



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

GESTIONI ASSOCIATE, UNIONI DI
COMUNI E SISTEMI INTERCOMUNALI

LE PROPOSTE



STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Premessa

L'abrogazione dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni ha chiuso una lunga stagione normativa caratterizzata da rigidità, incertezze e ripetuti rinvii, applicazioni formali e criticità attuative. Si deve aprire oggi una nuova fase in cui l'associazionismo intercomunale può essere rilanciato non come adempimento, ma come leva strategica per garantire che ogni Comune possa adeguatamente rappresentare al meglio la sua comunità di cittadini, erogare servizi di qualità, perseguire la promozione e sviluppo del suo territorio. L'associazionismo comunale è una questione strategica per il futuro della governance locale, soprattutto nei territori più fragili, nelle aree interne e nei piccoli Comuni, ovvero nella gran parte del Paese.

Questo position paper non propone un “nuovo modello unico”, ma un quadro abilitante che rimetta al centro i Comuni, le autonomie locali, la volontà dei territori, la valutazione dei risultati e la capacità amministrativa, superando definitivamente la stagione dell'associazionismo imposto e formalistico.

Linee di indirizzo e proposte

1. Puntare a politiche di incentivazione selettiva

Occorre orientare le politiche pubbliche verso l'associazionismo delle funzioni e servizi prioritari (personale, bilancio, appalti, ICT, avvocatura, ecc.) e di quelli a forte impegno territoriale (Polizia Locale, Protezione Civile) dove, inoltre, le economie di scala e di competenza sono più evidenti. Le politiche di incentivazione dovrebbero, innanzitutto, essere ispirati in una logica pluriennale in modo di consentire agli Enti la migliore programmazione delle risorse e delle attività da realizzare. Preferire criteri incentivazione in relazione al numero ed alla tipologia di funzioni e servizi conferiti ed numero di Comuni associati.

Promuovere incentivi progressivi e premiali per le gestioni associate tendenzialmente su area vasta, capaci di connettere territori e superare la dicotomia artificiale tra “piccoli” e “grandi” Comuni. Da superare, inoltre, gli automatismi fondati esclusivamente sulla dimensione demografica dei Comuni.

2. Ricondurre l'associazionismo a obiettivi di efficacia, qualità dei servizi ed efficienza

Riorientare esplicitamente l'associazionismo verso il miglioramento misurabile dell'efficacia, dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici locali, superando una logica esclusivamente tarata sulla riduzione continua dei costi di funzionamento, scollegata dalle esigenze reali delle comunità e dalle capacità di impegno ed investimento dei Comuni. Va, tuttavia, osservato che il profilo della spesa per funzioni e servizi, complessivamente intesa, inizia a decrescere sostanzialmente almeno dopo 4-5 anni di partecipazione all'Unione per evidenti motivi di graduale riorganizzazione. In tal senso, è opportuno prevedere deroghe e una normativa semplificata per favorire l'avvio della gestione associata tramite Unione. Inoltre, a parte

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

l'aspetto qualitativo dei servizi va considerato anche quello quantitativo di un possibile incremento dell'offerta degli stessi servizi e funzioni alle cittadinanze.

3. Razionalizzare la geografia istituzionale delle forme associative

Favorire soluzioni di riordino istituzionale degli ambiti di associazionismo connessi con i numerosi altri ambiti territoriali ottimali normati a livello nazionale e regionale evitando la proliferazione e la sovrapposizione di organismi sovracomunali. L'associazionismo deve rafforzare la governance, non renderla più opaca o frammentata.

Occorre poi garantire un opportuno protagonismo dei territori in fase di definizione dei criteri per la determinazione dei rispettivi ambiti territoriali nelle sedi concertative a livello territoriale e/o nel Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123 della Costituzione.

4. Rafforzare il ruolo delle Unioni come attori di sviluppo territoriale

Riconoscere alle Unioni di Comuni un ruolo attivo non solo nella gestione dei servizi ma anche capaci di valorizzare asset economici, culturali, ambientali e storici condivisi e di ricucire territori amministrativamente separati anche operando in un'ottica di area vasta.

5. Superare i limiti di spesa penalizzanti per personale

L'avvio e la stabilizzazione dei processi associativi richiede un approccio graduale che riconosca, nella fase di costituzione del nuovo Ente, flessibilità organizzativa e regole gestionali semplificate. In particolare, occorre rimuovere i vincoli specifici che oggi limitano la capacità delle Unioni di dotarsi di strutture organizzative e specializzazioni adeguate. Tali vincoli colpiscono in modo sproporzionato le esperienze più virtuose e scoraggiano il conferimento effettivo dei servizi da parte dei Comuni.

6. Riconoscere il lavoro e le responsabilità delle figure chiave

Prevedere un riconoscimento economico e normativo dell'impegno aggiuntivo e delle responsabilità amministrative, contabili, civili e penali assunte dagli amministratori delle Unioni, dai Segretari/Direttori dell'Unione (ad oggi non formalmente previsti dalla normativa), dai coordinatori dei servizi associati. Si tratta di figure essenziali per lo sviluppo e la tenuta politica e organizzativa delle reti intercomunali.

