



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica



POC PROGRAMMA
OPERATIVO
COMPLEMENTARE



STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Piccoli Comuni, grandi cambiamenti

19-20 febbraio 2026

Roma Centro Congressi La Nuvola

Diffusione e caratteristiche delle forme associative in Italia

Unioni di Comuni e Convenzioni



Partner tecnologico



Organizzazione
e Comunicazione



Diffusione e caratteristiche delle forme associative in Italia

Unioni di Comuni e Convenzioni

Daniele Formiconi *Responsabile ANCI Area Piccoli Comuni Montagna, Aree Interne,
Associazionismo, Coordinamento ANCI regionali, Status Amministratori locali*

Giovanni Xilo *Esperto ANCI*

Antonello Picucci *Esperto ANCI*

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Sommario

Introduzione	4
1. Le Unioni di Comuni	5
2. La diffusione delle convenzioni ex art. 30 per la gestione delle funzioni fondamentali	12
3. Le esperienze di supporto del progetto P.I.C.C.O.L.I. a favore dei progetti di gestione associata dei comuni partner	15

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Introduzione

Il presente dossier ha l'obiettivo di restituire un quadro sinottico sulle principali caratteristiche dei due istituti per la gestione associata di funzioni e servizi comunali: le Unioni di Comuni e le Convenzioni.

Per quanto riguarda le Unioni di Comuni è stata ricostruita la distribuzione geografica, la struttura interna delle Unioni di Comuni in termini di numerosità dei Comuni associati e di dimensioni demografica e la diffusione delle funzioni e servizi che le Unioni dichiarano di gestire in forma associata.

Relativamente alle Convenzioni è stata ricostruito il numero di convenzioni attive su base nazionale e regionale, il numero di Comuni coinvolti e la relativa incidenza percentuale sul totale dei Comuni di ciascuna Regione.

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

1. Le Unioni di Comuni

Le Unioni di Comuni mappate 31 dicembre 2025 sono 433. Si tratta di un fenomeno associativo che interessa 2.797 Comuni, ovvero il 35,4% dei Comuni italiani, e che coinvolge 10.439.502 abitanti - il 17,7% del totale - su una superficie di 119.039 kmq pari al 39,4% dell'intero territorio nazionale (Istat, 01/2025).

Oltre un terzo delle Unioni (35,1%) si concentra nell'area Nord-Ovest del Paese, mentre le restanti aree registrano una presenza di Unioni di Comuni sul totale inferiore al 20%.

Scalando l'analisi a livello regionale, si evidenzia come circa due terzi delle Unioni (65,8%) si distribuisce complessivamente su 6 Regioni, ovvero Piemonte, Lombardia, Sicilia, Emilia-Romagna, Sardegna e Veneto.

In Piemonte e Lombardia insistono quasi un terzo delle Unioni di Comuni e sono anche le Regioni che rappresentano complessivamente il 34% dei Comuni su base nazionale.

Tabella 1 - Distribuzione Unioni di Comuni in Italia

Regione	N. Unioni di Comuni	% Unioni di Comuni sul totale
Abruzzo	13	3,0%
Basilicata	6	1,4%
Calabria	8	1,8%
Campania	10	2,3%
Emilia-Romagna	39	9,0%
Friuli-Venezia Giulia	11	2,5%
Lazio	14	3,2%
Liguria	7	1,6%
Lombardia	50	11,5%
Marche	18	4,2%
Molise	8	1,8%
P.A. Bolzano	0	0,0%
P.A. Trento	1	0,2%
Piemonte	87	20,1%
Puglia	20	4,6%
Sardegna	38	8,8%
Sicilia	40	9,2%
Toscana	22	5,1%
Umbria	2	0,5%
Valle d'Aosta	8	1,8%
Veneto	31	7,2%
Totale	433	100,0%

Fonte: ns. elaborazione su dati OpenItaliae 31/12/2025

Osservando la dimensione delle Unioni su base demografica, la popolazione media per Unione è di circa 24.000 abitanti. Riguardo la distribuzione si evidenzia come quasi due terzi di queste (63%) hanno una popolazione inferiore o uguale a 20.000 abitanti, pertanto sono di piccole/medio-piccole dimensioni (cfr. Tab. 2). Le Unioni di grandi dimensioni - con oltre 50.000 abitanti rappresentano il 14,3% del totale.

