell'Unione Media Val Cavallina di un liquidatore nominato dall'Assemblea dell'Unione per gestire e presidiare il processo di recesso risulta meritevole di menzione. Lo stesso si può affermare per le modalità scelte dall'Unione Asta del Serio, laddove prevede che sia il Sindaco insieme alla Giunta dell'Unione a gestire il recesso e che in caso di controversia venga nominata una commissione formata dal Presidente dell'Unione, dal Sindaco e da un esperto di diritto amministrativo.

Giunti a questo punto, possiamo ordinare le Unioni sulla base di uno schema in cui poniamo nell'asse delle ascisse il grado di deterrenza e nell'asse delle ordinate il grado di strutturazione. Le scelte statutarie per ogni variabile (vedi tabella 3.7) determinano il grado di deterrenza del modello e il grado di strutturazione del processo.

Figura 3.7 – Modellazione del recesso nelle Unioni bergamasche

Alta Strutturazione e bassa deterrenza:	Alta strutturazione e alta deterrenza: 1) Asta del Serio; 2) Media Val Cavallina
Bassa strutturazione e bassa detrerrenza: 1) Unione dei colli; 2) Almè e Villa d'Almè; 3) Presolana; 4) Insieme sul Serio	Bassa strutturazione e alta deterrenza: 1)Terre del Serio

Fonte: elaborazione nostra

Come si vede, gli unici due modelli che possono ergersi ad esempio per la presunta efficacia della disciplina statutaria sono Asta del Serio e Media Val Cavallina.

Questi godono di alta strutturazione del processo del recesso e di molti fattori che, colpiscono in senso figurato il Comune recedente. Paradossalmente però, l'Unione Asta del Serio ha subito un recesso (due se si conta anche il Comune che è receduto dopo tre mesi dall'approvazione dell'atto costitutivo), quindi lo schema appena delineato sembrerebbe non interpretare al meglio la realtà da un punto di vista empirico.

Molto diverso, invece, pare il caso dell'Unione dei Colli e delle Unioni Almè e Villa d'Almè, Presolana e Insieme sul Serio. I modelli adottati difficilmente possono operare un certo livello di dissuasione poiché, da un lato, non sono abbastanza "severi" con i Comuni recedenti e, dall'altro, lasciano ampi spazi di manovra per la contrattazione politica con il rischio che i Comuni recedenti prevalgano sull'interesse dell'Unione, rischio che abbiamo già individuato nel modello di scioglimento adottato dall'Unione Terre del Serio.

Infine, a metà strada si pone l'Unione Terre del Serio, godendo di alta deterrenza ma di bassa strutturazione. In questo caso basterebbe una modifica statutaria finalizzata a strutturare il processo, anche prevedendo la nomina di un liquidatore come nell'Unione Media Val Cavallina.

Anche per il recesso si è ritenuto di compendiare in una tabella le *best practice* individuate, così da formare quello che potrebbe rappresentare il modello ottimale, in grado sia di soddisfare le esigenze di trasparenza del processo che di prevenire eventuali casi di recesso. Quanto sopra, nella consapevolezza che la disciplina del recesso debba essere inserita in un disegno più ampio, comprendente, appunto, la *governance* e lo scioglimento, tesa al rafforzamento dell'Unione.

Tabella 3.8 - Modello proposto in tema di recesso

Variabili del modello proposto	Soluzione proposta sulla base di quelle riscontrate negli statuti delle Unioni bergamasche
Vincolo temporale	10 anni + impegno di adesione fissato per 5 anni in 5 anni
Sanzione	50% dei contributi regionali + sanzione per abitante (modello Asta del Serio); Importante: entro l'esercizio finanziario su cui il recesso ha effetto
Concorso di decisione	Il recesso ha luogo solo se approvato anche dall'Assemblea dell'Unione
(1) Personale conferito all'Unione o (2) assunto dall'Unione	(1) Riassegnato al Comune stesso o
Diritti sul patrimonio	(2) il comune si fa carico degli oneri  No
Oneri pluriennali in corso/passività	Continuano ad essere sostenuti fino all'estinzione degli stessi
Chi stabilisce le modalità di liquidazione?	Liquidatore nominato dall'Assemblea dell'Unione

Fonte: elaborazione propria

## Conclusioni

Due sono le conclusioni generali che ricorrono in tutta l'analisi.

La prima è l'importanza di normare ogni aspetto delle tre tematiche con assoluto rigore linguistico e senza lasciare lacune normative, aspetti che potrebbero incidere sull'attività interpretativa degli Statuti e quindi sulla loro stessa applicazione. Inoltre, le mancanze degli statuti vengono sopperite dalla politica, con la conseguenza di lasciare l'Unione in delicate fasi di transizione sia politica (*prorogatio* e *governance*), sia tecnica (recesso e scioglimento) in balia dei rapporti di forza contingenti. L'Unione non dovrebbe affidare le dinamiche strutturali al carisma e alla capacità di persuasione di singoli politici ma dovrebbe disciplinare le tre tematiche attraverso un disegno solido e coerente.

La seconda è che ci sono soluzioni normative che premiano maggiormente la responsabilità delle componenti comunali e che di conseguenza sono più funzionali al mantenimento della stabilità dell'Unione. Le ripercorriamo brevemente senza entrare nel dettaglio: per la governance, il modello di bilanciamento degli interessi sembra essere la soluzione ottimale, pur non dimenticando che anche il modello Sindaco-centrico e il modello ad alto coinvolgimento della componente comunale (con la previsione di alcuni elementi di razionalizzazione) hanno i loro punti di forza e potrebbero essere preferiti in determinate situazioni; per lo scioglimento, sembra consigliabile il modello con liquidatore (magari con l'integrazione di una delibera dell'Assemblea dell'Unione) piuttosto che quello più politico dell'Unione Terre del Serio; infine, in merito al recesso, il modello da preferire è senz'altro quello con alto grado di deterrenza e alto grado di strutturazione del processo di recesso.

Un ulteriore tesi sostenuta a larghi tratti è che l'Unione di Comuni rappresenta la camera di compensazione degli interessi politici dei Comuni, i quali si incontrano in un livello di contrattazione superiore in cui a valere sono le ragioni dell'economicità dell'azione amministrativa.

Le Unioni di Comuni, quindi, rappresentano l'affermazione di una convinzione diffusa, ovvero che le politiche pubbliche vadano implementate su vasta scala, e che l'area vasta sia l'unico raggio d'azione possibile per l'erogazione di servizi, perché l'unico modo per condividere le esternalità positive. In quest'ottica, le Unioni di Comuni costituiscono delle realtà funzionali già affermate. Lo sforzo comune del legislatore regionale e di tutti gli esperti del settore sarà quindi quello di far sì che vengano conservate e messe nelle condizioni di esprimere il loro potenziale, partendo proprio da un perfezionamento della disciplina statutaria.

# 3.2 Le Unioni di Comuni in provincia di Brescia

Nelle pagine seguenti si espone quanto emerge dalla lettura comparata degli Statuti delle Unioni di Comuni insistenti sul territorio della provincia di Brescia con riferimento ai profili di *governance*, scioglimento e recesso dell'Unione di Comuni.

## 3.2.1 Dati di contesto

La Provincia di Brescia è la sesta Provincia più popolata d'Italia; con i suoi 1.262.678 abitanti<sup>67</sup>, distribuiti su una superficie di 4.785,63 kmq, è seconda solamente alle Province di Roma Capitale, Milano, Napoli, Torino e Palermo. Il numero dei Comuni che la compongono è di 206, 28 dei quali possiedono una popolazione inferiore ai mille abitanti, 106 compresa tra i mille ed cinquemila ed i rimanenti 72 vantano una popolazione che supera i cinquemila abitanti.<sup>68</sup>

Nella Provincia di Brescia sono presenti undici Unioni di Comuni:

- 1. **Alpi Orobie Bresciane**: Corteno Golgi (superficie 82,61 km², abitanti 1.963), Edolo (88,9 km², 4.575), Malonno (31,46 km², 3 204), Paisco Loveno (35,87 km², 186), Sonico (60,89 km², 1.266);
- Alta Valle Camonica: Incudine (19,67 km², 380), Monno (31,03 km², 547), Ponte di Legno (100,43 km², 1.728), Temù (43,26 km², 1.113), Vezza d'Oglio (54,15 km², 1.451), Vione (35,27 km², 682);

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Portale online Istat, sezione Demografia in cifre, Italia Nord-Occidentale, Lombardia, Brescia, Tavola totale provincia.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Risultati operati tramite rielaborazioni matematiche svolte tramite excel, partendo da dati reperibili tramite Comuniverso, portale online.

- 3. **Antichi borghi di Vallecamonica**: Bienno (30,54 km², 3.839), Borno (30,5 km², 2.620), Breno (59,94 km², 4.843), Malegno (6,89 km², 2.017), Niardo (22,16 km², 1.983), Ossimo (14,86 km², 1.448);
- Bassa Bresciana Occidentale: Lograto (12,43 km², 3.838), Longhena (3,47 km², 576), Maclodio (5,1 km², 1.476), Orzinuovi (47,87 km², 12.502), Orzivecchi (9,94 km², 2.458), Villachiara (16,87 km², 1.436);
- 5. **Bassa Vallecamonica**: Artogne (21,02 km², 3.654), Gianico (10,95 km², 4.684), Piancamuno (13,38 km², 2.151);
- 6. **Ceto, Cimbergo e Paspardo**: Ceto (32,3 km², 1.900), Cimbergo (24,71 km², 542), Paspardo (11,15 km², 618).
- 7. **Media Valle Camonica**: Braone (13,36 km², 689), Capo di Ponte (18,11 km², 2.461), Ceveno (21,55 km², 668), Losine (6,26 km², 606), Ono San Pietro (13,78 km², 976);
- 8. **Alta Val Trompia la Via del Ferro**: Collio (53,48 km², 2.159), Marmentino (18,04 km², 651), Tavernole sul Mella (19,81 km², 1.277).
- 9. **Terra del Chiese e Naviglio**: Acquafredda (9,55 km², 1.551), Isorella (15,33 km², 4.074), Visano (11,22 km², 1.998).
- Della Valsaviore: Berzo Demo (15,46 km², 1.653), Cedegolo (11,08 km², 1.196),
   Cevo (35,47 km², 870), Saviore dell'Adamello (84,27 km², 902), Sellero (14,47 km², 1.455).
- 11. **Della Valtenesi**: Manerba del Garda (36,63 km², 5.323), Moniga del Garda (14,65 km², 2.554), Padenghe sul Garda (26,81 km², 4.552), Soiano del Lago (5,77 km², 1.891).

Analizzando le caratteristiche principali delle varie Unioni, notiamo che esse non seguono un criterio omogeneo per accorpare i vari Comuni; da un lato, ci sono Unioni composte da tre Comuni (Terre del Chiese e Naviglio), dall'altro Unioni composte da nove Comuni (Bassa Bresciana Occidentale); popolazioni che toccano minimi di 3.077 abitanti (Ceto, Cimbergo e Paspardo) ed altre che superano le decine di migliaia di abitanti (più precisamente 33.214 per la Bassa Bresciana Occidentale); in ultima analisi, la disomogeneità riveste anche il carattere morfologico coprendo le Unioni da un minimo di 36,10 kmq (Terra del Chiese e Naviglio) a macro aree di 299,73 kmq (Alpi Orobie Bresciane).

## 3.2.2 La disciplina della governance

Per governance di un Ente locale si intende, in termini generali, il sistema di relazioni tra organi poste in essere dallo Statuto. Più nello specifico, il raggio d'azione della governance si estende dalla fase della formulazione della politica pubblica a quella della decisione, coprendo in questo modo la maggior parte dell'attività politica di un Ente pubblico<sup>70</sup>. Nella governance

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Portale online, Comuniverso, voce Unioni di Comuni.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Questo significa che tutta l'attività di formulazione e decisione è influenzata dalle scelte di *governance* e che quindi quest'ultime sono determinanti.

dell'Unione di Comuni, quindi, rientrano senz'altro il funzionamento e le competenze degli organi, le relazioni che intercorrono tra questi, la durata degli organi, la disciplina in caso di decadenza di un rappresentante dell'Unione, ma rientrano anche le forme di collaborazione tra Unione e Comuni, e Unione e altri Enti pubblici, le opportunità di partecipazione per i cittadini, la compartecipazione comunale alle spese dell'Unione.

I temi (tra quelli sopra individuati richiamati a titolo esemplificativo) che hanno un'incidenza maggiore sulla stabilità dell'Unione sono l'articolazione degli organi, la durata degli organi, e la disciplina della *prorogatio*. Le prime due variabili citate riguardano il coinvolgimento democratico che l'Unione riesce a garantire, con conseguenze indirette sulla stabilità, la terza invece influenza direttamente la stabilità perché interviene nei meccanismi di rinnovo degli organi.

L'architettura istituzionale delle Unioni di Comuni è articolata in quasi tutte le Unioni in tre organi, come stabilito dall'articolo 32 del TUEL (successivamente modificato dalla L. n 56 del 2014): il Presidente, il Consiglio e la Giunta. L'impostazione degli Statuti è definita in linea di massima dai criteri dettati dalla normativa vigente, lasciando però ampi margini di manovra ad ogni Comune componente.

La **composizione del Consiglio**, ad esempio, non è uguale per tutte le Unioni, ma sono presenti quattro tipi di composizione:

- Sindaci + Consiglieri: adottato dalle Unioni della Bassa Bresciana Occidentale, da Media valle Camonica, da Terre del Chiese e Naviglio e infine dall'Unione della Valtenesi;
- Sindaci + Consiglieri e/o Assessori: così composto è il Consiglio delle Unioni Alta Valle Camonica, Bassa Valle Camonica, Alta Val Trompia-La Via del Ferro, Valsaviore:
- 3. Sindaci + Consiglieri capogruppo: l'unico caso riguarda l'Unione Ceto, Cimbergo e Paspardo;
- 4. *Sindaci*: i Consigli delle Unioni Antichi Borghi di Vallecamonica e Alpi Orobie Bresciane sono composti esclusivamente dai Sindaci dei Comuni aderenti.

Lo stesso vale per la **composizione della Giunta**. Due sono le soluzioni statutarie adottate dalle Unioni di Comuni bresciane:

- 1. *Presidente* + *Sindaci*: Alta Valle Camonica, Bassa bresciana occidentale, Bassa Valle Camonica, Media valle Camonica, Terre del Chiese e Naviglio e Valsaviore;
- 2. *Presidente* + *Sindaci e/o Assessori*: Alta Val Trompia-La Via del Ferro, Ceto Cimbergo e Paspardo e Valtenesi;
- 3. Giunta non prevista: Antichi Borghi di Vallecamonica e Alpi Orobie Bresciane

Per quanto riguarda la rappresentanza delle **minoranze** comunali, la maggior parte delle Unioni ha optato per un rappresentate per Comune. Le uniche eccezioni sono le Unioni di

Comuni Antichi Borghi di Vallecamonica e Alpi Orobie Bresciane i cui Consigli sono composti esclusivamente da Sindaci e l'Unione Ceto Cimbergo e Paspardo i cui consiglieri dell'Unione sono i Capigruppo comunali e quindi il numero delle minoranze è variabile a seconda di quanti gruppi consiliari sono presenti nei Consigli comunali.

Altra variabile capace di influenzare la meccanica di un organo dell'Unione, e che quindi presenta un potenziale di distorsione (senza accezioni di valore) del funzionamento dell'organo, è la presenza o meno di gruppi assembleari all'interno del Consiglio. In questo caso, solo l'Unione Alta Val Trompia-La Via del Ferro (art.19) ha previsto che i membri del Consiglio possano confluire in un gruppo di maggioranza o in gruppo di minoranza, con la possibilità di costituire un gruppo misto. L'Unione in oggetto ha anche previsto la possibilità di costituire in seno all'Assemblea le Commissioni permanenti.

L'ultima variabile da tenere in considerazione è la modalità di elezione del Presidente dell'Unione. Come si vede dalla tabella 3.9, la maggior parte delle Unioni ha previsto che il Presidente dell'Unione sia eletto dall'Assemblea, a maggioranza assoluta o a maggioranza qualificata, mentre le restanti Unioni hanno optato per una Presidenza a rotazione, stabilendo il primo Presidente già nello Statuto. Da rilevare il caso dell'Unione Antichi Borghi di Vallecamonica poiché, a differenza di tutte le altre Unioni, ha stabilito che il Presidente dell'Unione possa essere anche un Assessore della Giunta di un Comune aderente.

Per concludere, rimane da riportare nell'elaborato una disposizione dell'Unione della Valtenesi che potremmo definire *funzionale*. Si tratta dell'art. 14, il quale dispone che nel caso in cui un consigliere dell'Unione confluisca, in seno al proprio Consiglio comunale, in un gruppo consiliare diverso da quello originario, può essere sostituito dallo stesso Consiglio comunale con un altro componente per mantenere invariato il rapporto tra maggioranza e minoranza.

**Tabella 3.9** – Governance Unioni di Comuni bresciane

	Modello di composizione dell'Assemblea	Componenti dell'Assemblea/ Giunta	Minoranze	Modelli di composizione della Giunta	Modello di elezione del Presidente dell'Unione
Alpi Orobie Bresciane (5 comuni)	Sindaci	5 e X	Non rappresentate	Non prevista la Giunta	Assemblea
Alta Valle Camonica (6 comuni)	Sindaci + Consiglieri e/o Assessori	18 e 6	1 x Comune	Presidente + Sindaci	Assemblea
Bassa Bresciana Occidentale (6 comuni)	Sindaci + Consiglieri	19 e 6	1 x Comune	Presidente + Sindaci	Assemblea

Bassa Valle Camonica (3 comuni)	Sindaci + Consiglieri e/o Assessori	9 e 3	I 1 x Comune	Presidente + Sindaci	A rotazione
Ceto Cimbergo Paspardo (3 comuni)	Sindaci + Consiglieri Capigruppo	Variabile a seconda dei gruppi consiliari	Variabile a seconda dei gruppi consiliari di minoranza	Presidente + Sindaci e/o Assessori	A rotazione
Media Valle Camonica (5 comuni)	Sindaci + Consiglieri	15 e 5	1 x Comune	Presidente + Sindaci	Assemblea
Alta Val Trompia- La via del ferro (3 comuni)	Sindaci + Consiglieri e/o Assessori	9 e 3	1 x Comune	Presidente + Sindaci e/o Assessori	Assemblea
Terre del Chiese e Naviglio (3 comuni)	Sindaci + Consiglieri	12 e 3	1 x Comune	Presidente + Sindaci	Assemblea
Antichi borghi di Vallecamonica (7 Comuni)	Sindaci	7 e X	Non rappresentate	Non prevista la Giunta	Assemblea (II Presidente può essere o un Sindaco o un Assessore)
Valtenesi (5 comuni)	Sindaci + Consiglieri	15 e 5	1 x Comune	Presidente + Sindaci e/o Assessori	Assemblea
Valsaviore (5 comuni)	Sindaci + Consiglieri e/o Assessori	15	1 x Comune	Presidente + Sindaci	A rotazione

Fonte: nostra elaborazione

Il secondo aspetto rilevante in termini di stabilità dell'Unione è la **durata degli organi**. Come si evince dalla tabella 3.10, la disciplina non è affatto omogenea. Innanzitutto molte Unioni di Comuni non specificano la durata degli organi, o alcune specificano solo la durata del Presidente dell'Unione, e, in secondo luogo, non sembra esserci una soluzione che sia stata preferita di gran lunga alle altre. Come si vede, in alcune Unioni il Presidente dura un anno, essendo presente il meccanismo della rotazione, in altre tre, nell'Unione Bassa Valle Camonica un anno e mezzo. Per quanto riguarda la Giunta, in molti casi è soltanto specificato che le dimissioni del Presidente provocano la decadenza immediata della Giunta, in altri invece il mandato è equivalente a quello del Presidente. Per quanto riguarda l'Assemblea invece, solo l'Unione Bassa bresciana occidentale ne specifica la durata, le altre Unioni invece si limitano a disporre che la composizione dell'Assemblea si rinnova ad ogni tornata amministrativa.

**Tabella 3.10** – Durata in carica degli organi Unioni di Comuni bresciane

	Durata in carica dell'Assemblea	Durata degli organi di governo: (1) Presidente e (2) Giunta
Alpi Orobie Bresciane (5 comuni)	Non specificato	(1) L'Assemblea ne determina la durata; (2) non esistente
Alta Valle Camonica (6 comuni)	La composizione si rinnova ad ogni elezione amministrativa	Presidente: 2 anni e 6 mesi; Giunta: non specificato
Bassa Bresciana Occidentale (6 comuni)	5 anni	Presidente: tre anni. Giunta: cinque anni
Bassa Valle Camonica (3 comuni)	La composizione si rinnova ad ogni elezione amministrativa. Se si procede ad elezioni amministrative in 2 dei 3 comuni, viene rinnovata nella sua interezza	Presidente: 18 mesi* Giunta: non specificato
Ceto Cimbergo Paspardo (3 comuni)	Non specificato	Presidente: un anno. Giunta: non specificato
Media Valle Camonica (5 comuni)	Non specificato	(1) L'Assemblea ne determina la durata; (2) non specificato
Alta Val Trompia-La via del ferro (3 comuni)	La composizione si rinnova ad ogni elezione amministrativa	Presidente: tre anni. Giunta: tre anni
Terre del Chiese e Naviglio (3 comuni)	La composizione si rinnova ad ogni elezione amministrativa	Presidente: cinque anni. Giunta: cinque anni
Antichi borghi di Vallecamonica (7 Comuni)	La composizione si rinnova ad ogni elezione amministrativa	(1) L'Assemblea ne determina la durata; (2) non specificato
Valtenesi (5 comuni)	Cinque anni. In caso di tornate elettorali differenziate temporalmente si procede al rinnovo dei rappresentanti dei comuni interessati.	Presidente: tre anni. Giunta: non specificato

Valsaviore (5 comuni)

# La composizione si rinnova ad ogni elezione amministrativa

Presidente: un anno. Giunta: non specificato

Fonte: nostra elaborazione

Chiudiamo la trattazione della *governance* con l'analisi dell'istituto della *prorogatio* e con le modalità di sostituzione dei rappresentanti dell'Unione. Sette sono i casi individuati in tutta la disciplina statutaria delle undici Unioni di Comuni della Provincia di Brescia: in caso di elezioni amministrative, in caso di decadenza o dimissioni dal ruolo di consigliere comunale, in caso di cessazione dalla carica di Sindaco o Assessore comunale, in caso di decadenza o dimissioni dal ruolo di consigliere dell'Unione, in caso di dimissioni del Presidente dell'Unione, in caso di decadenza del Presidente dell'Unione, in caso di Scioglimento Consiglio comunale. Si è scelto di dedicare una tabella a parte a questo argomento perché dall'indagine statutaria si evince che è l'argomento maggiormente tralasciato e trattato con superficialità. Nella tabella 3.11 sono inserite le informazioni essenziali e sufficienti:

Tabella 3.11 – Prorogatio Unioni di Comuni bresciane

	In caso di elezioni	In caso di decadenza o dimissioni dal ruolo di consigliere	In caso di decadenza o dimissioni dal ruolo di	In caso di dimissioni del Presidente	In caso di decadenza del Presidente
	amministrative	comunale	consigliere dell'Unione	dell'Unione	dell'Unione
Alpi Orobie Bresciane (5 comuni)	Non specificato	Non specificato	Non specificato	Prorogatio	Prorogatio
Alta Valle Camonica (6 comuni)	Prorogatio	Temporanea riduzione. Si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva	Temporanea riduzione. Si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva	Prorogatio	Prorogatio
Bassa Bresciana Occidentale (6 comuni)	Prorogatio	Decadenza dalla carica appena divenute efficaci (temporanea riduzione dell'organo). Si procede all'elezione di un nuovo Consigliere	Immediatamente efficaci e contestuale riduzione del Consiglio. Si procede all'elezione di un nuovo Consigliere	Immediatamente efficaci. Il Consiglio provvede alla sostituzione del dimissionario entro 10 giorni dalla data di	Si procede alla nuova elezione entro 45 giorni dal verificarsi dell'evento decadenziale.

<sup>\*</sup> Delibera dell'Assemblea dell'Unione di definizione della durata in carica del Presidente dell'Unione della Valle camonica: http://dati.comuniweb.voli.bs.it/files/?Id=394435&Cont=185&InBrowser=true

Bassa Valle Camonica (3 Comuni)	Prorogatio. Qualora si proceda ad elezioni in 2 dei 3 Comuni, il Consiglio viene rinnovato nella sua interezza	Temporanea riduzione. Si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva	Temporanea riduzione. Si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva	Prorogatio	Prorogatio
Ceto Cimbergo Paspardo (5 comuni)	Non specificato	La cessazione dalla carica nel proprio Comune comporta l'immediata decadenza dalla carica dell'Unione	Non specificato	Non specificato	Non specificato
Media Valle Camonica (5 comuni)	Non specificato	Non specificato	Non specificato	Prorogatio	Prorogatio
Alta Val Trompia-La via del ferro (3 comuni)	Prorogatio	Prorogatio	Temporanea riduzione. Si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva	Prorogatio	Prorogatio
Terre del Chiese e Naviglio (3 comuni)	Prorogatio	Prorogatio	Non specificato	Prorogatio	Prorogatio
Antichi borghi di Vallecamonica (7 Comuni)	Non specificato	L'Assemblea è composta da Sindaci	Non specificato	Prorogatio	Prorogatio
Valtenesi (5 comuni)	Prorogatio	Il Consiglio Comunale elegge un nuovo Consigliere dell'Unione entro 60 giorni	Il Consiglio Comunale elegge un nuovo Consigliere dell'Unione entro 60 giorni	Prorogatio	Prorogatio
Valsaviore (5 comuni)	Prorogatio	Non specificato	Si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva	In caso di dimissioni del Presidente la Giunta dell'Unione provvede, nel corso della prima seduta utile, alla nomina del nuovo Presidente	Non specificato

Fonte: nostra elaborazione

# Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito sono riportate le disposizioni mutuate dagli statuti delle Unioni di Comuni bresciane in ordine ai temi sopra richiamati.

In particolare, le modalità di elezione degli organi dell'Unione, le relazione tra gli organi dell'Unione e gli organi dei Comuni, il funzionamento della mozione di sfiducia, la durata del mandato degli organi di governo, la rappresentanza delle minoranze e i modelli di composizione degli organi dell'Unione.

**Tabella 3.12** – Governance nelle Unioni di Comuni bresciane (disposizioni statutarie rilevanti)

Unioni di	Tema o	Disciplina normativa
Comuni	istituto	-
Alpi Orobie	Organi	ART. 8 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
Bresciane	dell'Unione	Sono organi dell'Unione:
		- l'Assemblea;
		- il Presidente.
		ART. 9
	Composizione	1. L'Assemblea dell'Unione è espressione dei Comuni partecipanti all'Unione e, pertanto, ne è
	dell'Assemblea	l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo.
	dell'Unione	2. L'Assemblea è composta dai Sindaci dei Comuni partecipanti. Il Sindaco può delegare un
		Assessore del proprio Comune a partecipare alle sedute dell'Assemblea.
	Elezione del	ART. 10
	Presidente	1. A seguito delle elezioni dei Consigli Comunali, nel corso della prima seduta, convocata e
		presieduta dal Sindaco del Comune di Edolo, l'Assemblea elegge il
		Presidente dell'Unione fra i Sindaci dei Comuni facenti parte dell'Unione.
		2. Il Presidente dell'Unione è eletto a maggioranza assoluta dei componenti
		dell'Assemblea che ne determina la durata. In caso di parità la votazione viene immediatamente
		ripetuta. In caso di ulteriore parità è eletto il Sindaco del Comune con popolazione maggiore.
	Sfiducia,	ART. 13
	dimissioni,	1. Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione da parte dell'Assemblea di una mozione di
	, , ,	sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti dell'Assemblea.
	cessazione della	2. La mozione di sfiducia, motivata e sottoscritta da almeno un terzo dei membri
	carica di	dell'Assemblea, viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla
	Presidente	sua presentazione.
		3. Le dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto all'assemblea dell'Unione, devono essere
		assunte immediatamente al protocollo dell'Ente e diventano irrevocabili trascorsi trenta giorni dalla
		loro presentazione.
		4. Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, determina, appena divenuta efficace, la
		cessazione di diritto dalla carica di Presidente.
		5. Nei casi previsti dai commi precedenti, gli organi di governo dell'Unione rimangono in carica per
		l'ordinaria amministrazione fino al rinnovo.
Alta Valle	Organi	ART.8 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
Camonica	dell'Unione	Sono organi dell'Unione:
		L'Assemblea
		La Giunta Esecutiva
		Il Presidente.
	Composizione	ART.9
	dell'Assemblea	1. L'Assemblea dell'Unione è espressione dei Comuni partecipanti all'Unione e svolge le funzioni di
	dell'Unione	indirizzo e controllo politico-amministrativo.
		2. Tutti i Comuni aderenti saranno rappresentati nell'Assemblea dell'Unione dal Sindaco e da n. 2
		rappresentanti di cui 1 designato dal gruppo consiliare di maggioranza e n. 1 designato dal gruppo o

## Prorogatio

# Composizione della Giunta

Sfiducia,
dimissioni e
cessazione dalla
carica di
Presidente

Elezione e funzioni

del Presidente

dai gruppi consiliare di minoranza. I designati devono già rivestire la qualità di Consigliere Comunale ovvero di Assessore Comunale in carica nei rispettivi Comuni. Ai fini di garantire la corretta rappresentanza dei gruppi consiliari presenti in ciascun Consiglio Comunale, l'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea dell'Unione avverrà con due distinte votazioni con scheda segreta, l'una per la maggioranza e l'altra per la/le minoranza/e.

- 3. La nomina deve essere effettuata entro 45 giorni dalla data di cui all'art. 1 comma 1, e, successivamente, entro 45 giorni dalla data di insediamento di ogni Consiglio Comunale.
- 4. L'Assemblea dell'Unione viene integrata dei nuovi rappresentanti ogni qualvolta si proceda all'elezione del sindaco ed al rinnovo del consiglio comunale in uno o più dei comuni facenti parte.
- 5.I rappresentanti dei comuni i cui consigli siano stati rinnovati restano in carica sino all'elezione o alla nomina dei successori.

6.In caso di decadenza o cessazione per qualsiasi causa di un componente dell'Assemblea dell'Unione si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva alla verifica della vacanza sulla base dei requisiti fissati dal precedente comma

12. L'Assemblea è presieduta dal Presidente dell'Unione o in sua assenza dal Vicepresidente.

#### **ART. 10**

La Giunta Esecutiva è composta da sei membri compreso il Presidente eletti dall'Assemblea, scelti tra i sindaci e gli assessori dei comuni partecipanti all'Unione con voto limitato ad una sola preferenza in modo da garantire la rappresentanza di tutti i Comuni associati.

La Giunta Esecutiva elabora, interpreta e definisce gli indirizzi generali adottati dall'Assemblea al fine della loro traduzione in specifiche politiche e strategie di intervento, orientando l'azione dell'apparato amministrativo e svolgendo attività di proposta nei confronti dell'Assemblea a cui riferisce annualmente sulla propria attività.

Il Presidente può affidare ai singoli componenti della Giunta Esecutiva il compito di sovrintendere ad un particolare settore di amministrazione o a specifici progetti.

La Giunta Esecutiva adotta collegialmente gli atti a rilevanza esterna che non siano dalla legge o dal presente Statuto direttamente attribuiti alla competenza dell'Assemblea, del Presidente o degli organi burocratici

## ART. 11

1.Il Presidente dell'Unione è eletto dall'Assemblea con voto segreto limitato ad una sola preferenza e con la maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti assegnati tra i Sindaci e gli Assessori dei Comuni aderenti.

2. Qualora dopo due votazioni, ripetute anche nella medesima seduta, tale maggioranza non è raggiunta, il Presidente è eletto con la maggioranza assoluta dei componenti assegnati. In caso di ulteriore parità è eletto il rappresentante del Comune con popolazione maggiore.

3.Il presidente resta in carica per 2 anni e 6 mesi.

## ART. 12

1.Il Presidente convoca e presiede l'Assemblea e la Giunta esecutiva, sovrintende al funzionamento degli Uffici, all'esecuzione degli atti, all'espletamento delle funzioni attribuite all'Unione e garantisce la coerenza tra indirizzi generali e settoriali, strategie operative e loro risultati.

2.Il Presidente è il rappresentante legale dell'Ente e rappresenta l'Unione in giudizio, con facoltà di delega al responsabile competente per materia. Il Presidente nomina il Segretario dell'Unione e i Responsabili apicali e può conferire le funzioni inerenti la direzione generale dell'Ente.

3.Il Presidente ha facoltà di esercitare le funzioni di cui è titolare anche attraverso una delega a membri dei Consigli Comunali, ai quali affidare la cura di un particolare settore di amministrazione o di specifici progetti al fine di dare impulso all'attività degli uffici, in conformità agli indirizzi stabiliti dagli organi di Governo.

#### ART. 14

1.Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione da parte dell'Assemblea di una mozione di sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti dell'Assemblea, non computando a tal fine il Presidente.

2.La mozione di sfiducia, motivata e sottoscritta da almeno due Sindaci, viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.

#### 83

	T	
		3.Le dimissioni del presidente, indirizzate per iscritto all'Assemblea dell'Unione, devono essere
		assunte immediatamente al protocollo dell'Ente e diventano irrevocabili trascorsi trenta giorni dalla
		loro presentazione.
		4.Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, ovvero di assessore o consigliere Comunale,
		determina di diritto, appena divenuta efficace, la cessazione dalla carica di Presidente e di
		componente dell'Assemblea.
		5.Nei casi previsti dai commi precedenti, gli organi di governo dell'Unione rimangono in carica per
		l'ordinaria amministrazione fino al rinnovo.
Antichi Borghi	Organi	ART. 8 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
di Vallecamonica	dell'Unione	Sono organi dell'Unione:
		- l'Assemblea;
	Composizione	- il Presidente.
	_	ART. 9
	dell'Assemblea	1. L'Assemblea dell'Unione è espressione dei Comuni partecipanti all'Unione e, pertanto, ne è l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo.
		2. L'Assemblea è composta dai Sindaci dei Comuni partecipanti. Il Sindaco può delegare un
		Assessore del proprio Comune a partecipare alle sedute dell'Assemblea.
		[]
	Elemina del	ART. 10
	Elezione del	1. A seguito delle elezioni dei Consigli Comunali, nel corso della prima seduta, convocata e
	Presidente	presieduta dal Sindaco del Comune di Breno, l'Assemblea elegge il Presidente dell'Unione fra i
		Sindaci e gli assessori dei Comuni facenti parte dell'Unione.
		2. Il Presidente dell'Unione è eletto a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea che ne
		determina la durata.
	Ce J	ART. 13
	Sfiducia,	1. Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione da parte dell'Assemblea di una mozione di
	dimissioni e	sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti dell'Assemblea.
	cessazione dalla	2. La mozione di sfiducia, motivata e sottoscritta da almeno un terzo dei membri dell'Assemblea,
	carica di	viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.
	Presidente	3. Le dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto all'Assemblea dell'Unione, devono essere
	Tresidente	assunte immediatamente al protocollo dell'Ente e diventano irrevocabili trascorsi trenta giorni dalla
		loro presentazione. 4. Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, determina, appena divenuta efficace, la
		cessazione di diritto dalla carica di Presidente.
		5. Nei casi previsti dai commi precedenti, l'Assemblea dell'Unione rimane comunque in carica e
		procede nel corso della prima seduta utile alla nomina del nuovo Presidente.
Bassa	Composizione	ART. 12 (Titolo III, Organi di Governo, Capo II)
Bresciana	dell'Assemblea	1. Il Consiglio dell'Unione è composto: - per i Comuni con popolazione superiore a 10 mila abitanti,
	uen Assemblea	dal Sindaco e da tre rappresentanti, uno dei quali in rappresentanza della minoranza consiliare; - per i
occidentale		Comuni con popolazione inferiore a 10 mila abitanti, dal Sindaco e da due rappresentanti, uno dei
		quali in rappresentanza della minoranza consiliare; i rappresentanti sono eletti a scrutinio segreto con
		voto disgiunto dai rispettivi Consigli Comunali tra i propri componenti. Si applicano le disposizione
		in materia di ineleggibilità, inconferibilità, incompatibilità previste dal TUEL e dalla Legge 39/2014.
		2. Entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore del presente Statuto, e a regime entro 45 giorni dalla
		data di insediamento, ciascun Consiglio comunale elegge al proprio interno i membri di sua
		spettanza; si intende in ogni caso eletto il più votato dei consiglieri di minoranza anche se uno o più
		consiglieri di maggioranza dovessero ottenere più voti.
		3. Decorso il termine di 45 giorni dalla data nella quale si sono tenute le elezioni per il rinnovo del
		rispettivo Consiglio comunale, se un Comune non ha provveduto all'elezione dei propri
		rappresentanti e fino all'elezione medesima, sono componenti a tutti gli effetti del Consiglio
		dell'Unione, il Sindaco, il Consigliere di maggioranza e il Consigliere di minoranza che, nelle
		elezioni amministrative, hanno ottenuto più voti.
		4. L'elezione dei rappresentanti di ciascun Comune membro dell'Unione nel Consiglio della stessa, è
		effettuata garantendo, ove possibile, la presenza di entrambe i sessi tra i Consiglieri, in conformità a
		quanto previsto dall'art. 6, comma 3, del TUEL. 5. In caso di scioglimento di un Consiglio

		1	comunale, il Commissario governativo nominato ai sensi dell'art. 141 del TUEL, sostituisce negli
			organi dell'Unione, il Sindaco e i Consiglieri del Comune commissariato fino all'entrata in carica dei
			nuovi rappresentanti del Comune.
			[]
			ART.15 (Titolo III, Organi di Governo, Capo II)
	Decadenza	е	1. Decade il Consigliere che, senza giustificato motivo, non intervenga a tre sedute consecutive dei
		dei	lavori del Consiglio. La decadenza si perfeziona con la presa d'atto da parte del Consiglio della
	Consiglieri		suddetta condizione risolutrice.
			2. 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.
			3. La decadenza e le dimissioni da Consigliere comunale, nelle ipotesi disciplinate dalla legge e dal
			Regolamento del Consiglio comunale di appartenenza, determinano la decadenza dalla carica di
			Consigliere appena divenute efficaci.
			4. Nelle ipotesi previste dai commi precedenti, in base alle disposizioni di cui all'art. 12, si procede
			all'elezione di un nuovo Consigliere.
	Elezione	del	ART.16 (Titolo III, Organi di Governo, Capo III)
	Presidente	uci	1. La prima seduta del Consiglio dell'Unione è convocata e presieduta dal Sindaco più anziano per
	Trestuente		età e come primo atto il Consiglio dell'Unione elegge il Presidente ed il Vicepresidente dell'Unione, tra i Sindaci dei Comuni associati.
			2. Il Presidente dell'Unione è eletto dal Consiglio dell'Unione a maggioranza assoluta dei
			componenti. In caso di parità è eletto il Sindaco del Comune con popolazione maggiore. Il
			Presidente dura in carica per tre anni e comunque sino a quando non sia divenuta esecutiva
			l'elezione del successore.
	Decadenza	е	3. In caso di decadenza del Presidente si procede alla nuova elezione entro 45 giorni dal verificarsi
		del	dell'evento decadenziale.
	Presidente		4. La stessa disciplina contenuta nei commi 2 e 3 si applica per l'elezione del Vice Presidente.
			5. Le dimissioni del Presidente o del Vice Presidente indirizzate per iscritto al Consiglio
			dell'Unione, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'Ente. Esse sono irrevocabili,
			non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci.
			6. In caso di dimissioni del Presidente o del Vice Presidente il Consiglio provvede alla sostituzione
			dei dimissionari entro 10 giorni dalla data di acquisizione al protocollo dell'Unione.
			7. Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco determina, appena divenuta efficace, la
			cessazione di diritto dalla carica di Presidente e di Vice Presidente dell'Unione.
			8. In caso di commissariamento in uno dei Comuni associati, il Commissario del Comune, nominato
			ai sensi dell'art. 141 del TUEL, che sostituisce il Sindaco, non può comunque ricoprire la carica di Presidente dell'Unione; ove il Sindaco sostituito dal Commissario fosse Presidente dell'Unione, il
	Composizione		Consiglio dell'Unione provvede entro 10 giorni all'elezione del nuovo Presidente.
	della Giunta		ART.17 (Titolo III, Organi di Governo, Capo III)
			La Giunta è composta dai Sindaci dei Comuni partecipanti all'Unione o loro delegati. Presidente
	Dimissioni	e	della Giunta è il Presidente dell'Unione
	revoca dalla car	rica	ART.21 (Titolo III, Organi di Governo, Capo III)
	di assessore		1. Le dimissioni dalla carica di Assessore sono presentate al Presidente dell'Unione; esse sono
			irrevocabili ed hanno effetto dal momento della loro acquisizione al protocollo dell'Unione. 2. Il
			Presidente provvede alla sostituzione degli Assessori dimissionari o cessati dall'ufficio per altra
			causa, alla loro revoca o alla modifica delle competenze assegnate, dandone motivata comunicazione
	Mozione	di	al Consiglio.
	sfiducia		ART.22 (Titolo III, Organi di Governo, Capo III)
	Siluuciu		1. Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione da parte del Consiglio di una mozione di sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei Consiglieri assegnati. La
			mozione di sfiducia, motivata e sottoscritta da almeno un terzo dei Consiglieri, escluso il Presidente,
			viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione
Bassa Valle	Composizione	del	ART.9 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
	- omposizione		

Camonica	Consiglio		1. L'Assemblea dell'Unione è espressione dei Comuni partecipanti all'Unione e, pertanto, ne è
Cumomeu	Consigno		l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo.
			2. L'Assemblea è composta dai rappresentanti dei Comuni di Pian Camuno, Gianico ed Artogne.
			3. Ciascun Consiglio Comunale provvede a designare i propri rappresentanti in seno all'Assemblea
			dell'Unione, scegliendoli tra i componenti del Consiglio stesso.
			4. Tutti i Comuni aderenti saranno rappresentati nell'Assemblea dell'Unione dal Sindaco e da n. 2 rappresentanti di cui 1 designato dal gruppo consiliare di maggioranza e n. 1
			designato dal gruppo o dai gruppi consiliari di minoranza. I designati devono già rivestire la qualità
			di Consigliere Comunale ovvero di Assessore Comunale in carica nei rispettivi Comuni. Ai fini di
			garantire la corretta rappresentanza dei gruppi consiliari presenti in ciascun Consiglio Comunale,
			l'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea dell'Unione avverrà con due distinte votazioni con
			scheda segreta, l'una per la maggioranza e l'altra per la/le minoranza/e.
			5. [] 6. L'Assemblea dell'Unione viene integrata dei nuovi rappresentanti ogniqualvolta si proceda
			all'elezione del Sindaco ed al rinnovo del Consiglio Comunale in uno o più dei comuni facenti parte.
			7. I rappresentanti dei comuni i cui consigli siano stati rinnovati restano in carica sino all'elezione o
			alla nomina dei successori.
			8. Qualora si proceda ad elezioni amministrative in 2 dei 3 Comuni partecipanti, l'Assemblea dell'Unione viene rinnovata nella sua interezza.
			9. In caso di decadenza o cessazione per qualsiasi causa di un componente dell'Assemblea
			dell'Unione si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva alla verifica della vacanza sulla base dei requisiti fissati dal precedente comma 3.
	Composizione		ART.12 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
	della Giunta	ed	1. La Giunta dell'Unione è composta da tre membri, incluso il presidente, eletti dall'assemblea con
	elezione	del	voto limitato ad una sola preferenza, tra i sindaci e gli assessori dei comuni partecipanti all'Unione.
	Presidente		2. Il Presidente dell'Unione è uno dei Sindaci dei Comuni partecipanti. La durata dell'incarico e le
			modalità di rotazione verranno disciplinate dall'Assemblea dell'Unione nella sua prima seduta che verrà convocata dal Sindaco del Comune di Pian Camuno.
			3. In caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente, le sue funzioni sono esercitate
			dall'Assessore più anziano di età. 4. La funzione di Presidente dell'Unione non è delegabile.
	Mozione	di	ART.14 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
	sfiducia	e	1. Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione da parte dell'Assemblea di una mozione di
	dimissioni	del	sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti dell'Assemblea.
	Presidente		2. La mozione di sfiducia, motivata e sottoscritta da almeno un terzo dei membri
	1 residence		dell'Assemblea, viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.
			3. Le dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto all'Assemblea dell'Unione, devono essere
			assunte immediatamente al protocollo dell'Ente e diventano irrevocabili trascorsi trenta giorni dalla
			loro presentazione.
			4. Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, determina, appena divenuta efficace, la
			cessazione di diritto dalla carica di Presidente.  5. Nei casi previsti dai commi precedenti, gli organi di governo dell'Unione rimangono in carica per
			l'ordinaria amministrazione fino al rinnovo.
Ceto, Cimbergo	Composizione	del	ART.9 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
e Paspardo	Consiglio	-	1. L'Assemblea è composta dai consiglieri capigruppo dei Consigli Comunali di Ceto, Cimbergo e
	<del></del>		Paspardo e dai relativi Sindaci, senza oneri aggiuntivi, ai sensi della normativa vigente in materia di
			cumulo tra emolumenti dovuti agli amministratori locali e ai limiti massimi di spesa di cui articolo 4
			e art. 18, della l.r. n 19/2008.
			2. Ciascun Sindaco dei Comuni partecipanti all'Unione può delegare un assessore del proprio
			Comune a partecipare a singole sedute dell'Assemblea.
			ART.12 (Titolo II, Ordinamento strutturale)  1. La Giunta dell'Unione è composta da tre membri, incluso il Presidente, eletti dall'Assemblea con
			voto limitato ad una sola preferenza, tra i Sindaci e gli Assessori dei Comuni partecipanti all'Unione.
	Composizione		2. Il Presidente dell'Unione è a rotazione annuale
	della Giunta	ed	ART.14 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
	elezione	del	1. Le dimissioni del Presidente ovvero le dimissioni presentate contemporaneamente dai due
	l		r construction of the cons