7. Garantire gradualità e stabilità

Prevedere la durata delle Unioni di norma a tempo indeterminato, favorendo percorsi di apprendimento e consolidamento progressivo delle competenze. La crescita graduale della

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

gestione associata di funzioni e servizi consente di consolidare i risultati raggiunti nel tempo, stabilizzando il rapporto tra tutti i Comuni facenti parte dell'Unione.

8. Rafforzare controllo di gestione e accountability

Ribadire che le Unioni di Comuni sono proiezione e strumento dei Comuni soci, chiamate a produrre risultati che i singoli enti non potrebbero raggiungere autonomamente. Conseguentemente, prevedere obbligatoriamente sistemi di controllo di gestione, rendicontazione e trasparenza verso i Comuni aderenti sull'uso delle risorse e sui risultati conseguiti. Relativamente agli strumenti di programmazione (come, ad esempio, il PIAO) per le Unioni di Comuni, ferma restando la necessaria flessibilità e le opportune semplificazioni, ne andrebbe valorizzata la funzione di programmazione dell'azione amministrativa in modo integrato a livello di area vasta, con una visione d'insieme, superando la frammentazione e puntando alla creazione di “*Valore pubblico*” per cittadini, imprese e territorio.

9. Garantire certezza temporale e finanziaria ai processi di riordino

Assicurare tempi certi e risorse stabili e più adeguate per i processi di riorganizzazione associativa prevedendo un necessario, preventivo e strutturato coinvolgimento dei territori finalizzato ad orientare ed accompagnare con regole certe lo sviluppo dell'associazionismo intercomunale a livello regionale.

10. Istituire un Osservatorio Nazionale sulle Unioni e le Gestioni Associate

Costituire un Osservatorio Nazionale con funzioni di monitoraggio sistematico delle esperienze associative, supporto alla normazione nazionale e regionale, diffusione di buone pratiche, sviluppo delle competenze di amministratori e personale. L'Osservatorio rappresenterebbe lo strumento di continuità e apprendimento e policy feedback oggi mancante nel sistema.

Principali dati di sintesi delle forme associative

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.

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

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 Anci-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.

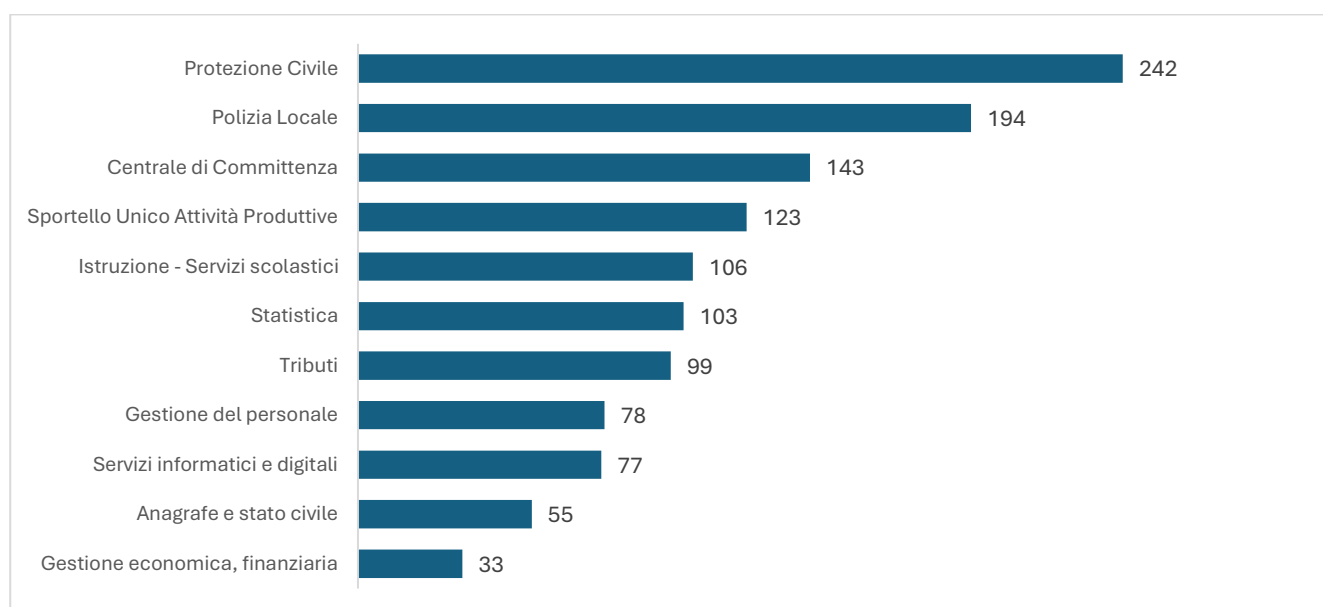
STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Tabella 2 – Distribuzione Unioni di Comuni in Italia * 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 ANCI-OpenItaliae 31/12/2025

Tab. 3 - Funzioni e servizi maggiormente conferiti in Unione



Le Convenzioni ex art. 30 TUEL attive, numero dei Comuni in convenzione e incidenza percentuale sul totale dei Comuni, per Regione (v.a. e val. %)

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

STATI GENERALI DEI PICCOLI COMUNI

Tab. 4

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)