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Tabella 2 - Distribuzione Unioni di Comuni in Italia * fascia demografica

Fasce demografiche	N. Unioni di Comuni	% Unioni di Comuni sul totale
fino a 5.000 ab.	85	19,6%
5.001-10.000 ab.	87	20,1%
10.001-20.000 ab.	101	23,3%
20.001-30.000 ab.	47	10,9%
30.001-50.000 ab.	51	11,8%
50.001-100.000 ab.	50	11,5%
oltre 100.000 ab.	12	2,8%
Totale	433	100,0%

Fonte: ns. elaborazione su dati OpenItaliae 31/12/2025

Osservando la struttura delle Unioni in termini di numerosità dei Comuni associati, mediamente le Unioni sono composte da 6-7 Comuni (6,5). Riguardo la distribuzione più di un quarto delle Unioni è composto da 2-3 Comuni delle Unioni su base demografica si evidenzia come quasi due terzi di queste (63%) hanno una popolazione inferiore o uguale a 20.000 abitanti, pertanto sono di piccole/medio-piccole dimensioni (cfr. Tab. 3). Le Unioni di grandi dimensioni - con oltre 50.000 abitanti rappresentano il 14,3% del totale.

Tabella 3 - Distribuzione Unioni di Comuni in Italia * numero di Comuni

Numero Comuni	N. Unioni di Comuni	% Unioni di Comuni sul totale
fino a 3 Comuni	121	27,9%
4-6 Comuni	153	35,3%
7-10 Comuni	98	22,6%
11-15 Comuni	47	10,9%
oltre 15 Comuni	14	3,2%
Totale	433	100,0%