	Presidente	assessori comportano la decadenza dell'intera Giunta.
	Decadenza del	2. La cessazione dalla carica nel proprio Comune comporta l'immediata decadenza dalla carica
	Presidente e della	nell'Unione. L'Assemblea elegge il nuovo componente della Giunta nella prima seduta successiva al verificarsi della decadenza.
	Giunta e	vernicalsi della decadeliza.
	cessazioni dalla	
	carica	
Media Valle Camonica	Composizione del Consiglio	ART.9 (Titolo II, Ordinamento strutturale)  1. L'Assemblea dell'Unione è espressione dei Comuni partecipanti all'Unione e, pertanto, ne è
		l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo.
		2. L'Assemblea è composta da numero tre rappresentanti per ogni Comune facente parte dell'Unione.
		I componenti dell'Assemblea si definiscono Consiglieri dell'Unione e non percepiscono alcuna
		indennità o gettone di presenza.
		3. I Sindaci dei Comuni dell'Unione sono membri di diritto dell'Assemblea. Ciascun Sindaco può
		delegare un Assessore del proprio comune (anche se "esterno" al Consiglio Comunale) a partecipare alle sedute dell'Assemblea.
		4. I singoli Consigli Comunali dei Comuni partecipanti eleggono due consiglieri per singolo Comune, in modo da garantire che uno dei consiglieri eletti faccia parte del gruppo di minoranza
		consiliare.
	Composizione	ART.10 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
	della Giunta	1. La Giunta dell'Unione è composta dal Presidente dell'Unione e da un Assessore per ciascuno dei
		Comuni aderenti, escluso il Comune del Presidente da questo rappresentato. Presidente ed Assessori
		sono i Sindaci dei comuni partecipanti.
		2. In caso di impedimento temporaneo, ogni Sindaco può delegare a far parte della Giunta
	Elezione del	dell'Unione un assessore o un consigliere del proprio Comune già presente nell'Assemblea
	Presidente	dell'Unione.
		ART.11 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
		Nel corso della prima seduta, convocata e presieduta dal Sindaco del Comune di Capo di Ponte,
		l'Assemblea elegge, con voto limitato ad una sola preferenza, il Presidente dell'Unione fra i Sindaci
		dei Comuni facenti parte dell'Unione. 2. Il Presidente dell'Unione è eletto a maggioranza assoluta
	Sfiducia,	dei componenti dell'Assemblea che ne determina la durata del mandato. In caso di parità la votazione viene immediatamente ripetuta. In caso di ulteriore parità è eletto il Sindaco del Comune
	dimissioni e	con popolazione maggiore.
	cessazione dalla	ART.14 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
		1. Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione da parte dell'Assemblea di una mozione di
		sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti dell'Assemblea.
	Presidente	2. La mozione di sfiducia, motivata e sottoscritta da almeno un terzo dei membri dell'Assemblea,
		viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.
		3. Le dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto all'Assemblea dell'Unione, devono essere
		assunte immediatamente al protocollo dell'Ente e diventano irrevocabili trascorsi trenta giorni dalla
		loro presentazione.
		4. Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, determina, appena divenuta efficace, la
		cessazione di diritto dalla carica di Presidente.
	Consulta degli	5. Nei casi previsti dai commi precedenti, gli organi di governo dell'Unione rimangono in carica per
	amministratori	l'ordinaria amministrazione fino al rinnovo.
	comunali	
		ART.20 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
		1. L'Assemblea dell'Unione ha facoltà, qualora lo ritenga opportuno e con apposita motivata
		deliberazione, di disporre, a cura del Presidente e per la discussione di argomenti dalla medesima
		individuati, la convocazione, in seduta plenaria, di tutti i Consiglieri eletti nei Consigli Comunali dei
		Comuni componenti l'Unione.
		2. La Consulta è convocata obbligatoriamente almeno una volta all'anno per l'esame dei documenti

	T	
		di programmazione economico-finanziaria, prima che i medesimi siano sottoposti all'approvazione
		dell'Assemblea dell'Unione.
		<ul><li>3. Le riunioni della Consulta sono presiedute dal Presidente dell'Unione e sono pubbliche.</li><li>4. Le determinazioni della Consulta, riassunte in apposito verbale redatto dal Segretario dell'Unione,</li></ul>
		costituiscono atto di indirizzo politico per l'Assemblea dell'Unione.
Alta Val	Composizione del	ART.15 (Capo I)
Trompia – La Via del Ferro	Consiglio	1. L'Assemblea dell'Unione è l'espressione dei Comuni partecipanti per la gestione delle Funzioni e dei servizi affidati, determina l'indirizzo politico dell'Unione stessa ed esercita il controllo politico - amministrativo, adottando gli atti fondamentali previsti dalla legge per i Consigli comunali.  2. Tutti i Comuni aderenti saranno rappresentati nell'Assemblea dal Sindaco e da nr. 2 rappresentanti di cui 1 designato dal gruppo consiliare di maggioranza e da n. 1 designato dal gruppo consiliare o dai gruppi consiliari di minoranza. I designati devono già rivestire la qualifica di Consigliere comunale ovvero di Assessore comunale in carica nei rispettivi Comuni. Al fine di garantire la corretta rappresentanza dei gruppi consiliari presenti in ciascun Consiglio comunale, l'elezione dei rappresentanti all'Assemblea dell'Unione avverrà con due distinte votazioni con scheda segreta, l'una per la maggioranza e l'altra per la/le minoranza/e.  3. La nomina deve essere effettuata entro 45 giorni dalla data di costituzione dell'Unione e, successivamente, entro 45 giorni dalla data di insediamento di ogni Consiglio comunale.  4. L'Assemblea dell'Unione viene modificata con nuovi rappresentanti ogni qualvolta si proceda all'elezione del Sindaco ed al rinnovo del Consiglio comunale in uno o più dei Comuni facenti parte.  5. I rappresentanti dei Comuni i cui Consigli siano stati rinnovati restano in carica sino all'elezione o
	Gruppi assembleari	<ol> <li>5. I rappresentanti dei Comuni i cui Consigli siano stati rinnovati restano in carica sino all'elezione o alla nomina dei successori.</li> <li>6. In caso di decadenza o cessazione per qualsiasi causa di un componente dell'Assemblea dell'Unione si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva alla verifica della vacanza sulla base dei requisiti di cui al precedente comma 2.</li> <li>ART.19 (Capo I)         <ol> <li>I. Il Regolamento di cui all'articolo 18 disciplina la costituzione dei Gruppi assembleari, sulla base dei principi enucleati nei commi successivi.</li> <li>I Membri dell'Assemblea possono confluire in un Gruppo di maggioranza oppure in un Gruppo di minoranza. I componenti che non si richiamano a nessuno dei due Gruppi predetti, possono costituire un unico Gruppo misto. Della costituzione, denominazione e composizione, nonché della designazione del nominativo del Capogruppo deve essere data comunicazione sottoscritta dai componenti aderenti, entro 15 giorni dalla prima convocazione dell'Assemblea dell'Unione, al Presidente dell'Assemblea. La comunicazione deve essere presentata all'Ufficio protocollo dell'Unione, che ne rilascia copia munita della data e del numero di protocollo assegnato. In assenza di tale comunicazione, ovvero sino a quando la stessa non pervenga all'Ufficio protocollo dell'Unione, sono costituiti tanti Gruppi quanti sono i Comuni aderenti e, negli stessi, confluiranno i componenti provenienti dai singoli Comuni.</li> <li>La comunicazione di cui al precedente comma 2, oltre al nome del proprio Capogruppo, deve indicare anche il nome del componente che lo sostituisce in caso di sua assenza o impedimento. In mancanza di tali comunicazioni viene considerato Capogruppo ad ogni effetto il componente del Gruppo più anziano di età.</li> <li>Con la stessa procedura indicata nei commi precedenti del presente articolo dovranno essere comunicate le eventuali modifiche delle strutture dei Gruppi.&lt;</li></ol></li></ol>
	Commission	sull'organizzazione dei lavori dell'Assemblea.
	Commissioni	
	assembleari	ART.20 (Capo I)
	permanenti	1. L'Assemblea può costituire nel proprio seno Commissioni permanenti.
		2. Il Regolamento ne disciplina il numero, la composizione, l'organizzazione, il funzionamento, i
	Convocazione del	poteri e le materie di competenza.
	Consiglio	ART.21 (Capo I)

			1. Il Presidente rappresenta, convoca e presiede l'Assemblea e ne formula l'ordine del giorno, sentiti
			i Capigruppo.
			2. La convocazione può essere richiesta da uno dei Sindaci o da un quinto dei membri in carica, nel
			qual caso il Presidente è tenuto a riunire l'Assemblea, in un termine non superiore a venti giorni,
	Elezione	e	inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste, purché, corredate da proposte di deliberazione.
		dalla	[]
	carica	dana di	ART.22 (Capo II)
	Presidente	uı	<ol> <li>Il Presidente è eletto dall'Assemblea dell'Unione tra i Sindaci e gli Assessori dei Comuni aderenti.</li> <li>L'elezione del Presidente avviene con voto segreto limitato ad una sola preferenza e con la</li> </ol>
	1 residente		maggioranza dei 2/3 dei Componenti assegnati. Qualora dopo due votazioni, ripetute anche nella
			medesima seduta, tale maggioranza non sia raggiunta, il Presidente è eletto con la maggioranza
			assoluta dei Componenti assegnati. In caso di parità di voti risulta eletto il più giovane di età.
			3. Il Presidente, di norma, dura in carica tre anni.
			4. Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, votata per
			appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti dell'Assemblea, non computando a tal fine il Presidente.
			5. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei componenti
			dell'Assemblea assegnati, contenere la proposta di un Sindaco, o di un Assessore, candidato alla
			presidenza, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua
			presentazione.
			6. Le dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto all'Assemblea dell'Unione, devono essere
			assunte immediatamente al protocollo dell'Ente e diventano irrevocabili trascorsi trenta giorni dalla loro presentazione.
			7. Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, ovvero di Assessore o Consigliere comunale,
			determina di diritto, appena divenuta efficace, la cessazione dalla carica di Presidente e di
			componente dell'Assemblea.
	Composizione		8. Nei casi previsti dai commi precedenti, gli Organi di governo dell'Unione rimangono in carica per
	nomina		l'ordinaria amministrazione fino al rinnovo.  ART.25 (Capo II)
	cessazione	e	1.La Giunta è composta da tre membri, compreso il Presidente, eletti dall'Assemblea tra i Sindaci e
	cessazione		gli Assessori dei Comuni partecipanti all'Unione in modo da garantire la rappresentanza di tutti i
			Comuni associati.
			2. La Giunta rimane in carica per un periodo di tre anni, fatte salve le disposizioni di cui ai commi
			successivi del presente articolo.
			3. I membri della Giunta cessano dalle funzioni al momento della presentazione delle dimissioni ed
			al venir meno della carica di Sindaco, o di Assessore.
			4. Le dimissioni di uno o più componenti sono rassegnate al Presidente per iscritto e contestualmente presentate all'Ufficio protocollo dell'Unione, che ne rilascia copia con l'indicazione della data di
			presentazione e del numero di protocollo assegnato.
			5. In caso di dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Presidente si
			procede all'elezione del nuovo Presidente. Fino a tale elezione la Giunta rimane in carica e le
			funzioni del Presidente sono svolte dal Vicepresidente o dal sostituto così come previsto dall'art. 24,
			comma 2
Terre del Chiese	Composizione	del	ART. 13 (Titolo III, Capo I)
e Naviglio	Consiglio		Ciascun Consiglio Comunale provvede ad eleggere i propri rappresentanti nel Consiglio dell'Unione
			e precisamente:
			a) per il Comune di Acquafredda: il Sindaco e tre consiglieri di cui uno designato dai gruppi di minoranza
			b) per il Comune di Isorella: il Sindaco e tre consiglieri di cui uno designato dai gruppi di minoranza
			c) per il Comune di Visano: il Sindaco e tre consiglieri di cui uno designato dai gruppi di minoranza
			In caso di assenza dei gruppi di minoranza ogni Comune elegge in ogni caso tre consiglieri oltre al
			Sindaco.
			Il Consiglio dell'Unione viene integrato dei nuovi rappresentanti ogni qualvolta si proceda
			In caso di assenza dei gruppi di minoranza ogni Comune elegge in ogni caso tre consiglieri oltre al Sindaco.

1							
			all'elezione del sindaco ed al rinnovo del consiglio comunale in uno dei comuni facenti parte all'Unione.				
			I rappresentanti dei Comuni il cui Consiglio comunale sia stato rinnovato cessano dalla carica al momento della proclamazione degli eletti.				
177			ART. 14 (Titolo III, Capo I)				
	Elezione e durata del Presidente e		Presidente viene eletto dal Consiglio dell'Unione. Il Presidente deve essere scelto tra i Sindaci dei				
		e e	Comuni facenti parte dell'Unione. Il Presidente e la Giunta durano in carica per l'intero mandato				
d	lella Giunta		amministrativo di cinque anni e comunque fino alla prima elezione amministrativa che determini la				
			modifica della composizione del Consiglio.				
			La Giunta è composta dai Sindaci dei Comuni associati.				
D	Dimissioni	del	ART. 15 (Titolo III, Capo I)				
P	Presidente	e	Le dimissioni del Presidente non comportano la decadenza della Giunta.				
n	nozione	di	Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia approvata dalla				
st	fiducia		maggioranza dei consiglieri assegnati al Consiglio dell'Unione che si esprimono per appello				
			nominale.				
			La mozione è sottoscritta da almeno cinque consiglieri e può essere proposta solo nei confronti dell'intera Giunta e deve contenere il nominativo del nuovo candidato Presidente e dei nuovi				
P	Prorogatio		Assessori.  l Presidente e gli Assessori durano in carica sino alla data della proclamazione degli eletti nei				
			Comuni aderenti.				
Valsaviore C	Composizione	del	ART.8 (Titolo II, Ordinamento strutturale)				
	Consiglio	uci	1. L'Assemblea dell'Unione è espressione dei Comuni partecipanti all'Unione e, pertanto, ne è				
	lell'Unione		l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo.				
u	ien Omone		2. L' Assemblea è composta dai rappresentanti dei Comuni di Cedegolo, Berzo Demo, Cevo,				
			Saviore dell'Adamello e Sellero.				
			3. Tutti i Comuni aderenti sono rappresentati nell' Assemblea dell'Unione dal Sindaco e da due				
			delegati, eletti dai rispettivi consigli comunali, con votazioni separate, in modo da garantire la				
			rappresentanza delle minoranze. Possono entrare a far parte del Consiglio dell'Unione				
			esclusivamente consiglieri comunali o assessori dei comuni membri.				
			4. L'Assemblea dell'Unione viene integrata dei nuovi rappresentanti ogniqualvolta si proceda				
			all'elezione del sindaco ed al rinnovo del consiglio comunale in uno o più dei comuni facenti parte.				
			5. La cessazione dalla carica nel proprio Comune comporta l'immediata decadenza dalla carica				
			nell'Unione.				
P	Prorogatio		6. I rappresentanti dei comuni i cui consigli siano stati rinnovati restano in carica sino all'elezione o alla nomina dei successori.				
			7. In caso di decadenza o cessazione per qualsiasi causa di un componente dell'Assemblea				
			dell'Unione si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva alla				
			verifica della vacanza sulla base dei requisiti fissati dal precedente comma 3.				
0	Composizione		ART.10 (Titolo II, Ordinamento strutturale)				
d	lella Giunta	ed	l. La giunta dell'Unione è composta dai Sindaci dei Comuni membri; in caso di impedimento				
el	lezione	del	temporaneo ogni Sindaco può delegare a far parte della Giunta dell'Unione un Assessore del proprio				
P	Presidente		Comune.				
d	lell'Unione		2. Esercita le funzioni di Presidente dell'Unione, per la durata di un anno, ciascun Sindaco dei				
			Comuni membri, sulla base di un calendario che viene determinato dalla Giunta dell'Unione.				
			3. La funzione di Presidente dell'Unione è delegabile ad un altro Sindaco.				
			4. In caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente, le sue funzioni sono esercitate				
			dall'Assessore più anziano di età.				
	Dimissioni	del	5. Per i componenti della Giunta dell'Unione non sono previsti né indennità né gettoni di presenza.				
	Presidente	uci	ART.14 (Titolo II, Ordinamento strutturale)				
	residente		Le dimissioni del Presidente non comportano la decadenza dell'intera giunta né lo scioglimento dell'Assemblea. In caso di dimissioni del Presidente la Giunta dell'Unione provvede, nel corso della				
			den Assemblea. In caso di diffissioni dei Fresidente la Giunta den Unione provvede, nel corso della				

		prima seduta utile, alla nomina del nuovo Presidente se non siano state nel frattempo ritirate le
		dimissioni del Presidente già nominato.
Valtenesi	Organi di governo	ART. 10 (Titolo III)
	e <i>prorogatio</i>	Sono organi di governo dell'Unione: l'Assemblea, la Giunta e il Presidente.
		Gli organi di governo dell'Unione hanno durata corrispondente a quella degli organi dei Comuni
		partecipanti e sono quindi soggetti al rinnovo all'inizio di ogni mandato amministrativo. Nel caso di
		tornate elettorali differenziate temporalmente, si provvede al rinnovo dei rappresentanti dei Comuni
		interessati al termine delle elezioni.
		La continuità dell'azione degli organi collegiali, limitatamente al periodo utile al rinnovo delle cariche, è garantita mediante l'istituto della "prorogatio" 3 dei rappresentanti uscenti. In tale periodo
		l'attività potrà riguardare solo l'ordinaria amministrazione.
	Composizione del	ART. 10 (Titolo III)
	Consiglio	L'Assemblea dell'Unione è composta da numero tre rappresentanti per ogni Comune facente parte
	_	dell'Unione. I componenti dell'Assemblea si definiscono Consiglieri dell'Unione.
	dell'Unione	I Sindaci dei Comuni dell'Unione sono membri di diritto dell'Assemblea. Ciascun Sindaco può
		delegare un Assessore del proprio comune (anche se "esterno" al Consiglio comunale) a partecipare
		alle sedute dell'Assemblea4.
		I singoli Consigli comunali dei Comuni partecipanti eleggono due consiglieri per singolo Comune
		con il sistema del voto limitato, in modo da garantire che uno dei consiglieri eletti, rappresenti la
		minoranza consiliare.
	Decadenza e	ART. 14 (Titolo III)
	dimissioni dei	Decade dalla carica il Consigliere che, senza giustificato motivo, non intervenga a tre sedute
	Consiglieri	consecutive dei lavori dell'Assemblea. La decadenza si perfeziona con la presa d'atto da parte
		dell'Assemblea di tale condizione risolutiva.
		Le dimissioni dalla carica di Consigliere, indirizzate per iscritto all'Assemblea 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.
		La decadenza e le dimissioni da Consigliere comunale, nelle ipotesi disciplinate dalla legge e dal
		Regolamento del Consiglio comunale di appartenenza, determinano la cessazione dalla carica di
		Consigliere dell'Unione appena divenute efficaci.
		Nelle ipotesi previste dai commi precedenti, il Consiglio comunale al quale il Consigliere decaduto o
		dimesso appartiene, provvede, entro il termine di 60 giorni, 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 l'Assemblea dell'Unione. Qualunque componente degli organi
		dell'Unione, che nel corso del proprio mandato, per qualsiasi ragione confluisca, in seno al proprio
		Consiglio comunale, in un Gruppo consiliare diverso da quello originario o determini modificazioni
		agli assetti tra maggioranza e minoranza, può essere sostituito dallo stesso Consiglio comunale con
	Composizione ed	altro componente.  ART. 15 (Titolo III)
	elezione della	La Giunta dell'Unione è composta dal Presidente e da un Assessore per ciascuno dei comuni
	Giunta	aderenti, escluso il comune del Presidente da questo rappresentato6. Presidente ed Assessori sono
		eletti dall'Assemblea con voto limitato ad una sola preferenza tra i Sindaci e gli Assessori (questi
		anche se "esterni" ai rispettivi Consigli e delegati dai Sindaci ai sensi dell'articolo 11) dei comuni
		partecipanti.
		In caso di impedimento temporaneo, ogni Sindaco può delegare a far parte della Giunta dell'Unione
	Florio	un assessore o un consigliere del proprio Comune già presente nell'Assemblea dell'Unione
	Elezione e durata	ART. 16 (Titolo III)
	in carica del	Il Presidente dell'Unione viene eletto dall'Assemblea tra i sindaci e gli assessori dei comuni facenti
	Presidente	parte dell'Unione a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea e con voto limitato ad una
	dell'Unione	sola preferenza. Il Presidente dell'Unione è eletto sulla base di un documento programmatico
		sottoscritto da almeno un terzo degli stessi. In caso di parità, la votazione viene immediatamente
		ripetuta. In caso di ulteriore parità, è eletto il Sindaco del Comune con popolazione maggiore.
		Entro 45 giorni dall'elezione, il Presidente presenta il documento programmatico all'Assemblea per
L	1	-

# Cessazione dalla carica di Assessore

l'approvazione.

Il Presidente dell'Unione dura in carica per tre anni che possibilmente devono coincidere con anni solari.

## ART. 20 (Titolo III)

La cessazione, per qualsiasi causa, dalla carica di Sindaco o di Assessore nel Comune di provenienza determina la decadenza dall'ufficio di Assessore dell'Unione.

Nel caso di impedimento permanente, rimozione, decadenze o decesso di un Sindaco, il Vicesindaco che lo sostituisce nelle funzioni sino alle elezioni amministrative comunali, lo sostituisce anche nella carica di Assessore dell'Unione.

Nel caso di dimissioni rese da un Sindaco presso il proprio comune, l'Assemblea dell'Unione provvede all'elezione dell'Assessore dell'Unione successivamente alla conclusione del procedimento elettorale amministrativo comunale. L'Assemblea elegge l'Assessore nella prima riunione utile successiva alla seduta del nuovo Consiglio comunale nella quale siano stati eletti i Consiglieri dell'Unione e norma del precedente articolo 11.

Sino a compimento dell'elezione amministrativa comunale, il Commissario nominato ai sensi dell'articolo 53, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, numero 267 e s.m.i., svolge il ruolo di Assessore dell'Unione.

Nel caso di cessazione dalla carica di Assessore della Giunta comunale ma non dalla carica di Consigliere comunale, conservandosi la carica di Consigliere dell'Unione l'Assemblea elegge l'Assessore dell'Unione nella prima riunione utile.

Nel caso di cessazione dalla carica sia di Assessore che di Consigliere comunale, ovvero nel caso di cessazione dalla carica di Assessore "esterno" della Giunta comunale, considerato che si verifica anche la cessazione dalla carica di Consigliere dell'Unione, oltre che la cessazione dalla carica di Assessore dell'Unione, l'Assemblea elegge il nuovo Assessore dell'Unione nella prima seduta utile

Assessore dell'Unione, i Assemblea elegge il nuovo Assessore dell'Unione nella prima seduta utile successiva alla riunione del Consiglio comunale nella quale sia stato eletto il Consigliere dell'Unione a norma del precedente articolo 11.

Le dimissioni dalla carica di Assessore, indirizzate per iscritto al Presidente, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione. Sono irrevocabili e immediatamente efficaci. Non necessitano di presa d'atto.

In quanto eletti dall'Assemblea gli Assessori dell'Unione non possono essere revocati dal Presidente. La revoca dell'Assessore può essere deliberata dall'Assemblea mediante approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del singolo Assessore. La mozione di sfiducia è disciplinata dall'articolo che segue.

## Sfiducia, dimissioni cessazione

e

di

della

carica Presidente

### ART. 21 (Titolo III)

Il Presidente e la Giunta cessano dalla carica in caso di approvazione da parte dell'Assemblea di una mozione di sfiducia, votata, per appello nominale, da almeno la metà più uno dei Consiglieri assegnati. La mozione di sfiducia, motivata e sottoscritta da almeno un terzo dei Consiglieri, viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.

Le dimissioni del Presidente dell'Unione, indirizzate, per iscritto, all'Assemblea dell'Unione, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'ente. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci, fatto salvo quanto disposto dal successivo comma 5.

Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco determina, appena divenuta efficace, la cessazione di diritto dalla carica di Presidente dell'Unione e di componente dell'Assemblea.

Nei casi previsti dai commi precedenti, gli organi di governo dell'Unione rimangono in carica, fino al loro rinnovo, per l'ordinaria amministrazione.

Fonte: nostra ricognizione su statuti Unioni di Comuni bresciane

## 3.2.3 La disciplina dello scioglimento

Le Unioni di Comuni bresciane hanno disciplinato gli aspetti concernenti la disciplina dello *scioglimento* seguendo lo schema seguente:

- durata dell'Unione;
- causa di scioglimento dell'Unione di Comuni;
- regole di disciplina puntuale dello scioglimento;
- norme sulla gestione successiva del personale in Unione;
- norme sulla gestione successiva del patrimonio;
- norme sulle modalità di nomina e sull'attività del liquidatore.

Alla durata dell'Unione, nella maggior parte degli Statuti, è riservato un articolo a parte e in nove casi su undici, la durata è di dieci anni, trascorsi i quali i Comuni stessi decidono se prorogare, sciogliere o procedere alla fusione. Solo in tre casi è prevista una disciplina diversa. Nell'Unione della Valtenesi la durata dell'Unione è fissata a vent'anni, mentre nelle Unioni Antichi Borghi di Vallecamonica e della Valsaviore viene statuito che "l'Unione ha una durata non inferiore a dieci anni, trascorsi i quali i Comuni stessi potranno decidere di sciogliere l'Unione. Nel caso in cui i Comuni non deliberino di sciogliere formalmente l'Unione, la durata della stessa si intende rinnovata per altri dieci anni".

Per quanto riguarda la *causa* che determina lo scioglimento dell'Unione di Comuni, si fa riferimento al recesso di alcuni Comuni dall'Unione. Più nello specifico, cinque delle undici Unioni della Provincia di Brescia non prevedono questa causa di scioglimento e si limitano a disciplinare la procedura da seguire, mentre le altre sette Unioni hanno stabilito che in caso di recesso di n. Comuni si procede allo scioglimento dell'Unione.

In questo caso notiamo una differenza quantitativa:

- 1. Alpi Orobie Bresciane, Alta Valle Camonica e Antichi Borghi di Vallecamonica: lo scioglimento avviene quando si attua il recesso dall'Unione di **almeno tre** Comuni;
- 2. Bassa Valle Camonica e Valsaviore: lo scioglimento avviene quando si attua il recesso dall'Unione di **almeno due** Comuni;
- 3. *Media Valle Camonica*: il recesso dall'Unione della **maggioranza dei Comuni aderenti** determina lo scioglimento;
- 4. *Alta Val Trompia-La Via del Ferro*: l'Unione si scioglie quando un numero di Comuni associati **uguale o superiore alla metà** abbia deliberato di recedere dall'Unione.

Questa distinzione è forse dovuta alla diversa composizione delle Unioni. Infatti la prima opzione è adottata da quelle Unioni che presentano cinque o più Comuni, mentre la seconda da quelle Unioni che constano di solo tre Comuni (come quella della Bassa Valle Camonica) o più Comuni che, però, presentano una popolazione molto ridotta (come quella della Valsaviore). In entrambi i casi sembra evidente l'intento dell'estensore dello Statuto: mettere fine all'Ente sovracomunale quando viene meno l'obiettivo associativo originario.

Per quanto concerne la procedura dello scioglimento, le Unioni non seguono tutte lo stesso schema. La distinzione maggiormente significativa è la presenza di un voto dell'Assemblea dell'Unione che dà avvio alla procedura di scioglimento. Nelle sette delle undici Unioni che hanno previsto come causa di scioglimento il recesso di n. Comuni l'iter inizia con la proposta di scioglimento (ma forse sarebbe meglio dire la presa d'atto) dell'Unione adottata tramite maggioranza assoluta dai Consiglieri assegnati all'Assemblea dell'Unione. Successivamente i Consigli comunali sono chiamati a deliberare lo scioglimento con la maggioranza prevista dallo Statuto (come si vede nella tabella 3.2). Nella deliberazione di scioglimento deve essere indicato il nominativo della persona incaricata della liquidazione dell'attività dell'Unione, il quale, al termine dell'attività, trasmette alle Giunte dei Comuni la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i Comuni stessi; i Consigli comunali provvedono a ratificare la citata deliberazione, iscrivendo le spese e le entrate spettanti nei relativi capitoli di bilancio. L'Unione della Valsaviore ha previsto, a differenza delle altre cinque Unioni, che la ratifica del provvedimento di liquidazione spetti alla Giunta comunale, invece che al Consiglio.

Invece, nelle Unioni Ceto, Cimbergo e Paspardo e Terre del Chiese e Naviglio lo scioglimento dell'Unione è deliberato da ciascun Consiglio comunale con le maggioranze previste dagli Statuti dell'Unione. Poi la procedura segue esattamente lo stesso iter di cui sopra.

Casi a parte sono invece: a) l'Unione Alta Val Trompia-La via del Ferro, il cui Statuto prevede che qualora si verifichino le condizioni causanti lo scioglimento, l'Assemblea dell'Unione ed i Consigli comunali prendono atto della manifestata volontà di scioglimento e contestualmente il Presidente *pro-tempore* assume le funzioni di commissario liquidatore per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'Ente; b) l'Unione della Valtenesi che non specifica nulla riguardo alle deliberazioni assembleari e si limita a statuire che in caso di scioglimento la gestione dei rapporti demandati all'Unione è devoluta ai singoli Comuni, i quali risponderanno in proporzione alla popolazione residente negli stessi. Entrambe le Unioni non prevedono quindi la figura del liquidatore.

L'unica Unione che approfondisce il compito dell'incaricato della liquidazione dell'Ente è Bassa Bresciana Occidentale, nel cui Statuto viene specificato il contenuto del provvedimento di liquidazione, così come segue:

- la definizione delle attività e delle passività dell'Unione, distinte per spese generali e per ciascuna funzione e/o servizio, con il relativo piano di riparto elaborato sulla base del criterio di proporzionalità rispetto alle quote di partecipazione di ogni Comune ovvero di altri criteri integrativi che si rendessero necessari;
- l'assegnazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie sulla base, in via principale, della provenienza originaria delle stesse e in via integrativa della quota di partecipazione di ogni Comune al funzionamento dell'Unione, e, in via secondaria, di altri criteri stabiliti nella stessa deliberazione, tenendo conto di precedenti atti e deliberazione assunte.

Per concludere la parte relativa alla procedura di scioglimento, rileva la presenza in sette Unioni – *Alpi Orobie Bresciane*, *Alta Valle Camonica*, *Antichi Borghi di Vallecamonica*, *Bassa Valle Camonica*, *Media Valle Camonica*, *Alta Val Trompia-La Via del Ferro e Valsaviore* – di una Commissione costituita *ad hoc* in caso di controversie insorte a seguito dello scioglimento, composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune partecipante, dal liquidatore e dal Segretario o dal Direttore Generale.

Aspetto rilevante è pure quello relativo alla gestione successiva del personale in Unione. Per comprendere il tema a fondo va distinto il personale comunale assegnato funzionalmente all'Unione da quello assunto direttamente dalla stessa. Nel primo caso, tutte le Unioni di Comuni, eccezion fatta per l'Unione della Valtenesi che non prevede nulla in merito alla gestione del personale, hanno statuito, sebbene con formulazioni leggermente diverse, che il personale torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune che lo vede inserito nella propria dotazione organica. Nel secondo caso invece si sono riscontrate molteplici soluzioni statutarie:

- 1. L' Unione della Bassa Valle Camonica ha disposto che "Il personale proprio assunto dall'Unione viene assegnato al Comune indicato al momento dell'assunzione";
- 2. L'Unione di Ceto, Cimbergo e Paspardo e L'Unione Terre del Chiese e Naviglio hanno previsto che il personale assunto direttamente dall'Unione, nel caso di scioglimento, verrà trasferito nella dotazione organica dei Comuni, previa modifica delle rispettive piante organiche, con gestione in convenzione del personale stesso ai sensi dell'art. 30 D. Lgs. n. 267 del 2000. L'Unione di Ceto, Cimbergo e Paspardo ha anche aggiunto che il relativo costo verrà ripartito fra i Comuni in base al numero delle ore di servizio prestate in ciascun Comune;
- 3. Nell'Unione della Media Valle Camonica si afferma che "per il personale direttamente assunto dall'Unione, le amministrazioni si impegnano ad adottare nelle convenzioni regolanti il conferimento del servizio per il quale il personale è stato assunto ogni provvedimento utile alla prosecuzione del rapporto di lavoro all'interno di una delle amministrazioni";
- 4. Tutto il resto delle Unioni, ovvero Alpi Orobie Bresciane, Alta Valle Camonica, Antichi Borghi di Vallecamonica, Alta Val Trompia-La Via del Ferro, Bassa Bresciana Occidentale, Valtenesi e Valsaviore, non hanno previsto una disposizione statutaria a riguardo.

Infine, la gestione del patrimonio è trattata timidamente da tutte le Unioni, essendosi per la maggior parte limitate a statuire che l'incaricato della liquidazione trasmette alle giunte dei Comuni componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i Comuni stessi.

**Tabella 3.13** – Scioglimento Unioni di Comuni bresciane

	Durata	Sciogliment o in caso di recesso di n. Comuni	Deliberazione Assemblea dell'Unione	Maggioranza richiesta deliberazione Consiglio Comunale	Liquidatore	Commissione in caso di controversie
Alpi Orobie Bresciane (5 comuni)	Dieci anni	Tre	Sì (maggioranza assoluta)	Maggioranza assoluta	Sì	Sì
Alta Valle Camonica (6 comuni)	Dieci anni	Tre	Sì (maggioranza assoluta)	Maggioranza assoluta	Sì	Sì
Bassa Bresciana Occidentale (6 comuni)	Dieci anni	No	Sì (maggioranza non specificata)	Non specificato	Sì	No
Bassa Valle Camonica (3 comuni)	Dieci anni	Due	Sì (maggioranza assoluta)	Maggioranza 2/3	Sì	Sì
Ceto Cimbergo Paspardo (5 comuni)	Dieci anni	No	No	Maggioranza 2/3	Sì	No
Media Valle Camonica (5 comuni)	Dieci anni	Maggioranz a dei Comuni aderenti	Sì (maggioranza assoluta)	Maggioranza 2/3	Sì	Sì
Alta Val Trompia-La via del ferro (3 comuni)	Dieci anni	N. comuni uguale o superiore alla metà	Presa d'atto	Presa d'atto	Presidente assume le funzioni di commissario liquidatore	Sì
Terre del Chiese e Naviglio (3 comuni)	Dieci anni	No	No	Maggioranza richiesta per le modifiche statutarie	Sì	No
Antichi borghi di Vallecamonica (7 Comuni)	Dieci anni + dieci se non deliberano di sciogliere l'Unione	Tre	Sì (maggioranza assoluta)	Maggioranza assoluta	Sì	Sì
Valtenesi (5 comuni)	Venti anni	Non specificato	Non specificato	Non specificato	No (la gestione dei rapporti è devoluta ai singoli Comuni)	Sì

Valsaviore (5 comuni)	Dieci anni + dieci se non deliberano di sciogliere l'Unione	Due	Sì (maggioranza assoluta)	Maggioranza assoluta	Sì	No	
--------------------------	---	-----	---------------------------------	-------------------------	----	----	--

Fonte: nostra elaborazione

# Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito sono riportate le disposizioni mutuate dagli Statuti delle Unioni di Comuni bresciane in ordine ai temi sopra richiamati. In particolare, si contemplano la procedura di scioglimento, le norme sulla gestione successiva del personale e del patrimonio, gli attori coinvolti nel processo, il contenuto del provvedimento di scioglimento e le norme sulle modalità di nomina e sull'attività del liquidatore.

**Tabella 3.14** – Scioglimento nelle Unioni di Comuni bresciane (disposizioni statutarie rilevanti)

	<b>Tabella 3.14</b> – Scioglimento nelle Unioni di Comuni bresciane (disposizioni statutarie rilevanti)						
UNIONI DI	TEMA (	0	DISCIPLINA NORMATIVA				
COMUNI	ISTITUT	O'					
Unione delle Alpi	Durata	e	ART. 5 (Titolo I, Elementi costitutivi)				
Orobie Bresciane	Scioglimento		L'Unione avrà durata di dieci anni, trascorsi i quali i Comuni stessi decidono, in base alla				
			legislazione vigente, se prorogare, sciogliere o procedere alla fusione.				
			ART. 7 (Recesso e scioglimento dell'Unione)				
			6. La proposta di scioglimento dell'Unione è deliberata a maggioranza assoluta dai Consiglieri				
			assegnati all'Assemblea dell'Unione.				
			7. Lo scioglimento dell'Unione è deliberato da ciascun Consiglio Comunale dei Comuni componenti				
			a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati.				
			8. Il recesso dall'Unione di almeno 3 dei Comuni, deliberato dai Consigli Comunali a maggioranza				
			qualificata dei 2/3 dei Consiglieri assegnati determina lo scioglimento dell'Unione stessa.				
			9. Nella deliberazione di scioglimento deve essere indicato il nominativo della persona incaricata				
			della liquidazione dell'attività dell'Unione.				
			10. Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette alle giunte dei				
			Comuni componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i				
			Comuni stessi; i Consigli Comunali provvedono a ratificare la citata deliberazione, iscrivendo le				
			spese e le entrate spettanti nei relativi capitoli di bilancio, in base alla normativa vigente.				
			11. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione - come specificato nel successivo				
			titolo VI - torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune che lo vede inserito nella				
			propria dotazione organica.				
			12. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da una				
			commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune				
			partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario o dal Direttore Generale se nominato.				
Unione dell'Alta	Durata	e	ART. 5				
Valle Camonica	Scioglimento		1.La durata dell'Unione, comunque non inferiore ad anni dieci, è a tempo indeterminato.				
			2.L'avvio della procedura di scioglimento dell'Unione è disposta con conforme deliberazione				
			consiliare assunta dai Comuni che ne fanno parte, nella quale si provvederà a nominare la persona				
			incaricata della liquidazione dell'attività, in conformità a principi di professionalità, competenza ed				
			imparzialità, assegnando alla stessa un termine massimo entro il quale proporre il provvedimento				
			conclusivo della fase di liquidazione.				
			ART. 7 (Recesso e scioglimento dell'Unione)				
			9. La proposta di scioglimento dell'Unione è deliberata a maggioranza assoluta de consiglieri				

		assagnati all' Assambles dell'Illiana			
		assegnati all'Assemblea dell'Unione.			
		10. L'accoglimento della proposta di scioglimento approvato dall'Assemblea ai sensi del comma 9			
		produce effetto se deliberato da ciascun Consiglio comunale dei Comuni componenti a maggioranza			
		assoluta dei consiglieri assegnati.			
		11. Il recesso dall'Unione di almeno 3 dei Comuni, deliberato dai Consigli Comunali con la maggioranza dei 2/3 dei Consiglieri assegnati, determina lo scioglimento dell'Unione stessi.			
		12. Nella deliberazione di scioglimento deve essere indicato il nominativo della persona incaricata			
		della liquidazione dell'attività dell'Unione.			
		13. Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette alle giunte dei			
		Comuni componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i			
		Comuni stessi; i Consigli Comunali provvedono a ratificare la citata deliberazione, iscrivendo le			
		spese e le entrate spettanti nei relativi capitoli di bilancio, in base alla normativa vigente.			
		14. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione - come specificato nel successivo			
		titolo VI - torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune che lo vede inserito nella			
		propria dotazione organica.			
		15. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da una			
		commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune			
		partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario o dal Direttore Generale se nominato.			
Unione degli	Scioglimento	Art. 5			
Antichi Borghi di		1. L'Unione avrà durata di dieci anni, trascorsi i quali i Comuni stessi decidono, in base alla			
Vallecamonica		legislazione vigente, se prorogare o sciogliere la stessa.			
v anccamonica		2. Nel caso in cui i Comuni non deliberino di sciogliere formalmente l'Unione, la durata della stessa			
		si intende rinnovata per altri dieci anni.  ART. 7 (Recesso e scioglimento dell'Unione)			
		6. La proposta di scioglimento dell'Unione è deliberata a maggioranza assoluta dall'Assemblea			
		dell'Unione.			
		7. Lo scioglimento dell'Unione è deliberato da ciascun Consiglio Comunale dei Comuni componenti a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati.			
		8. Il recesso dall'Unione di almeno 3 dei Comuni, deliberato dai Consigli Comunali a maggioranza			
		qualificata dei 2/3 dei Consiglieri assegnati determina lo scioglimento dell'Unione stessa.			
		9. Nella deliberazione di scioglimento deve essere indicato il nominativo della persona incaricata			
		della liquidazione dell'attività dell'Unione.			
		10. Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette alle giunte dei			
		Comuni componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i			
		Comuni stessi; i Consigli Comunali provvedono a ratificare la citata deliberazione, iscrivendo le			
		spese e le entrate spettanti nei relativi capitoli di bilancio, in base alla normativa vigente.			
		11. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione - come specificato nel successivo			
		titolo VI - torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune che lo vede inserito nella			
		propria dotazione organica.			
		12. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da una			
		commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune			
	G . 1	partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario o dal Direttore Generale se nominato.			
Unione della Bassa	Scioglimento	ART. 7 (Durata e scioglimento)			
Bresciana		2. L'avvio della procedura di scioglimento dell'Unione è disposta con conforme deliberazione			
Occidentale		consiliare assunta dai Comuni che ne fanno parte e dall'Unione, nella quale si provvederà a			
		nominare la persona incaricata della liquidazione delle attività, in conformità ai principi di professionalità, competenza e imparzialità, assegnando alla stessa un termine massimo entro il quale			
		proporre il provvedimento conclusivo della fase di liquidazione.			
		3. L'incaricato della liquidazione a conclusione di tale fase, trasmetterà alle amministrazioni dei			
		Comuni componenti l'Unione un documento contenente:			
		- la definizione delle attività e delle passività dell'Unione, distinte per spese generali e per ciascuna			
		funzione e/o servizio, con il relativo piano di riparto elaborato sulla base del criterio di			
	l	Tambino et a servizio, con il femino di fipuno cincornio suna cuse del cincito di			

	T					
		proporzionalità rispetto alle quote di partecipazione di ogni Comune ovvero di altri criteri integrativi				
		che si rendessero necessari;				
		- l'assegnazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie sulla base, in via principale, della				
		provenienza originaria delle stesse e in via integrativa della quota di partecipazione di ogni Comune				
		al funzionamento dell'Unione, e, in via secondaria, di altri criteri stabiliti nella stessa deliberazione,				
		tenendo conto di precedenti atti e deliberazione assunte.				
		4. I Consigli dei Comuni approvano il provvedimento conclusivo della procedura di scioglimento,				
		con le modalità richieste per le modifiche statutarie.				
		5. Lo scioglimento produrrà effetti alla scadenza dell'esercizio finanziario nel corso del quale esso si				
		perfezionerà.				
		ART. 24 (Principi in materia di gestione del personale)				
		4. L'Unione ha una sua Dotazione Organica. Al personale dell'Unione sia esso assunto, trasferito, in				
		comando, in convenzione, si applica la normativa vigente per il personale degli enti locali.				
		5. 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, distaccato o trasferito dai				
		Comuni all'Unione rientra nei ruoli organici dei Comuni di provenienza, nel rispetto di vincoli di				
		legge e di bilancio vigenti per gli enti locali.				
IIniana J.H. D	Calcalin	ART. 7 (Recesso e scioglimento dell'Unione)				
Unione della Bassa	Scioglimento	6. La proposta di scioglimento dell'Unione è deliberata a maggioranza assoluta dai consiglieri				
Valle Camonica		assegnati all'Assemblea dell'Unione.				
		7. Lo scioglimento dell'Unione è deliberato da ciascun Consiglio comunale con la maggioranza dei				
		2/3 dei consiglieri assegnati. Il recesso dall'Unione di almeno 2 dei comuni, deliberato dai consigli				
		comunali a maggioranza qualificata dei 2/3 dei Consiglieri assegnati, determina lo scioglimento				
		dell'Unione stessa.				
		8. Nella deliberazione di scioglimento deve essere indicato il nominativo della persona incaricata				
		_				
		della liquidazione dell'attività dell'Unione.  9. Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette alle giunte dei				
		Comuni componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i				
		Comuni stessi; i Consigli Comunali provvedono a ratificare la citata deliberazione, iscrivendo le				
		spese e le entrate spettanti nei relativi capitoli di bilancio, in base alla normativa vigente.				
		10. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione - come specificato nel successivo				
		titolo VI - torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune che lo vede inserito nella				
		propria dotazione organica. Il personale proprio assunto dall'Unione viene assegnato al Comune				
		indicato al momento dell'assunzione.				
		11. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da una				
		commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune				
		partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario o dal Direttore Generale se nominato.				
Unione di Ceto,	Scioglimento	ART. 4 (Scioglimento dell'Unione)				
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	Sciogimento	1. Lo scioglimento dell'Unione è deliberato da ciascun consiglio comunale dei comuni componenti				
Cimbergo e		con la maggioranza qualificata dei 2/3 dei consiglieri assegnati.				
Paspardo		2. Nella deliberazione di scioglimento deve essere indicato il nominativo della persona incaricata				
		della liquidazione dell'attività dell'Unione.				
		3. Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette alle giunte dei comuni				
		componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i Comuni stessi;				
		le giunte comunali provvedono a ratificare la citata deliberazione, iscrivendo le spese e le entrate				
		spettanti nei relativi capitoli di bilancio, in base alla normativa vigente.				
		4. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione torna a svolgere la propria attività				
		lavorativa presso il comune che lo vede inserito nella propria pianta organica. Il personale assunto				
		direttamente dall'Unione, nel caso di scioglimento, verrà trasferito nella dotazione organica dei				
		Comuni, previo modifica delle rispettive piante organiche, con gestione in convenzione del				
		personale stesso ai sensi dell'art. 30 D.lgs. 267/2000. Il relativo costo verrà ripartito fra i Comuni in				
		base al numero delle ore di servizio prestate in ciascun Comune.				
		I control of the cont				

Unione	della	Scioglimento	ART. 6 (Scioglimento dell'Unione)			
Valsaviore	ucna	Belognmento	1. La proposta di scioglimento dell'Unione è deliberata a maggioranza assoluta dai consiglieri			
v aisa vioi c			assegnati al consiglio dell'Unione.			
			2. Lo scioglimento dell'Unione è deliberato da ciascun consiglio comunale dei comuni componenti			
			a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.			
			3. Il recesso dall'Unione di almeno due comuni, deliberato dal consiglio comunale a maggioranza			
			assoluta dei consiglieri assegnati, determina lo scioglimento dell'Unione stessa.			
			4. Nella deliberazione di scioglimento deve essere indicato il nominativo della persona incaricata			
			della liquidazione dell'attività dell'Unione.			
			5. Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette alle giunte dei			
			comuni componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i			
			comuni stessi; le giunte comunali provvedono a ratificare la citata deliberazione, iscrivendo le sp			
			e le entrate spettanti nei relativi capitoli di bilancio, in base alla normativa vigente.			
			6. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione - come specificato nel successivo			
			titolo VI - torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il comune che lo vede inserito nella			
			propria pianta organica.			
Unione	della	Scioglimento	ART. 7 (Recesso)			
Valtenesi			In caso di recesso da parte di uno o più Comuni, la gestione dei rapporti demandati all'Unione è			
			devoluta, con determinazione dei singoli Comuni interessati, e salvi i diritti dei terzi:			
			b) ai singoli Comuni receduti che subentrano negli impegni assunti dell'Unione in proporzione alla			
			popolazione residente in ciascun Comune rapportata alla popolazione dell'intera Unione al 1°			
			gennaio dell'anno in cui diviene efficace il recesso.			
			In caso di scioglimento dell'Unione la gestione di tali rapporti è devoluta ai singoli Comuni, secondo			
			le modalità indicate alla precedente lettera b).			
			In caso di scioglimento, tutta la documentazione, cartacea ed informatizzata, dell'archivio corrente e			
			di deposito dell'Unione sarà custodita presso l'archivio del Comune di Moniga del Garda. Il Comune di Moniga del Garda garantisce l'accesso agli atti da parte dei Comuni che hanno aderito nel tempo			
			all'Unione e da parte di chiunque ne abbia interesse e titolo.			
			Le controversie che dovessero insorgere in dipendenza dell'applicazione del presente articolo			
			saranno decise da una Commissione composta dal Presidente dell'Unione o suo delegato, dal			
			Sindaco del Comune interessato e da un esperto di diritto amministrativo, nominato di comune			
			accordo.			
			ART. 23 (Principi generali e personale dell'Unione)			
			() L'Unione si avvale prioritariamente dell'opera del personale dei singoli Comuni aderenti			
			ricorrendo agli istituiti del comando e/o del distacco, sussistendone gli estremi. Può assumere			
			personale a tempo determinato ed assegnare incarichi professionali. Può inoltre, a seguito di			
			adozione della dotazione organica, assumere personale proprio solo previo accordo di programma			
			adottato dall'Unione e dai singoli Comuni aderenti che disciplini i termini con i quali tale personale,			
			in caso di scioglimento dell'Unione, transiterà nei ruoli organici dei Comuni interessati.			
Unione	della	Scioglimento	ART. (Recesso e scioglimento dell'Unione)			
Media	Valle		6. La proposta di scioglimento dell'Unione è deliberata a maggioranza assoluta dai Consiglieri			
Camonica -	Civiltà		assegnati all'Assemblea dell'Unione.			
delle Pietre			7. Lo scioglimento dell'Unione è deliberato da ciascun Consiglio Comunale con la maggioranza			
			qualificata dei 2/3 dei Consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la			
			votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro 30 giorni e le delibere sono approvate se			
			ottengono per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.			
			8. Il recesso dall'Unione della maggioranza dei Comuni aderenti, deliberato dai Consigli Comunali a			
			maggioranza qualificata dei 2/3 dei Consiglieri assegnati, determina lo scioglimento dell'Unione			
			stessa. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da			
			tenersi entro 30 giorni e le delibere sono approvate se ottengono per due volte il voto favorevole			

		della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.			
		9. Nella deliberazione di scioglimento deve essere indicato il nominativo della persona incaricata			
		della liquidazione dell'attività dell'Unione.			
		10. Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette alle Giunte dei			
		Comuni componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i			
		Comuni stessi; i Consigli Comunali provvedono a ratificare la citata deliberazione, iscrivendo le			
		spese e le entrate spettanti nei relativi capitoli di bilancio, in base alla normativa vigente.			
		11. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione - come specificato nel successivo			
		titolo V - torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune che lo vede inserito nella			
		propria dotazione organica. Per il personale direttamente assunto dall'Unione, le amministrazioni si			
		impegnano ad adottare nelle convenzioni regolanti il conferimento del servizio per il quale il			
		personale è stato assunto ogni provvedimento utile alla prosecuzione del rapporto di lavoro			
		all'interno di una delle amministrazioni, nei casi previsti dall'art. 27 comma 3.			
		12. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da una			
		commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune			
		partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario o dal Direttore Generale se nominato.			
Unione Montana	Scioglimento	ART. 11 (Scioglimento dell'Unione)			
dell'Alta Val	~ crognillatio	1. L'Unione si scioglie quando un numero di Comuni associati uguale o superiore alla metà abbia,			
		con il voto favorevole indicato al precedente articolo 1, comma 5, in ciascuno di essi, deliberato di			
Trompia - La		recedere dall'Unione stessa.			
Via del Ferro		2. L'Unione si scioglie anche quando il numero di Comuni di cui al comma 1 non abbia provveduto			
		a designare i propri rappresentanti entro il termine previsto dal successivo articolo 16.			
		3. Nei casi in cui ai commi precedenti lo scioglimento ha efficacia sei mesi dopo il verificarsi delle			
		condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, l'Assemblea dell'Unione ed i Consigli dei Comuni			
		partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente			
		pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per			
		la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.			
		4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 T.U. nel			
		numero di Comuni di cui al precedente comma 1.			
		5. A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle Funzioni e			
		dei servizi precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i			
		rapporti attivi e passivi, applicando ai dati finanziari i criteri di cui al precedente articolo 6.			
		6. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione torna a svolgere la propria attività			
		lavorativa presso il Comune di originaria appartenenza o che comunque lo vede inserito nella propria			
		dotazione organica.			
		7. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da una			
		commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune			
		partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario o dal Direttore Generale se nominato.			
Unione della Terra	Scioglimento	ART. 9 (Scioglimento)			
del Chiese e del		Lo scioglimento dell'Unione è deliberato da ciascun Consiglio Comunale dei Comuni componenti			
Naviglio		con la procedura e la maggioranza richiesta per le modifiche statutarie. Nella deliberazione di			
ē .		scioglimento deve essere indicato il nominativo della persona incaricata della liquidazione			
		dell'attività dell'Unione.			
		Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette ai Comuni componenti il			
		provvedimento di approvazione del riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i Comuni			
		stessi. I Consigli comunali provvedono a ratificare il citato provvedimento di riparto iscrivendo le			
		spese e le entrate spettanti nei relativi interventi e risorse di bilancio, in base alla normativa vigente.			
		Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione, torna a svolgere la propria attività			
		lavorativa presso il Comune che lo vede inserito nella propria dotazione organica.			
		Il personale assunto direttamente dall'Unione, nel caso di scioglimento, potrà essere trasferito nella			
		dotazione organica dei Comuni, previo modifica delle rispettive piante organiche, anche con			
		gestione in convenzione del personale stesso ai sensi dell'art. 30 D.lgs. 267/2000.			

Fonte: nostra ricognizione su Statuti Unioni bresciane

## 3.2.4 La disciplina del recesso

Il recesso è una facoltà a disposizione del Comune aderente all'Unione, che può esercitare in qualsiasi momento tramite una deliberazione consiliare. In alcune Unioni il recesso può avvenire anche solo per un servizio. Il metodo scelto per giungere alla definizione di alcuni modelli di funzionamento del recesso è lo stesso di quello utilizzato per la *governance* e lo scioglimento: individuare le variabili maggiormente qualificanti e combinarle in modo da trovare un modello di funzionamento.

Il primo aspetto da tenere in considerazione del recesso è il vincolo temporale a cui sono sottoposti i Comuni aderenti, entro il quale non possono esercitare il loro diritto a recedere senza incorrere in nessuna sanzione. Per tutte le Unioni di Comuni della provincia di Brescia il vincolo è di dieci anni, salvo l'Unione della Valtenesi che è di venti anni e l'Unione della Valsaviore in cui non è specificato. Ciò significa che se i Comuni recedono prima del termine previsto nello Statuto incorrono in una sanzione di natura pecuniaria. Di seguito l'elenco delle differenti sanzioni previste:

- a) Alpi Orobie Bresciane, Alta Valle Camonica, Antichi Borghi di Vallecamonica, Bassa Valle Camonica, Media Valle Camonica e Ceto, Cimbergo e Paspardo: in queste cinque Unioni la sanzione di natura pecuniaria è stabilita nella misura pari al 50% dell'importo complessivo dei contributi regionali ordinari a sostegno dei servizi dell'Unione, risultanti dall'ultimo rendiconto dell'Unione; lo stesso vale per Ceto, Cimbergo e Paspardo salvo la quota percentuale fissata a 30% e salvo il fatto di aver specificato che la percentuale da pagare si calcola sull'importo complessivo dei contributi statali e regionali, non solo regionali come statuito dalle altre cinque Unioni;
- b) *Unione della Terra del Chiese e del Naviglio*: la sanzione è stabilita nella misura pari al 10% dell'importo complessivo dei contributi *statali* e *regionali ordinari* a sostegno dei servizi dell'Unione ma è prescritto che non può essere inferiore a 10.000 euro;
- c) Bassa Bresciana Occidentale: in questo caso la sanzione è stabilita in misura pari a 1 euro per abitante, come risultanti al 31/12 dell'anno precedente la deliberazione di recesso. L'importo complessivo verrà erogato entro il termine massimo dell'esercizio finanziario in cui il recesso avrà effetto;
- d) Unione Montana dell'Alta Val Trompia La Via del Ferro e Valtenesi: la sanzione non è parametrata ai contributi regionali e statali ma è fissata a 35.000 euro, mentre per Valtenesi a 30.000 euro;

Prima di procedere con la comparazione delle altre variabili va ricordato che in tutte le Unioni della Provincia di Brescia il Comune può recedere unilateralmente con delibera consiliare, senza quindi la necessaria approvazione o presa d'atto dell'Assemblea dell'Unione. Inoltre, altro elemento non trascurabile è la gestione del recesso del Comune dall'Unione,

ovvero chi sono gli attori e gli organi coinvolti. Tuttavia, nessuno Statuto, tra gli undici analizzati, ha previsto una normazione a riguardo.

Introduciamo ora il tema delle modalità di recesso, composto dalle tre variabili (molto significative in termini di deterrenza nei confronti del Comune intenzionato a recedere) che riguardano i diritti sul patrimonio, la disciplina sugli oneri pluriennali in corso e sulle passività dell'Unione e, infine, la sorte del personale dell'Unione conferito dal Comune o assunto dall'Unione per la gestione dei servizi.

Per quanto riguarda i diritti sul patrimonio, la maggior parte delle Unioni – Alpi Orobie Bresciane, Alta Valle Camonica, Alta Val Trompia - La Via del Ferro, Antichi Borghi di Vallecamonica, Bassa Valle Camonica e Media Valle Camonica – stabiliscono che il Comune che delibera di recedere rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio e demanio dell'Unione, costituito con il contributo Regionale e degli altri contributi percepiti dall'Unione, riconoscendo però al Comune il diritto sulla quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie. Lo Statuto dell'Unione Alta Val Trompia - La Via del Ferro aggiunge inoltre che se per ragioni tecniche, il patrimonio non sia frazionabile, verrà riconosciuto al Comune recedente, sulla base di una valutazione economico-tecnica, una quota pari al valore stimato.

Altro approccio è stato utilizzato dalle Unioni Ceto Cimbergo Paspardo, Terre del Chiese e Naviglio e Valtenesi, le quali hanno previsto che il Comune recedente rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio dell'Unione, e quindi si presume anche su quella quota di patrimonio finanziata con risorse proprie. A titolo esemplificativo si riporta il testo dell'art. 5, comma2, dello Statuto dell'Unione di Comuni di Ceto Cimbergo Paspardo: "Il Comune che delibera di recedere dall'Unione rinunzia a qualsiasi diritto sul patrimonio e demanio dell'Unione costituito con il contributo statale e regionale percepito dall'Unione e rinuncia anche a ogni contributo, sovvenzione o rimborso di spesa ordinaria o straordinaria percepita dall'Unione". Le restanti Unioni – Bassa Bresciana Occidentale, Valle della Garza, Valsaviore – non dispongono nulla sulla questione.

Per quanto concerne gli oneri pluriennali in corso, la regola generalmente accolta è che il recesso dall'Unione non produce effetto per le prestazioni già eseguite o in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti. Ciò significa che il Comune recedente rimane obbligato fino a estinzione degli stessi. Per quanto riguarda le passività, alcune Unioni – Alta Valle Camonica, Alta Val Trompia - La Via del Ferro – prevedono che l'Assemblea dell'Unione, con la presa d'atto del recesso, stabilisce l'accollo a carico del Comune recedente di una quota parte delle passività.

Infine, in tutte le Unioni che disciplinano il tema, il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione, in caso di recesso, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune nella cui pianta organica è inserito. A questa disposizione, l'Unione della Bassa Bresciana Occidentale, al comma 3 dell'articolo 8, aggiunge un ulteriore possibilità, ovvero che

il Comune recedente si faccia carico degli eventuali maggiori oneri che l'Unione debba affrontare nel primo anno di efficacia del recesso, supportati da idonea giustificazione contabile. Solo l'Unione della Valtenesi disciplina il caso del personale assunto dall'Unione, stabilendo che l'Unione ha la facoltà di richiedere la ricollocazione di una quota del personale assunto direttamente dall'Unione all'interno dei Comuni recedenti, in proporzione al personale complessivamente assunto e alle quote di partecipazione degli enti in fase di recesso.

E' previsto in tre Unioni – Alta Valle Camonica, Ceto, Cimbergo e Paspardo, Alta Val Trompia - La Via del Ferro – il diritto di recesso limitatamente a singole funzioni o servizi. In tutti e tre i casi se il recesso di un Comune da uno o più servizi trasferiti, dovesse comportare la perdita dei requisiti previsti dal regolamento regionale del 27 luglio 2009, n. 2, e la conseguente perdita dei contributi di cui l'Unione beneficia, si accolla a carico del Comune recedente una quota pari al 50% del contributo regionale risultante dall'ultimo rendiconto approvato. La sanzione è di 35.000 euro nell'Unione Alta Val Trompia - La Via del Ferro.

Tabella 3.15 - Recesso Unioni di Comuni bresciane

	Vincolo temporale	Sanzione	Diritti sul patrimonio	Oneri pluriennali in corso/passività	(1) Personale conferito all'Unione o (2) assunto dall'Unione	Commissione in caso di controversie
Alpi Orobie Bresciane (5 comuni)	Dieci anni	50% dei contributi regionali ordinari, fino ad un massimo di 15.000,00	Solo sulla quota patrimoniale direttamente finanziata con risorse proprie	Non produce effetto per le prestazioni in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti	Non specificato	Sì
Alta Valle Camonica (6 comuni)	Dieci anni	50% dei contributi regionali ordinari, fino ad un massimo di 15.000,00	Solo sulla quota patrimoniale direttamente finanziata con risorse proprie	Non produce effetto per le prestazioni in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti	(1) Riassegnato al Comune stesso; (2) non specificato	Sì
Bassa Bresciana Occidentale (6 comuni)	Dieci anni	1 euro per abitante entro la fine dell'esercizio finanziario in cui il recesso avrà effetto	Non specificato	Non specificato	(1) Riassegnato al Comune stesso o il comune si fa carico degli oneri (2) non specificato	No
Bassa Valle Camonica (3 comuni)	Dieci anni	50% dei contributi regionali ordinari, fino ad un massimo di 15.000,00	Solo sulla quota patrimoniale direttamente finanziata con risorse proprie	Non produce effetto per le prestazioni in corso di esecuzione e per gli impegni	(1) Riassegnato al Comune stesso; (2) non specificato	Sì

				finanziari già assunti		
Ceto Cimbergo Paspardo (5 comuni)	Dieci anni	30% dell'importo complessivo dei contributi statali e regionali	Il comune recedente rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio	Non specificato	(1) Riassegnato al Comune stesso; (2) non specificato	No
Media Valle Camonica (5 comuni)	Dieci anni	50% dei contributi regionali ordinari, fino ad un massimo di 15.000,00	Solo sulla quota patrimoniale direttamente finanziata con risorse proprie	Non produce effetto per le prestazioni in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti	Non specificato	Sì
Alta Val Trompia-La via del ferro (3 comuni)	Dieci anni	35,000 euro	Solo sulla quota patrimoniale direttamente finanziata con risorse proprie	Non specificato	(1) Riassegnato al Comune stesso; (2) non specificato	No
Terre del Chiese e Naviglio (3 comuni)	Dieci anni	10% dell'importo complessivo dei contributi statali e regionali. Almeno 10.000,00	Il comune recedente rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio	Non produce effetto per le prestazioni in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti	(1) Riassegnato al Comune stesso; (2) non specificato	No
Antichi borghi di Vallecamonica (7 Comuni)	Dieci anni	50% dei contributi regionali ordinari, fino ad un massimo di 15.000,00	Solo sulla quota patrimoniale direttamente finanziata con risorse proprie	Non produce effetto per le prestazioni in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti	Non specificato	Sì
Valtenesi (5 comuni)	Venti anni	30,000,00	Il comune recedente rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio	Non produce effetto per le prestazioni in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti	(1) Riassegnato al Comune stesso; (2) ricollocazione o mantenimento	Sì
Valsaviore (5 comuni)	Non specificato	Non specificato	Non specificato	Non specificato	Non specificato	Non specificato

Fonte: nostra elaborazione

## Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito sono riportate le disposizioni mutuate dagli Statuti delle Unioni di Comuni bresciane in ordine ai temi sopra richiamati. In particolare, sono contemplate le cause del

recesso del Comune, il vincolo temporale, le sanzioni connesse al recesso, le conseguenze del recesso sul personale e sul patrimonio, le modalità di liquidazione.

**Tabella 3.16** – Recesso nelle Unioni di Comuni bresciane (disposizioni statutarie rilevanti)

UNIONI DI	TEMA o	cesso nelle Unioni di Comuni bresciane (disposizioni statutarie rilevanti) DISCIPLINA NORMATIVA
		DISCIPLINA NORMATIVA
COMUNI	ISTITUTO	
Unione delle Alpi	Recesso	ART. 7 (Recesso e scioglimento dell'Unione)
Orobie Bresciane		1) Ogni Comune partecipante all'Unione può recedere, in qualsiasi momento per decisione assunta con atto deliberativo del Consiglio Comunale adottato a maggioranza qualificata dei 2/3 dei
		Consiglieri assegnati; qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in
		successive sedute da tenersi entro 30 giorni e le delibere sono approvate se ottengono per due volte
		il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati. Tale decisione deve essere
		assunta sei mesi prima della scadenza dell'anno solare.
		2) Gli effetti del recesso decorrono dall'inizio dell'anno solare successivo alla data di
		comunicazione al Presidente dell'Unione dell'adozione del provvedimento consiliare di recesso.
		3) Nei confronti dell'Ente che recede il recesso non produce effetto per le prestazioni già eseguite o
		in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti.
		4) Il Comune che delibera di recedere dall'Unione rinunzia a qualsiasi diritto sul patrimonio e demanio dell'Unione, costituito con il contributo Regionale e degli altri contributi indicati all'art.
		29 percepiti dall'Unione. Pertanto, al Comune recedente, viene riconosciuto il diritto solo sulla
		quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie.
		5) Il recesso esercitato prima del termine di dieci anni produrrà effetti sanzionatori nei confronti del
		Comune recedente ai sensi dell'articolo 18 c.4 della L.R. nr. 19/2008. La sanzione di natura
		pecuniaria è stabilita nella misura pari al 50% dell'importo complessivo dei contributi regionali
		ordinari a sostegno dei servizi dell'Unione, risultanti dall'ultimo rendiconto dell'Unione fino ad un
TI* 1-112 A14 - X7-11	D	massimo di €. 15.000,00.
Unione dell'Alta Valle Camonica	Recesso	ART. 7 (Recesso e scioglimento dell'Unione)  1. Ogni Comune partecipante all'Unione può recedere, in qualsiasi momento per decisione assunta
Camonica		con atto deliberativo del Consiglio Comunale adottato a maggioranza qualificata dei 2/3 dei
		Consiglieri assegnati; qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in
		successive sedute da tenersi entro 30 giorni e le delibere sono approvate se ottengono per due volte
		il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Il recesso deve essere
		deliberato entro il 30 giugno e produrrà effetti dal primo giorno dell'esercizio finanziario
		successivo.
		2. Nei confronti dell'Ente che recede il recesso non produce effetto per le prestazioni già eseguite o in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti.
		3. Il Comune che delibera di recedere dall'Unione rinunzia a qualsiasi diritto sul patrimonio e
		demanio dell'Unione, costituito con il contributo della Regionale e degli altri contributi indicati
		dall'art. 32 percepiti dall'Unione. Pertanto, al Comune recedente, viene riconosciuto il diritto solo
		sulla quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie.
		4. Il recesso esercitato prima del termine di dieci anni, decorrenti dalla data di approvazione del
		presente statuto, produrrà effetti sanzionatori nei confronti del Comune recedente ai sensi
		dell'articolo 18 c.4 della L.R. nr. 19/2008. La sanzione di natura pecuniaria è stabilita nella misura pari al 50 % dell'importo complessivo dei contributi regionali ordinari a sostegno dei servizi
		dell'Unione, risultanti dall'ultimo rendiconto dell'Unione fino ad un massimo di Euro 15.000,00.
	Recesso da un	5. Ogni Comune può esercitare il diritto di recesso limitatamente a single funzioni e/o servizi
	servizio	trasferiti, assumendo apposite deliberazione consiliare entro il 30 giugno. Il recesso, subordinato
		alla presa d'atto da parte dell'Assemblea dell'Unione ha effetto a partire dal primo giorno del
		successivo esercizio finanziario.
		6. Con la stessa deliberazione di presa d'atto l'Assemblea stabilirà l'accollo, a carico del Comune

Valle Camonica		
Unione della Bassa	Recesso	ART. 7 (Recesso e scioglimento dell'Unione)  1. Ogni Comune partecipante all'Unione può recedere, in qualsiasi momento per decisione assunta
		disciplinato il conferimento/ trasferimento presso l'Unione.
		pianta organica risulta inserito, ovvero secondo quanto previsto nella Convenzione che ha
		all'Unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di provenienza nella cui
		4. In tutti i casi il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero appositamente trasferito
		anno di efficacia del recesso, supportati da idonea giustificazione contabile.
		richiedente si faccia carico degli eventuali maggiori oneri che l'Unione debba affrontare nel primo
		all'Unione dal Comune recedente, debba essere riassegnato al Comune stesso, oppure che il
		3. Il Consiglio dell'Unione nel prendere atto del recesso, sulla base di un adeguata valutazione dei servizi da prestarsi a seguito del recesso, può prevedere che l'eventuale personale conferito
		recesso avrà effetto.
		L'importo complessivo verrà erogato entro il termine massimo dell'esercizio finanziario in cui il
		pari a 1 euro per abitante, come risultanti al 31/12 dell'anno precedente la Deliberazione di recesso.
		confronti del Comune che se ne sia avvalso. La sanzione, di natura pecuniaria, è stabilita in misura
		2. Il recesso esercitato comunque prima del termine di 10 anni produrrà effetti sanzionatori nei
		entro il 31 ottobre e produrrà effetto a partire dal primo giorno dell'esercizio finanziario successivo.
Diesciana Occidentale		maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Il recesso deve, in ogni caso, essere deliberato
Unione della Bassa Bresciana Occidentale	Recesso	ART. 8 (Recesso)  1. Ogni Comune ha facoltà di recedere dall'Unione con Deliberazione consiliare assunta con le
Uniono della Passa	Danaga	partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario o dal Direttore Generale se nominato.
		una commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune
1		12. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da
		massimo di €. 15.000,00.
		ordinari a sostegno dei servizi dell'Unione, risultanti dall'ultimo rendiconto dell'Unione fino ad un
		pecuniaria è stabilita nella misura pari al 50% dell'importo complessivo dei contributi regionali
		Comune recedente ai sensi dell'articolo 18 c.4 della L.R. nr. 19/2008. La sanzione di natura
		5. Il recesso esercitato prima del termine di dieci anni produrrà effetti sanzionatori nei confronti del
		29 percepiti dall'Unione. Pertanto, al Comune recedente viene riconosciuto il diritto solo sulla quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie.
		demanio dell'Unione, costituito con il contributo Regionale e degli altri contributi indicati all'art.
		4. Il Comune che delibera di recedere dall'Unione rinunzia a qualsiasi diritto sul patrimonio e
		in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti.
		3. Nei confronti dell'Ente che recede il recesso non produce effetto per le prestazioni già eseguite o
		comunicazione al Presidente dell'Unione dell'adozione del provvedimento consiliare di recesso.
		2. Gli effetti del recesso decorrono dall'inizio dell'anno solare successivo alla data di
		assunta sei mesi prima della scadenza dell'anno solare.
		il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati. Tale decisione deve essere
		successive sedute da tenersi entro 30 giorni e le delibere sono approvate se ottengono per due volte
Vallecamonica		con atto deliberativo del Consiglio Comunale adottato a maggioranza qualificata dei 2/3 dei Consiglieri assegnati; qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in
Borghi di		1. Ogni Comune partecipante all'Unione può recedere, in qualsiasi momento per decisione assunta
Unione degli Antichi	Recesso	ART. 7 (Recesso e scioglimento dell'Unione)
	_	sanzione pecuniaria di cui al comma 4 del presente articolo.
		contributi di cui l'Unione beneficia al Comune che abbia esercitato il recesso verrà applicate la
		requisiti previsti dal regolamento regionale n. 2 del 27 luglio 2009 e la conseguente perdita dei
		8. Se il recesso di un Comune da uno o più servizi trasferiti dovesse comportare la perdita dei
		presso l'Unione.
		risulta inserito, ovvero secondo quanto previsto nella convezione che ha disciplinato il trasferimento
		7. In tutti i casi, il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero appositamente trasferito all'Unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune nella cui pianta organica
		criteri previsti in caso di scioglimento dell'Unione.

				con atto deliberativo del Consiglio Comunale adottato e maggioragge qualificate 1: 2/2 1:
				con atto deliberativo del Consiglio Comunale adottato a maggioranza qualificata dei 2/3 dei
				Consiglieri assegnati; qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in
				successive sedute da tenersi entro 30 giorni e le delibere sono approvate se ottengono per due volte
				il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati. Tale decisione deve essere
				assunta sei mesi prima della scadenza dell'anno solare.
				2. Gli effetti del recesso decorrono dall'inizio dell'anno solare successivo alla data di
				comunicazione al Presidente dell'Unione dell'adozione del provvedimento consiliare di recesso.
				3. Nei confronti dell'Ente che recede il recesso non produce effetto per le prestazioni già eseguite o
				in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti.
				4. Il Comune che delibera di recedere dall'Unione rinunzia a qualsiasi diritto sul patrimonio e
				demanio dell'Unione, costituito con il contributo Regionale e degli altri contributi indicati all'art.
				29 percepiti dall'Unione. Pertanto, al Comune recedente, viene riconosciuto il diritto solo sulla
				quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie.
				5. Il recesso esercitato prima del termine di dieci anni produrrà effetti sanzionatori nei confronti del
				Comune recedente ai sensi dell'articolo 18 c.4 della L.R. nr. 19/2008. La sanzione di natura
				pecuniaria è stabilita nella misura pari al 50% dell'importo complessivo dei contributi regionali
				ordinari a sostegno dei servizi dell'Unione, risultanti dall'ultimo rendiconto dell'Unione fino ad un
				massimo di €. 15.000,00.
				11. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da
				una commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune
IIniana 3' Cut	Dance			partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario o dal Direttore Generale se nominato.
Unione di Ceto,	Recesso			ART. 5 (Recesso dall'Unione)
Cimbergo e Paspardo				1. Il recesso, di cui all' art. 18, c. 4, della l.r. n. 19/2008, esercitato prima del termine di 10 anni
				produrrà effetti sanzionatori nei confronti del Comune che se ne sia avvalso. La sanzione, di natura
				pecuniaria, è stabilita in una quota pari al 30% dell'importo complessivo dei contributi statali e
				regionali, risultanti dall'ultimo rendiconto approvato.
				2. L'assemblea dell'Unione, nel prendere atto del recesso, sulla base di una adeguata valutazione
				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.
				3. Il Comune che delibera di recedere dall'Unione rinunzia a qualsiasi diritto sul patrimonio e
				demanio dell'Unione costituito con il contributo statale e regionale percepito dall'Unione e rinuncia
				anche a ogni contributo, sovvenzione o rimborso di spesa ordinaria o straordinaria percepita
				dall'Unione. Il recesso, deliberato dal comune recedente entro il 30 Giugno, subordinato alla presa
				d'atto da parte dell'Assemblea dell'Unione, ha effetto a partire dal primo gennaio dell'esercizio
				finanziario successivo.
	Recesso	da	un	Art. 6 (Recesso da un servizio)
	servizio			1. Ciascun Comune può esercitare il diritto di recesso limitatamente a singole funzioni e/o servizi
	SCI VIZIO			trasferiti, assumendo apposita deliberazione consiliare entro il 30 giugno, adottata con le procedure
				e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Il recesso, subordinato alla presa d'atto da
				parte dell'Assemblea dell'Unione, ha effetto a partire dal primo gennaio dell'esercizio finanziario
				successivo.
				2. Con la stessa deliberazione di presa d'atto l'Assemblea stabilirà il recupero secondo i criteri di
				cui all'articolo 5 comma 1, limitando l'applicazione ai soli contributi statali e regionali relativi ai
				singoli servizi oggetto di recesso, risultanti dall'ultimo rendiconto approvato.
				3. In tutti i casi, il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero appositamente trasferito
				all'Unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune nella cui pianta organica
				risulta inserito, ovvero secondo quanto prevista nella convenzione che ha disciplinato il
				trasferimento presso l'Unione.
				4. Se il recesso di un Comune da uno o più servizi trasferiti, dovesse comportare la perdita dei
				requisiti previsti dal r.r. 2 del 27 luglio 2009 e la conseguente perdita dei contributi di cui l'Unione
				beneficia, si accolla a carico del Comune recedente una quota pari al 50% del contributo regionale
·		_		

		risultante dall'ultimo rendiconto approvato.
Unione della	Recesso	ART. 6 (Scioglimento dell'Unione)
Valsaviore		3. Il recesso dall'Unione di almeno due comuni, deliberato dal consiglio comunale a maggioranza
		assoluta dei consiglieri assegnati, determina lo scioglimento dell'Unione stessa.
Unione della Valtenesi	Recesso	ART. 7 (Recesso)  Ogni Comune partecipante all'Unione può recedervi unilateralmente, con provvedimento consiliare adottato con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Il recesso anticipato rispetto al periodo di cui all'articolo 6 comporta la sanzione di € 30.000 (trentamila/00) a carico del comune recedente.  Di norma, il recesso deve essere deliberato entro il 30 giugno ed ha effetto a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo. Con il consenso di tutti i comuni, espresso dai rispettivi organi
		consiliari, è ammesso il recesso di uno o più comuni deliberato successivamente al 30 giugno e con decorrenza diversa dal 1° gennaio successivo.  In caso di recesso da parte di uno o più Comuni, la gestione dei rapporti demandati all'Unione è devoluta, con determinazione dei singoli Comuni interessati, e salvi i diritti dei terzi:  a) all'Unione che li gestisce, anche per conto dei Comuni receduti, in base ad apposita convenzione da stipularsi a tempo determinato, tra l'Unione e ciascun Comune receduto, ai sensi dell'articolo 30 del TUEL.
		b) ai singoli Comuni receduti che subentrano negli impegni assunti dell'Unione in proporzione alla popolazione residente in ciascun Comune rapportata alla popolazione dell'intera Unione al 1° gennaio dell'anno in cui diviene efficace il recesso.  In caso di recesso, salvo diversi accordi intercorsi tra comune recedente e l'unione, il comune recedente:
		<ul> <li>rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio e demanio dell'Unione costituito mediante l'impiego di contributi statali, regionali e provinciali;</li> <li>resta obbligato nei confronti dell'unione per le obbligazioni che, al momento in cui il recesso diventa efficace, non risultino adempiute verso l'ente, come derivanti dalla legge, dallo statuto o dai regolamenti dall'Unione, ovvero da convenzioni e da altri atti di affidamento di funzioni e compiti all'unione;</li> </ul>
		- resta altresì obbligato nei confronti dell'Unione per tutte le obbligazioni che devono essere adempiute dall'unione per lo svolgimento di funzioni, servizi ed attività che il comune ha, a qualsiasi titolo, affidato all'unione, per tutta la durata di detti affidamenti.  Il personale comandato, distaccato o trasferito all'unione da parte di quel singolo comune torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il comune di provenienza rientrando, a pieno titolo, nella dotazione organica del comune stesso. L'Unione può chiedere il mantenimento, nel proprio organico, del personale interessato, previa apposita deliberazione all'unanimità della giunta dell'Unione. Qualora la procedura di recesso sia attivata, anche in momenti non contestuali, l'unione ha la facoltà di richiedere la ricollocazione di una quota del personale assunto direttamente dall'unione all'interno dei comuni recedenti, in proporzione al personale complessivamente assunto e alle quote di partecipazione degli enti in fase di recesso.
Unione della Media Valle Camonica - Civiltà delle Pietre	Recesso	ART. 7 (Recesso e scioglimento dell'Unione)  1. Ogni Comune partecipante all'Unione può recedere, in qualsiasi momento, per decisione assunta con atto deliberativo del Consiglio Comunale adottato a maggioranza qualificata dei 2/3 dei Consiglieri assegnati; qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro 30 giorni e le delibere sono approvate se ottengono per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati. Tale decisione deve essere assunta sei mesi prima della scadenza dell'anno solare.  2. Gli effetti del recesso decorrono dall'inizio dell'anno solare successivo alla data di comunicazione al Presidente dell'Unione dell'adozione del provvedimento consiliare di recesso.  3. Nei confronti dell'Ente che recede il recesso non produce effetto per le prestazioni già eseguite o in corso di esecuzione e per gli impegni finanziari già assunti.  4. Il Comune che delibera di recedere dall'Unione rinunzia a qualsiasi diritto sul patrimonio e demanio dell'Unione, costituito con il contributo Regionale e degli altri contributi indicati all'art.

		31 percepiti dall'Unione. Pertanto, al Comune recedente, viene riconosciuto il diritto solo sulla quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie.  5. Il recesso esercitato prima del termine di dieci anni produrrà effetti sanzionatori nei confronti del Comune recedente ai sensi dell'articolo 18 comma 4 della L.R. nr. 19/2008. La sanzione di natura pecuniaria è stabilita nella misura pari al 50% dell'importo complessivo dei contributi regionali ordinari a sostegno dei servizi dell'Unione, risultanti dall'ultimo rendiconto dell'Unione fino ad un massimo di €. 15.000,00.
Unione Montana dell'Alta Val Trompia – La Via del Ferro	Recesso	ART. 12 (Recesso dall'Unione)  1. Ciascun Comune potrà recedere unilateralmente mediante deliberazione del rispettivo Consiglio comunale, adottata con le maggioranze previste per l'approvazione dello Statuto, dando preavviso di almeno sei mesi. Il recesso comunque avrà effetto dal primo gennaio dell'anno successivo alla deliberazione dell'Assemblea dell'Unione di presa d'atto.  2. Il Comune recedente rimane comunque obbligato per la quota di ammortamento a suo carico degli investimenti deliberati dell'Unione.  3. In caso di recesso di un Comune dall'Unione o di ritiro di affidamenti di Funzioni e/o servizi da parte dello stesso, si definisce con atto formale il personale in carico al Comune che recede e si ridetermina quello che rimane in carico all'Unione.
		4. Fatto salvo quanto previsto all'articolo 11 per i casi di scioglimento dell'Unione, il Comune che delibera di recedere dall'Unione rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio e demanio dell'Unione costituito con il contributo statale e regionale e degli altri contributi indicati dal precedente articolo 6 percepiti dall'Unione. Pertanto, al Comune recedente, viene riconosciuto il diritto solo sulla quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie. In caso di patrimonio e demanio dell'Unione costituito con contributo dei Comuni aderenti, qualora, per ragioni tecniche, il patrimonio non sia frazionabile verrà riconosciuto al Comune recedente, sulla base di una valutazione economico-tecnica, una quota pari al valore stimato.  5. Il recesso esercitato prima del termine di dieci anni, decorrenti dalla data di approvazione del presente Statuto, produrrà effetti sanzionatori nei confronti del Comune recedente ai sensi dell'articolo 18, comma 4, della L.R. nr. 19/2008. La sanzione di natura pecuniaria è stabilita nella
	Recesso da un servizio	misura pari ad Euro 35.000,00.  6. Ogni Comune può esercitare il diritto di recesso limitatamente a singole Funzioni e/o servizi trasferiti, assumendo apposita deliberazione consiliare entro il 30 giugno. Il recesso ha effetto a partire dal primo gennaio dell'anno successivo alla deliberazione dell'Assemblea dell'Unione di presa d'atto.  7. Con la stessa deliberazione di presa d'atto l'Assemblea stabilirà l'accollo, a carico del Comune recedente, di una quota parte delle eventuali passività, che saranno determinate secondo gli stessi criteri previsti in caso di scioglimento dell'Unione.  8. In tutti i casi, il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero appositamente trasferito all'Unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune nella cui pianta organica risulta inserito, ovvero secondo quanto previsto nell'accordo che ha disciplinato il trasferimento presso l'Unione.
W. 1976	D	9. Se il recesso di un Comune da uno o più servizi trasferiti dovesse comportare la perdita dei requisiti previsti dal regolamento regionale nr. 2 del 27 luglio 2009 e la conseguente perdita dei contributi di cui l'Unione beneficia, al Comune che abbia esercitato il recesso verrà applicata la sanzione pecuniaria di cui al comma 5 del presente articolo.
Unione della Terra del Chiese e del Naviglio	Recesso	ART. 8 (Recesso)  Ogni Comune partecipante può recedere dall'Unione.  Il recesso è deliberato dal Consiglio Comunale con la maggioranza qualificata dei 2/3 dei consiglieri assegnati, da assumersi sei mesi prima della scadenza dell'anno solare.  Gli effetti del recesso decorrono dall'inizio dell'anno solare successivo alla comunicazione al presidente dell'Unione dell'adozione del provvedimento definitivo.  Nei confronti dell'Ente che recede, il recesso non produce effetto per prestazioni già eseguite o in

corso di esecuzione.
Le modifiche allo Statuto dell'Unione conseguente il recesso di un Comune devono essere
deliberate con atto consiliare degli altri Comuni rimanenti a far parte dell'Unione, con le modalità
di cui all'art. 32 c.2 del D.lgs. 267/2000.
Il Comune che delibera di recedere dall'Unione rinunzia a qualsiasi diritto sul patrimonio e demanio
dell'Unione, costituito con il contributo statale e regionale percepito dall'Unione.
Oltre alla sanzione prevista dal comma precedente, al Comune che delibera il recesso prima della
scadenza, è applicata una sanzione pecuniaria stabilita in una quota pari al 10 % dell'importo
complessivo di contributi statali e regionali derivanti dalla costituzione dell'Unione risultanti
dell'ultimo rendiconto approvato. In ogni caso la sanzione pecuniaria del recesso non potrà essere
inferiore a Euro 10.000,00.
In caso di recesso il personale conferito all'Unione dal Comune recedente, è riassegnato al Comune
stesso salvo diverso accordo.

Fonte: nostra ricognizione su statuti Unioni di Comuni bresciane

# 3.2.5 Modelli regolatori di recesso, scioglimento e *governance* negli statuti delle Unioni di Comuni bresciane

# Governance: commento alle soluzioni approntate

L'analisi della *governance* è stata suddivisa nelle tre macro aree – disciplina sugli organi di governo, durata degli organi, *prorogatio* – che si ritiene costituiscano i fattori determinanti per la stabilità dell'Unione. Per quanto riguarda la prima macro area, le conseguenze delle scelte statutarie si riflettono sulla meccanica che si viene a creare tra gli organi dell'Unione; la seconda, invece, concerne la capacità incisiva degli organi dell'Unione; la terza invece rileva ai fini della continuità dei lavori e della funzionalità dell'Unione.

Per quanto riguarda il Presidente, il modello predominante è quello che vede l'elezione di uno dei Sindaci da parte del Consiglio dell'Unione. Sono quattro i casi in cui, invece, la carica di Presidente non è elettiva, ma viene ricoperta a turno dai Sindaci di tutti i Comuni, secondo criteri che sono scelti dal Consiglio e già indicati nello Statuto.

Rispetto al Consiglio, il modello più ricorrente è quello che vede i Sindaci membri di diritto ed un numero di consiglieri eletti dai singoli consigli comunali, in numero fisso (in genere 2 o 3 per Comune). In due Unioni invece, solo i Sindaci sono membri del Consiglio, mentre un solo caso prevede che, oltre ai Sindaci, sono nominati in Consiglio tutti i Consiglieri Capigruppo dei Comuni aderenti e quindi il numero dei componenti del Consiglio è variabile. Le minoranze sono rappresentate per quasi tutte le Unioni da un rappresentante per Comune.

La Giunta è, invece, generalmente composta da tutti i Sindaci dei Comuni aderenti, sebbene siano frequenti i casi in cui viene lasciata la facoltà al Presidente o all'Assemblea di nominarne i componenti tra gli assessori comunali. Nelle Unioni Alpi Orobie Bresciane e Antichi Borghi di Vallecamonica la Giunta non è prevista.

Prima di dare dei giudizi di valore sulle soluzioni statutarie adottate, è opportuno definire l'obiettivo a cui, deve tendere l'Unione. E' necessario pertanto definire più precisamente il concetto di stabilità e per farlo ci serviamo delle tre finalità perseguite dalle macro-aree individuate, dalle quali deriva la seguente definizione: con "stabilità" intendiamo uno stato di cose secondo cui: in primo luogo, le componenti comunali dell'Unione danno vita ad una dialettica democratica sana e produttiva, utile ad arginare le spinte centrifughe e le velleità di recesso; ed in secondo luogo, il governo dell'Unione, le cui istituzioni politiche devono essere costantemente operative e funzionali – di qui l'importanza della prorogatio – riesce ad incidere sul contesto sociale, adempiendo alle finalità efficientiste dell'Unione. Una volta definito l'obiettivo a cui, dovrebbero tendere le Unioni di Comuni, si propone il modello di governance che potrebbe essere funzionale al mantenimento della stabilità:

Tabella 3.17 – Modello proposto in tema di Governance

	Modello Proposto in tema di <i>Governance</i>
Modello di composizione dell'Assemblea	Modello Sindaci + Consiglieri con una limitata rappresentanza comunale
Minoranze	Un rappresentante delle minoranze per Comune
Modelli di composizione della Giunta	Modello Presidente + Sindaci per la Giunta
Modello di elezione del Presidente dell'Unione	Sfiducia costruttiva (rapporto di fiducia Consiglio-Presidente)
Durata del Consiglio dell'Unione	Il Consiglio non si scioglie ma si rinnova ad ogni elezione amministrativa
Durata degli organi di governo: Presidente e Giunta	Il Presidente e la Giunta in carica per tre anni
In caso di elezioni amministrative	Prorogatio
In caso di dimissioni o decadenza del Presidente dell'Unione	Prorogatio
In caso di decadenza o dimissioni da consigliere comunale o da consigliere dell'Unione	Nomina nella seduta immediatamente successiva

Fonte: elaborazione propria

Un modello siffatto potrebbe essere in grado innanzitutto di garantire un equilibrato coinvolgimento delle componenti comunali, in secondo luogo di tutelare le minoranze e soprattutto di guidarle verso un processo di responsabilizzazione poiché le costringe a trovare una posizione comune da rivolgere al governo dell'Unione e infine di arginare eventuali spinte centrifughe. Il rapporto fiduciario tra Consiglio e Presidente porrebbe in essere la tipica meccanica democratica di controllo e stimolo all'azione amministrativa e, infine, la durata degli organi fissata in tre anni garantirebbe la possibilità di programmare nel medio/lungo periodo l'azione di governo.

#### Scioglimento: commento alle soluzioni approntate

Da un'attenta analisi della tabella 3.2 relativa alle variabili di scioglimento si evince che la deliberazione (o la presa d'atto, o la proposta di scioglimento) dell'Assemblea dell'Unione è presente solo in quei casi in cui è prevista quale causa di scioglimento il recesso di *n*. Comuni.

Questo è l'aspetto maggiormente qualificante per delineare i modelli che potrebbero scongiurare lo scioglimento. Al di là delle maggioranze richieste, del liquidatore (che è previsto in nove Unioni su undici) e della Commissione in caso di controversie (che senz'altro è una buona pratica), il vero elemento in grado di caratterizzare un modello è il combinato disposto di queste due norme statutarie (deliberazione Assemblea dell'Unione e scioglimento in caso di recesso di n. Comuni).

Prima di procedere alla riflessione, è bene chiarire che a causa della disposizione in oggetto (recesso *n*. Comuni) le Unioni Alpi Orobie Bresciane, Alta Valle Camonica, Media Valle Camonica, Antichi Borghi di Vallecamonica e Valsaviore si scioglierebbero anche nel caso in cui rimanessero due o più Comuni intenzionati a continuare ad esercitare funzioni e servizi in forma associata. La *ratio* della disposizione è chiara, ma mette in crisi il concetto stesso di Unione. Ci si riferisce alla libertà stessa dei Comuni che, pur in una situazione di instabilità istituzionale in cui viene meno l'obiettivo associativo originario, vedono negata la loro libertà di proseguire la gestione associata (l'unica soluzione è costituire una nuova Unione)<sup>71</sup>.

La delibera di scioglimento dell'Unione, non si limita soltanto, come scritto negli Statuti, a prendere atto di una manifestata volontà di scioglimento, ma diviene una chiara assunzione di responsabilità dei Comuni recedenti di fronte ai Comuni che avrebbero perpetuato l'Unione, e pertanto il passaggio in Unione risulta necessario. In questo modo sarebbe spiegato perché il

Se si accetta questa concezione, allora la riflessione che ne scaturisce è che l'Unione sia essenzialmente un ente di natura contrattualistica e pertanto artificiale e che, *anche a seguito della sua costituzione*, non goda di una propria autonomia intangibile. Qui si propone una visione opposta, ovvero quella secondo la quale, a seguito della costituzione, l'Unione diviene un ente di governo locale a tutti gli effetti la cui peculiarità è quella di esercitare funzioni e servizi fintantoché ci siano due Comuni disposti a proseguire e che, quindi, l'unica condizione che possa essere causa di estinzione dell'Unione come ente locale, almeno giuridicamente, sia appunto il venir meno della volontà associativa degli ultimi due Comuni rimasti.

passaggio assembleare non sia previsto nelle Unioni in cui il recesso di *n*. Comuni non è causa di scioglimento.