Fonte: ns. elaborazione su dati OpenItaliae 31/12/2025

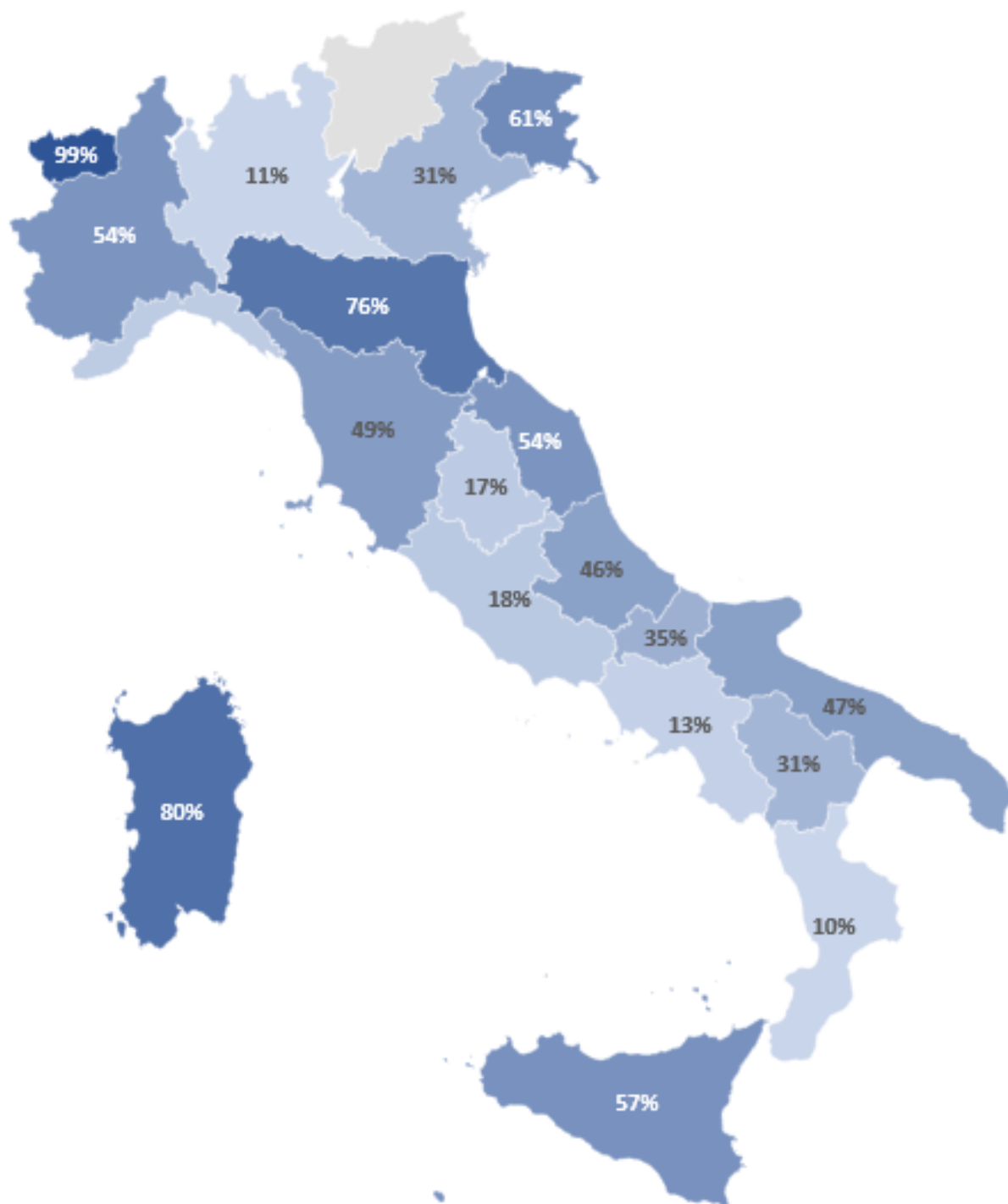
L'analisi dei Comuni associati su base regionale fornisce una primissima indicazione - almeno sul piano descrittivo - circa il "peso" delle Unioni nelle varie regioni, che su base nazionale registra il 35,4% dei Comuni associati.

Nello specifico (cfr. Fig. 1), al netto della Valle d'Aosta dove per Legge Regionale sono associati tutti i Comuni - ad eccezione del capoluogo - Sardegna ed Emilia-Romagna sono le regioni che vedono associati il maggior numero di Comuni sul totale regionale (rispettivamente 79,6% e 76,1%). Le altre regioni che associano una percentuale di Comuni superiore al 50% (tra il 54% e il 61%) sono il Friuli-Venezia Giulia, la Sicilia, il Piemonte e le Marche. Le Regioni che invece registrano percentuali inferiori al 20% sono la Calabria, la Lombardia, la Campania, la Liguria, l'Umbria e il Lazio¹. Appare però opportuno evidenziare che Lombardia e Campania conservano la presenza delle Comunità Montane sul territorio che - con particolare riferimento alla Lombardia - talvolta di occupano di gestire in forma associata anche funzioni e servizi propri dei Comuni.

¹ Nell'analisi non sono state considerate le due Provincie Autonome di Bolzano e Trento, in quanto i Comuni sono associati in forme associative definite in altro modo.

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Figura 1 - Numero di Comuni associati in Unione su base regionale