Il modello preferibile quindi, è senz'altro quello che non pone un limite minimo ai Comuni aderenti per mantenere in vita l'Unione, cioè quello di tutte le Unioni che non hanno previsto come causa di scioglimento il recesso di *n*. Comuni. Finché rimangono due Comuni intenzionati a gestire le funzioni e i servizi in maniera associata l'Unione dovrebbe probabilmente poter continuare la sua attività.

Riguardo alle altre variabili, marginali rispetto alle due appena descritte, è da vedersi di buon occhio sia la costituzione di una Commissione in caso di controversie che la nomina di un liquidatore perché entrambe concorrono a rendere più strutturata la procedura di scioglimento, restringendo lo spazio della contrattazione politica in un momento molto delicato. Per quanto riguarda il liquidatore, si distingue positivamente l'Unione della Bassa Bresciana Occidentale poiché norma con grande cura l'attività che quest'ultimo deve svolgere.

Il patrimonio non trova molto spazio nella disciplina dello scioglimento, sostanziandosi e delineandosi invece in quella del recesso.

#### Recesso: commento alle soluzioni approntate

Appare chiaro dalla trattazione della disciplina del recesso che l'unica discriminante capace di far pendere la scelta verso un modello di recesso rispetto ad un altro è il grado di deterrenza presente nello Statuto, facilmente "calcolabile" tramite la somma delle quattro variabili osservate, ovvero l'ammontare della sanzione, i diritti sul patrimonio, la disciplina sugli oneri pluriennali in corso e sulle passività e infine la sorte del personale.

Negli Statuti delle Unioni di Comuni della Provincia di Brescia non è stabilito niente riguardo al ruolo dell'Unione, salvo in qualche Statuto dove è presente una presa d'atto assembleare, né è individuato un liquidatore. L'unica variabile che concerne il grado di strutturazione del recesso è quella relativa alla presenza di una Commissione in caso di controversie, ma da sola non può costituire un parametro di riferimento. Pertanto, constatata l'impossibilità di creare una matrice, l'unico modo per classificare le Unioni è raggrupparle a seconda della loro severità nei confronti del Comune recedente, ovvero del loro grado di deterrenza.

Il metodo per classificare i Comuni è presto spiegato: si assegna la stessa importanza alle quattro variabili in considerazione e ad ogni disposizione si assegna un grado di deterrenza perseguita, da 1 a 3. Il grado è semplice da calcolare: per ogni variabile gli Statuti hanno dato tre possibili risposte, facilmente classificabili a seconda della severità della disposizione. Ad esempio, per quanto riguarda i diritti sul patrimonio, tre Unioni hanno previsto che il Comune recedente rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio, sei Unioni hanno stabilito che il Comune recedente mantenga i diritti sulla quota finanziata direttamente con risorse proprie e le restanti

tre non hanno specificato nulla a riguardo. In questo caso si è assegnato 1 alla prima soluzione, 2 alla seconda e 3 alla terza.

La tabella che ne viene fuori è questa, con le Unioni disposte in un vero e proprio ranking:

#### Alto grado di deterrenza:

1) Valtenesi;

- 2) Terre del Chiese e Naviglio;
  - 3) Alta Valle Camonica;
  - 4) Bassa Valle Camonica

#### Medio grado di deterrenza:

- 5) Alpi Orobie Bresciane;
- 6) Media Valle Camonica;
- 7) Antichi Borghi di Vallecamonica;
  - 8) Alta Val Trompia;
  - 9) Ceto, Cimbergo, Paspardo

#### Basso grado di deterrenza:

10) Bassa Bresciana Occidentale; 11) Valsaviore.

Possiamo dire che alcune Unioni – al netto della normazione similare di base – denotano una maggior sensibilità al tema del recesso che si è tradotta in una predisposizione di norme maggiormente "punitive". Da menzionare quali esempi virtuosi l'Unione della Valtenesi e le altre tre Unioni che condividono il podio. All'esatto opposto si pone l'Unione della Valsaviore la quale non dispone nulla in tema di recesso.

# 3.3 Le Unioni di Comuni in provincia di Mantova

## 3.3.1 Dati di contesto

La provincia di Mantova è abitata da 412.610 persone, presenta una superficie di 2.341,44 km², con un numero di Comuni pari a 70 unità, 7 Unioni di Comuni, una densità di 176,22 ab./km². Il capoluogo di provincia è costituito dal comune di Mantova, che con i sui 49.308 abitanti costituisce il centro abitato più significativo.

La provincia di Mantova, geograficamente collocata nella parte inferiore della Regione Lombardia, confina (seguendo il senso orario) con le provincie di: Verona, Rovigo, Ferrara, Modena, Reggio Emilia, Parma, Cremona e Brescia. Il territorio si presenta suddiviso in: Alto mantovano, Medio Mantovano, Oglio Po ed Oltrepò mantovano. Tale suddivisione rispecchia le differenti caratteristiche morfologiche che contraddistinguono questa provincia lombarda. Entrando maggiormente nello specifico, l'*Alto mantovano* costituisce l'area più a nord della provincia, è contraddistinto da numerosi borghi ed antichi castelli, che intervallati da colline, valli e vigneti. Il *Medio Mantovano*, all'interno del quale si colloca la città di Mantova, è invece una porzione di territorio a carattere prevalentemente pianeggiante, ricca di laghi, valli ed aree protette facenti parte del Parco del Mincio. Un altro parco di rilevante importanza per la provincia mantovana è il Parco Oglio, situato nell'area dell'*Oglio Po*, area questa, dotata di un ricco patrimonio sia naturalistico che paesaggistico. Da ultimo, vi è l'area cosiddetta dell'*Oltrepò mantovano*, che si estende fino a raggiungere l'Emilia.

Le Unioni di Comuni iscritte nel registro delle Unioni della Regione Lombardia sono:

- 1. **Castelli Morenici**: composta dal Comune di Medole (superficie 25,73 km², abitanti 4.033) e Ponte sul Mincio (11,72 km², 2.373);
- 2. **Unione dei Colli mantovani**: composta dal Comune di Volta Mantovana (superficie 50,49 km², abitanti 7.338) e dal Comune di Monzambano (Superficie 30,02 km², abitanti 4.835);
- 3. **Isola Mantovana**: Quingentole (14,38 km², 1.191), San Giovanni del Dosso (15,4 km², 1.261), San Giacomo delle Segnate (15,98 km², 1.598), Schivenoglia (12,96 km², 1.203);
- 4. **Mincio Po**: composto dai Comuni di Serravalle a Po (26,2 km², 1.541) e Sustinente (26,27 km², 2.109);
- 5. **San Giorgio e Bigarello**: composto dai Comuni di San Giorgio di Mantova (24,53 km², 9.596) e Bigarello (27 km², 2.137);
- 6. **Unione delle Torri**: composto dai Comuni di Mariana Mantovana (8, 91 km², 744) e di Gazoldo degli Ippoliti (13, 03 km², 2.987).

## 3.3.2 La disciplina della governance

In tutti gli ordinamenti statutari il Titolo II è dedicato al cosiddetto *ordinamento strutturale*, cioè all'insieme di tutti quegli organi che compongono il Governo dell'Unione, vale a dire il Consiglio, il Presidente e la Giunta<sup>73</sup>.

Nella maggior parte degli Statuti delle Unioni (Castelli Morenici, Torri, Mincio Po, Isola Mantovana) il numero dei rappresentanti che ogni Comune aderente ha in sede consiliare è pari a tre. Al Sindaco del Comune, che è un membro di diritto, si aggiungono due consiglieri, scelti da ogni Consiglio Comunale tra i propri membri, rispettivamente uno dalla maggioranza e

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Sito ufficiale della provincia di Mantova, "Vivi il territorio".

<sup>73</sup> Si tralascia l'aspetto organizzativo-amministrativo dell'Ente, generalmente normato nel Titolo III degli Statuti dedicato all'organizzazione amministrativa.

l'altro dalla minoranza. Diversamente da questa impostazione, invece, altri Statuti prevedono un numero di consiglieri decisamente più alto. È il caso, ad esempio, delle Unioni dei Colli Mantovani e di San Giorgio Bigarello, i cui Consigli sono rispettivamente composti da quattro e da 6 membri per Comune. Tuttavia, il modello di composizione dell'Assemblea dell'Unione è per tutti lo stesso: n. consiglieri designati dai Consigli comunali dei Comuni aderenti e il Sindaco come membro di diritto.

Le minoranze sono rappresentate in tutte le Unioni di Comuni da un rappresentante per Comune. Per garantire la rappresentanza delle minoranze l'Unione Castelli Morenici e l'Unione delle Torri hanno previsto il sistema del voto limitato mentre le altre Unioni hanno specificatamente disposto che il secondo rappresentante in seno al Consiglio dell'Unione deve essere scelto tra i gruppi consiliari di minoranza. L'unica eccezione è l'Unione San Giorgio e Bigarello che garantisce due rappresentanti della minoranza al Comune di San Giorgio di Mantova e uno al Comune di Bigarello, per evidenti ragioni demografiche.<sup>74</sup>

Per quanto concerne la convocazione dell'Assemblea, variabile non di poco conto per comprendere il livello di coinvolgimento degli organi dell'Unione alla formulazione dell'agenda politica dell'Unione, riscontriamo due modelli:

- 1. **Castelli Morenici e Unione delle Torri**: il Consiglio dell'Unione è convocato dal Presidente su iniziativa propria, o su *richiesta della Giunta dell'Unione* o infine, su richiesta scritta di almeno *un terzo dei membri* del Consiglio dell'Unione;
- 2. **Unione dei Colli mantovani**: il Consiglio dell'Unione è convocato dal Presidente su iniziativa propria, o su richiesta scritta di almeno *un quinto dei membri* del Consiglio dell'Unione, o infine *su richiesta del Revisore dei Conti* quando sono riscontrati gravi irregolarità nella gestione dell'Unione;
- 3. **Isola Mantovana, Mincio Po e San Giorgio e Bigarello**: il Consiglio dell'Unione è convocato dal Presidente su iniziativa propria, o *su richiesta di uno dei Sindaci* dei Comuni aderenti o infine, su richiesta scritta di un quinto dei membri del Consiglio dell'Unione;

Nell'Unione dei Colli mantovani i consiglieri possono costituirsi in Gruppo, esattamente come avviene nei Consigli comunali.

Per chiudere la trattazione riservata al Consiglio dell'Unione, occorre sottolineare l'articolo ricompreso nello Statuto dell'Unione dei Colli mantovani inerente l'astensione obbligatoria. Si tratta del caso in cui all'ordine del giorno dell'Assemblea è prevista una votazione relativa a decisioni concernenti le funzioni e i servizi che alcuni Comuni non hanno conferito all'Unione. In questo caso i consiglieri eletti in rappresentanza dei suddetti Comuni hanno l'obbligo di astensione, fatto comunque salvo il caso in cui le decisioni abbiano valenza sull'intero territorio dell'Unione. La modalità astensione obbligatoria vale allo stesso modo per la Giunta.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Rapporto maggioranza/minoranza: Castelli Morenici: 1:3; Unione delle Torri: 1:4; Unione dei Colli mantovani: 1:3; Isola Mantovana: 1:3; Mincio Po: 1:4; San Giorgio e Bigarello: 1:3

Passiamo all'analisi comparata sulla figura del Presidente, rappresentante legale dell'Unione che svolge le stesse funzioni attribuite dalla legge al Sindaco, in particolare sovrintende all'espletamento delle funzioni attribuite all'Unione ed assicura l'unità di indirizzo politico-amministrativo dell'Ente. Il Presidente viene nominato dal Consiglio entro 15 giorni dal suo insediamento, è scelto tra i Sindaci dei Comuni partecipanti e avviene per voto segreto ed a maggioranza dei 2/3 dei componenti il Consiglio. L'unica eccezione a questa procedura è prevista per l'Unione dei Colli mantovani, in quanto a seguito dell'insediamento del Consiglio dell'Unione, i Sindaci dei Comuni aderenti assumono a turno la carica di Presidente dell'Unione e in sede di prima applicazione la carica di Presidente dell'Unione è ricoperta al Sindaco del Comune di Volta Mantovana. La sua durata in carica si presenta fortemente diversificata all'interno degli Statuti delle Unioni di Comuni mantovane; a questo proposito, infatti, si parte da una soglia minima di diciotto mesi (Mincio Po) fino ad arrivare ad un massimo di cinque anni (Isola Mantovana). Giova inoltre sottolineare il caso peculiare dell'Unione San Giorgio e Bigarello in quanto "il Presidente, di norma, dura in carica sino al termine del mandato". La durata in carica del Presidente dell'Unione è specificata Unione per Unione nella tabella 3.8.

Vale la pena sottolineare la disposizione normativa prevista dall' Unione delle Torri e da Castelli Morenici in materia di coinvolgimento dei Comuni aderenti all'indirizzo dell'Unione. Viene previsto, infatti, che il Presidente dell'Unione, d'intesa con i Sindaci, può proporre la convocazione in Consiglio generale dei Consigli Comunali dei Comuni aderenti per riferire dell'attività svolta dall'Unione stessa, per recepire eventuali istanze o proposte e per la discussione di altri argomenti.

Per quanto riguarda la procedura di sfiducia al Presidente dell'Unione, tre sono le strade seguite dalle Unioni della Provincia di Mantova:

- 1. *Isola Mantovana e Mincio Po*: per entrambe le Unioni la mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei componenti del Consiglio assegnati, contenere la proposta di un Sindaco candidato alla Presidenza e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni, dalla sua presentazione<sup>76</sup>.
- 2. San Giorgio e Bigarello: Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, votata e approvata per appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti del Consiglio. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei componenti del Consiglio assegnati e viene messa

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> La disposizione è da intendersi nel senso che il Presidente dura in carica sino al termine del suo mandato da Sindaco. In questo caso evidentemente la durata dell'incarico è variabile in relazione al tempo in cui si è svolto il ruolo di Sindaco.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> L'Unione Mincio Po è composta soltanto da due Comuni e pertanto questa norma sembra essere priva di senso, tuttavia lo Statuto di un ente locale soggetto a mutazioni nel tempo, e quindi a possibili adesioni di nuovi Comuni, deve normare anche ciò che può presumibilmente avvenire in futuro. In quest'ottica la scelta risulta più comprensibile.

- in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni, dalla sua presentazione.
- 3. Castelli Morineci, Unione dei Colli mantovani e Unione delle Torri: la mozione di sfiducia non è prevista in nessun articolo, gli unici casi disciplinati sono le dimissioni volontarie e la cessazione dalla carica per decadenza da Sindaco o altre cause.

Nello svolgimento delle proprie funzioni di amministrazione dell'Unione, il Presidente è coadiuvato dalla Giunta che opera per mezzo di deliberazioni di carattere collegiale. Essa, infatti, adotta collegialmente gli atti a rilevanza esterna che non siano direttamente attribuiti, dalle norme statutarie, alla competenza del Consiglio o dei Responsabili d'Area. Inoltre, sulla base dei criteri generali stabiliti dal Consiglio, la Giunta ha il compito di adottare i Regolamenti sull'ordinamento degli uffici.

Quest'ultima è composta in tre Unioni - Castelli Morineci, Unione dei Colli, Unione delle Torri - dal Presidente e dai Sindaci dei Comuni aderenti, mentre nelle altre tre invece - Isola Mantovana, Mincio Po, San Giorgio e Bigarello – possono essere nominati membri della Giunta anche gli Assessori dei Comuni aderenti. L'unica distinzione riguarda la modalità di nomina: nelle Unioni Mincio Po e San Giorgio e Bigarello i membri della Giunta sono nominati dal Presidente, nell'Unione Isola Mantovana dal Consiglio. Nell'Unione San Giorgio e Bigarello, è previsto che tutti gli Assessori dei due Comuni aderenti siano invitati permanenti. Altro unicum da rilevare è l'art. 20, comma 5 e comma 6, dell'Unione delle Torri: "Su invito del Presidente, che può essere rivolto anche in semplice forma verbale, alle sedute della Giunta possono intervenire, senza diritto al voto, il Vice Sindaco, in caso di assenza del Sindaco, e/o i consiglieri di maggioranza dell'Unione cui sono state assegnate attribuzioni o compiti nel proprio Comune compatibili con le funzioni gestite dall'Unione. Essi hanno diritto di parola nei soli argomenti attinenti alle attribuzioni loro assegnate, fatto salvo il caso del Vice Sindaco se presenzia al posto del proprio Sindaco e che in questo caso può esprimersi su tutti gli argomenti all'ordine del giorno. Nel corso della seduta possono altresì intervenire, con il consenso dei presenti, professionisti, funzionari e soggetti esterni per l'illustrazione e l'approfondimento di argomenti e questioni poste all'ordine del giorno della seduta".

**Tabella 3.18** – Governance Unioni di Comuni mantovane

	Modello di composizione dell'Assemblea	Componenti dell'Assemblea/ Giunta	Minoranze	Modelli di composizione della Giunta	Modello di elezione del Presidente dell'Unione	Mozione di sfiducia
Castelli Morineci (2 Comuni)	Sindaci + Consiglieri	6 e 2	1 x Comune	Presidente + Sindaci	Assemblea	Non prevista

Unione dei colli mantovani (2 Comuni)	Sindaci + Consiglieri	8 e 2	1 x Comune	Presidente + Sindaci	A rotazione	Non prevista
Isola Mantovana (4 Comuni)	Sindaci + Consiglieri	12 e 4	1 x Comune	Presidente + Sindaci e/o Assessori (Nominata dall'Assemblea)	Assemblea	Sfiducia costruttiva
Micio Po (2 Comuni)	Sindaci + Consiglieri	6 e almeno 3	1 x Comune	Presidente + Sindaci e/o Assessori (Nominata dal Presidente)	Assemblea	Sfiducia costruttiva
San Giorgio e Bigarello (2 Comuni)	Sindaci + Consiglieri	13 e almeno 3	2 x San Giorgio 1 x Bigarello	Presidente + Sindaci e/o Assessori (Nominata dal Presidente)	Assemblea	Sfiducia
Unione delle Torri (2 Comuni)	Sindaci + Consiglieri	6 e 2	1 x Comune	Presidente + Sindaci	Assemblea	Non prevista

Altro aspetto rilevante della *governance*, che concerne principalmente la continuità dei lavori delle Unioni di Comuni, è la durata degli organi.

Nell'Unione dei Castelli Morenici, dei Colli mantovani e di San Giorgio e Bigarello il titolo riservato all'ordinamento strutturale si apre con il seguente articolo: "Gli organi dell'Unione hanno durata corrispondente a quella degli organi dei Comuni partecipanti, e sono quindi soggetti al rinnovo all'inizio di ogni mandato amministrativo." Tuttavia per il Presidente il mandato non ha la stessa durata del mandato da Sindaco. Nelle altre tre Unioni l'articolo appena riportano non è presente, e troviamo la durata degli organi, quando è stabilita, negli articoli seguenti. Nella tabella sotto riportata possono notarsi le scelte statutarie delle Unioni di Comuni in considerazione:

**Tabella 3.19** – Durata degli organi delle Unioni di Comuni mantovane

Castelli Morineci (2 Comuni)	Unione dei colli mantovani (2 Comuni)	Isola Mantovana (4 Comuni)	Micio Po (2 Comuni)	San Giorgio e Bigarello (2 Comuni)	Unione delle Torri (2 Comuni)

Durata in carica dell'Assemblea	Cinque anni	Cinque anni	La composizione si rinnova ad ogni elezione amministrativa	La composizione si rinnova ad ogni elezione amministrativa	Non specificato	Cinque anni
Durata degli organi di governo: Presidente e Giunta	Presidente: tre anni Giunta: cinque anni	Presidente: due anni e sei mesi Giunta: cinque anni	Presidente: cinque anni Giunta: cinque anni	Presidente: diciotto mesi Giunta: cinque anni	Presidente: sino al termine del mandato da Sindaco. Giunta: non specificato	Presidente: tre anni Giunta: cinque anni

Infine, chiudiamo la trattazione della governance con la disciplina della prorogatio. Come si sa, la prorogatio è l'istituto per il quale i rappresentanti degli organi dell'Unione a cui è scaduto il mandato possono continuare a svolgere le loro funzioni di ordinaria amministrazione in attesa della nomina o delle elezioni dei successori. Essendo l'Unione di Comuni un Ente "di secondo livello" il cui Consiglio è composto da consiglieri comunali, la prorogatio più rilevante ha luogo in caso di elezioni amministrative e conseguente rinnovo dei rappresentanti nell'Unione. Segue la decadenza o le dimissioni del Presidente e chiude la disciplina generale il caso di dimissioni o decadenza di un consigliere comunale o di un consigliere dell'Unione per altre cause (ad esempio che non intervenga a tre sedute consecutive dei lavori consiliari). Come si vede nella tabella 3.9, la regola generalmente accettata è che in caso di elezioni amministrative i rappresentanti dei Comuni i cui Consigli siano stati rinnovati restano in carica sino alla nomina dei successori, mentre in caso di decadenza, dimissioni o cessazione per qualsiasi causa di un componente del Consiglio dell'Unione non vige la prorogatio, ma si provvede alla sostituzione nella seduta immediatamente successiva. Per quanto riguarda invece il caso di decadenza o dimissioni del Presidente, il dettato statutario delle Unioni ha accolto la prorogatio in quattro casi su sei.

**Tabella 3.20** – Prorogatio Unioni di Comuni mantovane

	In caso di elezioni amministrative	In caso di decadenza o dimissioni da consigliere comunale o da consigliere dell'Unione	In caso di dimissioni o decadenza del Presidente dell'Unione
Castelli Morineci (2 Comuni)	Non specificato	No prorogatio. Il Consiglio comunale elegge quanto prima un nuovo membro	Prorogatio
Unione dei colli mantovani (2 Comuni)	Prorogatio	No prorogatio. Il Consiglio comunale elegge entro trenta giorni nuovo membro	Assume la carica il Sindaco dell'altro Comune
Isola Mantovana (4 Comuni)	Prorogatio	No prorogatio. Il Consiglio comunale elegge un nuovo membro nella seduta successiva	Prorogatio

Micio Po (2 Comuni)	Prorogatio	No prorogatio. Il Consiglio comunale elegge un nuovo membro nella seduta successiva	Prorogatio
San Giorgio e Bigarello (2 Comuni)	Prorogatio	No prorogatio. Il Consiglio comunale elegge un nuovo membro nella seduta successiva	Le funzioni del Presidente sono svolte dal Vicepresidente
Unione delle Torri (2 Comuni)	Non specificato	No prorogatio. Il Consiglio comunale elegge un nuovo membro nella seduta successiva	Prorogatio

# Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito sono riportate le disposizioni mutuate dagli statuti delle Unioni di Comuni mantovani in ordine ai temi sopra richiamati.

**Tabella 3.21** – Governance nelle Unioni di Comuni mantovane (disposizioni statutarie rilevanti)

UNIONI DI	TEMA o	DISCIPLINA NORMATIVA
COMUNI	ISTITUTO	
Castelli Morenici	Organi dell'Unione	ART. 8 (Titolo II, Capo I, Organi dell'Unione -Organi)
		1. Sono organi di governo dell'Unione il Consiglio, la Giunta e il Presidente.
	Durata organi	ART. 8
		2. Gli organi dell'Unione hanno durata corrispondente a quella degli organi dei Comuni partecipanti
		e sono quindi soggetti al rinnovo all'inizio di ogni mandato amministrativo. Nel caso vi fossero
		tornate elettorali differenziate temporalmente, si provvede al rinnovo dei soli rappresentanti dei
		Comuni interessati alle elezioni.
	Composizione del	ART. 9 (Titolo II, Capo II, II Consiglio)
	Consiglio	1. Il Consiglio dell'Unione è composto da un totale di tre membri per ogni Comune aderente così
		individuati:
		- il Sindaco del Comune partecipante all'Unione è membro di diritto;
		- due consiglieri per singolo Comune eletti dai rispettivi Consigli Comunali.
		I consiglieri sono eletti con il sistema del voto limitato, in modo da garantire almeno un
		rappresentante della minoranza consiliare. Nel caso in cui, in un Comune, non sia presente la
		minoranza nel proprio consiglio comunale, questo garantisce la presenza complessiva dei membri
		assegnati.
	Decadenze e	ART. 12 (Titolo II, Capo II – Decadenza e dimissioni dei membri)
	dimissioni dei	1. Decade il membro del Consiglio che, senza giustificato motivo, non intervenga a tre sedute
	membri del Consiglio	consecutive dei lavori del Consiglio. La decadenza si perfeziona con la presa d'atto, da parte del
		Consiglio, della suddetta condizione risolutrice.
		2. Le dimissioni dalla carica di membro del Consiglio dell'Unione, indirizzate per iscritto al Consiglio
		stesso, 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
	Presidente: elezione e	efficaci.

	1	457 45 /50 1 H A H H B 11 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1
	durata della carica	ART. 15 (Titolo II, Capo II, II Presidente e la Giunta)
		1.Nel corso della sua prima seduta, convocata d'intesa tra i Sindaci entro quindici giorni
		dall'insediamento dell'Unione e presieduta dal Sindaco del Comune con più residenti risultanti
		dall'ultimo censimento, il Consiglio dell'Unione elegge a maggioranza qualificata il Presidente
		dell'Unione tra i Sindaci dei Comuni che la costituiscono. Le funzioni di Segretario nella prima
	Presidente: dimissioni	seduta sono svolte dal Segretario del Comune del Sindaco che presiede.
	Giunta: composizione	3. Il Presidente rimane in carica per 3 (tre) anni decorrenti dall'elezione.
	e compiti	ART. 20 (Titolo II, Capo II. Dimissioni e cessazione della carica del Presidente)
		1. Le dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto al Consiglio dell'Unione, devono essere
		assunte immediatamente al protocollo dell'Ente. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa
		d'atto e sono immediatamente efficaci.
		ART. 16 (Titolo II, Capo II– Composizione e elezione della Giunta)
		La Giunta è composta dal Presidente e dai Sindaci dei Comuni aderenti all'Unione.
Unione de	lle Organi dell'Unione	ART.9 (Titolo II, Capo I – Organi di governo, Organi)
Torri		1.Sono organi di governo dell'Unione il Consiglio, la Giunta e il Presidente.
	Durata organi	ART.9 (Titolo II, Capo I – Organi di governo, Organi)
		2.Gli organi dell'Unione hanno durata corrispondente a quella degli organi dei Comuni partecipanti
		e sono quindi soggetti al rinnovo all'inizio di ogni mandato amministrativo. Nel caso vi fossero
		tornate elettorali differenziate temporalmente, si provvede al rinnovo dei soli rappresentanti dei
		Comuni interessati alle elezioni.
		ART.16 (Titolo II, Capo II, Il Presidente e la Giunta - Elezione del Presidente)
		3. Il Presidente rimane in carica per 3 (tre) anni decorrenti dall'elezione.
	Composizione del	ART.10 (Titolo II, Capo II – Il Consiglio)
	Consiglio	1. Il Consiglio dell'Unione è composto da un totale di tre membri per ogni Comune aderente così
		individuati: - il Sindaco del Comune partecipante all'Unione è membro di diritto; - due
		rappresentanti per singolo Comune eletti dai rispettivi Consigli Comunali tra i Consiglieri e gli
		Assessori comunali. I membri sono eletti con il sistema del voto limitato, in modo da garantire
		almeno un rappresentante della minoranza consiliare. Nel caso in cui, in un Comune, non sia
		presente la minoranza nel proprio consiglio comunale, questo garantisce la presenza complessiva
	Decadenze e	dei membri assegnati.
	dimissioni dei	ART. 13 (Titolo II, Capo II – Decadenza e dimissioni dei membri del Consiglio)
	membri del Consiglio	1. Decade il membro del Consiglio che, senza giustificato motivo, non intervenga a tre sedute
		consecutive dei lavori del Consiglio. La decadenza si perfeziona con la presa d'atto da parte del
		Consiglio della suddetta condizione risolutrice.
		2. Le dimissioni dalla carica di membro del Consiglio, indirizzate per iscritto al Consiglio dell'Unione,
		devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'Ente nell'ordine temporale di
	Presidente: elezione e	presentazione. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente
	durata della carica	efficaci.
		ART.16 (Titolo II, Capo II, II Presidente e la Giunta - Elezione del Presidente)
		1. Nel corso della sua prima seduta, convocata d'intesa tra i Sindaci entro quindici giorni
		dall'insediamento e presieduta dal Sindaco del Comune con più residenti risultanti dall'ultimo
		censimento, il Consiglio dell'Unione elegge a maggioranza qualificata il Presidente dell'Unione tra i
	Dunatel	Sindaci dei Comuni che la costituiscono. Le funzioni di Segretario nella prima seduta sono svolte dal
	Presidente: dimissioni	Segretario del Comune del Sindaco che presiede.
		2. In caso di parità, la votazione viene immediatamente ripetuta.
		ART. 22 (Titolo II, Capo III,Dimissioni e cessazione della carica del Presidente)
		1. Le dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto al Consiglio dell'Unione, devono essere
		assunte immediatamente al protocollo dell'Ente. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci.
	Giunta: composizione	
	Giunta: composizione	2. Ogni causa di cessazione del Presidente dalla carica di Sindaco determina, appena divenuta

		efficace, la cessazione di diritto dalla carica di Presidente dell'Unione.				
		Nei casi previsti dai commi precedenti, gli organi di governo dell'Unione rimangono in carica per				
		l'ordinaria amministrazione fino all'elezione dei nuovi organi.				
		9				
		ART 17 (Titolo II, Capo III, II Presidente e la Giunta – Composizione e elezione della Giunta)				
		1.La Giunta è composta dal Presidente e dai Sindaci dei Comuni aderenti all'Unione.				
Mincio Po	Organi dell'Unione	ART. 14 (Titolo II, Ordinamento strutturale)				
		1. Sono Organi dell'Unione: il Consiglio, il Presidente e la Giunta.				
	Composizione del	ART. 15 (Titolo II, Ordinamento strutturale)				
	Presidente: elezione e durata della carica	1.II Consiglio dell'Unione è l'espressione dei Comuni partecipanti per la gestione delle Funzioni e dei servizi affidati, determina l'indirizzo politico dell'Unione stessa ed esercita il controllo politico-amministrativo, adottando gli atti fondamentali previsti dalla legge per i Consigli comunali.  I Comuni aderenti saranno rappresentati nel Consiglio dal Sindaco. Inoltre faranno parte del Consiglio dell'Unione n. 2 rappresentanti, di cui 1 rappresentante del gruppo consiliare di maggioranza e n.1 del gruppo (o gruppi) consiliare di minoranza. I designati devono già rivestire la qualità di Consigliere comunale in carica nei rispettivi Comuni. Qualora in uno o più Comuni non siano presenti gruppi consiliari di minoranza sarà designato un ulteriore consigliere della maggioranza del medesimo Comune. In sede di 1^ nomina i consiglieri saranno in n. di 6 complessivamente, n.3 per il Comune di Serravalle a Po, n.3 per il Comune di Sustinente.  2. La nomina deve essere effettuata entro 30 giorni dalla data di costituzione dell'Unione e, successivamente, entro 30 giorni dalla data di insediamento di ogni Consiglio comunale.  ART. 21 (Titolo II, Capo II)  1. Il Presidente è eletto dal Consiglio dell'Unione tra i Sindaci dei Comuni aderenti.  2. L'elezione del Presidente avviene con voto segreto limitato a una sola preferenza e con la maggioranza dei 2/3 dei componenti assegnati. Qualora dopo due votazioni, ripetute anche nella medesima seduta, tale maggioranza non è raggiunta, il Presidente è eletto con la maggioranza assoluta dei componenti assegnati. In caso di parità di voti risulta eletto il più giovane di età.  3. Il Presidente, di norma, dura in carica 18 mesi.				
	Giunta: composizione	<ol> <li>Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti del Consiglio, non computando a tal fine il Presidente.</li> <li>La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei componenti del Consiglio assegnati, contenere la proposta di un Sindaco candidato alla Presidenza e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni, dalla sua presentazione.</li> <li>Le dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto al Consiglio dell'Unione, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'Ente e diventano irrevocabili trascorsi trenta giorni dalla loro presentazione.</li> <li>ART. 24 (Titolo II, Capo II)</li> </ol>				
		1. La Giunta è composta, almeno, da tre membri. I Sindaci dei Comuni aderenti sono membri di				
		diritto della Giunta.				
		2. La Giunta viene nominata dal Presidente, fatte salve le disposizioni di cui ai commi successivi del				
		presente articolo.				
San Giorgia -	Organi	ART. 12 (Titolo II, ordinamento strutturale)				
San Giorgio e	Organi dell'Unione	1. Sono Organi dell'Unione: il Consiglio, il Presidente e la Giunta.				
Bigarello	20.10110					
	Composizione	ART. 13 (Titolo II, Capo II)				
	del Consiglio	1. Il Consiglio dell'Unione è l'espressione dei Comuni partecipanti per la gestione delle				
		Funzioni e dei servizi affidati, determina l'indirizzo politico dell'Unione stessa ed esercita il				
		controllo politico amministrativo, adottando gli atti fondamentali previsti dalla legge per i				
		Consigli comunali. Il Consiglio dell'Unione è composto da n. 13 (tredici) rappresentanti, di				

		cui i cindaci dei due comuni. 6 (sei) rannrecentanti del gruppo conciliare di maggioranza o
		cui i sindaci dei due comuni, 6 (sei) rappresentanti del gruppo consiliare di maggioranza e n. 2 (due) rappresentanti dei gruppi consiliari delle minoranze del Comune di San Giorgio di
		Mantova, 2 (due) rappresentanti del gruppo consiliare di maggioranza e 1 (uno) dei gruppi
		consiliari delle minoranze del Comune di Bigarello.
		2. La nomina deve essere effettuata entro 45 giorni dalla data di costituzione dell'Unione e,
		successivamente, entro 45 giorni dalla data di insediamento di ogni Consiglio comunale. 3. I
		rappresentanti dei Comuni i cui Consigli siano stati rinnovati restano in carica sino
		all'elezione o alla nomina dei successori. 4. In caso di decadenza o cessazione per qualsiasi
		causa di un componente del Consiglio dell'Unione si provvede alla relativa sostituzione
		nella seduta immediatamente successiva alla verifica della vacanza sulla base dei requisiti
	Presidente:	di cui al precedente comma 2.
	elezione,	ART. 19 (Titolo II, Capo II)
	durata della	I. Il Presidente è eletto dal Consiglio dell'Unione, nella sua prima seduta, tra i Sindaci dei Comuni aderenti.
	carica, sfiducia e	L'elezione del Presidente avviene con voto segreto limitato a una sola preferenza e con la
	dimissioni	maggioranza dei 2/3 dei componenti assegnati. Qualora dopo due votazioni, ripetute anche
		nella medesima seduta, tale maggioranza non sia raggiunta, il Presidente è eletto con la
		maggioranza assoluta dei componenti assegnati.
		Il Presidente, di norma, dura in carica sino al termine del mandato.
		4. Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, votata
		e approvata per appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti del Consiglio,
		non computando a tal fine il Presidente.
		5. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei
		componenti del Consiglio assegnati e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e
		non oltre trenta giorni, dalla sua presentazione.
		6. Le dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto al Consiglio dell'Unione, devono
		essere assunte immediatamente al protocollo dell'Ente e diventano irrevocabili trascorsi
	Compisizione	trenta giorni dalla loro presentazione.
	della Giunta	ART. 22 (Titolo II, Capo III)
		1. La Giunta è composta, almeno, da 3 (tre) membri. I Sindaci dei due Comuni sono membri
		di diritto della Giunta.
Unione dei Colli	Composizione del	Art. 15 (Capo I, Il Consiglio)
mantovani	Consiglio	1. Il Consiglio dell'Unione è l'espressione dei Comuni partecipanti per la gestione delle
		Funzioni e dei servizi affidati, determina l'indirizzo politico dell'Unione stessa ed esercita il
		controllo politico - amministrativo, adottando gli atti fondamentali previsti dalla legge per i
		Consigli comunali. Tutti i Comuni aderenti saranno rappresentati nel Consiglio dal Sindaco e
		da nr. 2 rappresentanti di cui n. 1 designato dal gruppo consiliare di maggioranza e n. 1 dal
		gruppo consiliare o dai gruppi consiliari di minoranza. I designati devono già rivestire la
		qualità di Consigliere comunale in carica nei rispettivi Comuni. Qualora in uno o più
		Comuni non siano presenti gruppi consiliari di minoranza sarà designato un ulteriore
		consigliere della maggioranza del medesimo Comune.
		2.La nomina deve essere effettuata entro 30 giorni dalla data di costituzione dell'Unione e,
		successivamente, entro 30 giorni dalla data di insediamento di ogni Consiglio comunale.
		3. Il Consiglio dell'Unione viene integrata dei nuovi rappresentanti ogni qualvolta si
	Prorogato in case di	proceda all'elezione del Sindaco ed al rinnovo del Consiglio comunale in uno o più dei
	Prorogato in caso di elezioni	Comuni facenti parte.
	amministrative	4. I rappresentanti dei Comuni i cui Consigli siano stati rinnovati restano in carica sino all'elezione o alla nomina dei successori.
	annimistrative	5. In caso di decadenza o cessazione per qualsiasi causa di un componente del Consiglio
		dell'Unione si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva
		dell'officiale si provvede alla relativa sostituzione fiella seduta liffiliediatamente successiva

# Convocazione Consiglio

#### Presidente: elezione e cessazione dalla carica

6. Sono di competenza del Consiglio dell'Unione gli atti fondamentali elencati nell'articolo

alla verifica della vacanza sulla base dei requisiti di cui al precedente comma 2.

L'Assemblea è presieduta dal Presidente dell'Unione o, in sua assenza, dal Vicepresidente.

#### Art. 20 Adunanze (Capo I, Il Consiglio)

1. Il Presidente rappresenta, convoca e presiede il Consiglio e ne formula l'ordine del giorno. 2. La convocazione può essere richiesta da uno dei Sindaci o da un quinto dei membri in carica, nel qual caso il Presidente è tenuto a riunire il Consiglio, in un termine non superiore a venti giorni, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste, purché, corredate da proposte di deliberazione.

#### Art. 21 (Capo II, il Presidente)

- 1. Il Presidente è eletto dal Consiglio dell'Unione tra i Sindaci dei Comuni aderenti.
- 2. L'elezione del Presidente avviene con voto segreto limitato a una sola preferenza e con la maggioranza dei 2/3 dei Componenti assegnati. Qualora dopo due votazioni, ripetute anche nella medesima seduta, tale maggioranza non è raggiunta, il Presidente è eletto con la maggioranza assoluta dei Componenti assegnati. In caso di parità di voti risulta eletto il più giovane di età.
- 3. Il Presidente, di norma, dura in carica cinque anni.
- 4. Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti del Consiglio, non computando a tal fine il Presidente.
- 5. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei componenti del Consiglio assegnati, contenere la proposta di un Sindaco candidato alla presidenza, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.
- 6. Le dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto al Consiglio dell'Unione, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'Ente e diventano irrevocabili trascorsi trenta giorni dalla loro presentazione.
- 7. Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, o Consigliere comunale, determina di diritto, appena divenuta efficace, la cessazione dalla carica di Presidente e di componente del Consiglio
- 8. Nei casi previsti dai commi precedenti, gli Organi di governo dell'Unione rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino al rinnovo.

#### Art. 24 Composizione, nomina e cessazione (Capo III, la Giunta)

- 1. La Giunta è composta da quattro membri, compreso il Presidente, scelti tra i Sindaci e gli Assessori dei Comuni partecipanti all'Unione in modo da garantire la rappresentanza di tutti i Comuni associati, garantendo l'invarianza dei costi. La giunta viene nominata dal Consiglio dell'Unione.
- 2. La Giunta rimane in carica per un periodo di cinque anni, fatte salve le disposizioni di cui ai commi successivi del presente articolo.
- 3. I membri della Giunta cessano dalle funzioni al momento della presentazione delle dimissioni ed al venir meno della carica di Sindaco, o di Assessore.
- 4. Le dimissioni di uno o più componenti sono rassegnate al Presidente per iscritto e contestualmente presentate all'Ufficio protocollo dell'Unione, che ne rilascia copia con l'indicazione della data di presentazione e del numero di protocollo assegnato.
- 5. In caso di dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Presidente si procede all'elezione del nuovo Presidente. Fino a tale elezione la Giunta rimane in carica e le funzioni del Presidente sono svolte dal Vicepresidente o dal sostituto

#### Giunta: Composizione nomina cessazione

		and name was into dell'ant 22 annua 2 Orni anua di accessione della carica di Cindana
		così come previsto dall'art. 23, comma 2. Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, o
		membro della giunta del comune, determina di diritto, appena divenuta efficace, la
		cessazione dalla carica di Presidente o membro della giunta. Ogni qualvolta si proceda all'elezione del Sindaco e al rinnovo del Consiglio comunale in uno o più dei Comuni facenti
		parte, la giunta dell'unione viene integrata dai nuovi membri.
Isola Mantovava	Composizione del	ART.15 (Capo I, Principi fondamentali)
ISOId WIdIILOVAVA	Consiglio	Il Consiglio dell'Unione è l'espressione dei Comuni partecipanti per la gestione delle
	Consigno	Funzioni e dei servizi affidati, determina l'indirizzo politico dell'Unione stessa ed esercita il
		controllo politico - amministrativo, adottando gli atti fondamentali previsti dalla legge per i
		Consigli comunali. Tutti i Comuni aderenti saranno rappresentati nel Consiglio dal Sindaco e
		da nr. 2 rappresentanti di cui n. 1 designato dal gruppo consiliare di maggioranza e n. 1 dal
		gruppo consiliare o dai gruppi consiliari di minoranza. I designati devono già rivestire la
		qualità di Consigliere comunale in carica nei rispettivi Comuni. Qualora in uno o più
	Prorogato in caso di	Comuni non siano presenti gruppi consiliari di minoranza sarà designato un ulteriore
	elezioni	consigliere della maggioranza del medesimo Comune.
	amministrative	2. La nomina deve essere effettuata entro 30 giorni dalla data di costituzione dell'Unione e,
		successivamente, entro 30 giorni dalla data di insediamento di ogni Consiglio comunale.
		3. Il Consiglio dell'Unione viene integrata dei nuovi rappresentanti ogni qualvolta si
		proceda all'elezione del Sindaco ed al rinnovo del Consiglio comunale in uno o più dei
		Comuni facenti parte.
		4. I rappresentanti dei Comuni i cui Consigli siano stati rinnovati restano in carica sino
		all'elezione o alla nomina dei successori.
		5. In caso di decadenza o cessazione per qualsiasi causa di un componente del Consiglio
		dell'Unione si provvede alla relativa sostituzione nella seduta immediatamente successiva
		alla verifica della vacanza sulla base dei requisiti di cui al precedente comma 2.
		ART.19 (Capo I, Principi fondamentali)
		Il Consiglio può costituire nel proprio seno Commissioni permanenti.      Il Pagglamento, no disciplina il numero, la composizione l'organizzazione, il
		2. Il Regolamento ne disciplina il numero, la composizione, l'organizzazione, il funzionamento, i poteri e le materie di competenza.
		ART.20 (Capo I, Principi fondamentali)
	Convocazione	I. Il Presidente rappresenta, convoca e presiede il Consiglio e ne formula l'ordine del
	Consiglio	giorno. 2. La convocazione può essere richiesta da uno dei Sindaci o da un quinto dei
	35.13.8.15	membri in carica, nel qual caso il Presidente è tenuto a riunire il Consiglio, in un termine
		non superiore a venti giorni, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste, purché,
		corredate da proposte di deliberazione. 3. Il Presidente è tenuto a riunire il Consiglio, entro
		48 ore, per la trattazione delle questioni urgenti. 4. Le sedute del Consiglio sono pubbliche
		e le votazioni sono effettuate a scrutinio palese, salvi i casi indicati dal Regolamento. La
		trattazione di argomenti che comportino valutazioni e apprezzamenti su persone non è
		pubblica e la votazione si tiene a scrutinio segreto. 5. Il Regolamento disciplina il quorum
		strutturale e ogni altra modalità per la validità delle sedute, per l'adozione delle singole
		deliberazioni e per la partecipazione dei cittadini. 6. Il Consiglio delibera con la presenza di
		almeno la metà dei Componenti assegnati e a maggioranza dei voti, salvo nei casi
		espressamente previsti dalla Legge o dallo Statuto. 7. Le deliberazioni del Consiglio sono
		sottoscritte dal Presidente e dal Segretario dell'Unione
	Presidente: elezione,	ART.21 (Capo II, Principi fondamentali)
	durata e cessazione	1. Il Presidente è eletto dal Consiglio dell'Unione tra i Sindaci dei Comuni aderenti.
	dalla carica	2. L'elezione del Presidente avviene con voto segreto limitato a una sola preferenza e con la
		maggioranza dei 2/3 dei Componenti assegnati. Qualora dopo due votazioni, ripetute
		anche nella medesima seduta, tale maggioranza non è raggiunta, il Presidente è eletto con
		la maggioranza assoluta dei Componenti assegnati. In caso di parità di voti risulta eletto il

più giovane di età.

- 3. Il Presidente, di norma, dura in carica cinque anni.
- 4. Il Presidente cessa dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, votata per appello nominale da almeno la metà più uno dei componenti del Consiglio, non computando a tal fine il Presidente.
- 5. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei componenti del Consiglio assegnati, contenere la proposta di un Sindaco candidato alla presidenza, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.
- 6. Le dimissioni del Presidente, indirizzate per iscritto al Consiglio dell'Unione, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'Ente e diventano irrevocabili trascorsi trenta giorni dalla loro presentazione.
- 7. Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, o Consigliere comunale, determina di diritto, appena divenuta efficace, la cessazione dalla carica di Presidente e di componente del Consiglio
- 8. Nei casi previsti dai commi precedenti, gli Organi di governo dell'Unione rimangono in carica per l'ordinaria amministrazione fino al rinnovo.

Giunta: Composizione

Composizione , nomina e cessazione

#### ART.24 (Capo II, Principi fondamentali)

- 1.La Giunta è composta da quattro membri, compreso il Presidente, scelti tra i Sindaci e gli Assessori dei Comuni partecipanti all'Unione in modo da garantire la rappresentanza di tutti i Comuni associati, garantendo l'invarianza dei costi. La giunta viene nominata dal Consiglio dell'Unione.
- 2. La Giunta rimane in carica per un periodo di cinque anni, fatte salve le disposizioni di cui ai commi successivi del presente articolo.
- 3. I membri della Giunta cessano dalle funzioni al momento della presentazione delle dimissioni ed al venir meno della carica di Sindaco, o di Assessore.
- 4. Le dimissioni di uno o più componenti sono rassegnate al Presidente per iscritto e contestualmente presentate all'Ufficio protocollo dell'Unione, che ne rilascia copia con l'indicazione della data di presentazione e del numero di protocollo assegnato.
- 5. In caso di dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Presidente si procede all'elezione del nuovo Presidente. Fino a tale elezione la Giunta rimane in carica e le funzioni del Presidente sono svolte dal Vicepresidente o dal sostituto così come previsto dall'art. 23, comma 2. Ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco, o membro della giunta del comune, determina di diritto, appena divenuta efficace, la cessazione dalla carica di Presidente o membro della giunta. Ogni qualvolta si proceda all'elezione del Sindaco e al rinnovo del Consiglio comunale in uno o più dei Comuni facenti parte, la giunta dell'unione viene integrata dai nuovi membri.

Fonte: nostra ricognizione su statuti Unioni di Comuni mantovani

# 3.3.3 La disciplina dello scioglimento

I regolamenti statutari delle Unioni dei Comuni di Mantova disciplinano nel primo titolo, dedicato ai principi fondamentali dell'Unione, la durata e lo scioglimento della stessa, ossia il venir meno del patto associativo alla base dell'Unione. Già sulla durata, le soluzioni statutarie si sono rivelate molto diverse in quanto, in primo luogo, non tutte le Unioni hanno previsto un vincolo temporale e, in seconda battuta, due Unioni hanno

previsto un termine per la scadenza naturale dell'Unione, raggiunta la quale l'Unione stessa va rinnovata con deliberazione consiliare:

- 1. Castelli Morenici: l'Unione è costituita a tempo indeterminato;
- 2. Unione dei Colli Mantovani, Unioni delle Torri, San Giorgio e Bigarello: la durata dell'Unione, comunque non inferiore a dieci anni, è a tempo indeterminato;
- 3. *Isola Mantovana, Mincio Po*: la durata dell'Unione è fissata in anni dieci (quindici per Mincio Po), rinnovabili alla scadenza con l'assunzione di apposite deliberazioni da parte dei consigli comunali con le stesse modalità previste per la costituzione dell'Unione.

## La procedura di scioglimento segue vie diverse:

- 1. Castelli Morenici e Unione delle Torri: lo scioglimento è disposto con deliberazione consiliare adottata da tutti i Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richiesta per le modifiche statutarie. In tale contesto, i Comuni provvedono alla definizione dei rapporti facenti capo all'Ente soppresso. Non è previsto il liquidatore.
- 2. *Unione dei Colli mantovani*: mentre la disciplina dell'Unione Castelli Morenici si limita alla disposizione sopra riportata, in questo caso c'è una maggiore accuratezza. Infatti, si specifica che nella delibera di scioglimento adottata dai Comuni aderenti vanno disciplinati:
  - la decorrenza dello scioglimento, che non potrà avere efficacia che a partire dal secondo anno solare successivo all'adozione delle deliberazioni consiliari di scioglimento;
  - le modalità di subentro dei Comuni aderenti nei rapporti giuridici, attivi e passivi, facenti capo all'Unione;
  - la destinazione delle risorse strumentali ed umane dell'Unione;
  - il soggetto individuato come liquidatore.

A seguito della deliberazione di scioglimento, i Comuni ritornano nel pieno esercizio delle funzioni e dei compiti precedentemente conferiti e succedono in tutti rapporti giuridici, attivi e passivi, in proporzione alla quota di riparto stabilita per ogni singola funzione o servizio ed in relazione alla durata dell'adesione di ogni singolo Comune. La procedura si conclude con il liquidatore che trasmette ai Comuni componenti il provvedimento di approvazione contenente il riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i Comuni stessi e i Consigli comunale provvedono a ratificarlo, iscrivendo le spese e le entrate nelle apposite voci di bilancio.

3. Isola Mantovana, Mincio Po, San Giorgio e Bigarello: in caso di scioglimento il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni aderenti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento e contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'Ente. A seguito della delibera di scioglimento i Comuni riassumono l'esercizio delle funzioni e dei servizi precedentemente conferiti e succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi. L'Unione San Giorgio e Bigarello rispetta questa disciplina ma con qualche differenza, essendo composta soltanto da due Comuni.

Le Unioni San Giorgio e Bigarello, Mincio Po e Isola Mantovano hanno previsto che le controversie che potranno insorgere durante la fase di scioglimento saranno decise da una commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune partecipante, dal Liquidatore e dal Segretario.

Infine, per chiudere questo capitolo, giova rilevare la scrupolosità dell'Unione dei Colli mantovani laddove ricorda ai Comuni che, in caso di scioglimento, dovranno provvedere, nel tempo intercorrente tra l'adozione della deliberazione di scioglimento e la data fissata per lo scioglimento stesso, a porre in essere tutti gli adempimenti necessari al fine di garantire la continuità dell'esercizio, in forma associata, delle funzioni e dei servizi che, per effetto di leggi regionali e nazionali in materia, devono obbligatoriamente essere esercitati in forma associata.

Le altre due variabili cogenti per una trattazione completa della disciplina dello scioglimento sono il destino del personale e la ripartizione del patrimonio. Per quanto riguarda il primo aspetto va distinto il personale conferito all'Unione dai Comuni da quello assunto direttamente dall'Unione: per il primo tutti le Unioni hanno semplicemente statuito che torna alle dirette dipendenze del Comune di provenienza, salvo l'Unione dei Castelli Morenici che ha previsto che il personale mantiene il ruolo e la qualifica professionale acquisiti durante la permanenza dell'Unione; per quanto concerne il destino del personale assunto invece, solo l'Unione dei Colli mantovani ha stabilito nello Statuto che venga ricollocato nei Comuni aderenti mantenendo una proporzionalità tra le quote di contribuzione all'Unione dei singoli Comuni e il personale ricollocato.

Infine, per quanto riguarda la ripartizione del patrimonio, solo l'Unione dei colli Mantovani si è curata di trattare la fattispecie in questione disponendo che in caso di scioglimento dell'Unione, i beni mobili ed immobili acquistati direttamente dall'Unione vengono suddivisi tra tutti i Comuni aderenti, in misura direttamente proporzionale alle quote trasferite da ogni Comune, per quella determinata funzione, nell'anno in cui è stato acquistato il bene considerato.

Tabella 3.22 – Scioglimento Unioni di Comuni mantovane

Durata	Scioglimento in caso di recesso di n. Comuni	Maggioranza richiesta deliberazione Consiglio	Chi stabilisce le modalità di scioglimento	(1) Personale conferito all'Unione o (2) assunto
	arm coman	Comunale	Sciogimiento	dall'Unione
		Comunate		uali Ullione

Castelli Morineci (2 Comuni)	A tempo indeterminato	No	Maggioranza prevista per le modifiche statutarie	Deliberazione di scioglimento	(1) torna al Comune di provenienza con la qualifica acquisita nell'Unione;(2) X
Unione dei colli mantovani (2 Comuni)	A tempo indeterminato	No	Maggioranza prevista per le modifiche statutarie	Deliberazione di scioglimento e liquidatore	(1) torna al Comune di provenienza (2) ricollocato
Isola Mantovana (4 Comuni)	Dieci anni rinnovabili	No	Presa d'atto	Presidente pro- tempore assume le funzioni di liquidatore	(1) torna al Comune di provenienza (2) X
Micio Po (2 Comuni)	Quindici anni rinnovabili	N. comuni uguale o superiore alla metà	Presa d'atto	Presidente pro- tempore assume le funzioni di liquidatore	(1) torna al Comune di provenienza (2) X
San Giorgio e Bigarello (2 Comuni)	A tempo indeterminato, non inferiore a dieci anni	No	Presa d'atto	Presidente pro- tempore assume le funzioni di liquidatore	(1) torna al Comune di provenienza (2) X
Unione delle Torri (2 Comuni)	A tempo indeterminato, non inferiore a dieci anni	No	Deliberazione consiliare	Deliberazione di scioglimento	Non specificato

# Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito sono riportate le disposizioni mutuate dagli statuti delle Unioni di Comuni mantovani in ordine ai temi sopra richiamati.

**Tabella 3.23** – Scioglimento nelle Unioni di Comuni mantovane (disposizioni statutarie rilevanti)

UNIONI DI	TEMA o ISTITUTO		DISCIPLINA NORMATIVA
COMUNI			
Castelli Morenici	Durata	е	ART. 4 (Titolo I, Principi Fondamentali)
	Scioglimento		L'Unione è costituita a tempo indeterminato.
			ART. 5 (Titolo I, Principi Fondamentali)
			3 Lo scioglimento dell'Unione è disposto con deliberazione consiliare adottata da tutti i Comuni
			Partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. In tal contesto
			i
			Comuni provvedono alla definizione dei rapporti facenti capo all'ente soppresso.
			4. I termini di cui ai commi due e tre debbono in ogni caso consentire la possibilità della iscrizione a
			bilancio, dei singoli Comuni, degli stanziamenti relativi alle funzioni e/o servizi assunti nonché
			consentire il rispetto dei termini di legge per la adozione delle deliberazioni delle tariffe ed aliquote
			d'imposta e comunque di quanto previsto dagli articoli 170 e 172 del Testo Unico.
			5. La destinazione delle dotazioni di beni indivisibili acquistati dall'Unione, in caso di recesso di uno
			dei Comuni, verrà deliberato dal Consiglio dell'Unione cercando un comune accordo, previa
			valutazione dei beni all'atto di recesso con precedenza al valore stimato in percentuale alla
			popolazione del Comune recedente. In ogni caso, il Comune recedente non può far valere alcun

		diritto in riferimento alla proprietà delle attrezzature comuni.
		6. In caso di recesso o scioglimento dell'Unione il personale ritorna al Comune di provenienza,
		mantenendo il ruolo e la qualifica professionale acquisiti durante la permanenza nell'Unione.
Unione delle	Durata e	ART. 4 (Titolo I, Principi Fondamentali)
		1. L'Unione è costituita a tempo indeterminato e, comunque, con durata non inferiore a 10 anni.
Torri	Scioglimento	ART. 5 (Titolo I, Principi Fondamentali)
		3. Lo scioglimento dell'Unione è disposto con deliberazione consiliare adottata da tutti i Comuni
		partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. In tal contesto
		i Comuni provvedono alla definizione dei rapporti facenti capo all'ente soppresso.
		4. I termini di cui ai commi due e tre debbono in ogni caso consentire la possibilità della iscrizione a
		bilancio, dei singoli Comuni, degli stanziamenti relativi alle funzioni e/o servizi riassunti nonché
		consentire il rispetto dei termini di legge per la adozione delle deliberazioni delle tariffe ed aliquote
		d'imposta e comunque di quanto previsto dagli articoli 170 e 172 del Testo Unico.
		6. In caso di recesso o scioglimento dell'Unione il personale ritorna al Comune di provenienza,
		mantenendo il ruolo e la qualifica professionale acquisiti durante la permanenza nell'Unione.
Mincio Po	Durata e	ART. 9(Titolo I, Elementi costitutivi e principi fondamentali)
IVIIIICIU FU		1. La durata dell'Unione viene fissata in anni quindici, rinnovabili alla scadenza con l'assunzione di
	Scioglimento	apposite deliberazioni da parte dei Consigli comunali con le stesse modalità previste per la
		costituzione dell'Unione.
		La costituzione dell'Unione decorre dalla data indicata nell'atto costitutivo.
		ART. 11 (Titolo I, Elementi costitutivi e principi fondamentali)
		1. L'Unione si scioglie quando un numero di Comuni associati uguale o superiore alla metà abbiano,
		con il voto favorevole indicato al precedente articolo 1, comma 4, in ciascuno di essi, deliberato di
		recedere dall'Unione stessa.
		2. L'Unione si scioglie anche quando il numero di Comuni di cui al comma 1 non abbia provveduto a
		designare i propri rappresentanti entro il termine previsto dal successivo articolo 15.
		3. Nei casi in cui ai commi precedenti, lo scioglimento ha efficacia dal primo gennaio dell'anno
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione
		ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento.
		Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti
		i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'Ente.
		4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.Lgs.
		267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.
		5. A seguito della delibera di scioglimento i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle Funzioni e
		dei servizi precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i
		rapporti attivi e passivi, applicando ai dati finanziari i criteri di cui al precedente articolo 6.
		6. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione torna a svolgere la propria attività
		lavorativa presso il Comune di originaria appartenenza o che comunque lo vede inserito nella
		propria dotazione organica.
		7. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da
		una commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune
		partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario.
San Giorgio e	Durata e	ART.9 (Titolo I)
Bigarello	Scioglimento	1. La durata dell'Unione è indeterminata e comunque non inferiore ad anni dieci.
		2. La costituzione dell'Unione decorre dalla data indicata nell'atto costitutivo.
		ART.10 (Titolo I)
		1. L'Unione si scioglie quando uno dei due Comuni associati abbia deliberato di recedere
		dall'Unione stessa, con le modalità indicate al precedente articolo 1, comma 4. L'Unione si scioglie

	1	
Isola Mantovana	Durata e Scioglimento	anche quando un Comune non abbia provveduto a designare i propri rappresentanti entro il termine previsto dal successivo articolo 13.  2. Nel caso in cui al comma precedente, lo scioglimento ha efficacia dal primo gennaio dell'anno successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'Ente.  3. Con la stessa deliberazione di presa d'atto il Consiglio dell'Unione stabilirà l'accollo, a carico del Comune recedente, di una quota parte delle eventuali passività, che saranno determinate secondo gli stessi criteri previsti in caso di scioglimento dell'Unione.  5. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.Lgs. 267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.  6. A seguito della delibera di scioglimento i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle Funzioni e dei servizi precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i rapporti attivi e passivi, applicando ai dati finanziari i criteri di cui al precedente articolo 6.  7. Il personale comunale conferito all'Unione torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di originaria appartenenza o che comunque lo vede inserito nella propria dotazione organica.  8. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da una commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario.  ART. 9 (Titolo I, Elementi costitutivi e principi fondamentali)  1. La durata dell'Unione dei Comuni "ISOLA MANTOVANA.", viene fissata in anni dieci, rinnovabili alla scadenza con l'assunzione di apposite deliberazioni da parte dei consigl
		1. L'Unione si scioglie quando, a seguito del recesso esercitato con il voto favorevole indicato al
		precedente art. 1, comma 4, i Comuni associati siano in numero minore di due.
		Cod. 850370.a Grafiche E. GASPARI – Morciano di R. Pag. 10 di 25
		2. L'Unione si scioglie anche quando il numero di Comuni di cui al comma 1 non abbia provveduto a
		3. Nei casi in cui ai commi precedenti, lo scioglimento ha efficacia dal primo gennaio dell'anno
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento.
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.  4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.lgs.
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.  4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.lgs. 267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.  4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.lgs. 267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.  5. A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle Funzioni e
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.  4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.lgs. 267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.  4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.lgs. 267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.  5. A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle Funzioni e dei servizi precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.  4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.lgs. 267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.  5. A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle Funzioni e dei servizi precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i rapporti attivi e passivi, applicando ai dati finanziari i criteri di cui al precedente articolo 6.
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.  4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.lgs. 267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.  5. A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle Funzioni e dei servizi precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i rapporti attivi e passivi, applicando ai dati finanziari i criteri di cui al precedente articolo 6.  6. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di originaria appartenenza o che comunque lo vede inserito nella propria dotazione organica.
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.  4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.lgs. 267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.  5. A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle Funzioni e dei servizi precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i rapporti attivi e passivi, applicando ai dati finanziari i criteri di cui al precedente articolo 6.  6. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di originaria appartenenza o che comunque lo vede inserito nella propria dotazione organica.  7. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da
		successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.  4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.lgs. 267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.  5. A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle Funzioni e dei servizi precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i rapporti attivi e passivi, applicando ai dati finanziari i criteri di cui al precedente articolo 6.  6. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di originaria appartenenza o che comunque lo vede inserito nella propria dotazione organica.  7. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da una commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune
Unione dei Colli	Durata e	successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.  4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.lgs. 267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.  5. A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle Funzioni e dei servizi precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i rapporti attivi e passivi, applicando ai dati finanziari i criteri di cui al precedente articolo 6.  6. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di originaria appartenenza o che comunque lo vede inserito nella propria dotazione organica.  7. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da una commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario
Unione dei Colli	Durata e	successivo al verificarsi delle condizioni ivi indicate. Nel suddetto periodo, il Consiglio dell'Unione ed i Consigli dei Comuni partecipanti prendono atto della manifestata volontà di scioglimento. Contestualmente il Presidente pro-tempore assume le funzioni di commissario liquidatore con tutti i poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.  4. L'Unione si scioglie altresì ove ricorrano le fattispecie previste dagli articoli 141 e 143 D.lgs. 267/2000 s.m.i. nel numero di Comuni di cui al precedente comma 1.  5. A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle Funzioni e dei servizi precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i rapporti attivi e passivi, applicando ai dati finanziari i criteri di cui al precedente articolo 6.  6. Il personale comunale funzionalmente assegnato all'Unione torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di originaria appartenenza o che comunque lo vede inserito nella propria dotazione organica.  7. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da una commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune

# Mantovani

#### Scioglimento

giuridici della stessa decorrono dalla data della sua costituzione;

- 2. Lo scioglimento dell'Unione è disposto con conformi deliberazioni di tutti i Consigli Comunali dei Comuni aderenti, recepite dal Consiglio dell'Unione, adottate con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie, nelle quali si disciplinano:
- a) La decorrenza dello scioglimento, che non potrà avere efficacia che a partire dal secondo anno solare successivo all'adozione delle deliberazioni consiliari di scioglimento;
- b) Le modalità di subentro dei Comuni aderenti nei rapporti giuridici, attivi e passivi, facenti capo all'Unione, nel rispetto di quanto disposto dalla legge regionale e dal presente articolo;
- c) La destinazione delle risorse strumentali ed umane dell'Unione;
- d) Il soggetto individuato come liquidatore.
- 3. A seguito della deliberazione di scioglimento, i Comuni, oltre a ritornare nel pieno esercizio delle funzioni e dei compiti precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici, attivi e passivi, in proporzione alla quota di riparto stabilita con riferimento ad ogni singola funzione o servizio ed in relazione alla durata dell'adesione di ogni singolo Comune all'Unione, anche se receduto prima dello scioglimento. Entro la data fissata per lo scioglimento, ogni Comune aderente dovrà aver provveduto alla regolazione di tutti i rapporti giuridici, attivi e passivi, nei confronti dell'Unione.
- 4. In caso di scioglimento, il personale comandato, distaccato o trasferito all'Unione torna, con provvedimento del Comune di originaria provenienza, alle dirette dipendenze di detto Ente. Il personale eventualmente assunto direttamente dall'Unione viene ricollocato, prima della data fissata per lo scioglimento, alle dipendenze dei Comuni aderenti, sulla base di specifici accordi, nei quali, pur fatte salve intese diverse, si mantiene una proporzionalità sostanziale tra le quote di contribuzione all'Unione dei singoli Comuni ed il personale ricollocato. In ogni caso, il relativo costo verrà ripartito fra i Comuni in base al tempo di lavoro prestato in ciascuno di essi.
- 5. In caso di scioglimento, tutte le funzioni svolte in forma associata tornano, per quanto possibile, nella competenza dei singoli Comuni, che devono provvedere alla conclusione di ogni procedimento aperto. Il passaggio di competenza tra Unione e Comuni avviene in concomitanza con lo scioglimento dell'Unione, in maniera tale da garantire la continuità amministrativa.
- 6. Per quanto attiene alle funzioni ed ai servizi che, per effetto di leggi regionali e nazionali in materia, devono obbligatoriamente essere esercitati in forma associata, i Comuni dovranno provvedere, nel tempo intercorrente tra l'adozione della deliberazione di scioglimento e la data fissata per lo scioglimento stesso, a porre in essere tutti gli adempimenti necessari al fine di garantire la continuità dell'esercizio, in forma associata, di dette funzioni e servizi.
- 7. In caso di scioglimento dell'Unione, i beni mobili ed immobili acquistati direttamente dall'Unione vengono suddivisi tra tutti i Comuni aderenti, in misura direttamente proporzionale alle quote trasferite da ogni Comune, per quella determinata funzione, nell'anno in cui è stato acquistato il bene considerato. Sono, comunque, fatte salve diverse intese tra gli Enti.
- 8. Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette ai Comuni componenti il provvedimento di approvazione del riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i Comuni stessi. I Consigli Comunali provvedono a ratificare il citato provvedimento di riparto, iscrivendo le spese e le entrate spettanti nelle apposite voci di bilancio, in base alla normativa vigente.

Fonte: nostra ricognizione su statuti Unioni di Comuni mantovani

# 3.3.4 La disciplina del recesso

Tra i Principi Fondamentali contenuti negli ordinamenti statutari delle Unioni dei Comuni mantovani, trova spazio la disciplina del recesso. Nell'articolato dei vari Statuti si sottolinea

come ad ogni Comune inserito in una Unione sia riconosciuta la possibilità di recedere, in maniera unilaterale, dalla stessa. Il recesso si realizza per mezzo di una propria deliberazione consiliare, purché quest'ultima venga adottata seguendo le procedure e le maggioranze necessarie per operare delle modifiche statutarie. Una volta deliberato il recesso esso dev'essere comunicato all'Unione entro un periodo di tempo compreso tra giugno a gennaio, a seconda di quanto stabilito dall'ordinamento statutario, allo scopo di sortire effetti nell'esercizio finanziario immediatamente successivo.

Nell'ordinamento di numerosi Statuti è previsto e disciplinato un meccanismo sanzionatorio valevole solamente nel caso si verifichi il recesso prima di dieci anni (quindici per Mincio Po) dalla costituzione dell'Unione di uno o più Comuni dall'Unione. A fronte di questa decisione il Comune o i Comuni interessati non soltanto, come vedremo, si vedono costretti a rinunciare a qualsivoglia diritto legato all'aspetto patrimoniale, fatto salvo per la quota autofinanziata, ma si trovano altresì vincolati al pagamento di una sanzione e in due Unioni (Castelli Morenici e Unione delle Torri) anche alla restituzione della contribuzione pubblica sui servizi gestiti in forma associata dall'Unione per l'importo percepito negli anni di permanenza nell'Unione stessa. Diverso è l'ammontare della sanzione, e quindi il suo grado di deterrenza:

- 1. *Castelli Morenici*: 9.000 euro di penale da versare all'Unione più la restituzione della contribuzione pubblica sui servizi gestiti in forma associata dall'Unione per l'importo percepito negli anni di permanenza nell'Unione stessa. Non essendo prevista una percentuale di restituzione si presume che debba essere restituito l'intero gettito.
- 2. Unione dei Colli mantovani: la sanzione di natura pecuniaria è pari a 500 euro. Oltre a questo però, il Consiglio dell'Unione, con apposito atto deliberativo, determina, per ciascun servizio e funzione, le risorse umane e/o strumentali, nonché le attività e/o passività ed ogni altro effetto di natura finanziaria da porre a carico del Comune recedente, individuando, ove necessario, un apposito liquidatore. E' inoltre aggiunto che il Consiglio dell'Unione dovrà tener conto dell'incidenza che il recesso determinerà sull'entità degli eventuali contributi regionali e che in ogni caso, per effetto del recesso, non devono derivare oneri aggiuntivi per l'Unione.
- 3. *Isola Mantovana*: la sanzione di natura pecuniaria è pari a 100 euro. Se il recesso di uno o più Comuni dovesse comportare la perdita dei requisiti previsti dal regolamento regionale n. 2 del 27/07/2009 e la conseguente perdita di contributi di cui l'Unione beneficia, il Comune recedente è tenuto a rimborsare all'Unione l'intero ammontare dei contributi che sarebbero spettati se non ci fosse stata la perdita del requisito.
- 4. *Mincio Po e San Giorgio e Bigarello*: l'ammontare della sanzione è pari a 10,00 euro per abitante. L'Unione Mincio Po aggiunge alla sanzione la stessa disciplina sanzionatoria dell'Unione Isola Mantovana. Essendo l'Unione San Giorgio e Bigarello composta soltanto da due Comuni, il Comune recedente (per responsabilità del quale l'Unione si scioglie) versa l'ammontare della sanzione all'altro Comune.
- 5. *Unione delle Torri*: 7.000 euro di penale da versare all'Unione più la restituzione del 50% della contribuzione pubblica sui servizi gestiti in forma associata dall'Unione per l'importo percepito negli anni di permanenza nell'Unione stessa.

Tra le varie conseguenze determinate dal recesso quelle immediatamente più tangibili interessano l'aspetto patrimoniale e il personale dell'Ente. In merito al personale, la disciplina è la stessa prevista per lo scioglimento (v. tabella 4.2). Per quanto concerne, invece, i diritti sul patrimonio, la disciplina è molto variegata. Dall'analisi comparata emergono cinque variabili. Le riportiamo schematicamente così da individuare quale di queste siano state adottate dall'Unione, in modo da comprendere, di conseguenza, quali siano le Unioni più severe:

- a. Destinazione dei beni indivisibili acquistati dall'Unione;
- b. Proprietà delle attrezzature comuni;
- c. Diritti sul patrimonio e demanio dell'Unione costituito con contributi statali o regionali;
- d. Diritti sul patrimonio dell'Unione costituito con contributo dei Comuni aderenti, qualora non sia frazionabile;
- e. Diritti sul patrimonio dell'Unione direttamente finanziato con risorse proprie.
- 1. Castelli Morenici e Unione delle Torri: le uniche variabili disciplinate da queste due Unioni sono la a e la b. Per quanto riguarda la prima variabile, si prevede che la destinazione delle dotazioni di beni indivisibili acquistati dall'Unione, in caso di recesso di uno dei Comuni, verrà deliberata dal Consiglio dell'Unione cercando un comune accordo, previa valutazione dei beni all'atto di recesso con precedenza al valore stimato in percentuale alla popolazione del Comune recedente; risolve, invece, la seconda questione disponendo che sui beni in comproprietà il Comune recedente non può far valere alcun diritto:
- 2. *Unione dei Colli mantovani*: le variabili disciplinate sono la *c* e la *d*. In entrambi i casi il Comune recedente rinuncia a qualsiasi diritto;
- 3. *Isola Mantovana*: disciplina le variabili *c*, *d* ed *e*. L'Unione risolve la prima questione sancendo che il Comune recedente rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio e demanio dell'Unione costituito con contributi statali o regionali; per quanto riguarda i diritti sul patrimonio dell'Unione costituito con contributo dei Comuni aderenti, qualora non sia frazionabile, a differenza dell'Unione dei Colli, statuisce che verrà riconosciuto al Comune recedente, sulla base di una valutazione economico-tecnica, una quota pari al valore stimato (si presume che la quota riconosciuta al Comune recedente sia pari al contributo del Comune per la costituzione di quel patrimonio); e, infine, risolve positivamente la terza variabile, sancendo che al Comune recedente viene riconosciuto il diritto sulla quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie;
- 4. *Mincio Po*: disciplina le variabili *c* ed *e*. Il Comune recedente rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio costituito con contributo statale e regionale ma gli vengono riconosciuti i diritti sulla quota di patrimonio finanziata con risorse proprie;
- 5. San Giorgio e Bigarello: non disciplina nessuna di queste variabili.

**Tabella 3.24** – Diritti sul patrimonio a seguito del recesso nelle Unioni di Comuni mantovane

	a. Destinazione dei beni indivisibili	b. Proprietà delle attrezzature comuni	c. Diritti sul patrimonio dell'Unione costituito con contributi statali o regionali	d. Diritti sul patrimonio dell'Unione costituito con contributo dei Comuni aderenti, qualora non sia frazionabile	e. Diritti sul patrimonio dell'Unione direttamente finanziato con risorse proprie
Castelli Morineci (2 Comuni)	Si cerca un comune accordo in sede di Consiglio dell'Unione	Nessun diritto	Non previsto	Non previsto	Non previsto
Unione dei colli mantovani (2 Comuni)	Non previsto	Non previsto	Nessun diritto	Nessun diritto	Non previsto
Isola Mantovana (4 Comuni)	Non previsto	Non previsto	Nessun diritto	Riconosciuta una quota pari al valore stimato	Riconosciuto il diritto sulla quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie.
Mincio Po (2 Comuni)	Non previsto	Non previsto	Nessun diritto	Non previsto	Riconosciuto il diritto sulla quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie.
San Giorgio e Bigarello (2 Comuni)	Non previsto	Non previsto	Non previsto	Non previsto	Non previsto
Unione delle Torri (2 Comuni)	Si cerca un comune accordo in sede di Consiglio dell'Unione	Nessun diritto	Non previsto	Non previsto	Non previsto

Abbiamo visto che il recesso comporta la rinuncia immediata a tutti (o quasi) i diritti connessi alle attività di carattere patrimoniale, comprendenti sia quelle presenti all'atto del recesso stesso, che quelle destinate ad una futura realizzazione.

Passiamo ora in rassegna le previsioni in materia di passività dell'Unione e oneri pluriennali in corso nonché circa la quota di ammortamento<sup>77</sup> degli investimenti dell'Unione, che vengono regolamentati come segue:

- 1. Castelli Morenici e Unione delle Torri: non prevedono nulla a riguardo;
- 2. Unione dei Colli mantovani: i Comuni recedenti si dovranno accollare le quote residue dei prestiti eventualmente accesi, nonché le eventuali risorse strumentali che risulteranno non adeguate rispetto all'ambito ridotto, da valutarsi per ciascun servizio e funzione:
- 3. Isola Mantovana, Mincio Po e San Giorgio e Bigarello: per quanto riguarda le passività, con la deliberazione di presa d'atto del recesso, il Consiglio dell'Unione stabilirà l'accollo, a carico del Comune recedente, di una quota parte delle eventuali passività. Il Comune recedente, inoltre, rimane comunque obbligato per la quota di ammortamento a suo carico degli investimenti deliberati dall'Unione (questa disposizione non è presente nell'Unione San Giorgio e Bigarello).

Infine, in due Unioni di Comuni, Castelli Morenici e Unione delle Torri, è prevista la possibilità di recedere dall'esercizio di una sola funzione o servizio, pur rimanendo all'interno dell'Unione. In queste due Unioni è stabilito che qualora un Comune dimostri un ingiustificato aggravio delle spese dell'Unione, può chiedere il recesso da una singola funzione a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo. In questo caso, la penale è di euro 1.000,00 (di 500 euro per l'Unione delle Torri) per ogni funzione dalla quale si recede. È in ogni caso obbligatorio gestire almeno cinque funzioni dell'Unione.

Tabella 3.25 – Recesso Unioni di Comuni mantovane

	Sanzione	Restituzione della contribuzione pubblica incassata sui servizi gestiti in forma associata dall'Unione	Rimborso equivalente alla perdita dei contributi regionali	Quota di ammortamento degli investimenti deliberati dall'Unione (ovvero oneri pluriennali in corso)	Accollo delle passività
Castelli Morineci (2 Comuni)	9.000,00 euro	Restituzione dell'intero gettito	Non previsto	Non previsto	Non previsto
Unione dei colli mantovani (2 Comuni)	500 euro	Non previsto	Restituzione dell'intero ammontare dei contributi perduti (interpretazione estensiva)	Il Comune rimane obbligato	Sì

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> L'ammortamento è il processo tecnico contabile di ripartizione dei costi pluriennali in costi d'esercizio secondo il principio di competenza economica.

Isola Mantovana (4 Comuni)	100 euro	Non previsto	Restituzione dell'intero ammontare dei contributi perduti	Il Comune rimane obbligato	Sì
Mincio Po (4 Comuni)	10,00 euro per abitante	Non previsto	Restituzione dell'intero ammontare dei contributi perduti	Il Comune rimane obbligato	Sì
San Giorgio e Bigarello (2 Comuni)	10,00 euro per abitante	Non previsto	Non previsto	Non previsto	Sì
Unione delle Torri (2 Comuni)	7.000,00 euro	Restituzione del 50% della contribuzione pubblica sui servizi gestiti dall'Unione	Non previsto	Non previsto	Non previsto

# Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito sono riportate le disposizioni mutuate dagli statuti delle Unioni di Comuni mantovani in ordine ai temi sopra richiamati.

**Tabella 3.26** – Recesso nelle Unioni di Comuni mantovane (disposizioni statutarie rilevanti)

TIMIONI DI		esso nelle Unioni di Comuni mantovane (disposizioni statutarie rilevanti)
UNIONI DI	TEMA o	DISCIPLINA NORMATIVA
COMUNI	ISTITUTO	
		ART. 5 (Titolo I, Principi Fondamentali)  1. Ogni Comune partecipante all'Unione può recedere unilateralmente con propria deliberazione consiliare adottata con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie.  2. Il recesso deve esser deliberato entro il mese di giugno ed ha effetto a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo.  4. I termini di cui ai commi due e tre debbono in ogni caso consentire la possibilità della iscrizione a bilancio, dei singoli Comuni, degli stanziamenti relativi alle funzioni e/o servizi assunti nonché consentire il rispetto dei termini di legge per la adozione delle deliberazioni delle tariffe ed aliquote d'imposta e comunque di quanto previsto dagli articoli 170 e 172 del Testo Unico.  5. La destinazione delle dotazioni di beni indivisibili acquistati dall'Unione, in caso di recesso di uno dei Comuni, verrà deliberato dal Consiglio dell'Unione cercando un comune accordo, previa valutazione dei beni all'atto di recesso con precedenza al valore stimato in percentuale alla popolazione del Comune recedente. In ogni caso, il Comune recedente non può far valere alcun diritto in riferimento alla proprietà delle attrezzature comuni.  6. In caso di recesso o scioglimento dell'Unione il personale ritorna al Comune di provenienza, mantenendo il ruolo e la qualifica professionale acquisiti durante la permanenza nell'Unione.
	Sanzione	8. Il recesso di un Comune prima dei 10 anni, così come disciplinato dal precedente comma 2, comporta a carico del Comune recedente la restituzione della contribuzione pubblica sui servizi gestiti in forma associata dall'Unione, per l'importo percepito negli anni di permanenza nell'Unione

		moderime Indipendentements delle course che determinano un recosso il Comune che con la laccio
	Dagger 3	medesima. Indipendentemente dalle cause che determinano un recesso, il Comune che recede dovrà versare una penale di euro 9.000,00 all'Unione.
	Recesso da un	9. Qualora un Comune dimostri un ingiustificato aggravio delle spese dell'Unione, può chiedere il
	servizio	recesso da una singola funzione a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo. In questo caso
		la penale è di euro 1.000,00 per ogni funzione dalla quale si recede. E', comunque, obbligatorio
		gestire almeno cinque funzioni dell'Unione.
		ART. 24 (Titolo III, Organizzazione Amministrativa- Personale dell'Unione)
		2. L'Unione si avvale prioritariamente dell'opera del personale dei singoli Comuni aderenti; in caso
		di comprovata necessità può assumere personale a tempo determinato e assegnare incarichi
		professionali. Può inoltre assumere personale proprio a tempo indeterminato mediante un protocollo
		d'intesa adottato dall'Unione e dai singoli Comuni aderenti, che disciplini come tale personale, in
		caso di scioglimento, transiterà ai Comuni.
		3. L'esercizio delle funzioni e dei servizi oggetto dell'Unione comporta l'unificazione delle relative
		strutture burocratico – amministrative, compatibilmente con le esigenze dei singoli Comuni.
Unione delle	Recesso	ART. 5 (Titolo I, Elementi costitutivi)
Torri		1. Ogni Comune partecipante all'Unione può recedere unilateralmente con propria deliberazione
		consiliare adottata con le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie.
		2. Il recesso deve esser deliberato entro il mese di giugno ed ha effetto a decorrere dal primo gennaio
		dell'anno successivo.
	Destinazione dei	4. I termini di cui ai commi due e tre debbono in ogni caso consentire la possibilità della iscrizione a
		bilancio, dei singoli Comuni, degli stanziamenti relativi alle funzioni e/o servizi riassunti nonché
	beni indivisibili e	consentire il rispetto dei termini di legge per la adozione delle deliberazioni delle tariffe ed aliquote
	proprietà	d'imposta e comunque di quanto previsto dagli articoli 170 e 172 del Testo Unico.
	attrezzature	5. La destinazione delle dotazioni di beni indivisibili acquistati dall'Unione, in caso di recesso di uno
	comuni	dei Comuni, verrà deliberato dal Consiglio dell'Unione cercando un comune accordo, previa
		valutazione dei beni all'atto di recesso con precedenza al valore stimato in percentuale alla
		popolazione del Comune recedente. In ogni caso, il Comune recedente non può far valere alcun
	Personale	diritto in riferimento alla proprietà delle attrezzature comuni.
		6. In caso di recesso o scioglimento dell'Unione il personale ritorna al Comune di provenienza,
		mantenendo il ruolo e la qualifica professionale acquisiti durante la permanenza nell'Unione.
	Sanzione	8. Il recesso di un Comune prima dei 10 anni, così come disciplinato dal precedente comma 2, comporta a carico del Comune recedente la restituzione del 50% della contribuzione pubblica sui
		servizi gestiti in forma associata dall'Unione, per l'importo percepito negli anni di permanenza
		nell'Unione medesima. Indipendentemente dalle cause che determinano un recesso, il Comune che
		recede dovrà versare una penale di euro 7.000,00 all'Unione.
		9. Qualora un Comune dimostri un ingiustificato aggravio delle spese dell'Unione, può chiedere il
	Dagger 3	recesso da una singola funzione a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo. In questo caso
	Recesso da un	la penale è di euro 500,00 per ogni funzione dalla quale si recede. E', comunque, obbligatorio gestire
	servizio	almeno cinque funzioni dell'Unione
16 F	ъ	
Mincio Po	Recesso	ART. 12 (Titolo I, Elementi costitutivi e Principi Fondamentali)  1. Ciascun Comune potrà recedere unilateralmente mediante deliberazione del rispettivo Consiglio
		· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
		comunale, adottata con le maggioranze previste per l'approvazione dello Statuto, dando preavviso di almeno sei mesi. Il recesso comunque avrà effetto dal primo gennaio dell'anno successivo alla
		deliberazione del Consiglio dell'Unione di presa d'atto.
		2. Il Comune recedente rimane comunque obbligato per la quota di ammortamento a suo carico degli
		investimenti deliberati dall'Unione.
		3. In caso di recesso di un Comune dall'Unione, si definisce con atto formale il personale in carico al
	Personale	Comune che recede e si ridetermina quello che rimane in carico all'Unione.
		4. Fatto salvo quanto previsto all'art. 11 per i casi di scioglimento dell'Unione, il Comune che
	Conseguenze sul	delibera di recedere dall'Unione rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio e demanio dell'Unione
	patrimonio	costituito con il contributo statale e regionale e degli altri contributi indicati dal precedente articolo 6
	Patrimonio	

	T	T
	Sanzione	percepiti dall'Unione. Pertanto, al Comune recedente, viene riconosciuto il diritto solo sulla quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie.  5. Con la stessa deliberazione di presa d'atto il Consiglio dell'Unione stabilirà l'accollo, a carico del Comune recedente, di una quota parte delle eventuali passività, che saranno determinate secondo gli stessi criteri previsti in caso di scioglimento dell'Unione.  6. In tutti i casi, il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero appositamente trasferito all'Unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune nella cui pianta organica risulta inserito, ovvero secondo quanto previsto nell'accordo che ha disciplinato il trasferimento presso l'Unione.  7. Se il recesso di uno o più Comuni dovesse comportare la perdita dei requisiti previsti dal Regolamento Regionale n. 2 del 27/07/2009 e la conseguente perdita di contributi di cui l'Unione beneficia, il Comune o i Comuni che abbiano esercitato il recesso sono tenuti a rimborsare all'Unione l'intero ammontare dei contributi che sarebbero spettati se non ci fosse stata la perdita del requisito.  8. In ogni caso, il recesso di un Comune prima dei 15 anni comporta, a carico del Comune recedente, il versamento all'Unione di una penale pari ad euro 10,00 (dieci,00) per abitante, con riferimento al
		31/12 dell'anno precedente alla richiesta di recesso.
San Giorgio e Bigarello	Recesso	ART. 10 (Titolo I, Elementi costitutivi e Principi Fondamentali)  4. In ogni caso, il recesso di un Comune prima dei 10 anni comporta, a carico del Comune recedente, il versamento all'altro Comune di una penale pari ad euro 10 (dieci) per abitante, con riferimento al 31/12 dell'anno precedente alla richiesta di recesso.  7. Il personale comunale conferito all'Unione torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di originaria appartenenza o che comunque lo vede inserito nella propria dotazione organica.  8. Le controversie che potranno insorgere in dipendenza del presente articolo saranno decise da una commissione composta dal Presidente dell'Unione, da un rappresentante per ogni Comune partecipante, dal Liquidatore, dal Segretario.
Uniona dai Calli	Recesso	ART. 5 (Titolo I, Elementi costitutivi e Principi Fondamentali)
Unione dei Colli mantovani		<ol> <li>E' facoltà di ciascun Comune partecipante all'Unione recedere, unilateralmente, dall'Unione, con deliberazione consiliare adottata, entro il 30 giugno di ogni anno, con le procedure e la maggioranza richiesta per le modifiche statutarie.</li> <li>Il recesso, nel rispetto di quanto statuito dal comma precedente, ha effetto dall'anno solare successivo alla formale comunicazione scritta, da inviarsi al Presidente dell'Unione, dell'adozione della deliberazione di recesso. Dal medesimo termine, ha luogo il decadimento dei componenti degli organi dell'Unione rappresentanti dell'Ente receduto.</li> <li>Le modifiche allo Statuto dell'Unione, conseguenti al recesso di un Comune, sono deliberate dal Consiglio dell'Unione. Gli organi dell'Unione provvedono, inoltre, alla modifica di regolamenti o altri atti deliberativi assunti dall'Unione, laddove incompatibili con la nuova dimensione dell'Ente.</li> <li>In caso di recesso di uno o più Comuni aderenti, ogni Comune recedente ritorna nel pieno esercizio</li> </ol>
	Passività Personale	delle funzioni e dei servizi conferiti all'Unione, perdendo il diritto a riscuotere qualsiasi quota dei trasferimenti pubblici maturati dall'Unione. I Comuni recedenti si dovranno accollare le quote residue dei prestiti eventualmente accesi, nonché le eventuali risorse strumentali che risulteranno non adeguate rispetto all'ambito ridotto, da valutarsi per ciascun servizio e funzione. In caso di recesso, il personale comandato, distaccato o trasferito all'Unione da parte del Comune recedente torna alle dirette dipendenze del Comune stesso. Per ciò che riguarda il personale eventualmente assunto direttamente dall'Unione, si applica quanto previsto dal comma 4 del precedente articolo3.  5. A seguito del recesso di uno o più Comuni, il Consiglio dell'Unione, con apposito atto deliberativo, determina, per ciascun servizio e funzione, le risorse umane e/o strumentali, nonché le attività e/o passività ed ogni altro effetto di natura finanziaria da porre a carico del Comune recedente, individuando, ove necessario, un apposito liquidatore. Al fine di determinare gli effetti di natura finanziaria da porre a carico del Comune recedente, il Consiglio dell'Unione, sulla base di un'accurata istruttoria effettuata con l'eventuale ausilio di un liquidatore, dovrà tener conto della tipologia e del numero delle funzioni e servizi conferiti, dell'incidenza che il recesso determinerà

	Sanzione  Diritti sul patrimonio	sull'entità degli eventuali contributi regionali e del termine entro il quale viene esercitato il recesso medesimo. In ogni caso, per effetto del recesso, non devono derivare oneri aggiuntivi per l'Unione.  6. Il recesso dall'Unione, esercitato prima del termine di 10 anni dalla sua costituzione, produce, inoltre, effetti sanzionatori nei confronti del Comune che se ne sia avvalso. La sanzione, di natura pecuniaria, a carico del Comune recedente è stabilita in Euro 500,00;  7. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3, relativo ai casi di scioglimento dell'Unione, il Comune che delibera di recedere dall'Unione rinunzia a qualsiasi diritto sul patrimonio e demanio dell'Unione costituito con contributi statali o regionali; rinunzia, inoltre, alla quota parte del patrimonio dell'Unione costituito con contributo dei Comuni aderenti, qualora, per ragioni tecniche, il patrimonio non sia frazionabile.
Isola Mantovana Recesso		ART. 12 (Titolo I, Elementi costitutivi e Principi Fondamentali)
		1. Ciascun Comune potrà recedere unilateralmente mediante deliberazione del rispettivo Consiglio
		comunale, adottata con le maggioranze previste per l'approvazione dello Statuto, dando preavviso
	Oneri pluriennali in corso	entro il termine del 31 Ottobre. Il recesso comunque avrà effetto dal primo gennaio dell'anno
		successivo alla deliberazione del Consiglio dell'Unione di presa d'atto.
		2. Il Comune recedente rimane comunque obbligato per la quota di ammortamento a suo carico degli
		investimenti delliberati dell'Unione.
		3. In caso di recesso di un Comune dall'Unione, si definisce con atto formale il personale in carico al Comune che recede e si ridetermina quello che rimane in carico all'Unione.
	Sanzione	4. Fatto salvo quanto previsto all'art. 11 per i casi di scioglimento dell'Unione, il Comune che
	Sanzione	delibera di recedere dall'Unione è soggetto al pagamento di una somma pari ad euro cento a favore
		dell'Unione stessa a titolo sanzionatorio; inoltre rinuncia a qualsiasi diritto sul patrimonio e demanio
		dell'Unione costituito con il contributo statale e regionale e degli altri contributi indicati dal
	D::44!1	precedente articolo 6 percepiti dall'Unione. Pertanto, al Comune recedente viene riconosciuto il
	Diritti sul	diritto solo sulla quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie. In caso di
	patrimonio	patrimonio e demanio dell'Unione costituito con tributo dei Comuni aderenti, qualora, per ragioni
		tecniche, il patrimonio non sia frazionabile verrà riconosciuto al Comune recedente, sulla base di una
		valutazione economico-tecnica, una quota pari al valore stimato.
	Passività	5. Con la stessa deliberazione di presa d'atto il Consiglio dell'Unione stabilirà l'accollo, a carico del
		Comune recedente, di una quota parte delle eventuali passività, che saranno determinate secondo gli
		stessi criteri previsti in caso di scioglimento dell'Unione.
	Personale	6. In tutti i casi, il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero appositamente trasferito
		all'Unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune nella cui pianta organica
		risulta inserito, ovvero secondo quanto previsto nell'accordo che ha disciplinato il trasferimento
		presso l'Unione.
		7. Se il recesso di uno o più Comuni dovesse comportare la perdita dei requisiti previsti dal regolamento regionale n. 2 del 27/07/2009 e la conseguente perdita di contributi di cui l'Unione
		beneficia, il Comune o i Comuni che abbiano esercitato il recesso sono tenuti a rimborsare
		all'Unione, l'intero ammontare dei contributi che sarebbero spettati se non ci fosse stata la perdita
		del requisito.
	For	nte: nostra ricognizione su statuti Unioni di Comuni mantovani

Fonte: nostra ricognizione su statuti Unioni di Comuni mantovani

# 3.3.5 Modelli regolatori di recesso, scioglimento e governance negli statuti delle Unioni di Comuni mantovane

# Governance: commento alle soluzioni approntate

La *governance* delle Unioni riguarda non solo l'architettura istituzionale dell'Unione stessa ma anche la parte che concerne la durata in carica degli organi dell'Unione e la disciplina della

*prorogatio*. Le soluzioni statutarie adottate dai Comuni, tuttavia, non differiscono in maniera così vistosa da poter delineare alcuni modelli di riferimento.