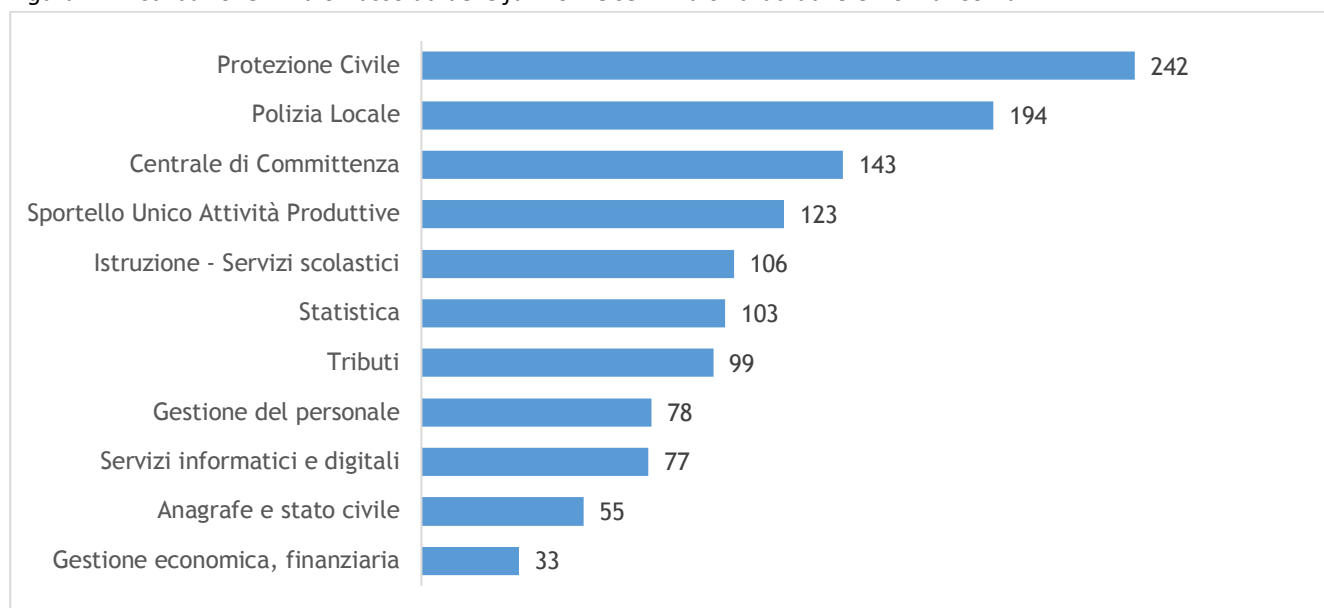
Fonte: ns. elaborazione su dati ANCI - OpenItaliae 31/12/2025

Riguardo l'operatività delle Unioni - sulla base delle funzioni e servizi che queste dichiarano di gestire in forma associata (dato su 423 Unioni) - sono stati osservati, su un piano esclusivamente descrittivo volto a far emergere la diffusione degli oggetti, i dati relativi ad uno specifico set di funzioni e servizi riportati nella Fig. 2.

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Su un piano complessivo, le Unioni di Comuni dichiarano di gestire in forma associata soprattutto funzioni connesse al presidio e alla vigilanza del territorio (Protezione Civile e Polizia Locale), seguite dalla gestione delle gare e degli appalti (Centrale di Committenza) e allo Sportello Unico per le Attività Produttive. La funzione che registra una minore diffusione è la Gestione economico-finanziaria.

Figura 2 - Distribuzione in valori assoluti delle funzioni e servizi dichiarati dalle Unioni di Comuni.

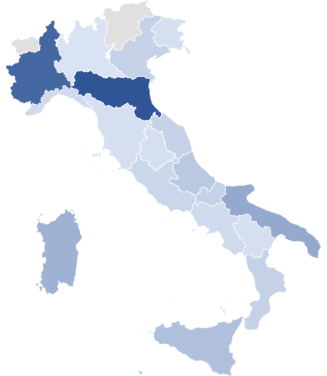
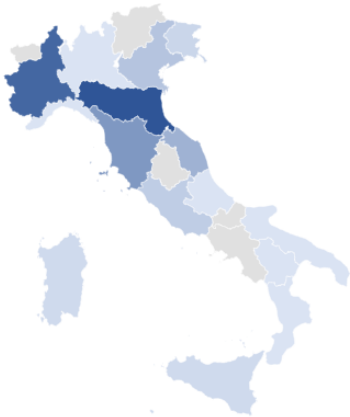


Fonte: ns. elaborazione su dati OpenItaliae 31/12/2025

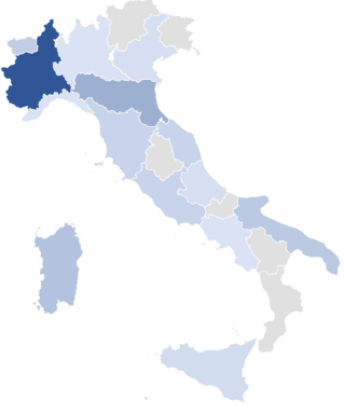
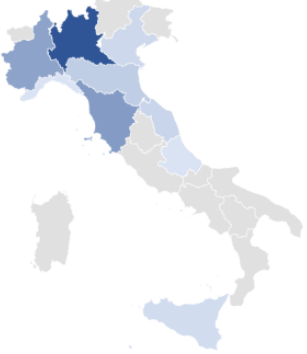
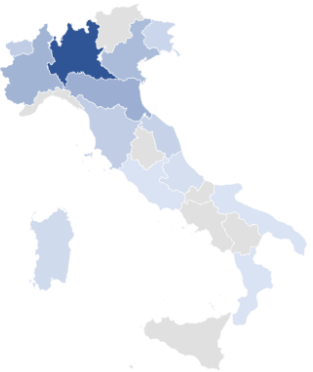
Osservando il dato su base regionale, le funzioni/servizi non sono distribuite in modo omogeneo, suggerendo scelte politiche regionali molto diverse, come emerge dalle mappe riportate di seguito.

Protezione Civile (242 Unioni)	
	La funzione di Protezione Civile risulta ampiamente gestita in forma associata nelle Unioni di comuni del Piemonte, della Lombardia, del Veneto, dell'Emilia-Romagna e della Toscana. Si registrano inoltre numerose esperienze di associazione della funzione anche in Sicilia e in Sardegna.

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Polizia Locale (194 Unioni)	 La gestione associata della Polizia Locale, attraverso la costituzione di corpi unici di polizia municipale, è diffusa in numerose regioni. In particolare, si rileva una presenza significativa di corpi associati nelle Unioni di comuni del Piemonte e della Lombardia. Ma come già evidenziato, sono complessivamente ben quattordici le regioni nelle quali i comuni hanno conferito all'Unione i compiti di vigilanza.
Centrale di Committenza (143 Unioni)	 La gestione della Centrale Unica di Committenza è più frequentemente organizzata in forma associata in Piemonte ed Emilia-Romagna. Si rilevano numerose esperienze di gestione associata in Unione anche in Puglia, Sardegna e Sicilia.
Sportello Unico Attività Produttive (123 Unioni)	 Lo Sportello Unico delle Attività Produttive risulta ampiamente gestito in forma associata nelle Unioni di comuni di numerose regioni. L'Emilia-Romagna e il Piemonte presentano una diffusione consolidata di tali esperienze. Si osserva una presenza rilevante di gestioni associate anche in Toscana e nelle Marche, dove il ricorso a modelli intercomunali risulta significativo.

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Istruzione - Servizi Scolastici (106 Unioni)	
	Le 106 Unioni di comuni che gestiscono la funzione di Istruzione e Servizi scolastici per conto dei comuni sono distribuite in 13 regioni italiane. Tra queste si distinguono, per numerosità, il Piemonte e l'Emilia-Romagna. Si registra una presenza significativa anche in Toscana, nelle Marche, nel Lazio, in Puglia, in Sardegna e in Sicilia.
Statistica (103 Unioni)	
	Il Servizio Statistica ha conosciuto negli ultimi anni una marcata crescita delle gestioni associate, pur restando un fenomeno concentrato in un numero relativamente limitato di regioni. Tra queste si segnalano in particolare la Lombardia, la Toscana e il Piemonte.
Tributi (99 Unioni)	
	Le 99 Unioni di comuni che gestiscono il servizio Tributi in forma associata si concentrano prevalentemente nelle regioni del Nord Italia. Tra queste, per l'elevata numerosità di conferimenti all'Unione, si distingue la Lombardia.