Partendo dal primo aspetto della *governance*, la composizione del Consiglio dell'Unione preferita è quella in cui i rappresentanti dei Comuni aderenti sono tre, ovvero il Sindaco, il rappresentante della maggioranza e il rappresentante della minoranza. Questo assetto può rappresentare il giusto compromesso tra un'eccessiva partecipazione al Consiglio dell'Unione, con il rischio di riprodurre le dinamiche politiche e dialettiche presenti all'interno dei Consigli comunali, e dall'altro canto, un'eccessiva riduzione della componente comunale. D'altronde, tale assetto corrisponde al medesimo equilibrio che cerca l'Unione di Comuni tra il mantenimento di un legame con il territorio e con i cittadini che la compongono e la missione razionalizzatrice ed efficientista per cui il legislatore nazionale ha incentivato la sua costituzione.

Per quanto riguarda le modalità di convocazione del Consiglio, credo che il principio che debba prevalere sia quello della flessibilità e quindi della possibilità per tutti gli attori in questione di richiedere la convocazione del Consiglio. In questo senso, il fatto che possano richiedere la convocazione del Consiglio sia i Sindaci, che la Giunta che un quinto dei membri del Consiglio risulta funzionale al coinvolgimento di tutte le componenti dell'Unione. Anche perché il Consiglio deve essere la sede del continuo confronto e deve essere percepito da tutti i rappresentanti dell'Unione come luogo della dialettica politica finalizzata al buon esercizio della funzione di indirizzo. Si ritiene che canalizzando l'eventuale dissenso proprio nella sede consiliare (non rilegato nei consigli comunali) si potrebbero evitare spinte centrifughe e recessi indesiderati: vista in questi termini, la disciplina sulla convocazione del Consiglio può giocare un ruolo importante.

Sulle modalità di elezione del Presidente, sei delle sette Unioni hanno optato per l'elezione da parte dell'Assemblea. Soltanto una ha stabilito che il Presidente sia a rotazione (il primo Presidente è stabilito nelle disposizioni statutarie). Solo tre di queste hanno previsto la possibilità di sfiduciare il Presidente, ponendo in essere quindi un vero e proprio rapporto fiduciario tra il Consiglio e il Presidente. In due di questi tre casi la sfiducia viene ad essere configurata come sfiducia costruttiva, innovando significativamente rispetto al regime ordinario previsto per Comuni e Province, nell'evidente tentativo di assicurare una maggiore stabilità o, comunque, una continuità all'azione degli organi. Il rapporto fiduciario, del resto, vincola l'attività del Presidente all'indirizzo politico del Consiglio – cui partecipa ogni Comune aderente – e quindi restituisce l'idea di un'Unione che procede in modo congiunto, equilibrato e coordinato.

Per concludere le riflessioni sul primo aspetto della *governance*, si ritiene importante sottolineare la disposizione statutaria dell'Unione delle Torri e dell'Unione dei Castelli

Morenici che prevede la possibilità di convocare in Consiglio generale tutti i Consigli Comunali dei Comuni aderenti. Questo tipo di sensibilità alla partecipazione di tutta la componente comunale al governo dell'Unione è ammirevole e soprattutto molto funzionale al mantenimento della stabilità. In questa sede infatti, il Presidente dell'Unione riferisce dell'attività svolta dall'Unione ma recepisce anche nuove proposte, istanze particolaristiche e sicuramente qualche critica. Probabilmente tale soluzione rappresenta un'occasione finalizzata alla creazione di un'identità condivisa, la cui mancanza può spesso essere l'origine del recesso di alcuni Comuni.

Per quanto riguarda la durata degli organi dell'Unione le soluzioni adottate, come si vede dalla tabella 3.8, sono le più variegate. Tra queste pare che le migliori siano quelle che privilegiano la continuità dell'azione amministrativa e di governo e che rifuggono da un mandato molto breve, congeniato in maniera tale da far governare a turno tutti i Comuni. In questo senso, il Presidente e la Giunta dovrebbero forse durare in carica tre anni, così da poter approntare una programmazione di bilancio accurata e una strategia politica di conservazione dell'Unione. Invece, per quanto riguarda l'Assemblea, si ritiene che questa debba essere un organo permanente, non suscettibile quindi di scioglimento (salvo i casi in cui ci siano le elezioni amministrative su tutti i Comuni aderenti tranne uno), poiché è nella natura stessa dell'Unione, in quanto ente sovracomunale, di rinnovarsi ad ogni elezione amministrativa.

L'istituto della *prorogatio*, infine, rileva per quanto riguarda la continuità dell'azione politica e amministrativa dell'Unione. E' una norma fondamentale per un organo di legittimazione indiretta come è l'Unione e tutti gli Statuti dovrebbero essere espliciti su questo tema. In questo caso, quindi, non si parteggia per un approccio o per un altro ma semplicemente si sottolinea l'urgenza di inserire nel dettato statutario l'istituto della *prorogatio*.

**Tabella 3.27** – Modello proposto in tema di Governance

	Modello proposto in tema di <i>Governance</i>
Modello di composizione dell'Assemblea	Sindaci + Consiglieri
Componenti dell'Assemblea/ Giunta	2 Consiglieri x Comune + Sindaci + Presidente/ Tutti i Sindaci dei Comuni
Minoranze	1 x Comune
Modelli di composizione della Giunta	Presidente + Sindaci

Modello di elezione del Presidente dell'Unione	Assemblea
Mozione di sfiducia costruttiva	Sì
Consiglio generale dei Consigli Comunali dei Comuni aderenti	Sì
Durata in carica dell'Assemblea	La composizione si rinnova ad ogni elezione amministrativa
Durata degli organi di governo: Presidente e Giunta	3 anni
In caso di elezioni amministrative	Prorogatio
In caso di decadenza o dimissioni da consigliere comunale o da consigliere dell'Unione	No prorogatio. Il Consiglio comunale elegge un nuovo membro nella seduta successiva
In caso di dimissioni o decadenza del Presidente dell'Unione	Prorogatio

Fonte: elaborazione propria

#### Scioglimento: commento alle soluzioni approntate

I modelli di scioglimento riscontrati nell'analisi statutaria sono tre. Il primo è quello dell'Unione Castelli Morenici e dell'Unione delle Torri, che prevede una deliberazione consiliare di tutti i comuni aderenti all'Unione in cui si definiscono la successione nei rapporti facenti capo all'ente soppresso, senza la previsione di un liquidatore. Il secondo è stato adottato dalle Unioni Isola Mantovana, Mincio Po e San Giorgio e Bigarello, modello che presenta una presa d'atto sia dei Consigli dei Comuni aderenti che del Consiglio dell'Unione con cui si incarica il Presidente pro-tempore a definire le modalità di successione. Infine, il terzo è quello dell'Unione dei Colli Mantovani che prevede la deliberazione dei Consigli comunali e la nomina del liquidatore. In tutti i casi i Comuni riassumono l'esercizio delle funzioni e dei servizi conferiti e succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi.

Tra queste Unioni, senz'altro l'Unione dei Colli mantovani è stata la più precisa e dettagliata, esplicitando nello Statuto anche quale debba essere il contenuto della delibera consiliare. Il modello che forse occorre preferire è una combinazione del secondo e del terzo modello. In particolare, pare essenziale la figura del liquidatore per garantire un ruolo terzo ed imparziale, ma allo stesso modo si ritiene simbolicamente e politicamente importante una presa d'atto da parte del Consiglio dell'Unione, da valutarsi come ultimo atto che sancisce lo scioglimento. Probabilmente il Consiglio dell'Unione si dovrebbe riunire, per l'ultima volta,

prendendo atto della volontà di scioglimento manifestata con le delibere consiliari e si dovrebbe interrogare sulle cause che hanno portato al fallimento del progetto associativo<sup>78</sup>.

Come abbiamo visto, tutte le Unioni seguono la stessa disciplina per il personale funzionalmente assegnato o trasferito all'Unione, ma solo l'Unione dei Colli Mantovani disciplina il caso di personale assunto direttamente dall'Unione. Questa mancanza forse denota il fatto che si privilegi la soluzione volta a far sì che l'Unione si avvalga prioritariamente del personale e degli uffici dei Comuni aderenti, al fine di evitare ulteriori appesantimenti organizzativi e burocratici. Tuttavia, si ritiene che una regolamentazione ad hoc di tale frangente non possa non essere ricompresa negli Statuti delle Unioni di Comuni.

#### Recesso: commento alle soluzioni approntate

La disciplina sul recesso delle Unioni di Comuni mantovane è talmente variegata che abbiamo riscontrato dieci variabili differenti, meritevoli di essere riportate nella tabella 4.5 in quanto ognuna di queste potenzialmente contribuisce a rendere molto gravoso il recesso dall'Unione. La somma di queste variabili ci restituisce l'idea di quanto sia alto il grado di deterrenza di un modello di recesso, ovvero quanto il modello di recesso stabilito con le disposizioni statutarie possa disincentivare i Comuni dal recedere dall'Unione. Le dieci variabili sono: sanzione, restituzione della contribuzione pubblica incassata sui servizi gestiti in forma associata dall'Unione, rimborso equivalente alla perdita dei contributi regionali, destinazione dei beni indivisibili acquistati dall'Unione, proprietà delle attrezzature comuni, diritti sul patrimonio e demanio dell'Unione costituito con contributi statali o regionali, diritti sul patrimonio dell'Unione costituito con contributo dei Comuni aderenti, qualora non sia frazionabile, diritti sul patrimonio dell'Unione direttamente finanziato con risorse proprie, oneri pluriennali in corso, passività <sup>79</sup>. In ogni caso, per l'Unione che abbia intenzione di rendere il proprio modello di recesso il più severo possibile, abbiamo raggruppato le disposizioni più "punitive" riscontrate negli Statuti per ognuna di queste variabili:

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> In questo modo la discussione rimarrà agli atti dei Comuni aderenti e qualora ci fosse, in futuro, la volontà di riaprire il cammino associativo tra gli stessi Comuni, o tra una parte di quelli ed altri, vi sarebbe documentazione ufficiale da cui poter attingere per non ripetere gli stessi errori.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Ovviamente non tutte queste disposizioni hanno lo stesso peso in termini di deterrenza: la sanzione di natura pecuniaria ad esempio, nei casi in cui è molto alta, è la misura di deterrenza per eccellenza; molto gravoso può essere allo stesso modo restituire il gettito incassato con i servizi dell'Unione o rimborsare l'ammontare dei contributi regionali persi a seguito della perdita dei requisiti; rinunciare ai beni indivisibili acquistati dall'Unione o alle attrezzature comuni, invece, potrebbe non rappresentare un grave danno per i bilanci comunali ma potrebbe essere percepita come un'opportunità persa; in egual maniera si può interpretare la rinuncia a tutti i diritti sul patrimonio dell'Unione, ma non si può dire altrettanto per l'impegno sugli oneri pluriennali in corso e sulle passività, spese che potrebbero pesare sul bilancio del Comune.

Tabella 3.28 - Modello proposto in tema di recesso

Disposizioni maggiormente severe nei confronti del Comune recedente riscontrate negli Statuti delle Unioni della Provincia di Mantova Sanzione 10,00 euro per abitante Restituzione della contribuzione pubblica incassata sui servizi gestiti in forma associata Restituzione dell'intero gettito dall'Unione Rimborso equivalente alla perdita dei contributi Restituzione dell'intero ammontare dei contributi regionali perduti Quota di ammortamento degli investimenti deliberati dall'Unione (ovvero oneri pluriennali Il Comune rimane obbligato in corso) Accollo delle passività Sì Si cerca un comune accordo in sede di Consiglio a. Destinazione dei beni indivisibili dell'Unione b. Proprietà delle attrezzature comuni Nessun diritto c. Diritti sul patrimonio dell'Unione costituito Nessun diritto con contributi statali o regionali d. Diritti sul patrimonio dell'Unione costituito con contributo dei Comuni aderenti, qualora non Nessun diritto sia frazionabile e. Diritti sul patrimonio dell'Unione Riconosciuto il diritto sulla quota di patrimonio direttamente finanziato con risorse proprie direttamente finanziata con risorse proprie.

Fonte: elaborazione propria

Tuttavia, adottare il modello appena mostrato rischierebbe di condurre a fini diversi da quelli perseguiti ovvero di disincentivare la costituzione stessa dell'Unione o, nel migliore dei casi, l'adesione di nuovi Comuni. Per questa ragione anche le considerazioni svolte sinora vanno calibrate sulla base delle situazioni che occorre regolamentare caso per caso.

L'Unione che risulta essere la più severa nei confronti del Comune recedente è Mincio Po: oltre a prevedere una sanzione di dieci euro per abitante, obbliga il Comune a rimborsare gli eventuali contributi regionali persi e lo vincola a pagare gli oneri pluriennali in corso e le passività fino all'estinzione degli stessi.

Le altre Unioni invece sono difficilmente classificabili in un *ranking* che misuri il loro grado di deterrenza perché hanno fatto scelte diametralmente opposte: l'Unione dei Colli Mantovani e l'Unione Isola Mantovano hanno optato per una sanzione di natura pecuniaria molto bassa ma per una disciplina molto severa sugli oneri pluriennali in corso, sulle passività e sui diritti sul patrimonio dell'Unione; dall'altra parte le Unioni Castelli Morenici, San Giorgio e Bigarello e Unione delle Torri hanno fatto la scelta diametralmente opposta, in molti casi non prevedendo nulla in merito alla disciplina sui diritti del patrimonio e sulla responsabilità di pagare per le spese già impegnate dall'Unione. È, in questo caso, difficile dire quale fra queste due strade tracciate sia maggiormente capace di arginare le velleità rescissorie.

#### 3.4. Le Unioni di Comuni in provincia di Varese

Nelle pagine seguenti si espone quanto emerge dalla lettura comparata degli Statuti delle Unioni di Comuni insistenti sul territorio della provincia di Varese con riferimento ai profili di *governance*, scioglimento e recesso dell'Unione di Comuni.

#### 3.4.1 Dati di contesto

La provincia di Varese, con 889.090 abitanti è la quarta provincia più popolosa della Lombardia dopo la città metropolitana di Milano e dopo le provincie di Brescia e Bergamo. In particolare, è la sedicesima provincia d'Italia per popolazione e la sesta per densità di popolazione.

Infatti, il 30% della popolazione provinciale si concentra nelle quattro città maggiori: Busto Arsizio (83.083 abitanti), Varese (80.659 abitanti), Gallarate (52.936 abitanti), Saronno (39.419 abitanti).

Le Unioni di Comuni iscritte al registro delle Unioni di Comuni della Regione Lombardia sono:

- Unione dei Comuni lombarda Prealpi: composta dai Comuni di Agra (Superficie 2,8 km², Abitanti 411), Curiglia con Monteviasco (10,85 km², 189), Dumenza (18,4 km², 1463), Tronzano Lago Maggiore (11,06 km², 262);
- 2. **Unione dei Comuni Ovest Lago Varese**: composta dai Comuni di Bardello (2,52 km²,1 605), Bregnano (6,17 km², 6 466), Malgesso (2,77 km², 1 302).

#### 3.4.2 La disciplina della governance

Suddivideremo la disciplina della *governance* in tre parti. La prima riguarda la *governance* in senso stretto, ovvero tutta quella disciplina che regola la composizione e il funzionamento dei tre organi di Governo dell'Unione. La seconda concerne solamente la durata degli organi, e infine la terza si riferisce all'istituto della *prorogatio* e della sostituzione dei rappresentanti dell'Unione. La combinazione delle variabili inserite in ognuna di queste tre aree dà luogo a dei modelli di *governance* delle due Unioni. La bussola di questo lavoro rimane l'identificazione dei modelli che perseguono, più di altri, la stabilità dell'Unione e quindi dei modelli di *governance* che, per le loro caratteristiche, sono più congeniali all'operatività dell'organo e al suo buon funzionamento.

In entrambe le Unioni gli organi di governo sono tre: il Consiglio, la Giunta e il Presidente. Il Consiglio dell'Unione è composto, in entrambe le Unioni, dai Sindaci dei Comuni aderenti e da un certo numero di rappresentanti designati dai Consigli comunali. Nell'Unione Ovest Lago Varese il Consiglio ha dodici componenti: i Comuni associati sono rappresentati dal Sindaco e da tre rappresentanti elettivi, due di maggioranza e uno di minoranza. Nell'Unione Prealpi, invece, c'è una distinzione relativa alla popolosità del Comune. L'Assemblea, infatti, è composta dai Sindaci dei Comuni partecipanti e da quattro membri eletti dal Consiglio comunale del Comune più popoloso, di cui uno in rappresentanza delle minoranze, e da tre membri eletti da ciascuno dei Consigli comunali degli altri Comuni, di cui uno in rappresentanza delle minoranze. Nell'Unione Ovest Lago Varese il Consiglio comunale può sostituire, in ogni tempo, i suoi rappresentanti eletti nel Consiglio dell'Unione.

La Giunta è composta nell'Unione Ovest Lago Varese dal Presidente e da tutti i Sindaci dei Comuni aderenti mentre nell'Unione Prealpi la Giunta viene eletta dall'Assemblea, è composta dal Presidente e da un rappresentante per ogni Comune e gli Assessori dell'Unione vengono scelti tra i Sindaci e gli Assessori dei Comuni aderenti. L'Assemblea può disporre la revoca della nomina di un Assessore e la relativa sostituzione, senza che ciò comporti la decadenza dell'intera Giunta.

Il Presidente è eletto in entrambe le Unioni dall'Assemblea ma nell'Unione Prealpi l'elezione avviene secondo il criterio del voto ponderato, ovvero in base alla dimensione demografica dei Comuni aderenti.

In merito al rapporto tra organi, nell'Unione Prealpi il Presidente e la Giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva, ovvero deve contenere il nominativo del nuovo candidato Presidente e dei nuovo Assessori proposti, mentre nell'Unione Ovest Lago Varese non è prevista la mozione di sfiducia.

Infine, occorre rilevare, per quanto riguarda l'Unione Ovest Lago Varese, la possibilità di istituire le Conferenze degli Assessori comunali per ciascuno dei servizi in cui si articola l'organizzazione dell'Unione, costituite dagli assessori dei Comuni partecipanti con la delega a quella funzione, dal responsabile del servizio dell'Unione e dal componente della Giunta dell'Unione con quella delega.

Per quanto riguarda la durata degli organi, l'Unione Ovest Lago Varese specifica che il mandato del Presidente dura due anni, non rinnovabili, e quello del Consiglio dell'Unione cinque. La Giunta, invece, viene rinnovata ogniqualvolta si proceda al rinnovo del Consiglio. L'Unione Prealpi dispone che il Presidente e gli Assessori restano in carica per il periodo corrispondente alla durata del mandato di Sindaco e della nomina ad Assessore comunale, ma sul Consiglio dell'Unione non specifica niente.

Tabella 3.29 – Governance Unioni di Comuni varesine

	Modello di composizione dell'Assemble a	Componenti dell'Assembl ea/ Giunta	Minoran ze	Modelli di composizio ne della Giunta	Modello di elezione del Presidente dell'Unione	Possibilità di revoca di un assessore da parte dell'Assemblea	Sfiducia costruttiv a	Conferenz a degli assessori comunali
Ovest Lago Varese (3 Comuni)	Sindaci + Consiglieri	12 e 3	1 x Comune	Presidente + Sindaci	Assemblea	No	No	Sì
Unione dei Comuni Iombarda Prealpi (4 Comuni)	Sindaci + Consiglieri	17 e 5	1 x Comune	Presidente + Sindaci e/o Assessori	Assemblea (criterio del voto ponderato)	Sì	Sì	No

Fonte: nostra elaborazione

Infine, per quanto concerne la *prorogatio*, essendo stato variamente descritto l'istituto nei paragrafi precedenti, rimandiamo alla tabella 3.30.

**Tabella 3.30** – Prorogatio Unioni di Comuni mantovani

Ovest Lago Varese (3 Comuni)

Unione dei Comuni lombarda Prealpi (4 Comuni)

In caso di elezioni amministrative	Non specificato	Prorogatio. Qualora si proceda ad elezioni in 2 dei 3 Comuni, il Consiglio viene rinnovato nella sua interezza
In caso di decadenza o dimissioni dal ruolo di consigliere comunale	No prorogatio. Il Consiglio comunale elegge un nuovo membro nella seduta successiva	No prorogatio. Il Consiglio comunale elegge un nuovo membro nella seduta successiva
In caso di decadenza o dimissioni dal ruolo di consigliere dell'Unione	No prorogatio. Il Consiglio comunale elegge un nuovo membro nella seduta successiva	No prorogatio. Il Consiglio comunale elegge un nuovo membro nella seduta successiva
In caso di Scioglimento Consiglio comunale	I rappresentanti del comune cessano dalla carica e vengono sostituiti dal Commissario	Non specificato
In caso di dimissioni o decadenza del Presidente dell'Unione	Non specificato	Prorogatio

Fonte: nostra elaborazione

#### Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito, sono riportate le disposizioni mutuate dagli Statuti delle Unioni di Comuni varesine in ordine ai temi sopra richiamati.

**Tabella 3.31** – Governance nelle Unioni di Comuni varesine (disposizioni statutarie rilevanti)

UNIC	ONI DI	TEMA o	DISCIPLINA NORMATIVA
COMUNI ISTITUTO			
Ovest	Lago	Organi	Art. 10 Organi (Titolo II, Organizzazione di Governo, Capo I)
Varese		dell'Unione	1. Sono organi dell'Unione: il Consiglio, la Giunta e il Presidente.
			2. Gli organi dell'Unione agiscono nell'esclusivo interesse dell'Unione dei comuni.
			3. Essi esercitano, nel loro complesso, il governo dell'Unione dei Comuni di cui esprimono la
			volontà politico-amministrativa, svolgendo - nell'ambito delle rispettive competenze determinate
			dalla legge e dal presente Statuto - le funzioni di indirizzo e di controllo su tutte le attività dell'Ente.
			4. Gli organi dell'Unione hanno durata corrispondente a quella degli organi dei Comuni partecipanti
			e sono quindi soggetti al rinnovo all'inizio di ogni mandato amministrativo corrispondente a quello
			della maggioranza dei Comuni aderenti. Nel caso vi siano tornate elettorali differenziate
			temporalmente, si provvede al rinnovo dei rappresentanti dei Comuni interessati alle elezioni.
			5. L'elezione, la revoca, le dimissioni, la cessazione dalla carica per altra causa degli organi elettivi o
			dei loro singoli componenti sono regolate dalla legge e dalle norme del presente Statuto.
			ART. 12 (Capo II)
			1. Il Consiglio dell'Unione è composto, per ciascuno dei comuni associati, dal sindaco e da tre
			rappresentanti elettivi, due di maggioranza e uno di minoranza. Sono rappresentanti del comune i

#### Composizione ed elezione Consiglio dell'Unione

#### consiglieri comunali di maggioranza e il consigliere comunale di minoranza eletti dal consiglio comunale mediante voto disgiunto, cui partecipano separatamente i consiglieri di maggioranza, compreso il sindaco, ed i consiglieri di minoranza.

- 2. Ai fini del precedente comma 1 è consigliere comunale di maggioranza il consigliere che nelle elezioni comunali è stato eletto nella lista o in una delle liste collegate al sindaco; è consigliere comunale di minoranza il consigliere che nelle elezioni comunali è stato eletto nella lista o in una delle liste non collegate al sindaco compreso il candidato eletto consigliere ai sensi dell'art. 71, comma 9, ultimo periodo e art. 73, comma 11, del T.U.E.L.
- 3. In caso di assenza di minoranza consiliare, derivante dalla originaria composizione del consiglio comunale o da successive cessazioni, i rappresentanti elettivi del comune sono solo quelli di maggioranza, e il numero dei componenti il consiglio dell'unione è automaticamente ridotto di una unità fino al rinnovo del consiglio comunale.
- 4. I consigli comunali provvedono alla elezione dei propri rappresentanti entro 45 giorni dall'insediamento quando il consiglio comunale è stato rinnovato, salvo quanto previsto dal comma 5; in tutti gli altri casi entro 30 giorni dalla cessazione della carica di consigliere comunale o di consigliere dell'unione.
- 5. Decorso il termine di cui al comma 4, senza che i rappresentanti del comune siano stati eletti, sono componenti di diritto del consiglio dell'Unione il sindaco, i due consiglieri comunali di maggioranza che hanno riportato nelle elezioni comunali la maggiore cifra individuale, rispettivamente tra quelli eletti nella lista o in una delle liste collegate al sindaco e il consigliere comunale di minoranza eletto ai sensi dell'art. 71, comma 9, ultimo periodo, e art. 73, comma 11, del T.U.E.L. la cui lista o gruppo di liste ha ottenuto la maggior cifra individuale. In caso di parità di cifre individuali è componente del consiglio dell'Unione il consigliere più anziano di età. In caso di rinuncia o cessazione dei rappresentanti di minoranza di cui al periodo precedente, è di diritto componente del consiglio dell'unione il consigliere comunale di minoranza che ha riportato nelle elezioni comunali la maggiore cifra individuale tra gli eletti in una o più liste non collegate al sindaco e, in caso di parità di cifre individuali tra più consiglieri aventi dette caratteristiche, il consigliere più anziano di età.
- 6. E' compito del sindaco comunicare all'unione i nominativi dei rappresentanti eletti dal consiglio comunale e gli eventuali nominativi di coloro che risultano componenti ai sensi dei commi 3 e 5.
- 7. Il consiglio comunale può sostituire, in ogni tempo, i suoi rappresentanti eletti o individuati ai sensi dei commi 1 e 5.
- 8. In caso di scioglimento di un consiglio comunale è rappresentante del comune il commissario che gestisce il comune.
- 10. Il Consiglio dell'Unione dura in carica cinque anni.
- 11. Il Consiglio dell'Unione elegge il proprio presidente.

#### Durata Consiglio dell'Unione

del

e

#### ART. 17 (Capo II)

#### Decadenza dimissioni dei Consiglieri

- 1. Decade il Consigliere che, senza giustificato motivo, non intervenga a quattro sedute consecutive dei lavori del Consiglio. Le assenze giustificate, per motivi di salute, lavoro, famiglia o altre cause indilazionabili, sono presentate al Presidente del Consiglio, anche a mezzo di posta elettronica.
- 2. La decadenza si perfeziona con la presa d'atto da parte del Consiglio della condizione di cui al comma 1.
- 3. Le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate per iscritto al Presidente del 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. 4. La decadenza e le dimissioni da consigliere comunale, nelle ipotesi disciplinate dalla legge e dal regolamento del Consiglio comunale di appartenenza, determinano la decadenza dalla carica di consigliere dell'Unione appena divenute efficaci.
- 5. Nelle ipotesi previste dai commi precedenti, il Consiglio comunale cui il consigliere decaduto o dimesso appartiene provvede nella prima seduta utile 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. 6. I sindaci non possono decadere né

#### 152

	T	
		dimettersi fatti salvi i casi di cessazione dalla carica di sindaco
		ART.19 (Capo III)
		1. Il Presidente dell'Unione è eletto dal Consiglio tra i sindaci dei comuni appartenenti all'Unione a maggioranza assoluta dei voti degli aventi diritto.
	Elezione e durata	2. In caso di parità, la votazione viene immediatamente ripetuta. In caso di ulteriore parità si
		procederà a sorteggio tra i candidati che hanno ricevuto il maggior numero di voti.
	in carica del	3. Il Presidente dura in carica due anni, a decorrere dalla data di elezione. Nel rispetto del principio
	Presidente	di alternanza nelle cariche elettive, il Presidente uscente non può essere rinnovato salvo
	dell'Unione	impedimento o impossibilità degli altri candidati alla carica.
		4. La cessazione dalla carica, per qualsiasi causa, di Sindaco nel Comune di provenienza, determina
		la contestuale decadenza dall'ufficio di Presidente dell'Unione, da componente della Giunta e del
		Consiglio.
		ART.22 (Capo III)
		1. La Giunta dell'Unione è composta dal Presidente dell'Unione che la presiede e dai Sindaci dei
	Composizione	Comuni aderenti ciascuno dei quali esprime un voto.
	della Giunta	2. In caso di impedimento temporaneo alla partecipazione ai lavori della Giunta, i Sindaci sono
		sostituiti dai rispettivi Vicesindaci o da un assessore delegato
		ART.24 (Capo III)
		1. Si possono istituire le Conferenze degli Assessori comunali, per ciascuno dei servizi in cui si articola l'organizzazione dell'Unione o di futuro interesse, costituito dagli assessori dei comuni
	Conformac doali	partecipanti delegati nelle materie, dal responsabile di servizio dell'Unione e dal componente della
	Conferenza degli	Giunta dell'Unione delegato dal presidente per le materie attribuite quale organismo propulsivo e
	assessori comunali	consultivo per la gestione delle funzioni e dei servizi conferiti all'Unione.
		2. Le Conferenze degli Assessori sono convocate dal Presidente o dai componenti la Giunta delegati
		alla materia
Prealpi	Composizione	ART.8 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
	dell'Assemblea	1. L'Assemblea è espressione dei Comuni partecipanti all'Unione e, pertanto, ne è l'organo di
	den Assemblea	indirizzo e di controllo politico – amministrativo.
		2. L'Assemblea è composta dai Sindaci dei Comuni partecipanti, quali membri di diritto, e da:
		- quattro membri eletti dal Consiglio comunale del Comune più popoloso scelti tra i Consiglieri
		comunali in carica, di cui uno in rappresentanza della o delle minoranze consiliari.
		- tre membri eletti da ciascuno dei Consigli comunali degli altri Comuni e scelti tra i Consiglieri
		comunali in carica, di cui uno in rappresentanza della o delle minoranze consiliari.
		4. L'elezione dei membri dell'Assemblea deve essere effettuata entro quarantacinque giorni dalla
		costituzione (intesa quale effettiva entrata in vigore) dell'Unione e, successivamente, entro
		quarantacinque giorni dalla data di insediamento di ogni Consiglio comunale
		5. L'Assemblea viene integrata dai nuovi rappresentanti ogniqualvolta si proceda all'elezione del
		Sindaco ed al rinnovo del Consiglio comunale in uno dei Comuni associati; qualora si proceda ad
		elezioni amministrative in più della metà dei Comuni partecipanti, l'Assemblea viene rinnovata nella sua interezza.
		6. In caso di decadenza o cessazione per qualsiasi causa di un componente dell'Assemblea, il
		Consiglio comunale interessato provvede alla relativa sostituzione nella prima seduta utile
		successiva alla comunicazione della vacanza.
		ART.15 (Titolo II, Ordinamento strutturale)
		1. I membri dell'Assemblea decadono dalle loro funzioni con le dimissioni e con il cessare, per
		qualsiasi motivo, dalla carica di Sindaco e Consigliere comunale o dal mandato loro conferito dal
	Decadenza,	Consiglio del Comune di appartenenza, con la perdita dei requisiti di eleggibilità alla carica di
	dimissioni e	Consigliere comunale ovvero per l'insorgere di cause di incompatibilità e di inconferibilità.
	sostituzione dei	2. Nel solo caso di decadenza per cessazione dalla carica di Sindaco o di Consigliere comunale in
	membri	seguito alla naturale scadenza del mandato elettorale, i Sindaci ed i Consiglieri decaduti continuano a
	dell'Assemblea	svolgere la funzione di membro dell'Assemblea fino all'elezione dei successori secondo le modalità indicate al precedente articolo 8.
		3. Le dimissioni da membro dell'Assemblea sono irrevocabili ed hanno effetto dalla data di
	1	15. Le diffusion de memore den resonnete sono interocabili en name entette dana data di

#### Composizione della Giunta

Elezione del Presidente e della Giunta

Dimissioni, decadenza e revoca del Presidente e della Giunta assunzione al protocollo.

4. Sono altresì dichiarati decaduti i membri dell'Assemblea che non intervengano a tre sedute consecutive senza giustificato motivo

#### ART.16 (Titolo II, Ordinamento strutturale)

1.La Giunta è composta dal Presidente dell'Unione, che la preside, e da un numero massimo di Assessori, di cui uno con funzione di Vice Presidente, pari a uno per ciascun comune aderente.

#### ART.18 (Titolo II, Ordinamento strutturale)

- 1. Il Presidente viene eletto dall'Assemblea tra i Sindaci dei Comuni partecipanti all'Unione.
- 2. L'assemblea delibera la elezione del Presidente secondo il criterio del voto ponderato in base alla dimensione demografica dei Comuni aderenti (ossia al n° di abitanti).
- 3. Il Vice Presidente viene eletto dall'Assemblea tra i propri membri che risultino anche Sindaci o Assessori dei Comuni aderenti. Il Vice Presidente deve appartenere ad un Comune diverso da quello di appartenenza del Presidente.

Gli Assessori della Giunta dell'Unione vengono eletti dall'Assemblea e sono scelti tra i Sindaci e gli Assessori dei Comuni partecipanti all'Unione.

#### ART.18 (Titolo II, Ordinamento strutturale)

- 1. Le dimissioni del Presidente ovvero le dimissioni presentate contemporaneamente dalla maggioranza degli Assessori comportano la decadenza dell'intera Giunta e del Presidente.
- 2. Il Presidente e la Giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, approvata dalla maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea assegnati, che si esprimono per appello nominale.
- 3. La mozione deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei membri dell'Assemblea assegnati, senza computare fra questi il Presidente, e può essere proposta solo nei confronti dell'intera Giunta; deve contenere inoltre il nominativo del nuovo candidato Presidente e dei nuovi Assessori proposti. L'elezione del Presidente e della Giunta avvengono con le modalità di cui al precedente articolo 18.
- 4. La mozione è messa in discussione non prima di cinque giorni e non oltre trenta giorni dalla data della sua presentazione.
- 5. L'Assemblea può disporre la revoca della nomina di un Assessore e la relativa sostituzione senza che ciò comporti la decadenza dell'intera Giunta.
- 6. La Giunta dell'Unione viene rinnovata ogni qualvolta si proceda al rinnovo dell'Assemblea.
- 7. Salvo i casi di cui ai precedenti commi 1 e 2, il Presidente e gli Assessori restano in carica per il periodo corrispondente alla durata del mandato di Sindaco e della nomina ad Assessore comunale; se decaduti, il Presidente e gli Assessori continuano ad esercitare la carica per l'espletamento dell'ordinaria amministrazione sino alla elezione del nuovo Presidente o del nuovo Assessore.

Fonte: nostra ricognizione su statuti Unioni di Comuni varesine

#### 3.4.3 La disciplina dello scioglimento

Entrambe le Unione della Provincia di Varese hanno stabilito che l'Unione è costituita a tempo indeterminato, in ogni caso non inferiore a dieci anni. Tuttavia l'Unione, essendo appunto un Ente creato appositamente da due o più Comuni per lo svolgimento in forma associata di funzioni o servizi, può andare incontro allo scioglimento qualora i Comuni manifestino la volontà di non proseguire sul percorso della condivisione dei servizi e delle funzioni amministrative.

In questo caso, si avvia la procedura di scioglimento. La procedura seguita dalle due Unioni è la seguente:

- 1. *Ovest Lago Varese*: Lo scioglimento dell'Unione è disposto con conformi deliberazioni dei Consigli dei Comuni aderenti adottate con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Nelle deliberazioni si disciplinano:
  - a) la decorrenza dello scioglimento, coincidente, ove possibile, con la scadenza dell'esercizio finanziario;
  - b) le modalità del subentro dei Comuni aderenti nei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo all'Unione;
  - c) la destinazione dei beni patrimoniali, delle risorse finanziarie, strumentali ed umane dell'Unione.

A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle funzioni e dei compiti precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i rapporti attivi e passivi, in proporzione alla quota di riparto stabilita in riferimento ad ogni singola funzione o servizio ed in relazione alla durata dell'adesione di ogni singolo comune all'Unione.

2. Prealpi: anche in questa Unione lo scioglimento dell'Unione è deliberato da ciascun Consiglio comunale dei Comuni componenti con le modalità e le maggioranze previste dalla legge per le modifiche statutarie. Tuttavia, a differenza dell'Unione Ovest Lago Varese, l'Assemblea dell'Unione, preso atto dello scioglimento della stessa, come deliberato dai Consigli comunali, provvede a nominare il nominativo del commissario liquidatore. È specificato nello Statuto che lo scioglimento diviene operativo solo in presenza della volontà espressa da almeno la metà del numero dei Comuni aderenti (in caso diverso la posizione dei Comuni che non intendono proseguire nell'Unione diventa quella del recesso unilaterale). Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette alle giunte dei Comuni componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i Comuni stessi; le giunte comunali provvedono ad approvare la citata deliberazione, iscrivendo le spese e le entrate spettanti nei relativi capitoli di bilancio, in base alla normativa vigente. Nulla è specificato riguardo al personale.

Nello Statuto dell'Unione Ovest Lago Varese è previsto che il Consiglio dell'Unione provveda, con periodicità triennale, ad una verifica dell'efficienza, dell'efficacia e della funzionalità dell'Unione stessa. È inoltre previsto che le controversie insorte durante la fase dello scioglimento siano decise da una commissione composta dai Sindaci dei Comuni interessati e da un esperto di diritto amministrativo nominato dal Tribunale di Varese.

#### Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito sono riportate le disposizioni mutuate dagli statuti delle Unioni di Comuni varesine in ordine ai temi sopra richiamati.

Tabella 3.32 – Scioglimento nelle Unioni di Comuni varesine (disposizioni statutarie rilevanti)

UNIO COM	ONI DI IUNI	TEMA o ISTITUTO	)	DISCIPLINA NORMATIVA	
Ovest	Lago	Durata	e	ART.4 (Titolo I, Principi fondamentali)	
Varese		scioglimento		1. L'Unione è costituita a tempo indeterminato, in ogni caso non inferiore a dieci anni.	

	dell'Unione	2. Lo scioglimento dell'Unione è disposto con conformi deliberazioni dei Consigli dei Comuni aderenti adottate con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie, nelle quali si disciplinano:  a) la decorrenza dello scioglimento, coincidente, ove possibile, con la scadenza dell'esercizio finanziario;  b) le modalità del subentro dei Comuni aderenti nei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo all'Unione;  c) la destinazione dei beni patrimoniali, delle risorse finanziarie, strumentali ed umane dell'Unione.  3. A seguito della delibera di scioglimento, i Comuni, oltre a riassumere l'esercizio delle funzioni e dei compiti precedentemente conferiti, succedono all'Unione in tutti i rapporti giuridici e in tutti i rapporti attivi e passivi, in proporzione alla quota di riparto stabilita in riferimento ad ogni singola funzione o servizio ed in relazione alla durata dell'adesione di ogni singolo comune all'Unione.  Il Consiglio dell'Unione provvederà, con periodicità triennale, ad una verifica dell'efficienza, dell'efficacia e della funzionalità dell'Unione stessa.
Prealpi	Durata e scioglimento dell'Unione	ART.4 (Titolo I, Elementi costitutivi)  1.La durata dell'Unione, comunque non inferiore a dieci anni, è a tempo indeterminato.  2.Lo scioglimento dell'Unione è deliberato da ciascun Consiglio comunale dei Comuni componenti con le modalità e le maggioranze previste dalla legge per le modifiche statutarie. Solo in presenza della volontà espressa da almeno la metà del numero dei Comuni aderenti lo scioglimento diviene operativo. In caso diverso la posizione dei Comuni che non intendono proseguire nell'Unione diventa quella del recesso unilaterale normato al successivo articolo 5.  Lo scioglimento deve essere in ogni caso deliberato entro il 30 giugno e produrrà effetto a partire dal primo gennaio dell'anno successivo.  3.L'Assemblea dell'Unione, preso atto dello scioglimento della stessa, come deliberato dai Consigli comunali, provvede a nominare, con deliberazione assembleare presa a maggioranza assoluta dei membri assegnati, il nominativo del commissario liquidatore.  4.Al termine dell'attività dell'Unione, l'incaricato della liquidazione trasmette alle giunte dei Comuni componenti la deliberazione di riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i Comuni stessi; le giunte comunali provvedono ad approvare la citata deliberazione, iscrivendo le spese e le entrate spettanti nei relativi capitoli di bilancio, in base alla normativa vigente.  5.In caso di scioglimento, il personale dipendente in capo all'Unione transita nelle strutture burocratico – amministrative comunali secondo le modalità indicate al successivo articolo 35, commi 4 o 6.  6.Le controversie eventualmente insorte a causa del presente articolo saranno decise da una commissione composta dai Sindaci dei Comuni interessati e da un esperto di diritto amministrativo nominato dal Tribunale di Varese

Fonte: nostra ricognizione su statuti Unioni di Comuni varesine

#### 3.3.4 La disciplina del recesso

Ogni Comune ha facoltà di recedere dall'Unione, con deliberazione consiliare assunta con le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Il recesso deve essere deliberato entro il 30 giugno e produce effetto a partire dal primo giorno dell'esercizio finanziario successivo. Il recesso esercitato prima del termine di dieci anni produce effetti sanzionatori nei confronti del Comune che lo ha deliberato. Per quanto riguarda l'Unione Ovest Lago Varese la sanzione, di natura pecuniaria, è stabilita nella misura di € 20,00 per abitante; tale misura è ridotta ad € 5,00 se il recesso è deliberato entro dodici mesi dall'entrata in vigore del presente statuto. È disposto che l'importo complessivo vada pagato entro l'esercizio finanziario in cui il recesso avrà effetto. L'Unione Prealpi, invece, ha disposto che la sanzione sia pari al 75% (settantacinque)

dell'importo complessivo dei contributi statali e regionali annui, senza specificare nulla riguardo al termine di pagamento.

Per quanto riguarda il personale, l'Unione Ovest Lago Varese ha statuito che il Consiglio dell'Unione, con la delibera di presa d'atto del recesso, può prevedere che l'eventuale personale conferito all'Unione dal Comune recedente o quello assunto dall'Unione e riferibile pro-quota al Comune recedente, debba essere riassegnato o assegnato allo stesso Comune recedente. In tutti i casi, il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero appositamente trasferito all'Unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il Comune di provenienza nella cui dotazione organica risulta inserito, ovvero secondo quanto previsto nella deliberazione che ha disciplinato il trasferimento presso l'Unione. L'Unione Prealpi non ha disciplinato il tema personale.

Per quanto riguarda le modalità di recesso, due sono gli elementi rilevanti rinvenuti nello Statuto dell'Unione Ovest Lago Varese: il primo è che il Consiglio dell'Unione può stabilire che il Comune recedente si faccia carico degli eventuali maggiori oneri che l'Unione debba affrontare nel primo anno di efficacia del recesso, supportati da idonea giustificazione contabile; il secondo, invece, è che al Comune recedente vanno restituiti eventuali contributi alle spese versati in anticipo e non ancora impiegati ed una quota patrimoniale netta che tenga conto dei conferimenti in beni materiali e della partecipazione dello stesso Comune alle spese per investimenti dell'Unione. Lo Statuto dell'Unione Prealpi, in merito alle modalità di recesso, ha trattato solo il caso degli oneri pluriennali in corso, stabilendo che questi, sia per la parte corrente sia per la parte in conto capitale, continuano ad essere sostenuti con la partecipazione del Comune recedente fino all'estinzione degli stessi, sulla base del principio secondo il quale il recesso non deve recare nocumento all'Unione.

#### Disposizioni statutarie rilevanti

Di seguito sono riportate le disposizioni mutuate dagli Statuti delle Unioni di Comuni mantovani in ordine ai temi sopra richiamati.

Tabella 3.33 – Recesso nelle Unioni di Comuni varesine (disposizioni statutarie rilevanti)

UNIC	ONI DI	TEMA o	DISCIPLINA NORMATIVA
COM	UNI	ISTITUTO	
Ovest	Lago	Recesso	ART.5 (Titolo I, Principi fondamentali)
Varese			4. Ogni comune ha facoltà di recedere dall'Unione, con deliberazione consiliare assunta con le
			maggioranze richieste per le modifiche statutarie.
			5. Il recesso deve, in ogni caso, essere deliberato entro il 30 giugno e produce effetto a partire dal
			primo giorno dell'esercizio finanziario successivo.
			6. Il recesso di cui all'art.18, comma 4, della L.R. n.19/2008, esercitato prima del termine di dieci
			anni produce effetti sanzionatori nei confronti del comune che lo ha deliberato. La sanzione, di
			natura pecuniaria, è stabilita nella misura di €.20,00 per abitante risultante al 31 dicembre dell'anno
			precedente; tale misura è ridotta ad €.5 se il recesso è deliberato entro dodici mesi dall'entrata in
			vigore del presente statuto. L'importo complessivo sarà pagato entro l'esercizio finanziario in cui il
			recesso avrà effetto. La sanzione di cui al presente comma non si applica nel caso in cui il recesso sia

		,
		conseguente a modifiche del quadro normativo in materia di Unioni di comuni o del presente
		statuto".
		7. Il Consiglio dell'Unione, nel prendere atto del recesso, può prevedere che l'eventuale personale
		conferito all'Unione dal comune recedente o quello assunto dall'Unione e riferibile pro-quota al
		comune recedente, debba essere riassegnato o assegnato allo stesso comune recedente. Ovvero, il
		Consiglio dell'Unione può stabilire che il comune recedente si faccia carico degli eventuali maggiori
		oneri che l'unione debba affrontare nel primo anno di efficacia del recesso, supportati da idonea
		giustificazione contabile da redigere previo contraddittorio [].
		8. In tutti i casi, il personale comunale funzionalmente assegnato, ovvero appositamente trasferito
		all'unione, torna a svolgere la propria attività lavorativa presso il comune di provenienza nella cui
		dotazione organica risulta inserito, ovvero secondo quanto previsto nella deliberazione che ha
		disciplinato il trasferimento presso l'unione.
		9. Al comune recedente vanno restituiti eventuali contributi alle spese versati in anticipo e non
		ancora impiegati ed una quota patrimoniale netta che tenga conto dei conferimenti in beni materiali e
		della partecipazione dello stesso comune alle spese per investimenti dell'unione.
Prealpi	Recesso	ART.5 (Titolo I, Elementi costitutivi)
		1. Ogni Comune ha facoltà di recedere dall'Unione, secondo le procedure richieste per le modifiche
		statutarie, solo dopo che siano trascorsi dieci anni dall'avvenuta costituzione. Il recesso deve essere
		[] deliberato entro il 30 giugno e produrrà effetto a partire dal primo gennaio dell'anno successivo.
		2. Il recesso, di cui all'articolo 18, comma 4, della Legge Regionale 27.06.2008 n.19 e s.m.i.,
		esercitato prima del termine di dieci anni produrrà effetti sanzionatori nei confronti del Comune che
		se ne sia avvalso.
		3. La sanzione, di natura pecuniaria, è stabilita in una quota pari al 75% (settantacinque)
		dell'importo complessivo dei contributi statali e regionali annui, risultanti dall'ultimo rendiconto
		approvato.
		4.Il recesso non deve recare nocumento all'Unione: a tal fine gli oneri pluriennali in corso sia per la
		parte corrente sia per la parte in conto capitale continuano ad essere sostenuti con la partecipazione
		del Comune recedente fino all'estinzione degli stessi.
		5.In caso di recesso, parte del personale dipendente in capo all'Unione transita nella struttura
		burocratico - amministrativa del Comune recedente secondo le modalità indicate al successivo
1	i	articolo 35, comma 5.

Fonte: nostra ricognizione su statuti Unioni di Comuni varesine

## 3.4.5 Modelli regolatori di recesso, scioglimento e *governance* negli statuti delle Unioni di Comuni varesine

#### Governance: commento alle soluzioni approntate

Essendo le Unioni di Comuni della Provincia di Varese soltanto due è complicato elaborare dei modelli di riferimento. Tuttavia possiamo individuare le *best practice* di entrambe le Unioni e combinarle in modo da costruire quello che secondo noi è il modello maggiormente funzionale per il perseguimento della stabilità.

La prima grande distinzione tra le due Unioni è la presenza nell'Unione Prealpi sia del criterio del voto ponderato per l'elezione del Presidente sia della previsione di un rappresentante in più per il Comune più popoloso. Il sistema della ponderazione dei voti è comprensibile se si nota che il Comune più popoloso da solo è circa due volte i tre Comuni insieme.

La seconda grande differenza riguarda il rapporto fiduciario esistente tra l'Assemblea e la Giunta nell'Unione Prealpi, da cui discendono come conseguenze la possibilità di revoca di un Assessore da parte dell'Assemblea e la previsione della mozione di sfiducia costruttiva. Sicuramente la configurazione della *governance* dell'Unione Prealpi fa sì che i rapporti tra organi siano più dialettici e più conflittuali, ma va anche sottolineato come entrambe le scelte statutarie siano rispettose della continuità dell'azione amministrativa e del buon funzionamento degli organi.

Sembra da valutare positivamente la Conferenza degli Assessori comunali, in quanto rappresenta uno spazio dove gli amministratori possono confrontarsi alla presenza di un tecnico (il responsabile del servizio dell'Unione) e da cui possono nascere collaborazioni proficue e nuove idee.

La terza e ultima distinzione meritevole di nota è la durata degli organi di governo. L'Unione Ovest Lago Varese ha optato per un mandato di due anni mentre l'Unione Prealpi ha scelto un mandato più lungo, pari a quello del Sindaco e degli Assessori comunali, privilegiando quindi la continuità dell'attività di governo.

Sulla base di quanto riscontrato nei due Statuti, è stato creato il modello seguente, che intende riunire le disposizioni statutarie astrattamente più funzionali alla stabilità e al buon funzionamento dell'Unione.

Tabella 3.34 – Best practices in tema di governance Unioni di Comuni varesine

	Best practices individuate in tema di governance
Modello di composizione dell'Assemblea	Sindaci + Consiglieri
Minoranze	1 x Comune
Modelli di composizione della Giunta	Presidente + Sindaci

Modello di elezione del Presidente dell'Unione	Assemblea
Possibilità di revoca di un assessore da parte dell'Assemblea	Sì
Sfiducia costruttiva	Sì
Conferenza degli assessori comunali	Sì
Durata degli organi di governo: Presidente e Giunta	In carica per il periodo corrispondente alla durata del mandato di Sindaco e della nomina ad Assessore comunale

Fonte: elaborazione propria

#### Scioglimento e Recesso: commento alle soluzioni approntate

Le due Unioni di Comuni della provincia di Varese hanno adottato due procedure di scioglimento diametralmente opposte. L'Unione Ovest Lago Varese pone in capo ai Comuni tutta la procedura, prevedendo che lo scioglimento dell'Unione sia disposto con una deliberazione dei Consigli comunali nella quale sono contenute tutte le modalità di successione riguardanti i rapporti attivi e passivi dell'Unione e le risorse patrimoniali, strumentali e finanziarie; l'Unione Prealpi, invece, riserva un ruolo centrale all'Assemblea dell'Unione, essendo quest'ultima, con la delibera di presa d'atto, a nominare il liquidatore che ha il compito di definire le modalità di successione e trasmetterle alle Giunte comunali dei Comuni aderenti, le cui Giunte poi provvederanno ad approvare. Tra questi due tipi di procedura la vera discriminante è il ruolo del liquidatore, che proietta l'intero procedimento di scioglimento nella dimensione dell'imparzialità e della professionalità.

Per quanto riguarda il recesso invece non si sono riscontrate differenze tali da poter procedere ad un tentativo di sistematizzazione di modelli di recesso. Le distinzioni riguardano l'ammontare della sanzione, la disciplina sui diritti del patrimonio – su cui l'Unione Ovest Lago Varese si è dimostrata meno incisiva nei confronti del Comune recedente, perché ha previsto la restituzione dei contributi alle spese versati in anticipo e non ancora impiegati ed una quota patrimoniale netta che tenga conto dei conferimenti in beni materiali e della partecipazione dello stesso Comune alle spese per investimenti dell'Unione – e, infine, la disciplina sugli oneri pluriennali in corso, trattata nell'Unione Prealpi specificando che il Comune recedente debba

farsi carico degli investimenti dell'Unione fino ad estinzione degli stessi e non prevista invece nell'Unione Ovest Lago Varese.

PARTE II – MODELLI, BUONE PRASSI E PROSPETTIVE MIGLIORATIVE NELLA DISCIPLINA STATUTARIA DELLE UNIONI DI COMUNI

# CAPITOLO 4. Lo Statuto delle Unioni di Comuni: una risorsa nascosta nelle pieghe dell'ordinamento

#### 4.1 Premessa

Nell'interlocuzione tra funzionari ed amministratori si sentono spesso, quando viene in argomento l'Unione di Comuni, accenti più o meno perplessi, negativi, che in vario modo alludono o sottintendono ad esperienze non del tutto riuscite. Probabilmente nell'analisi di quanto riportato, possono essere ritrovati e distinti un certo fondamento, in punto di fatto, ed un errore di metodo: le esperienze gestionali nella forma dell'Unione di Comuni hanno indubbiamente prodotto una casistica di esiti negativi assai rilevante, talora sorprendente; ciò non altera il fatto che l'Ente "Unione di Comuni" sia purtuttavia uno strumento, *vox media* si direbbe in linguistica, le cui fortune dipendono eminentemente da come esso viene impiegato. Precedenti errori e fallimenti, infatti, se correttamente analizzati costituiscono in effetti una preziosa opportunità di apprendimento.

La prima constatazione, forse ovvia e tuttavia doverosa, è che l'Unione di Comuni si configura come l'unico livello di governo del territorio a carattere eventuale e duttile ('a geometria variabile', si potrebbe dire) in un sistema complessivamente contraddistinto da una rigidità ordinamentale quasi sorda ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. Ne discendono alcuni correlati ordini di considerazioni.

L'Unione di Comuni ha sinora scontato in sede applicativa il limite di essere scarsamente normata, a differenza di quanto (fin troppo) puntualmente disposto per gli altri Enti Locali. Ciò tuttavia evidenzia, da un differente punto di vista, un difetto medio sul piano della cultura giuridico-gestionale da parte degli operatori, su cui peraltro recentemente vi è motivo di cogliere qualche segnale positivo in senso evolutivo.

Infatti proprio tale caratteristica, di scarsa codificazione dell'Unione, mette in luce come la ricordata rigidità ordinamentale, pur oggetto di diffuse e frequenti critiche, risulti paradossalmente 'protettiva' per l'operatore che, dinanzi all'inattesa opportunità gestionale di regolare l'Unione, spesso sconta la difficoltà del cambio di prospettiva rispetto alla conoscenza ed esperienza sia comunale che provinciale. Pare quindi corretto affermare che ad oggi l'Unione di Comuni costituisca l'unica vera espressione nell'ordinamento italiano del concetto di *governance*, come prospettiva evoluta della più tradizionale nozione di governo del territorio, in grazia della suscettibilità ad includere tutte le forze ed i soggetti concretamente incidenti su un dato territorio.

In quest'ottica, la gestione dei già complessi equilibri tipici di un Comune – amministrativi, finanziari, giuridici, umani – per definizione si moltiplicherà nella gestione in equilibrio di altri equilibri.

## 4.2 Il rapporto intercorrente tra Unione e Comuni. Differenziali, potenzialità e declinazioni a geometria variabile (cenni)

Una riflessione cardinale va approntata, e declinata caso per caso, in sede di modellazione di ciascuna Unione, in relazione al rapporto tra il funzionamento del Comune e quello dell'Ente Unione. Laddove il dettato dell'art. 32, comma 4, del TUEL, con una tipica impostazione da norma di chiusura, rinvia la disciplina dell'Unione ai "principi previsti per l'ordinamento dei comuni", peraltro "in quanto compatibili e non derogati [...]", si impone la necessità di evidenziare le peculiarità differenziali dell'Unione.

Va infatti rilevato che la mancata o insufficiente individuazione e regolazione di tali punti differenziali sul piano giuridico (statuto *in primis*) e gestionale lascia spazio a criticità ormai più volte osservate, rispetto ai necessari equilibri.

Il differenziale cruciale opera sul piano della legittimazione politica e di mandato degli amministratori: diretta per l'amministratore comunale, indiretta per l'amministratore di Unione; congiunta entro ciascun Consiglio comunale, potenzialmente disgiunta (anche sul piano cronologico) in seno al Consiglio o Assemblea dell'Unione.

Su questo punto come su ogni vera criticità dell'esperienza delle Unioni di Comuni risulta peraltro, più che impossibile, metodologicamente scorretto prospettare una soluzione come di per sé migliore o risolutiva, in ragione del rapporto di interazione complessa tra la regolazione e la gestione dell'Ente. Sarà invece necessario un costante sforzo di ragguaglio tra norma ed equilibri amministrativo-gestionali: laddove l'imprevidenza o inidoneità della norma può lasciare l'Unione in balìa di sollecitazioni contingenti ed evitabili, l'eccesso di regolazione o di rigidità della norma stessa può divenire agevolmente causa o concausa del venir meno di uno dei molti necessari equilibri strutturali.

Se dunque la vita di un'Unione di Comuni è uno svolgimento complesso ed elastico di un Ente duttile e "a geometria variabile", nonché lo Statuto stesso uno strumento vitale suscettibile di accompagnarne lo sviluppo similmente ad un abito su misura, pare ragionevole ed utile enucleare, quali fasi strutturalmente critiche per cui è possibile individuare un *kit* di soluzioni efficaci *standard*, la costituzione e la liquidazione dell'Unione, analogamente al decollo ed atterraggio per il volo.

In particolare in fase costitutiva, i soggetti con compiti gestionali – Segretario e responsabili, dirigenti ove presenti – dovrebbero tenere ben a mente di lasciare agli amministratori eletti l'eventuale legittimo entusiasmo tipico di tale fase, e dar fondo alla propria cultura giuridica e gestionale in termini di capacità predittiva di ogni possibile evento avverso. Del resto, l'esperienza ha prodotto anche casi di Unioni appena costituite e paralizzate dall'inerzia di uno o più membri fondatori.

### 4.3 Alcune idee di buon esercizio della potestà statutaria. Governance, scioglimento, recesso, dotazioni organiche e sistemi informativi

In sede di predisposizione dello Statuto di un'Unione costituenda pare, ad esempio, opportuno integrare e supportare il modello di *governance* prescelto con disposizioni "in sede di prima applicazione", supplenti ad eventuali omissioni o inerzie che potrebbero di per sé paralizzare l'Ente ancor prima che sia pienamente entrato in funzione (cfr., ad es., individuazione membri del Consiglio/Assemblea, prima convocazione, nomina Giunta e Presidente). Lo sforzo e l'accortezza dell'operatore dovrebbe tendere a produrre un numero anche ampio di disposizioni, formulate in modo da restare inattive quando l'Unione procede in grazia del corretto apporto delle varie forze dei Comuni membri (e non produrre intralcio a tale fase), ma in grado di risultare immediatamente applicabile e, quando occorre, cogenti laddove si producano irrigidimenti su alcuno degli equilibri interni.

Atteso che l'ultima parola è ovviamente delle assemblee chiamate ad approvare e far proprie le norme statutarie, si ritiene che l'equilibrio dell'Unione possa essere perseguito solo con altrettanto equilibrio di queste ultime: un adeguato livello di analiticità ed efficacia dello Statuto può, insomma, favorire l'instaurazione di un equilibrio funzionale in sede di costituzione dell'Ente ed accompagnare tale equilibrio durante la sua operatività, ma non sostituirsi ad esso.

Ad esempio il caso non infrequente di una significativa eterogeneità dimensionale tra i Comuni membri costituisce di per sé un probabile punto di crisi del menzionato equilibrio, la cui criticità può essere abbattuta in buona parte, ma non del tutto, dall'adeguata previsione e regolazione anticipata del caso. Pare ovvio che, nel caso classico di uno o due Comuni di maggiori dimensioni che si trovassero in contrasto con due o più Comuni più piccoli (per popolazione e/o territorio), non può certo consentirsi a questi ultimi di spingere gli Enti più grandi in una direzione contrastante con la linea amministrativa dei propri amministratori, facendo eventualmente leva sul proprio peso numerico entro gli organi dell'Unione; d'altro canto, qualora gli amministratori dei Comuni più piccoli non avessero obiezioni a lasciar prevalere la linea amministrativa pur contrastante del Comune o dei Comuni più grandi cui sono legati, sarebbe forse più correttamente applicabile l'istituto della fusione rispetto a quello dell'Unione.

Il tratto distintivo dell'Unione emerge proprio come la disponibilità di più amministrazioni a creare un aumento di efficienza ed efficacia della propria azione, senza tuttavia abdicare ad un nucleo minimo di soggettività ed autonomia. Ciò porta alla conclusione paradossale che, nel caso suddetto di squilibrio dimensionale tra Comuni partecipanti, l'equilibrio funzionale possa essere favorito da disposizioni statutarie asimmetriche in grado di paralizzare ogni azione unilaterale dell'una e dell'altra componente.

Il caso ci pare anche interessante rispetto all'enucleazione di quelle fondamentali, ma talora sfuggenti, differenze tra Unione e Comune. Infatti l'evoluzione testuale del ricordato art. 32 TUEL si è fatta condivisibilmente carico di prescrivere la rappresentanza delle minoranze (consiliari) entro gli organi dell'Unione, ma non risulta codificato in alcun modo come gestire possibili minoranze entro l'Unione in sé (vale a dire *minoranze di maggioranze*).

Il mantenimento nel tempo delle condizioni, tra i Comuni membri, per la formazione in sede di Unione di una linea amministrativa condivisa praticabile è al contempo il cuore del problema della sopravvivenza delle Unioni al rinnovo elettorale dei propri Comuni membri e materia di per sé sfuggente ad ogni facoltà di previsione.

Tuttavia una corretta riflessione, in sede di formulazione o revisione dello Statuto, che superi il totale silenzio sul punto derivante dalla mancata individuazione di tale criticità peculiare dell'Unione e differenziale rispetto alla struttura organica del Comune su cui essa rimane sostanzialmente modellata, appare già in sé un potenziale progresso nella direzione di prevenire recessi e scioglimenti anticipati insufficientemente meditati ed inutilmente costosi.

Infine, le maggiori criticità cadono sulle circostanze che vanno a menomare o estinguere l'Ente: ci si riferisce al recesso unilaterale e alla messa in liquidazione dell'Unione. Ciò in ragione del fatto che le disposizione che regolano il recesso e lo scioglimento possono esplicare la propria funzione su uno o più dei seguenti livelli:

- 1) la dissuasione da decisioni ablative affrettate da parte dei Comuni membri;
- 2) il supporto alla stabilità operativa dell'Ente *in bonis*, proprio in ragione dell'adeguata tutela in caso di recesso/scioglimento anticipato;
  - 3) l'efficace regolazione del recesso/scioglimento.

Le previsioni riconducibili al punto 1 sono tipicamente quelle sanzionatorie per il recesso anticipato, ma anche quelle che prescrivono un più o meno ampio anticipo del relativo provvedimento rispetto agli effetti.

Probabilmente le più interessanti sono le disposizioni ascrivibili al punto 2, e le più importanti tra esse quelle inerenti il personale. Se le amministrazioni elettive sono chiamate a conferire all'Unione indirizzi e prospettive, la dimensione operativa e lo svolgimento dell'istruttoria procedimentale di settore nelle singole materie toccano ovviamente al personale:

alla luce di questo primo approdo, la serenità dello stesso è evidentemente uno degli equilibri di rilievo in un'Unione funzionale.

Detto fattore viene in gioco in uno dei passaggi più rilevanti e delicati della vita di un'Unione di Comuni: il conferimento del personale. La corretta e puntuale previsione delle condizioni atte a garantire a tutto il personale il riassorbimento entro il Comune di provenienza (o altro dei Comuni membri), in caso di recesso o scioglimento anticipato, è ordinariamente una condizione indefettibile per contenere gli effetti di per sé complessi di tale passaggio.

Per ottenere tale scopo, occorre innanzitutto una disposizione generale (la quale potrebbe assumere, ad es., il seguente tenore: «Il personale a tempo indeterminato eventualmente conferito dai Comuni aderenti è riacquisito all'organico dei rispettivi Enti di provenienza all'apertura della liquidazione, nel rispetto della normativa vigente e dei C.C.N.L. di comparto»), che però trovi completamento in più puntuali prescrizioni atte a renderla attuabile de iure condito, nello Statuto o nei provvedimenti che dispongono il conferimento. A tal fine, si potrebbe pensare di introdurre in Statuto formulazioni omologhe alla seguente: «Gli oneri per l'impiego del personale dipendente dell'Unione di Comuni proverranno dalle risorse degli Enti membri conferenti, anche al fine della conservazione della rispettiva capacità di spesa di personale ai sensi e per gli effetti della vigente normativa in caso di futuro rientro del personale conferito, e saranno trasferiti al bilancio dell'Unione che li gestirà nel rispetto dei contratti e della normativa in vigore»).

Altra materia che può essere utilmente regolata rispetto al caso di recesso/scioglimento, per un corretto funzionamento *in bonis* è la gestione della digitalizzazione, ed in particolare degli eventuali *server*, delle licenze *software* e soprattutto degli archivi digitali di dati.

In una materia nella quale la norma è condannata ad invecchiare rapidamente, quanto alla tecnologia cui si riferisce, una pur sintetica regolazione statutaria appare condizione minima di legittimità per operare con tali strumenti rispetto allo scioglimento, sicché potrebbe rivelarsi utile introdurre disposizioni in materia, del tenore della seguente: «In caso di scioglimento dell'Unione, gli archivi informativi dell'Unione [...] rimangono affidati al Comune ove l'Unione ha sede al momento dello scioglimento, che ne assume e prosegue la cura ai sensi della normativa vigente»; allo stesso modo, per quanto attiene al recesso, si potrebbe prevedere che: «In caso di recesso di un Comune, ad esso viene fornita copia integrale di ogni archivio dati la cui separazione sia tecnicamente impraticabile, inerente il periodo per il quale detto Comune ne sia stato membro, come formato e conservato ai sensi della normativa vigente e del C.A.D.; il Comune uscente si astiene da usi impropri dei dati inerenti gli altri Enti partecipanti all'Unione di tali archivi, che si impegna a detenere indivisi per meri motivi tecnici e per i soli usi consentiti dalle norme di settore ed esclusivamente allo scopo di garantire la continuità operativa dell'Ente».

Proprio la presenza di una minima disciplina del destino di un archivio digitale di dati – difficilmente, oppure *tout court* non separabile – ne rende pienamente legittima la creazione ed

utilizzazione, in considerazione delle molteplici responsabilità e prescrizioni normative inerenti la materia dell'ICT nelle Unioni di Comuni (cfr., ad es., conservazione, titolarità, accessibilità, riservatezza, sicurezza etc.).

In merito all'ultimo *genus* dei tre sopra individuati, qualche considerazione pare conferente anche riguardo alle disposizioni inerenti squisitamente lo scioglimento e la liquidazione dell'Unione.

Merita condivisione e apprezzamento innanzitutto la tendenza rilevata dallo studio ad un crescente scrupolo nella redazione di tali prescrizioni, sia in Statuto così come nei provvedimenti dispositivi della liquidazione. Pare opportuno sottolineare un aspetto forse ovvio: il provvedimento che dichiara l'apertura della liquidazione determina la cessazione di tutti gli organi dell'Unione di Comuni ed il subentro del liquidatore in tutte le facoltà preordinate a determinare la successione a titolo universale dei Comuni membri. Vero è che anche sulla natura della liquidazione dell'Unione dei Comuni, in assenza di disposizione specifica, è rimasto spazio per più di una ricostruzione sistematica ma non pare ipotizzabile una prospettiva alternativa coerente sul punto predetto.

Ciò evidenzia due snodi rilevanti, che pure si è riscontrato in passato non sempre acquisiti:

- a) gli organi dell'Unione devono esprimere e provvedere a tutto quanto ritengono e sono tenuti entro il suddetto provvedimento, e possibilmente evitare di emanare provvedimenti successivi di legittimità quantomeno dubbia;
- b) la funzione, il ruolo, i rapporti e le vicende della figura del liquidatore vanno regolati con la massima cura, stante il ruolo cruciale in cui esso si viene a trovare e l'impossibilità di intervenire dopo che lo stesso è stato nominato, se non nei limiti delle regole precedentemente poste.

È, ad esempio, ipotizzabile la previsione di una norma in grado di evitare lo stallo che determinerebbe un impedimento del liquidatore, talché si potrebbe sancire che: «in caso di dimissioni o impossibilità sopravvenuta del liquidatore successivamente alla messa in liquidazione dell'Unione e prima della conclusione dell'incarico affidatogli ai sensi del presente Statuto, della legge, e della delibera di liquidazione del Consiglio dell'Unione, i Consigli dei Comuni aderenti al momento della messa in liquidazione designano concordemente il nuovo liquidatore; in mancanza, provvede la Prefettura – Ufficio Territoriale di Governo», ma non sarebbe peregrino codificare, altresì, l'evento di una possibile insorgenza di contenzioso con il medesimo.

Alla luce di esperienze non soddisfacenti, appare imprescindibile una chiara previsione del compenso del liquidatore, possibilmente correlato a un disciplinare d'incarico che individui alcuni punti cardine delle modalità di esercizio della funzione, ed accorte disposizioni in merito ai tempi della liquidazione, al fine di evitarne pericolose e spiacevoli (nonché spesso costose) dilatazioni.

L'esperienza insegna altresì a disciplinare attentamente, nel provvedimento di liquidazione o nel disciplinare d'incarico del liquidatore, le modalità con le quali quest'ultimo possa avvalersi di collaboratori, la continenza dei relativi oneri nell'incarico (onnicomprensività del compenso del liquidatore), e soprattutto dei rapporti col personale (in particolare della ragioneria) che ha gestito l'Unione, al fine di evitare al contempo impropri aggravi di lavoro sul personale interno (di almeno uno dei Comuni dell'Unione in liquidazione) ovvero modalità di incarico o collaborazione col liquidatore non in linea con le prescrizioni del D. Lgs. n. 165/2001.

# CAPITOLO 5. Verso una "modellazione" dell'autonomia statutaria delle Unioni di Comuni. Le ipotesi per uno Statutotipo

#### 5.1 Premessa metodologica

Dall'esame delle disposizioni statutarie delle Unioni di Comuni della regione Lombardia emerge una moltitudine di soluzioni normative sui temi della *governance*, del recesso, dell'esercizio delle funzioni programmatorie e dello scioglimento, assai differenziate tra loro e talora in qualche misura lacunose o eccessivamente generiche. Parimenti, in altri casi è dato riscontrare formulazioni particolarmente felici o innovative, sovente determinate dall'applicazione professionale e dalla "capacità predittiva" dei Segretari di Unione <sup>80</sup> impegnati nella redazione degli Statuti, oppure dovute a precedenti esperienze disaggregative, a partire dalle quali si è successivamente ritenuto di intervenire direttamente sulla legge fondamentale dell'Unione di Comuni, recependo nello Statuto quanto, se fosse stato previsto con congruo anticipo, avrebbe evitato l'evento estintivo o, quantomeno, ne avrebbe alleviato le conseguenze.

In ogni caso, al di là della qualità intrinseca degli Statuti, sarebbe opportuno che la Regione fornisse alcune indicazioni di principio atte a delineare canoni predeterminati utili ad evitare, per un verso, lacune disciplinatorie e, per altro verso, possibili controversie derivanti da contrapposte interpretazioni del dettato normativo, tra i singoli Municipi e l'Unione di Comuni.

Allo scopo di conseguire l'obiettivo di offrire ai Comuni una linea razionale e coordinata per la formulazione degli Statuti delle Unioni, in particolare, sarebbe opportuno che la Regione formulasse uno Statuto tipo. I principi cui potrebbe informarsi lo Statuto tipo, in relazione alle tematiche sopra evidenziate, potrebbero esser quelli brevemente illustrati, senza alcuna pretesa di completezza, nelle pagine seguenti.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Per i quali vale, salve disposizioni di dettaglio che non è il caso di richiamare in questa sede, la disciplina prevista per i Segretari comunali. Sul punto, sia consentito il richiamo a F.C. RAMPULLA, *Il ruolo del Segretario comunale tra legislazione e managerialità*, in *Il Politico*, 2, 2000, pp. 311 ss.

#### 5.2 La governance

A fronte delle molteplici e differenziate soluzioni adottate negli Statuti – qualificate nei capitoli precedenti<sup>81</sup> come il "modello di Sindaci", il "modello dei consiglieri" ed il "modello ibrido" – è opportuno indicare come più ragionevole una scelta di modello che coniughi rappresentatività ed efficienza.

Esso dovrebbe esser funzione della massima rappresentatività dei singoli Comuni in seno all'Assemblea, salvo i casi particolari di Comuni di medie dimensioni in cui i Sindaci non possano, a causa degli impegni d'ufficio, attendere efficacemente alle funzioni dell'Unione. L'Assemblea, quindi, dovrebbe esser costituita dai Sindaci dei Comuni, con l'eccezione dei Municipi che abbiano una dimensione superiore ad una determinata soglia demografica, nel qual caso la rappresentanza del singolo Municipio potrebbe esser affidata ad un Assessore, designato dalla Giunta.

Una volta delineata la composizione dell'Assemblea, è opportuno prender posizione sulla Presidenza della stessa: per ragioni di equilibrio tra i poteri degli organi e di garanzia del corretto funzionamento dell'organo assembleare è preferibile che la presidenza dello stesso sia affidata a un soggetto diverso dal Presidente dell'Unione, eletto, con maggioranza qualificata, dall'Assemblea tra i propri componenti.

Anche la tematica della rappresentanza delle minoranze dei singoli Comuni costituisce, dato il vincolo legislativo in tal senso, un passaggio statutario obbligatorio non sempre rispettato nella prassi. La soluzione più razionale dovrebbe esser costituita dalla designazione, concordata tra le minoranze dei Comuni aderenti all'Unione, di una percentuale dei componenti l'Assemblea definita in Statuto: ad esempio, 1/5 del consiglieri dell'Unione potrebbero essere assegnati alle minoranze consiliari.

Per quel che concerne le modalità di votazione in Assemblea è opportuno stabilire la regola del voto ponderato rispetto alla consistenza demografica dei singoli Municipi partecipanti all'Unione, nel senso che i rappresentanti degli stessi abbiano, nell'espressione del voto, un peso differenziato, stabilito in un'apposita tabella allegata allo Statuto. Metodiche differenti non terrebbero conto sia dei principi della democraticità delle rappresentanze in seno all'Unione, che degli aspetti funzionali relativi al "peso" dei singoli Comuni nell'assunzione delle decisioni amministrative.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> Cfr., ad. es., *supra*, cap. III, parr. 2 e 5, relativo alla *governance* delle Unioni di Comuni nella provincia di Bergamo.

I metabolismi delle cariche assegnate ai singoli Comuni, potrebbero esser risolti, a livello dell'Assemblea dell'Unione, inserendo negli Statuti la clausola della *prorogatio*, per 45 giorni, dei componenti in carica, sino al subentro dei nuovi amministratori dei singoli Comuni. Ovviamente, nel caso di Comuni commissariati il rappresentante del Comune sarà il commissario od il suo vice.

La composizione della Giunta dell'Unione, nel numero dei componenti previsti per i Comuni di pari dimensioni demografiche, dovrebbe seguire le normali regole di investitura assembleare, prescritte dal TUEL, proprie delle Giunte comunali. Egualmente, per quanto concerne il Presidente dell'Unione è doveroso adottare le regole, disposte dal TUEL, per l'elezione del Sindaco di Comuni di pari dimensione. Le attribuzioni dell'Assemblea, della Giunta e del Presidente dell'Unione dovrebbero seguire lo schema delle rispettive competenze proprie dei Comuni.

Infine sarebbe opportuno delineare le modalità di sfiducia nei confronti del Presidente e dei singoli componenti la Giunta, inserendo negli Statuti l'istituto della sfiducia costruttiva, in modo da evitare jati di potere negli organi dell'Unione di Comuni.

Da ultimo, si deve affrontare il tema delle conseguenze delle dimissioni del Presidente dell'Unione e dei componenti la Giunta unitamente a quello della cessazione volontaria o per fine mandato ovvero per sfiducia dalle cariche comunali. Nell'un caso, come nell'altro, sarebbe opportuno prevedere che i dimissionari ed i cessati dalle cariche comunali restino, per 45 giorni, nelle posizioni occupate per l'ordinaria amministrazione e comunque sino alla designazione dei sostituti.

## 5.2.1. Flessibilità delle soluzioni ed esigenze di equilibrio nel rapporto tra organi

La disciplina statutaria della *governance* delle Unioni di Comuni, come si è anticipato nel paragrafo precedente, da un lato, presiede al corretto funzionamento degli organi dell'Ente locale e, dall'altro, pone le basi per la stabilità dell'assetto apicale politico dell'Unione: tale stabilità<sup>82</sup>, infatti, costituisce un fattore da considerarsi necessitato ai fini dell'uniformità degli

<sup>82</sup> Cfr. la definizione di tenore politologico offerta supra, cap. III, par. 3.2.5., ai sensi della quale «con "stabilità" intendiamo uno stato di cose secondo cui: in primo luogo, le componenti comunali dell'Unione danno vita ad una dialettica democratica sana e produttiva, utile ad arginare le spinte centrifughe e le velleità di recesso; ed in secondo luogo, il governo dell'Unione, le cui istituzioni politiche devono essere

indirizzi, presenta evidenti ricadute sul buon funzionamento degli Uffici e riesce comunque indispensabile ai fini della tenuta complessiva, nel tempo, del progetto di gestione associata.

Tuttavia, si può porre utilmente l'attenzione su almeno tre aspetti, tra quelli compendiati in precedenza, tali da caratterizzarsi per il notevole grado di incisività sulle dinamiche propriamente afferenti alla *governance* dell'Unione di Comuni: ci si riferisce alla disciplina relativa agli organi di governo, alla durata dei suddetti organi e all'istituto della *prorogatio*<sup>83</sup>.

Per quanto attiene alla disciplina degli organi, le conseguenze delle scelte statutarie si riflettono sulla meccanica che si viene a creare tra gli organi stessi dell'Unione nonché sui relativi equilibri, anche di potere, mentre la durata degli organi stessi incide in modo significativo sulla capacità di approntare politiche pubbliche di lungo periodo a presidio dello sviluppo locale e dell'erogazione dei servizi di maggiore complessità. Da ultimo, l'istituto della *prorogatio* condiziona sensibilmente la continuità dei lavori e la funzionalità intrinseca dell'Unione, soprattutto con riferimento alle materie nelle quali occorre che i decisori politici possano dispiegare la propria funzione esprimendo l'opzione verso le diverse soluzioni di loro competenza.

Se la disciplina degli aspetti menzionati si fonda su queste premesse, possiamo immaginare una "modellazione" ulteriore dei corrispondenti istituti e per immediata conseguenza delle disposizioni statutarie, informata alle seguenti soluzioni.

Muovendo dal primo aspetto, concernente la disciplina degli organi, si è espresso nel paragrafo precedente il favore verso il principio di massima rappresentatività dei singoli Comuni in seno all'Assemblea. Si è proposto un modello di Assemblea presieduta da soggetto diverso dal Presidente dell'Unione, ove almeno 1/5 del consiglieri dell'Unione potrebbero essere assegnati per Statuto alle minoranze consiliari su concorde designazione da parte delle minoranze dei Comuni aderenti. I connotati di rappresentatività delineati risulterebbero mediati – nel modello proposto – dalla possibile previsione nello Statuto dell'Unione di un consesso composto dai (soli) Sindaci dei Comuni, salva la possibilità di affidare la carica ad un assessore per i Comuni di medie dimensioni.

Tale possibile opzione esprime un assetto particolarmente semplice delle relazioni tra poteri, in cui gli esecutivi dei Comuni aderenti all'Unione entrano direttamente a far parte sia nella Giunta dell'Ente che nell'Assemblea dello stesso: in questo modo, si dovrebbe assicurare

costantemente operative e funzionali – di qui l'importanza della *prorogatio* – riesce ad incidere sul contesto sociale, adempiendo alle finalità efficientiste dell'Unione».

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> Sono queste, peraltro, le principali tematiche rispetto alle quali è stata approntata, nei capitoli precedenti, un'analisi propedeutica alla successiva estrapolazione di modelli.

l'uniformità degli indirizzi, la snellezza nell'attuazione del programma di governo ed una certa incisività nell'approntare politiche pubbliche, frangente che negli Enti di secondo livello riesce assai auspicabile atteso il loro carattere strumentale rispetto all'esercizio di funzioni amministrative in origine intestate ai singoli Municipi.

Contestualmente, affidando la Presidenza dell'Assemblea a soggetto diverso dal Presidente dell'Unione si facilita, per altro verso, la necessaria cooperazione tra le Amministrazioni comunali aderenti. Tale aspetto non appare secondario, specie laddove si ritenga che la cooperazione in seno all'Unione possa rivelarsi prodromica rispetto alla sperimentazione di successivi procedimenti di fusione tra i Comuni interessati: in un simile modello, gli esecutivi dei Comuni aderenti si troverebbero a svolgere una funzione tanto mirata quanto estesa, sicché la combinazione tra ruolo degli esecutivi comunali e durata minima decennale dell'Unione (la quale potrebbe estendersi per Statuto, ad esempio, anche a 15 anni) favorirebbe la costituzione dell'ambiente organizzativo ed amministrativo ideale a fungere da "incubatore" dell'eventuale, successivo, procedimento di fusione di Comuni.

Tuttavia, occorre sottolineare come l'Unione di Comuni costituisca un Ente locale a tutti gli effetti, benché di secondo grado quanto a rappresentanza politica e connotato da un'autonomia statutaria derivata<sup>84</sup>. Tale frangente costituisce il punto di forza dell'Unione di Comuni, trattandosi di un Ente locale connotato dalla perdurante tensione verso l'elasticità e la flessibilità delle soluzioni, tanto in quanto dotato di una propria autonomia eppure destinatario di scarne e talora lacunose prescrizioni normative.

Per questa ragione, nell'attagliarsi alle più svariate condizioni politiche, amministrative e territoriali grazie all'autonomia statutaria di cui gode, nulla vieta che l'Unione di Comuni si doti di disposizioni statutarie diverse da quelle suggerite, eppure egualmente funzionali, anche in ordine alla composizione dell'Assemblea.

Soprattutto in realtà connotate da una maggiore dispersione territoriale e dal coinvolgimento di Comuni parcellizzati in frazioni o borgate dalla forte identità storica, nonché dalla compresenza di parecchi Enti locali nel Consiglio dell'Unione, si potrebbe sperimentare un diverso modello di composizione dell'organo assembleare tale da ricomprendere, oltre ai Sindaci (i quali si ritiene che debbano comunque partecipare), anche i consiglieri dei Comuni aderenti, secondo quello che abbiamo definito come il modello dei Sindaci e dei consiglieri<sup>85</sup>,

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> Sul punto, cfr. *supra*, cap. I.

Altrimenti denominato come "modello ibrido" *supra*, cap. III nell'ambito dei casi-studio, in quanto coniuga, per l'appunto, la presenza dei Sindaci con quella dei consiglieri. Questo modello è stato preferito

seppur con una limitata rappresentanza comunale preordinata ad evitare di riprodurre le dinamiche dei Consigli comunali all'interno del Consiglio dell'Unione.

In tale modello, l'equilibrio tra i cosiddetti *checks and balances* potrebbe essere garantito da un ruolo più forte del Presidente dell'Unione di Comuni, da dispiegarsi eventualmente anche rispetto all'Assemblea<sup>86</sup>, in modo che vi sia una guida unitaria in grado di mediare le diverse istanze in essa rappresentate. Per la stessa ragione, rispetto a tale modello la rappresentanza delle minoranze potrebbe essere garantita dalla presenza di almeno un consigliere di minoranza per ogni Comune aderente, modulando di caso in caso, ovviamente in senso ascendente, la percentuale di rappresentanza assembleare ad esse destinata<sup>87</sup>. Si trattarebbe, ovviamente, di un modello teso ad assicurare una maggiore dialettica tra tutte le componenti, quindi leggermente più distante dal carattere strumentale al mero esercizio di funzioni amministrative in forma associata cui naturalmente si rivolge il c.d. "modello dei Sindaci". Tuttavia, nelle realtà rispetto alle quali il "modello dei Sindaci" precedentemente proposto fosse completamente "indigesto" ai Comuni interessati – anche a causa delle differenti identità a loro volta contemperate nei singoli Municipi – una simile soluzione consentirebbe comunque di accedere all'esercizio in forma associata di funzioni e servizi, salvo incidere solo successivamente sugli equilibri della *governance* per assicurare una maggiore unitarietà degli indirizzi.

Peraltro, dall'analisi degli Statuti sono emerse anche alcune buone prassi intese ad assicurare momenti di partecipazione della componente comunale, o parte di essa, all'attività dell'Unione di Comuni, in un'ottica di confronto collaborativo e funzione notiziale rispetto agli indirizzi e alle politiche pubbliche dell'Unione, nonché di migliore coordinamento interno agli Uffici a fini propulsivi o consultivi.

Si situa in questa prospettiva, ad esempio, l'istituto della "Conferenza degli Assessori comunali" nella quale gli amministratori competenti per materia presso ciascun Comune aderente possono confrontarsi alla presenza del Responsabile di servizio dell'Unione e del

agli altri possibili, ad esempio, dall'Unione Asta del Serio, dall'Unione Media Val Cavallina e dall'Unione della Presolana.

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Cfr., ad es., la disciplina dell'Unione Asta del Serio, la quale prevede che l'Assemblea dell'Unione sia presieduta da un Presidente eletto nel suo seno ma che, in caso di mancata elezione, tale ruolo possa essere ricoperto dal Presidente dell'Unione di Comuni.

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Si pensi al caso dell'Unione Almè e Villa d'Almè, la quale prevede tre consiglieri di minoranza su dieci per entrambi i Comuni.

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> Cfr. l'art. 24 dello Statuto dell'Unione Ovest Lago Varese, ai sensi del quale: «1. Si possono istituire le Conferenze degli Assessori comunali, per ciascuno dei servizi in cui si articola l'organizzazione dell'Unione o di futuro interesse, costituito dagli assessori dei comuni partecipanti delegati nelle materie, dal responsabile di servizio dell'Unione e dal componente della Giunta dell'Unione delegato dal presidente per le materie attribuite quale organismo propulsivo e consultivo per la gestione delle funzioni e dei servizi conferiti all'Unione. 2. Le Conferenze degli Assessori sono convocate dal Presidente o dai componenti la Giunta delegati alla materia».

componente della Giunta dell'Unione delegato per materia (o, aggiungiamo noi, per progetto, nel caso di conferimento di deleghe a progetto aventi carattere puntuale), circa le dinamiche di esercizio di una determinata funzione o servizio.

Con lo stesso spirito, sebbene assistito da una esigenza meno tecnicistica e maggiormente democratica, l'Unione delle Torri<sup>89</sup> e l'Unione dei Castelli Morenici (provincia di Mantova) prevedono la possibilità di convocare in Consiglio generale tutti i Consigli Comunali dei Comuni aderenti. Questa sensibilità verso la partecipazione della componente comunale nella sua interezza al governo dell'Unione di Comuni riesce ammirevole e, probabilmente, assai funzionale al mantenimento della stabilità. In questa sede infatti, il Presidente dell'Unione riferisce dell'attività svolta dall'Ente locale recependo, al contempo, anche nuove proposte ed istanze particolaristiche provenienti dai Comuni associati. Tale istituto probabilmente, se utilizzato cum grano salis - cioè evitando abusi nella ripetizione delle convocazioni o strumentalizzazioni in ordine alla circostanze di utilizzazione - potrebbe rappresentare il "collante istituzionale" propedeutico alla creazione di un'identità condivisa, la cui mancanza potrebbe porsi all'origine del recesso di alcuni Comuni. Con queste implicazioni, la possibilità di convocazione di un Consiglio generale dei Consigli Comunali dei Municipi aderenti potrebbe esser contemplata nella gran parte degli Statuti delle Unioni di Comuni senza particolari controindicazioni, dal momento che non andrebbe ad impattare sulle classiche dinamiche tra organi.

Inoltre, vale la pena di soffermarsi su un terzo elemento che potrebbe fungere da contraltare alla (eventuale) limitata rappresentanza comunale in seno al Consiglio, che attiene alle modalità di convocazione dell'Assemblea<sup>90</sup>. In particolare, si potrebbe riconoscere la possibilità a più soggetti di richiedere la convocazione del Consiglio, secondo un approccio flessibile e condizioni procedurali semplici ma ben disciplinate. In questo senso, il fatto che possano richiedere la convocazione del Consiglio, ad esempio, sia i Sindaci, che la Giunta che un quinto dei membri del Consiglio risulterebbe sicuramente funzionale al coinvolgimento attivo di tutte le componenti dell'Unione di Comuni.

Venendo alle vicende delle cariche, segnatamente del Presidente dell'Unione, si è già accennato nel paragrafo precedente alla possibilità di recepire negli Statuti l'istituto della c.d.

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> Cfr. l'art. 18 dello Statuto dell'Unione delle Torri, ai sensi del quale: «Il Presidente dell'Unione, d'intesa con i Sindaci, può proporre la convocazione in Consiglio generale dei Consigli Comunali dei Comuni aderenti per riferire dell'attività svolta dall'Unione stessa, per recepire eventuali istanze o proposte e per la discussione di altri argomenti».

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> Le modalità di convocazione del Consiglio sono disciplinate come indicato in molti Statuti sia delle Unioni di Comuni della provincia di Mantova che di Brescia.

sfiducia costruttiva. In verità, adottanto la sfiducia costruttiva<sup>91</sup> si innova significativamente rispetto al regime ordinario previsto per i Comuni e le Province, nell'evidente tentativo di assicurare una maggiore stabilità o, comunque, una certa continuità all'azione degli organi. Peraltro l'istituto in parola consente di comporre esigenze funzionali a speculari necessità di responsabilità politica, giacché alla votazione della sfiducia occorre accompagnare il nominativo del probabile sostituto nella carica sfiduciata.

Quanto alla durata delle cariche sono molteplici le soluzioni accolte negli Statuti, sicché in alcuni di questi si è stabilito di approntare una turnazione annuale del Presidente e della Giunta. Per vero, si ritiene che almeno rispetto all'esecutivo debbano essere valorizzate istanze di stabilità (interna) e di continuità, tali per cui riesce senz'altro preferibile l'impostazione per la quale il Presidente e la Giunta debbano durare in carica tre anni, così da permettere loro di svolgere una programmazione economico-finanziaria e funzionale almeno di medio periodo.

Il peculiare ruolo dell'Assemblea, invece, suggerisce la strutturazione della stessa quale organo permanente *tout court*. Tuttavia, nelle realtà maggiormente robuste e di dimensioni superiori alla media lombarda, potrebbe verisimilmente accadere che nel corso di un mandato vi sia il passaggio di uno o più consiglieri da un gruppo consiliare all'altro. Allo scopo di fronteggiare tale situazione peculiare, pure suscettibile di minare potenzialmente gli equilibri realizzatisi all'interno del Comune e quindi dell'Unione, si potrebbe adottare la soluzione mutuata dall'art. 14 dello Statuto dell'Unione della Valtenesi, il quale dispone che nel caso in cui un consigliere dell'Unione confluisca, in seno al proprio Consiglio comunale, in un gruppo consiliare diverso da quello originario, possa essere sostituito dallo stesso Consiglio comunale con altro omologo componente, al fine di mantenere invariato il rapporto tra maggioranza e minoranza.

Da ultimo, come anticipato, allo scopo di preservare la stabilità dell'Ente locale giova rimarcare l'indispensabilità di un'apposita previsione nello Statuto in ordine all'istituto della *prorogatio*. Si è già detto<sup>92</sup> della necessità di assicurare una *prorogatio* per 45 giorni dei componenti degli organi in carica e, comunque, sino al subentro dei nuovi amministratori dei singoli Comuni. Al di là di tale prima indicazione, occorre conservare in particolar modo la continuità delle funzioni del Presidente dell'Unione di Comuni. A tal fine potrebbero estendersi alcune soluzioni già mutuate dagli Statuti, secondo le quali, ad esempio, una volta sancito in Statuto il principio in ragione del quale ogni causa di cessazione dalla carica di Sindaco determina, appena divenuta efficace, la cessazione di diritto dalla carica di Presidente dell'Unione o di componente della Giunta, sia parimenti stabilito che, nel caso menzionato, le

<sup>92</sup>V., *supra*, paragrafo precedente.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Ad esempio, le Unioni Media Val Cavallina e Asta del Serio hanno adottato il modello della sfiducia costruttiva, basato su una mozione di sfiducia, approvata dalla maggioranza assoluta dei consiglieri, contenente il nominativo del nuovo candidato Presidente e dei nuovi assessori.

funzioni di Presidente siano assunte dal Vice-Presidente dell'Unione ovvero, assecondando altra formulazione, dal Sindaco del Comune di maggiori dimensioni in funzione vicaria.

Volendo, in definitiva, proporre una prima e scarna "modellazione" delle possibili soluzioni adottabili astrattamente nello Statuto in ordine alla *governance* delle Unioni di Comuni, seppur con le accortezze e le implicanze poc'anzi dichiarate, potremmo immaginare l'assetto seguente.

**Tabella 5.1-** Modellazione dei principali istituti di rilievo afferenti alla governance delle Unioni di Comuni

<b>Tabella 5.1-</b> Modellazione dei principali istituti di rilievo afferenti alla governance delle Unioni di Comun				
	Modello Proposto in tema di <i>Governance</i>			
Modello di composizione dell'Assemblea	Modello dei Sindaci oppure Modello Sindaci + Consiglieri (ibrido) con una limitata rappresentanza comunale			
Minoranze	1/5 del consiglieri dell'Unione oppure Uno (o più) rappresentanti delle minoranze per Comune			
Modelli di composizione della Giunta	Modello Presidente + Sindaci per la Giunta			
Modello di elezione del Presidente dell'Unione	Sfiducia costruttiva (rapporto di fiducia Consiglio-Presidente)			
Durata del Consiglio dell'Unione	Il Consiglio si rinnova ad ogni elezione amministrativa			
Durata degli organi di governo: Presidente e Giunta	Il Presidente e la Giunta in carica per tre anni			
In caso di elezioni amministrative	Prorogatio			
In caso di dimissioni o decadenza del Presidente dell'Unione	Prorogatio + Vice-Presidente o Sindaco del Comune maggiore			
In caso di decadenza o dimissioni da consigliere comunale o da consigliere dell'Unione	Nomina nella seduta immediatamente successiva			
Mozione di sfiducia costruttiva	Sì			
Consiglio generale dei Consigli Comunali dei Comuni aderenti e Conferenza degli Assessori comunali	Sì			

Fonte: nostra elaborazione.

#### 5.3 L'esercizio delle funzioni programmatorie

Gli Statuti delle Unioni di Comuni che hanno il più robusto "pacchetto" di funzioni presentano una serie di disposizioni implicitamente riferibili alla partecipazione dei singoli Municipi, alle attività pianificatorie dell'Unione ed alle connesse competenze degli Uffici Tecnici.

Ad esempio l'art. 17, comma 2, lett. d) dello Statuto dell'Unione della Presolana prevede che le funzioni relative all'urbanistica-edilizia ed alla partecipazione alle pianificazioni territoriali sovracomunali siano intestate all'Unione stessa, ma senza individuare il ruolo partecipativo dei singoli Municipi ed omettendo di specificare se le competenze inerenti la fase discendente del PGT, gli assensi edilizi e la vigilanza ed i provvedimenti conseguenti sulle attività edificatorie, siano o meno attribuite all'Ufficio Tecnico dell'Unione.

L'art. 28 del medesimo Statuto prescrive, per vero, che «qualora l'Unione intenda adottare atti di particolare rilevanza sociale o comunque di grande interesse pubblico [...]» può promuovere il confronto e la consultazione con i singoli Municipi facenti parte dell'Unione. Parrebbe una disposizione, ancorché meramente potestativa, atta a favorire la partecipazione dei Comuni alle attività pianificatorie, così come l'implicita competenza relativa alla fase discendente del PGT può integrare le competenze in materia dell'Ufficio Tecnico dell'Unione.

Tuttavia la genericità della disposizione non implica la necessarietà della partecipazione, per un verso e, per altro, la leale collaborazione dell'Ufficio Tecnico dell'Unione con i tecnici dei Comuni, ai fini sia della fase ascendente che di quella discendente della pianificazione e della sua attuazione, nonché alle attività inerenti i lavori pubblici.

Parimenti lo Statuto dell'Unione Terrae Nobilis prevede, da un lato, la funzione pianificatoria urbanistica-edilizia e la partecipazione alle pianificazioni territoriali di livello sovracomunale e, dall'altro, quella inerente lo Sportello Unico per le attività produttive (v. art. 14, comma 1, lett. d) e comma 2 lett. a)). Anch'esso però omette di indicare espressamente il ruolo dell'Ufficio Tecnico, la tipologia della partecipazione dei singoli Municipi alle attività pianificatorie e le competenze in ordine alla fase discendente del PGT.

Purtuttavia, lo Statuto contempla alcune disposizioni utili per favorire la partecipazione, quale quella contenuta nel comma 3 dell'art. 14 che prevede che i Comuni, facenti parte dell'Unione, conservino i poteri di indirizzo di cui all'art. 42 del D. Lgs. n. 267 del 2000 e s.m., nonché nel comma 1 dell'art. 42, il quale prescrive che l'Unione favorisca la partecipazione dei

portatori di interessi, ivi dunque compresi anche i singoli Comuni, ed utilizzabili ai fini dell'individuazione del ruolo dei Municipi in sede pianificatoria.

Però, è evidente che la non specificità delle ricordate previsioni statutarie si presenti del tutto insufficiente a delineare correttamente i lineamenti procedimentali delle attività pianificatorie ed il ruolo dell'Ufficio Tecnico dell'Unione nella fase ascendente e discendente del PGT e nel supporto alla Centrale Unica di Committenza, nonché nell'identificare la collaborazione con i tecnici dei singoli Municipi. È, peraltro, del tutto pacifico che l'Ufficio Tecnico dell'Unione abbia competenze anche in tema di lavori pubblici, per i quali dovrebbero prevedersi snodi procedimentali in ordine alla leale collaborazione con i tecnici dei Municipi in cui si realizzano le opere.

Il terzo Statuto, utilizzato a titolo esemplificativo, è quello dell'Unione della Valtenesi il quale prevede, tra le funzioni da esercitarsi da parte dell'Unione stessa, quelle della pianificazione commerciale e dello Sportello Unico delle Attività Produttive (v. comma 2 lett. b) e d) dell'art. 8), ampliabili, però, ad altre funzioni e segnatamente a quelle in tema di pianificazione urbanistico-edilizia, secondo quanto disposto, ai fini delle contribuzioni regionali, dal Regolamento n. 2 del 2009, secondo il procedimento contemplato nell'art. 19.

Stante questo impianto statutario, non è chiaro quale sia la partecipazione dei Comuni alle scelte pianificatorie e quale sia il ruolo dell'Ufficio Tecnico nella fase discendente delle pianificazioni, nella collaborazione con la Centrale Unica di Committenza e negli snodi procedimentali ai fini della leale collaborazione con i tecnici municipali.

Parimenti non sono esplicitate le competenze dell'Ufficio Tecnico dell'Unione per lo svolgimento delle attività inerenti i lavori pubblici e la collaborazione con i tecnici municipali dei Comuni in cui si eseguono le opere. Del tutto generica è la previsione dell'art. 25 in ordine alla collaborazione dei singoli Comuni alle attività dell'Unione.

Operata così questa sintetica ricognizione delle carenze e dei caratteri generici dei singoli Statuti utilizzati esemplificativamente si può tentare di suggerire qualche indicazione prospettica.

È del tutto evidente che dovrebbe esser prevista in Statuto dell'Unione una forma di procedimentalizzazione della partecipazione dei singoli Municipi alle attività pianificatorie dell'Unione, in modo da esplicitare puntualmente il ruolo dei Comuni.

Parimenti dovrebbero esser chiarite le competenze dell'Ufficio Tecnico nella fase ascendente ed in quella discendente del PGT ai fini di delineare correttamente la leale collaborazione con i tecnici comunali.

Accanto a quanto indicato, sarebbe quanto meno opportuno puntualizzare la partecipazione dei Comuni alle altre attività pianificatorie, quali la pianificazione commerciale, il piano della protezione civile, quello dei servizi di zona per il sociale e quello triennale delle opere pubbliche. Egualmente è necessario che gli Statuti delle Unioni definiscano chiaramente il ruolo del proprio Ufficio Tecnico in relazione alle varie attività relative ai lavori pubblici, ivi comprese le manutenzioni del patrimonio, ai fini di identificare la leale collaborazione con i tecnici comunali dei Municipi in cui si effettuano le opere.

Naturalmente questa sintetica ricognizione dell'esercizio partecipato delle attività pianificatorie, delle competenze dell'Ufficio Tecnico dell'Unione sia in fase ascendente che discendente dei piani e dei programmi e dei principi di leale collaborazione con i tecnici dei Municipi facenti parte dell'Unione, è stata sviluppata in riferimento agli aspetti salienti della tematica. sulle carenze disciplinatorie facendo perno degli Statuti esemplificativamente; tuttavia si tratta di carenze riscontrabili nella grande maggioranza degli Statuti delle Unioni di Comuni, che incidono marcatamente su una serie di attività particolarmente significativa e caratterizzante dell'attività dell'Unione e dei singoli Comuni associati.

#### 5.4 Il recesso

Il primo tema da affrontare quando si discorre in ordine alla disciplina del recesso è quello della durata temporale delle Unioni, nel senso che lo Statuto dovrebbe determinare un periodo di efficacia di adesione all'Unione di almeno 10-15 anni ed un vincolo a non recedere di almeno 5-10 anni. In tal modo, si darebbe all'Unione una stabilità temporale necessaria al corretto e duraturo esercizio delle funzioni associate, rese in buona parte obbligatorie dal Regolamento regionale n. 2 del 2009.

Il recesso anticipato dovrebbe esser accompagnato da sanzioni aventi la funzione dissuasiva dal ritiro di un singolo Comune dall'Unione. Il recesso dovrebbe esser deliberato dal Consiglio Comunale con maggioranza qualificata ed importare la sanzione del 50% dell'importo complessivo dei contributi regionali, risultanti dall'ultimo conto consuntivo dell'Unione, sino ad un massimo di importo previamente determinato.

Nel caso in cui un Comune decida di recedere da una singola funzione o da un singolo servizio, con delibera consiliare adottata a maggioranza qualificata, l'Assemblea dell'Unione

dovrebbe, con apposito atto, stabilire l'accollo economico a carico del Comune recedente, stimato in una quota parte delle passività e degli impegni contrattuali in essere e del personale addetto a quella funzione o servizio che dovrebbe tornare a prestare la sua opera presso il Comune di provenienza.

Ove il recesso dovesse comportare la perdita o la diminuzione dei contributi regionali, previsti dal Regolamento n. 2 del 2009, al Comune che abbia esercitato il recesso dovrà esser applicata, altresì, una sanzione calcolata con riferimento ai contributi perduti o diminuiti. Sarebbe quantomeno opportuno che, in tali evenienze, le sanzioni debbano essere assolte nell'esercizio immediatamente successivo a quello in cui è stato deliberato il recesso, con ovvie finalità dissuasive.

Il personale dei singoli Comuni che presti servizio nell'Unione, con qualsiasi forma di rapporto di lavoro, tornerà, in caso di recesso dall'Unione o da una funzione ovvero da un servizio, a svolgere le proprie mansioni presso il Comune di provenienza. In tal modo potrebbe darsi un assetto ordinato e coerente alla tematica considerata in vista della redazione, a cura della Regione, di uno Statuto tipo.

# 5.4.1. Ancora sul recesso dall'Unione di Comuni: variabilità delle soluzioni e conseguenze della scelta

Prima di focalizzare l'attenzione su alcuni degli aspetti specifici appena richiamati con riferimento alla disciplina statutaria del recesso dall'Unione di Comuni, occorre rimarcare quanto segue. Segnatamente, giova sottolineare come le Unioni di Comuni complessivamente analizzate sotto il profilo della disciplina in parola, siano difficilmente classificabili in un *ranking* capace di esprimere il grado di deterrenza delle soluzioni adottate.

Tale constatazione deriva dal fatto che le Unioni di Comuni hanno optato in concreto per scelte molto diverse tra loro: si ravvisano, infatti, casi di Unioni che hanno contemplato nello Statuto una sanzione di natura pecuniaria molto bassa e, contemporaneamente, una disciplina molto severa sugli oneri pluriennali in corso, sulle passività e sui diritti sul patrimonio dell'Unione e, per altro verso, Unioni che invece hanno operato la scelta diametralmente opposta, talora non prevedendo nulla in merito alla disciplina sui diritti del patrimonio e sulla responsabilità connessa alla rifusione delle spese già impegnate dall'Unione di Comuni.

Il panorama descritto consente, dunque, di formulare una prima riflessione. Infatti, molte possono essere le sanzioni pecuniarie o, comunque, di tenore economico-finanziario

contemplate negli Statuti con finalità di deterrenza e in questo campo l'autonomia statutaria può essere sfruttata al meglio proprio al fine di fissare in Statuto un accordo soddisfacente per tutte le amministrazioni coinvolte.

Tuttavia, la funzione di prevenzione verso la scelta di recedere può essere assolta anche con espedienti di ordine procedurale che, in taluni casi, potrebbero rivelarsi ben più efficaci dell'astratto computo del *quantum* da versare all'Unione in corrispondenza del recesso.

Infatti, a fronte di una disciplina molto rigida e vincolistica, potrebbe darsi che l'esborso cui si esporrebbe il Comune recedente fosse tale da non poter adempiere alla correlativa obbligazione pecuniaria: a rigor di logica, tale evenienza dovrebbe risultare scongiurata proprio dal fatto che, essendo previamente indicato un combinato di sanzioni robuste nello Statuto, difficilmente il Comune insoddisfatto della gestione in Unione dovrebbe giungere ad assumere tale decisione, con il rischio di esporsi oltre le proprie possibilità e disponibilità di bilancio<sup>93</sup>.

Tuttavia, immaginiamo che l'Amministrazione locale, anche a fronte di sanzioni cospicue, decida di prendere comunque la decisione più ardita, vale a dire quella di abbandonare la compagine dell'Unione di Comuni. Innanzi a tale scenario si aprirebbero conseguenze difficilmente prevedibili e, in ogni caso, componibili.

Potrebbe darsi, infatti, che il Comune non sia in grado di adempiere al versamento di quanto dovuto, sicché la sanzione predeterminata risulterebbe, nei fatti, inefficace; oppure potrebbe accadere che l'Unione di Comuni, di fronte al recesso di un singolo Comune (in procinto di dimostrarsi incapiente a cagione delle ingenti passività determinate dal recesso) decida, infine, di rinunciare a quanto di sua spettanza ovvero ad una parte della somma oppure, ancora, di insistere solo limitatamente ad alcune sanzioni. Tale decisione potrebbe palesarsi in alcune condizioni anche come strettamente necessitata, a fronte di altre convenzioni o partecipazioni in essere con il Comune che ha esercitato il recesso, ovvero in ragione di un senso di responsabilità verso le comunità interessate, solitamente costitutive di Enti limitrofi a quelli rimasti nell'Unione. Da ultimo, potrebbe accadere che le Amministrazioni coinvolte siano costrette ad

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Ad esempio, lo Statuto dell'Unione dei comuni della Presolana prevede una sanzione stabilita in misura pari al 50% dell'importo complessivo dei contributi regionali ordinari a sostegno dei servizi dell'Unione, risultanti dall'ultimo conto consuntivo dell'Unione approvato, fino ad un massimo di euro 30.000,00, con erogazione dell'importo complessivo entro il termine massimo di tre annualità. Con diversa soluzione, lo Statuto dell'Unione dei Comuni Asta del Serio prevede una sanzione di natura pecuniaria, a titolo di risarcimento, stabilita nella misura pari al 50% dell'importo complessivo dei contributi statali e regionali annui, risultanti dall'ultimo rendiconto di gestione approvato dall'Unione, oltre ad un indennizzo pari a € 10,00 pro-abitante alla data del 31 dicembre dell'anno precedente al recesso, con erogazione dell'importo complessivo entro il termine massimo di due annualità. Si sottolinea come questa disposizione sia stata inserita nello Statuto solo dopo che l'Unione abbia già subito due recessi, non essendo prevista in origine.

adire l'autorità giudiziaria competente al fine di salvaguardare il proprio diritto di credito, con il protrarsi della controversia negli anni ed il reiterarsi dei connessi disagi (anche economici, oltre che gestionali e relazionali).

Quanto detto dimostra che la statica previsione di una o più sanzioni non sempre ottempera alla finalità di originaria previsione. Sennonché, con alcune norme statutarie di tenore procedurale, si potrebbe comunque incidere in senso dissuasivo nelle dinamiche del recesso.

Infatti, il recesso costituisce una facoltà del singolo Comune, talché pochissime Unioni di Comuni hanno previsto in prima battuta di inserire nello Statuto apposite disposizioni in merito al procedimento di recesso e/o agli attori coinvolti nel medesimo, dal momento che sovente tale facoltà viene (correttamente) qualificata come "unilaterale" negli Statuti e, in quanto tale, si è probabilmente ritenuto che fosse integralmente rimessa alla decisione comunale.

Tuttavia non sempre è così. Da un lato, si potrebbe legittimamente prevedere nello Statuto, a talune condizioni, un termine minimo entro il quale tale facoltà risulta conculcata o condizionata, sicché il Comune potrebbe risultare vincolato a partecipare alla gestione associata, ad esempio, per i primi cinque anni rispetto ai dieci per i quali l'Unione di Comuni è stata inizialmente costituita. In tal caso, si potrebbe prevedere che la deliberazione del singolo Comune in ordine al recesso debba risultare a sua volta successivamente ratificata nell'ambito del Consiglio dell'Unione di Comuni, il quale potrebbe esprimersi in senso contrario, ove consentito dallo Statuto, qualora la deliberazione comunale dovesse intervenire prima del termine previsto nella legge fondamentale dell'Unione di Comuni. Addirittura, vi sono Unioni che prevedono un meccanismo omologo a quello descritto per l'intera durata dell'Unione sancita nello Statuto<sup>94</sup>.

Dall'altro lato, pur qualificando il recesso come una facoltà rimessa alla deliberazione assunta unilateralmente dal singolo Comune, è sempre possibile modulare l'efficacia nel tempo del recesso all'interno dello Statuto. Ad esempio, si potrebbe prevedere nello Statuto dell'Unione di Comuni che la deliberazione di recesso del singolo Comune divenga efficace nei confronti dell'Unione solo dopo 18 mesi (o 24 mesi) dalla data di adozione. Tale disposizione, avente carattere sospensivo, se venisse accolta nello Statuto potrebbe potenzialmente rivelarsi parecchio dissuasiva alla luce del fatto che il mandato amministrativo comunale ha durata quinquennale, soprattutto se a sua volta accompagnata da sanzioni puntuali.

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> Nell'Unione di Comuni lombarda Asta del Serio, ad esempio, il recesso, quando viene deliberato dal Comune interessato prima del termine dei dieci anni, ha luogo solo se approvato con decisione a maggioranza anche dall'Assemblea dell'Unione.

Ovviamente di tenore ben diverso è il recesso dal singolo servizio o dalla singola funzione, che astrattamente potrebbe anche rappresentare una valvola di sfogo per quei Comuni che non sono pienamente soddisfatti della gestione dell'Unione. Sennonché anche il recesso dalla singola funzione potrebbe comportare la decadenza dai contributi regionali: in tal caso, occorrerà un'apposita previsione statutaria tesa a far gravare sul Comune recedente le perdite riconnesse alla defezione.

In ogni caso, come anticipato in precedenza, è necessario prevedere un vincolo temporale per l'Unione di almeno dieci anni. Tuttavia, vanno accolte con favore le disposizioni statutarie che prevedano una costituzione a tempo indeterminato nonché quelle che, dopo aver previsto una durata di dieci o quindici anni, ne stabiliscano il tacito rinnovo per (almeno) altri cinque anni.

L'Assemblea dell'Unione, con la delibera di presa d'atto del recesso, decide ordinariamente sul destino del personale. Tuttavia potrebbe prevedersi con idonea disciplina di maggiore dettaglio che, nel decidere del personale conferito all'Unione dal Comune recedente o assunto direttamente dall'Unione stessa, si appronti un'adeguata valutazione dei servizi da prestarsi a seguito del recesso. Inoltre, si potrebbe specificare che all'esito della suddetta valutazione il personale debba essere assegnato al Comune recedente, oppure che quest'ultimo si debba far carico degli eventuali maggiori oneri che l'Unione sia chiamata ad affrontare nel primo anno (o nei primi anni) di efficacia del recesso, ancorché supportati da idonea giustificazione contabile.

Circa le modalità e le implicanze del recesso, un'apposita disciplina normativa accolta in seno allo Statuto si impone sia con riferimento ai diritti sul patrimonio che rispetto alla ripartizione di responsabilità degli oneri pluriennali in corso e delle passività.

In ordine al primo aspetto, si potrebbe stabilire che il recesso comporti automaticamente la rinuncia a tutti i diritti afferenti alle attività patrimoniali esistenti all'atto del recesso o che, in futuro, avessero a realizzarsi: in questo caso, evidentemente, il Comune che delibera di recedere dall'Unione non potrebbe vantare diritti sul patrimonio e sul demanio dell'Unione costituito con contributi statali e regionali e, inoltre, non avrebbe diritto alla quota parte del patrimonio e del demanio dell'Unione costituito con contributo dei Comuni aderenti qualora, per ragioni tecniche, non sia frazionabile. Circa la seconda tematica, invece, si potrebbe semplicemente stabilire che gli oneri pluriennali in corso continuino ad essere sostenuti anche dal Comune recedente, fino all'estinzione degli stessi, e che quest'ultimo debba contribuire – per quanto di sua spettanza – anche alle passività esistenti al momento del recesso.

Alcuni Statuti hanno stabilito che anche nel caso di recesso di un singolo Comune, come dovrebbe avvenire ordinariamente per il caso di scioglimento, l'Assemblea dell'Unione, nel prendere atto del recesso, sia chiamata a nominare un liquidatore scelto tra una terna di persone o società qualificate. In verità per quanto riguarda il recesso potrebbe essere comunque

preferibile una gestione interna delle conseguenze dell'istituto, anche per non appesantire eccessivamente le procedure.

Diversa è, invece, la questione delle possibili controversie che potrebbero eventualmente insorgere in conseguenza del recesso (da escludersi, almeno in astratto, nel caso di nomina del liquidatore, anche in relazione allo stesso), per le quali riesce preferibile una gestione in sede arbitrale delle medesime, mediante apposita Commissione.

Come si vedrà *infra*, per il caso dello scioglimento, è essenziale che la composizione della Commissione contemperi le esigenze di conoscenza delle contingenze di merito con l'indefettibile elevata preparazione professionale e tecnico-disciplinare. Inoltre, l'organismo deputato a dirimere le eventuali controversie dovrebbe essere costituito in forma collegiale, da un numero dispari di componenti (da un minimo di tre a un massimo di cinque).

Per quanto attiene al recesso, si potrebbe estendere la disposizione dello Statuto dell'Unione Asta del Serio ai sensi della quale si prevede che le controversie che insorgano tra la Giunta dell'Unione e il Sindaco del Comune recedente siano decise da una Commissione arbitrale composta dal Presidente dell'Unione o dal Vicepresidente, nel caso in cui il Presidente fosse Sindaco del Comune recedente, dal Sindaco del Comune interessato e da un esperto di diritto amministrativo, nominato di comune accordo e dotato dei requisiti di professionalità eventualmente indicati dettagliatamente nello Statuto.

In ogni caso, anche prendendo spunto dagli Statuti esistenti, si ritiene che la disciplina statutaria del recesso non possa non considerare, in definitiva, le seguenti variabili: sanzioni per abitante e sanzioni *una tantum* in forma di clausola penale; restituzione della contribuzione pubblica incassata sui servizi gestiti in forma associata dall'Unione di Comuni; rimborso per equivalente della perdita di contributi regionali patita o patienda dall'Unione; destinazione dei beni indivisibili acquistati dall'Unione; proprietà delle attrezzature comuni; diritti sul patrimonio e demanio dell'Unione costituito con contributi statali o regionali; diritti sul patrimonio dell'Unione costituito con contributo dei Comuni aderenti, qualora non sia frazionabile; diritti sul patrimonio dell'Unione direttamente finanziato con risorse proprie; oneri pluriennali in corso e concorso alle passività; aspetti procedurali legati all'efficacia del recesso; Commissione arbitrale cui deferire le eventuali controversie.

Come anticipato, in funzione della severità delle disposizioni in concreto accolte nello Statuto è possibile immaginare che l'esito del recesso sia più o meno disincentivato.

Tuttavia occorre rimarcare, ancora una volta, il carattere di elasticità della plausibile disciplina statutaria, tale da adeguarsi a tutti contesti associativi: anche in ordine al recesso, la

modulazione delle dirette conseguenze può costituire un fattore di verifica laddove una soglia di sanzioni meno severa consentisse una maggiore partecipazione comunale al progetto "unioni stico". In altri termini, l'autonomia nel comporre a piacimento le clausole dello Statuto dovrebbe essere utilizzata in prima battuta allo scopo di contemplare disposizioni, anche fortemente punitive, atte ad assicurare la solidità dell'Unione, dovendo cionondimeno cedere il passo a soluzioni più morbide, laddove richiesto al fine di consentire la partecipazione volontaria di altre Amministrazioni locali all'Unione di Comuni stessa.

Alla luce di quanto asserito, dunque, si compendiano di seguito i principali elementi che potrebbero costituire oggetto di apposite clausole statutarie in materia di recesso.

Tabella 5.2- Modellazione delle principali clausole dissuasive afferenti al recesso dalle Unioni di Comuni

i abella 5.2- Modellazione delle principali ciausole dissuasive afferenti di recesso dalle Unioni di Comuni				
	Disposizioni maggiormente severe nei confronti del Comune recedente riscontrate negli Statuti delle Unioni della Provincia di Mantova			
Sanzione	10,00 euro per abitante			
Restituzione della contribuzione pubblica incassata sui servizi gestiti in forma associata dall'Unione	Restituzione dell'intero gettito			
Rimborso equivalente alla perdita dei contributi regionali	Restituzione dell'intero ammontare dei contributi perduti			
Quota di ammortamento degli investimenti deliberati dall'Unione (ovvero oneri pluriennali in corso)	Il Comune rimane obbligato			
Accollo delle passività	Sì			
a. Destinazione dei beni indivisibili	Si cerca un comune accordo in sede di Consiglio dell'Unione (eventualmente liquidatore)			
b. Proprietà delle attrezzature comuni	Nessun diritto			
c. Diritti sul patrimonio dell'Unione costituito con contributi statali o regionali	Nessun diritto			
d. Diritti sul patrimonio dell'Unione costituito con contributo dei Comuni aderenti, qualora non sia frazionabile	Nessun diritto			
e. Diritti sul patrimonio dell'Unione direttamente finanziato con risorse proprie	Riconosciuto il diritto sulla quota di patrimonio direttamente finanziata con risorse proprie.			

Fonte: nostra elaborazione

### 5.5 Lo scioglimento

Il tema dello scioglimento dell'Unione dovrebbe esser accompagnato da disposizioni particolari, intese ad evidenziare le ragioni dello stesso.

In particolare dovrebbe esser previsto in Statuto che i Comuni, aderenti all'Unione, debbano concordare, previa intesa formalizzata tra loro, una bozza di deliberazione di scioglimento adeguatamente motivata in relazione alle cause dello stesso. La bozza potrebbe eventualmente esser approvata dai Consigli dei singoli Comuni a maggioranza dei 2/3 degli aventi diritto ed avere efficacia nell'esercizio dell'Unione successivo alla data di approvazione delle deliberazioni di scioglimento.

Le conseguenze dello scioglimento dovrebbero, a loro volta, esser normate negli Statuti delle Unioni con precisione disciplinatoria. In particolare dovrebbe esser prevista la nomina di un liquidatore, i poteri dello stesso in ordine al riparto delle attività e passività tra i singoli Municipi, i beni ed il personale da ritrasferirsi agli stessi e le regole per risolvere le eventuali controversie.

Quanto al primo aspetto sarebbe opportuno che fosse attribuita la nomina del liquidatore, scelto tra i dottori commercialisti iscritti al Registro nazionale dei Revisori dei Conti, al Presidente dell'Unione, sulla scorta di criteri previamente delineati dall'Assemblea.

Il liquidatore, ed è questo il secondo aspetto, dovrà stabilire il riparto delle attività e passività tra i Comuni, sulla scorta di criteri oggettivi legati, ad esempio, alla consistenza demografica ed agli apporti all'Unione dei singoli Municipi.

In riguardo al terzo aspetto, si deve precisare che il personale proveniente, a qualsiasi titolo giuridico, dai singoli Comuni deve tornare a prestare servizio presso quello di provenienza. Il personale assunto direttamente dall'Unione, verrà ripartito tra i Comuni, previa modifica delle piante organiche, sulla base di indicatori demografici, e conserverà i trattamenti giuridici ed economici in essere.

I beni dati in comodato, in affitto o comunque a qualunque altro titolo che ne consenta la disponibilità saranno restituiti ai Comuni proprietari ed i beni acquisiti direttamente dall'Unione dovranno esser ripartiti tra i Municipi, in ragione della consistenza demografica degli stessi.

È sin troppo ovvio che le sopra descritte operazioni dovranno esser eseguite dal liquidatore, il quale accompagnerà la liquidazione con una dettagliata relazione che conterrà, tra l'altro, i criteri e le modalità di riparto delle attività e delle passività tra i Comuni.

Infine, si deve toccare il tema della soluzione, preferibilmente stragiudiziale, delle eventuali controversie tra i singoli Municipi e l'Unione, derivanti dalle operazioni di scioglimento e dal conseguente riparto. La soluzione di questa problematica potrebbe esser quella di prevedere un arbitrato irrituale, ai sensi dell'art. 808 *ter* c.p.c., da parte di un Collegio, composto da almeno tre membri con specifiche competenze in diritto amministrativo, di cui due nominati dalle parti in contenzioso ed il Presidente nominato dal Presidente della Camera di Commercio competente territorialmente.

### 5.5.1. Soluzioni per regolare l'esito estintivo

Lo scioglimento dell'Unione di Comuni corrisponde all'estinzione del progetto di gestione associata di funzioni e servizi comunali. Non sempre tale esito collima con una gestione associazionistica insoddisfacente: infatti, talora la prassi ha evidenziato casi di scioglimento dettati dall'esigenza di una riqualificazione del progetto associativo, oppure situazioni contingenti nelle quali considerazioni opportunistiche, sovente legate alla diminuzione della contribuzione regionale a favore dell'Unione di Comuni in un contesto di lungo periodo, hanno spinto le componenti comunali ad affrontare l'esito estintivo.

A prescindere, dunque, dalle ragioni sottese allo scioglimento, lo Statuto dovrebbe disciplinare in modo dettagliato buona parte del procedimento nonché prevedere, approntando gli opportuni correttivi, le eventuali complicanze intimamente connesse alle condizioni della liquidazione del compendio dell'Unione di Comuni.

Muovendo da quest'ultimo aspetto, risulta essenziale la previsione della nomina di un liquidatore, dotato dei necessari caratteri di terzietà, imparzialità e professionalità. Quanto all'intervento del Consiglio dell'Unione rispetto all'attività di liquidazione, occorre sottolineare in chiave critica come molti Statuti contemplino una presa d'atto da parte del Consiglio dell'Unione della relazione del liquidatore da redigersi in esito allo scioglimento, da valutarsi appunto, come ultimo atto che sancisce lo scioglimento.

In verità, tali disposizioni non ricostruiscono in modo corretto le dinamiche giuridiche della liquidazione. Come è stato correttamente sottolineato, «il provvedimento che dichiara l'apertura

della liquidazione determina la cessazione di tutti gli organi dell'Unione di Comuni» 95. Non si vede, dunque, come possa ritenersi legittimo il provvedimento amministrativo di un organo per vero già cessato dalle attività di competenza, in quanto facente parte di un Ente ormai posto in liquidazione e, come tale, assoggettato al prudente apprezzamento del tecnico nominato a tal fine.

Sul punto, dunque, gli Statuti dovrebbero prevedere che il Consiglio dell'Unione si riunisca per l'ultima volta, anche prendendo atto eventualmente delle deliberazioni consiliari di scioglimento previamente intervenute, a sua volta deliberando la messa in stato di liquidazione, nonché le facoltà e i doveri del liquidatore all'uopo designato. A tal proposito, si rimanda alle indicazioni concernenti l'incarico del liquidatore, già puntualmente espresse supra, cap. IV.

Si ritiene di sconsigliare una gestione della procedura di scioglimento allocata integralmente in capo ai Consigli comunali, come pure si è rilevato talvolta risultare dall'esame di alcuni Statuti, dal momento che tale opzione non consente di mantenere una posizione di imparzialità e terzietà rispetto agli interessi confliggenti dei singoli Municipi<sup>96</sup>.

Tralasciando le indispensabili statuizioni in ordine al reintegro del personale nell'organico dei singoli Comuni, nonché all'eventuale riallocazione presso alcuno degli Enti locali per il caso di personale assunto direttamente dall'Unione, di cui si è già parlato ampiamente supra (v. paragrafo precedente e Cap. IV, par. 2), occorre sottolineare la necessità della previsione di una Commissione costituita ad hoc per il caso di controversie insorte a cagione dello scioglimento.

Come anticipato in ordine al recesso<sup>97</sup>, gli Statuti dovrebbero contemplare la composizione del Collegio arbitrale, comunque in numero dispari dei relativi membri, che per il caso di scioglimento potrebbe essere composta da tre<sup>98</sup> o, meglio, cinque componenti.

In particolare, la suddetta Commissione potrebbe risultare composta da membri con specifiche competenze in diritto amministrativo, di cui due nominati dalle parti in contenzioso ed il Presidente a sua volta nominato dal Presidente della Camera di Commercio competente per circoscrizione territoriale. Infatti, come noto, le Camere di Commercio esercitano sul territorio di pertinenza funzioni arbitrali in materia di impresa: tale scelta parrebbe giustificata anche in ordine allo scioglimento dell'Unione di Comuni, soprattutto con riferimento alle tempistiche

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> V., *supra*, Cap. IV, par. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Generalmente in tali casi il Presidente *pro-tempore* assume le funzioni di commissario liquidatore con i necessari poteri previsti dalla legge per la chiusura di tutti i rapporti attivi e passivi dell'Ente.

97 V., *supra*, Cap. V, par. 5.4.1.

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> V. composizione proposta nel par. precedente.

della nomina del Presidente del Collegio, che in una simile declinazione si presenterebbe assai più celere rispetto al deferimento della nomina al Tribunale territorialmente competente. Potrebbero far parte della Commissione anche il liquidatore, nonché il Segretario e/o il Direttore Generale dell'Unione di Comuni. Nulla vieta che partecipi anche il Presidente dell'Unione di Comuni, purché venga mantenuta una composizione del Collegio in numero dispari, non si acceda ad una composizione pletorica del Collegio e tale presenza non leda il diritto alla parità delle armi (e della difesa) in giudizio, ancorché di tenore arbitrale, di tutte le Amministrazioni locali coinvolte.

Nel compendiare molti dei profili esposti, costuisce una buona formulazione l'analitica statuizione approntata in materia, ad esempio, dalla legge fondamentale dell'Unione dei Colli mantovani laddove si prevedono con accuratezza i contenuti della delibera di scioglimento. Infatti, in quella sede si prevede che quest'ultima debba riportare quantomeno: 1) la decorrenza dello scioglimento, che non potrà avere efficacia se non a partire dal secondo anno solare successivo all'adozione delle deliberazioni consiliari di scioglimento, con ciò procrastinando gli effetti estintivi connessi alla procedura; 2) le modalità di subentro dei Comuni aderenti nei rapporti giuridici, attivi e passivi, facenti capo all'Unione di Comuni; 3) la destinazione delle risorse strumentali ed umane dell'Unione di Comuni; 4) il soggetto individuato come liquidatore.

A seguito della deliberazione di scioglimento, a tenore della disposizione statutaria, i Comuni ritornano nel pieno esercizio delle funzioni e dei compiti precedentemente conferiti e succedono in tutti rapporti giuridici, attivi e passivi, in proporzione alla quota di riparto stabilita per ogni singola funzione o servizio, nonché in relazione alla durata dell'adesione di ogni singolo Comune.

La procedura si conclude con il liquidatore che trasmette ai Comuni componenti il provvedimento di approvazione contenente il riparto delle attività e delle passività dell'Unione tra i Comuni stessi, affinché i Consigli comunali provvedano a ratificarlo, iscrivendo le spese e le entrate nelle apposite voci di bilancio.

## 5.6 Conclusioni. La "modellazione" come preludio al buon esercizio dell'autonomia statutaria

L'esame dei principali punti, necessari per offrire agli Statuti delle Unioni un assetto razionale e coerente, da un lato per la democraticità della *governance*, dall'altro per garantire la partecipazione dei Comuni ed, infine, per assicurare l'efficienza dell'amministrazione delle Unioni, è stata condotta nell'ottica della formulazione di uno Statuto-tipo da redigersi a livello

regionale. Ovviamente sono stati trattati gli aspetti salienti delle tematiche in discorso, rinviando al testo dello Statuto tipo quelli di maggior dettaglio.

È implicito che i Comuni ben possano distaccarsi dalle disposizioni dello Statuto-tipo e così esercitare liberamente la loro autonomia, ma sarebbe opportuno che la Regione inserisse nella illustrazione dello Statuto-tipo una indicazione, tipica della c.d. *soft law*, che disponga la preferenza, ad esempio ai fini dell'iscrizione nel registro delle Unioni, per l'adozione – salvo motivate ragioni – di alcune tra le principali disposizioni dello Statuto tipo, naturalmente fatta salva ogni possibile migliore specificazione di dettaglio.

In ogni caso, si ritiene che anche solo dalla lettura comparata di un buon numero di Statuti possano emergere pregevoli soluzioni, sia di merito che stilistico-formali. Molto dipende, naturalmente, sia dalle peculiarità del caso concreto, sia dall'impegno profuso nella redazione da parte dei Segretari di Unione i quali, come noto, non vedono riconosciuta in termini premiali tale loro professionalità in ragione di una norma della c.d. "Legge Delrio" dai contorni quanto mai criticabili<sup>99</sup>, in quanto votata a perseguire criteri di invarianza della spesa pubblica anche rispetto a mansioni oggettivamente complesse e recanti un portato di notevole responsabilità, soprattutto individuale.

In ogni caso, volendo prescindere da ogni ulteriore considerazione sul punto e dalle ulteriori riflessioni che pure potrebbero formularsi in relazione ad eventuali interventi migliorativi della disciplina nazionale in materia di Unioni di Comuni<sup>100</sup>, si auspica che il lavoro proposto possa costituire una valida guida verso le soluzioni migliori da adottarsi nel caso concreto, anche in funzione della diversa vocazione che connota le Unioni di Comuni insistenti in territori e realtà molto distanti tra loro.

Nell'instabile terreno dell'associazionismo comunale, lo sforzo profuso nella direzione della "modellazione" delle soluzioni statutarie dovrebbe costituire un primo passo nella proiezione

Gi si riferisce, naturalmente, all'art. 1, comma 105, lett. c) della Legge n. 56 del 2014, a tenore del quale, dopo il comma 5-bis dell'art. 32 del TUEL, è inserito il seguente: «5-ter. 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. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni».

Si pensi alla necessità, avvertita dai tecnici, concernente la possibile previsione di una norma

Si pensi alla necessità, avvertita dai tecnici, concernente la possibile previsione di una norma nazionale in grado di derogare alla disciplina ordinaria relativa alla redazione die bilanci comunali, tale da consentire la redazione di un bilancio "unico" dell'Unione di Comuni o, quantomeno, un bilancio consolidato tra Unione di Comuni e singoli Enti locali, ancorché informata al consueto approccio volontaristico che connota ampiamente la normativa in materia di Unioni di Comuni.

verso il buon esercizio dell'autonomia statutaria riconosciuta dall'ordinamento alle Unioni di Comuni. Queste ultime, infatti, vivono esponenzialmente al loro interno l'endemica differenziazione ed esigenza di elasticità che già caratterizza i singoli Comuni nelle diverse Regioni d'Italia, eppure dovrebbero tendere verso un livello superiore di efficacia dell'azione amministrativa<sup>101</sup> che passa forzatamente per livelli più elevati di stabilità ed integrazione strutturale e funzionale dell'Ente, specialmente nel contesto lombardo.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> In conformità del principio di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.

#### **BIBLIOGRAFIA**

- P. BARRERA, Art. 1, commi 104-115, in A. STERPA (a cura di), Il nuovo governo dell'area vasta, Napoli 2014.
- P. BARRERA, C. TUBERTINI, *Unioni e loro organi*, in L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Santarcangelo di Romagna 2014, pp. 196 ss.
- A. BIANCO, La gestione associata tra i piccoli Comuni dopo la "spending review", Santarcangelo di Romagna 2013.
- R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali, Padova 2006
- M.C. COLOMBO, F.C. RAMPULLA, L.P. TRONCONI, *I modelli di amministrazione nell'evoluzione dei caratteri funzionali dell'azione pubblica*, Santarcangelo di Romagna 2007.
- C. CORSI, L'autonomia statutaria dei comuni e delle province, Milano 1995.
- M. DE DONNO, Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni comuni, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi, Santarcangelo di Romagna 2017.
- U. DE SIERVO, Statuti e regolamenti. Nuove fonti normative di Comuni e Province, in Le Regioni, 2, 1991, pp. 387 ss.
- P. FORTE, Art. 32, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali, Padova 2006, pp. 189 ss.
- F.R. FRIERI, L. GALLO, M. MORDENTI, *Le Unioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna 2012
- M.S. GIANNINI, voce Autonomia pubblica, in Enc. dir., IV, Milano 1959, pp. 356 ss.
- V. ITALIA, Gli statuti nel diritto pubblico, Milano 1974.
- V. ITALIA, Statuto in generale, in Enc. dir., Milano 1990, pp. 978 ss.
- V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), Riforme e regolamenti degli enti locali, Milano 2000.
- V. ITALIA, Introduzione al nuovo testo unico. Gli statuti, i regolamenti e i piani dei comuni e delle province, in Nuova rass. leg. dottr. giur., 6, 2006, pp. 695 ss.
- V. ITALIA, Per l'autonomia degli enti locali, Milano 2007.
- V. ITALIA, *L'efficacia delle leggi*, Milano 2015.
- S. MANGIAMELI, La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica, Roma 2009.
- L. MAZZAROLLI, Fonte Statuto e fonte regolamento nelle leggi di riforma delle autonomie locali, in Dir. Soc., 1991, pp. 372 ss.
- F. MERLONI, Riflessioni sull'autonomia degli enti locali, in Le Regioni, 1, 2008, pp. 91 ss.

- L. PEGORARO, Gli statuti degli enti locali. Sistema delle fonti e problemi di attuazione, Rimini 1993.
- F. PIZZETTI, La "nuova" autonomia dei Comuni e delle Province nella legge n. 265 del 1999, in Le Regioni, 4, 1999, pp. 627 ss.
- F.C. RAMPULLA, *Il ruolo del Segretario comunale tra legislazione e managerialità*, in *Il Politico*, 2, 2000, pp. 311 ss.
- G.C. RICCIARDI, L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo, in Federalismi.it, 21, 2015, pp. 1 ss.
- G.C. RICCIARDI, Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del seminario di presentazione, in Il Politico, 2, 2016, pp. 195 ss.
- G.C. RICCIARDI, A. VENTURI, La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta, 2018, in corso di pubblicazione.
- G. ROLLA, *Brevi note sull'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province*, in *Foro amm.*, XLVI, 1990, pp. 2957 ss.
- A. ROMANO, voce Autonomia, in Dig. Disc. Pubbl., II, Torino 1987, pp. 30 ss.
- A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli 2014.
- V. TONDI DELLA MURA, La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali, in Federalismi.it, 2, 2012, pp. 1 ss.
- L.P. TRONCONI, Le Unioni di Comuni: da modulo con originaria tendenza alla stabilizzazione organica ad attuale formula a connotazione funzionale, in crisi di rappresentanza politica, in Fondazione per la Sussidiarietà, 2007.
- C. TUBERTINI, Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza, in Ist. Federalismo, 2, 2000, pp. 305 ss.
- L. VANDELLI, La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive, in ID. (a cura di), Le forme associative tra enti territoriali, Milano 1992, pp. 3 ss.
- L. VANDELLI, Le forme associative tra enti territoriali, Milano 1992.
- L. VANDELLI, L'ordinamento delle autonomie locali Commento alle l. 8 giugno 1990, n. 142, III ed. aggiornata alla l. 3 agosto 1999, n. 265 (Napolitano-Vigneri), Rimini 2000.
- L. VANDELLI, *Città metropolitane*, *province*, *unioni e fusioni di comuni*, Santarcangelo di Romagna 2014.
- L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali:* trasformazioni e innovazioni dopo la crisi, Santarcangelo di Romagna 2017.
- P. VIRGA, Amministrazione locale, Milano 1998.

### SITOGRAFIA

http://www.provincia.bergamo.it.

 $http://www.comune.piario.bg.it/materiale/Unione\_dei\_comuni/Documenti/\\$ 

http://www.comuniverso.it/

http://demo.istat.it/

https://www.provincia.mantova.it/