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Gestione del personale (78 Unioni)	
	Il servizio di Gestione del Personale in forma associata tramite unioni di comuni è diffuso in 13 regioni. Fra queste si evidenziano le Unioni della regione Emilia Romagna, seguite dalle unioni del Piemonte.
Servizi informatici e digitali (77 Unioni)	
	La gestione associata dei servizi informatici interessa le unioni di 13 regioni italiane, anche se la grande maggioranza di queste si trova prevalentemente in Emilia-Romagna, seguita dal Piemonte, dalle Marche, dal Veneto e dalla Sardegna.
Anagrafe e stato civile (55 Unioni)	
	La funzione di Anagrafe e Stato Civile è gestita dalle Unioni di comuni, in nome e per conto dei comuni associati, in un numero contenuto di casi. Si tratta di una funzione conferita prevalentemente alle Unioni della Lombardia, seguite da quelle del Piemonte.

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Gestione economico-finanziaria (33 Unioni)	
	Infine, si rileva che il servizio di gestione economico-finanziaria coinvolge le Unioni di comuni in un numero limitato di casi, inferiore al 10% del totale. La maggiore concentrazione di Unioni che hanno associato questa funzione si registra in Piemonte.

Fonte: ns. elaborazione su dati OpenItaliae 31/12/2025

2. La diffusione delle convenzioni ex art. 30 per la gestione delle funzioni fondamentali

Nelle tabelle che seguono si riporta un'elaborazione dell'ufficio banche dati e ricerche dell'ANCI sui dati RGS - Conto annuale 2024, relativi ai comuni che gestiscono funzioni in forma associata tramite convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 30 del T.U.E.L., o di analoghe disposizioni delle Regioni e delle Province Autonome. I dati riportano il numero di convenzioni attive, il numero di Comuni coinvolti e la relativa incidenza percentuale sul totale dei Comuni di ciascuna regione.

Nel complesso, nel 2024 risultano attive 1.325 convenzioni, che coinvolgono 3.036 comuni, pari al 38,4% del totale dei Comuni italiani.

L'incidenza dei Comuni in convenzione varia in modo significativo tra le Regioni. I valori più elevati si registrano in Valle d'Aosta (89,2%) e Trentino-Alto Adige (76,2%), seguite da Friuli-Venezia Giulia e Liguria (57,7%) e dal Piemonte (51,7%). In Lombardia, a fronte di un'incidenza del 44,6%, si concentra il numero assoluto più alto di comuni coinvolti (670) e di convenzioni attive (227). Incidenze inferiori alla media nazionale si osservano in particolare in Sicilia (11,3%), Puglia (16,0%) e Calabria (16,1%). (cfr. Tab. 4).

L'analisi delle funzioni esercitate in forma associata mostra che le convenzioni riguardano prevalentemente ambiti centrali dell'azione amministrativa. Le maggiori numerosità si concentrano sull'organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e controllo (612 convenzioni) e sulla polizia municipale e amministrativa locale (424). Seguono la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali (236 convenzioni) e la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale (223). Rilevante anche il numero di convenzioni relative all'edilizia scolastica e ai servizi scolastici (165) e alla protezione civile (143).

Ulteriori ambiti interessati sono l'organizzazione dei servizi pubblici locali, inclusi i trasporti (114 convenzioni), la gestione dei rifiuti urbani (118), il catasto (83) e le funzioni anagrafiche, di stato civile ed elettorali (78). La categoria residuale "Altro" comprende 689 convenzioni, riferite a funzioni non dettagliate nelle classificazioni principali. (cfr. Tab. 5)

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Tab. 4 - Convenzioni ex art. 30 TUEL attive, numero dei Comuni in convenzione e incidenza percentuale sul totale dei comuni, per regione (v.a. e val. %)

Regioni	N. convenzioni	Comuni in convenzione	
	v.a.	v.a.	% sul totale dei Comuni
Abruzzo	47	91	29,8
Basilicata	13	34	26,0
Calabria	34	65	16,1
Campania	63	138	25,1
Emilia-Romagna	25	81	24,5
Friuli-Venezia Giulia	51	124	57,7
Lazio	47	104	27,5
Liguria	53	135	57,7
Lombardia	227	670	44,6
Marche	31	103	45,8
Molise	17	45	33,1
Piemonte	275	610	51,7
Puglia	13	41	16,0
Sardegna	62	150	39,8
Sicilia	25	44	11,3
Toscana	29	83	30,4
Trentino-Alto Adige/Südtirol	182	215	76,2
Umbria	16	41	44,6
Valle d'Aosta	52	66	89,2
Veneto	63	196	35,0
Totale Italia	1325	3036	38,4

Fonte: elaborazione ANCI su dati Rgs – Conto annuale 2024 (dati provvisori)

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Tab. 5 - Le principali funzioni comunali esercitate in forma associata tramite convenzioni

Funzioni		N. Convenzioni
	Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo	612
	Polizia municipale e polizia amministrativa locale	424
	Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione	236
	La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale	223
	Edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici	165
	Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi	143
	L'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi	118
	Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale	114
	Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente	83
	Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale	78
	Altro	689

Fonte: elaborazione ANCI su dati Rgs – Conto annuale 2024 (dati provvisori)

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

3. Le esperienze di supporto del progetto P.I.C.C.O.L.I. a favore dei progetti di gestione associata dei comuni partner

Il Progetto Piccoli, promosso da ANCI, nasce con l'obiettivo strategico di fornire un supporto operativo ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti accompagnando le amministrazioni locali in un percorso di rafforzamento della capacità amministrativa, ottimizzando i processi interni e migliorando l'efficienza dei servizi erogati ai cittadini.

Tra i diversi ambiti di intervento previsti dal Progetto, vi è quello dedicato allo sviluppo organizzativo e gestionale, finalizzato a supportare forme di collaborazione intercomunale - tramite convenzione o tramite Unione - come risposta ai vincoli strutturali che incidono in modo particolare sui piccoli Comuni e, al contempo, a rafforzarne la capacità di intercettare opportunità e di svolgere un ruolo attivo nello sviluppo territoriale delle rispettive comunità.

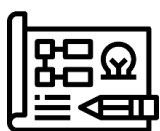
Nell'ambito del Progetto, l'ambito dedicato alle gestioni associate ha supportato 59 cantieri, per un totale di oltre 250 Comuni coinvolti e supportati nel processo di sviluppo dell'intercomunalità. L'attività di affiancamento specialistico si è concentrata prevalentemente sulle fasi di analisi del fabbisogno e di check-up associativo, sulla progettazione dei modelli di gestione associata, sul supporto all'attuazione dei processi associativi, sulla costituzione di nuove Unioni, nonché sul supporto giuridico-amministrativo alla definizione degli assetti istituzionali e del sistema di governance (cfr. Fig. 2)

Fig. 3 - Principali attività nell'ambito delle gestioni associate



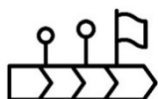
Analisi e diagnosi organizzativa

Comprende le attività di analisi del fabbisogno, il check-up associativo e gli approfondimenti tecnici e amministrativi sui servizi e sulle funzioni oggetto di possibile gestione associata.



Progettazione della gestione associata

Predisposizione dello studio di fattibilità e la definizione dei modelli organizzativi, con particolare riferimento all'organizzazione dell'ufficio comune e alle modalità operative di gestione dei servizi.



Supporto all'attuazione dei processi associativi

Riguarda l'affiancamento alla fase di avvio e implementazione dell'associazione dei servizi, in Convenzione o Unione e delle funzioni individuate, secondo quanto approvato dagli enti coinvolti.



Costituzione e assetto istituzionale dell'Unione

Supporto alla costituzione dell'Unione di Comuni, inclusi statuto, processo deliberativo e regolamenti, nonché la definizione dell'assetto istituzionale iniziale.



Supporto giuridico-amministrativo e deliberativo

Redazione degli atti deliberativi e regolamentari necessari alla gestione associata e alla formalizzazione delle decisioni degli organi comunali.

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI