

Carlo Rinaldo

UNIONE DEI COMUNI

Per la rigenerazione delle città medie e dei piccoli Comuni

“Orizzonti”

85

Carlo Rinaldo

Unione dei Comuni. Per la rigenerazione delle città medie e dei piccoli Comuni

Copyright © 2025 Tangram Edizioni Scientifiche

Gruppo Editoriale Tangram Srl

via dei Casai, 6 – 38122 Trento

www.edizioni-tangram.it

info@edizioni-tangram.it

Collana “Orizzonti” – NIC 85

Prima edizione: dicembre 2025, *Printed in Italy*

ISBN 978-88-6458-294-8

In copertina: immagine di John Hain da Pixabay



L'etichetta FSC® garantisce che il materiale utilizzato per questo volume proviene da fonti gestite in maniera responsabile e da altre fonti controllate

*Preferiamo non uccidere il malato,
il Comune, con l'eutanasia della Fusione,
ma curarlo con la medicina della Unione,
né tantomeno lasciarlo in agonia senza fare nulla.*

PREFAZIONE	9
INTRODUZIONE	11
1 NORMATIVA	13
1.1. Dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – articolo 32. Unioni di comuni	13
1.2. Evoluzione normativa	14
1.3. Dallo Statuto dell’Unione dei Comuni... “omissis”	24
2 FRAMMENTAZIONE TERRITORIALE ED ECONOMIE DI SCALA. I VANTAGGI DELLE UNIONI DEI COMUNI	29
2.1. Le ragioni economiche. “Bigger is better”	33
3 GLI ASPETTI CARATTERIZZANTI LE UNIONI DI COMUNI	39
3.1. Aspetto demografico	39
3.2. Aspetto territoriale	40
3.3. Aspetto infrastrutturale	42
3.4. Aspetto economico-produttivo	43
3.5. Aspetto amministrativo	45
CONCLUSIONI	47
BIBLIOGRAFIA	51

PREFAZIONE

L'ordinamento riconosce nel Comune la forma primaria e originaria di organizzazione delle autonomie locali, nonché l'articolazione della pubblica amministrazione più prossima alla comunità dei cittadini.

La Costituzione, nel delineare la struttura delle autonomie territoriali, non a caso procede secondo un ordine ascendente – *Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni* – che riflette una precisa scelta sistematica: partire dall'ente che meglio intercetta i bisogni della collettività e che, più di altri, assume la responsabilità della cura immediata degli interessi pubblici fondamentali.

La crescente complessità sociale ed economica, unitamente alla progressiva evoluzione delle funzioni amministrative, ha tuttavia palesato che molti Comuni, soprattutto se di dimensioni ridotte, non possano più soddisfare in modo adeguato l'intero ventaglio dei compiti loro affidati.

In questo scenario si inserisce la scelta – tanto normativa quanto amministrativa – di promuovere forme di cooperazione intercomunale e, in particolare, l'unione dei Comuni. Esse rappresentano un modello organizzativo improntato alla razionalizzazione delle risorse, alla specializzazione delle competenze e alla garanzia di livelli più elevati di efficacia ed efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici locali.

L'Unione non costituisce un superamento del Comune, né una sua sostituzione funzionale; piuttosto, ne valorizza il ruolo, consentendo ai singoli enti di esercitare congiunta-

mente funzioni e servizi che, altrimenti, risulterebbero gravosi o addirittura irrealizzabili.

Si configura come uno strumento di amministrazione condivisa, in grado di coniugare prossimità e capacità amministrativa, mantenendo salda quella “dimensione di cittadinanza” che, nell’architettura costituzionale, trova nel Comune il suo luogo naturale.

Il presente volume si propone di illustrare le ragioni, le forme e gli esiti di tale cooperazione intercomunale.

Renato Rolli

*Professore Associato di Diritto Amministrativo
e Pubblico dell’Università della Calabria*

INTRODUZIONE

Il Referendum consultivo obbligatorio del 1° dicembre 2024 sull'Istituzione tramite Fusione della "Città unica" tra Cosenza, Rende e Castrolibero sulla Proposta di Legge Regionale della Calabria n. 177/12[^], ha ripresentato il tema delle gestioni associate tra Comuni, in particolare tra quelli di media e minore dimensione demografica.

Da un lato c'è l'imprescindibile necessità di porre rimedio all'eccessiva frammentazione del governo locale in quanto ha costi molto alti il cui dato più evidente, ricavabile facilmente dai bilanci comunali, è l'incidenza molto elevata dei costi fissi di funzionamento delle strutture sul totale delle risorse disponibili.

La tipica conformazione a U della relazione fra spesa pro capite comunale e dimensione demografica, soprattutto nei servizi a più alta intensità di capitale, fornisce sostegno alla necessità di procedere a forme di gestione associata dei servizi per gli enti di medie e piccole dimensioni, al fine di conseguire risparmi. Dall'altro lato bisogna tenere in considerazione la netta vittoria del "No" (58,23% contro il 41,02%) nel citato Referendum con l'esito quasi plebiscitario a Rende e Castrolibero, con la comunque bassa partecipazione al voto (19,1% degli aventi diritto a Cosenza e 26,02% in totale) che segnala un forte disinteresse verso il tema della Fusione.

L'iniziativa della Regione Calabria deve essere considerata positiva per avere riportato con un'azione concreta al centro del dibattito l'esigenza di associare i servizi comunali ma

il rifiuto dell'Istituto della Fusione non deve fare fermare il percorso bensì dirigerlo verso l'Istituto della Unione dei Comuni, punto di incontro tra l'inderogabile aggregazione e il mantenimento dell'autonomia dei singoli Comuni.

1 NORMATIVA

1.1. DAL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267 – ARTICOLO 32. UNIONI DI COMUNI

Le Unioni di Comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

1. L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.
2. Lo Statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.
3. L'Unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni a essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni.
4. Alle Unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti

previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle Unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi a esse affidati.

1.2. EVOLUZIONE NORMATIVA

Negli ultimi due decenni, grazie alla diffusione dei principi del new public management, è stata avviata a livello internazionale una riflessione in merito alle modalità organizzative più efficienti dei livelli di governo locale¹ abbandonando la convinzione che – a prescindere dalla loro dimensione geografica e demografica – gli enti territoriali possano essere considerati tutti uniformi sotto il profilo funzionale e chiamati a esercitare gli stessi compiti e servizi nei confronti delle collettività di riferimento. Numerosi paesi con un'esperienza consolidata di decentramento hanno intrapreso percorsi di riforma degli ambiti di attività delle giurisdizioni locali, incentivando forme di collaborazione tra gli enti di piccola dimensione con l'obiettivo di migliorarne il funzionamento².

Al riguardo si possono distinguere due modalità di intervento, caratterizzate da un diverso grado di compressione dell'autonomia organizzativa e decisionale dell'ente locale: a) l'istituzione su base volontaria di forme di cooperazione, an-

¹ La locuzione *New Public Management* indica il complesso delle politiche adottate per rendere il settore pubblico più efficiente, replicando tecniche gestionali di stampo aziendalistico. Queste idee di riforma si sono diffuse negli anni Settanta negli Stati Uniti, in Inghilterra, in Australia e in Nuova Zelanda. Per un'analisi più dettagliata, inter alia, Cfr. Hood (1995), Lane (2000), Mc Laughlin, Osborne, Ferlie (2002).

² Si vedano Fiorillo e Pola (2006).

che di tipo occasionale, con le giurisdizioni contigue; b) l'imposizione, da parte del governo centrale, dell'obbligo di gestire in modalità associata talune funzioni. A partire dagli anni Novanta, in ambito europeo, si è assistito a un progressivo abbandono delle policy tese a imporre dall'esterno il ricorso alle forme di collaborazione, in favore di approcci del primo tipo, maggiormente in linea con gli standard internazionali e con le indicazioni delle istituzioni europee³ (si rimanda all'Appendice per una descrizione dei modelli adottati da alcuni paesi dell'UE). Anche l'ordinamento italiano ha, inizialmente, seguito il percorso evolutivo registrato nel resto d'Europa, favorendo progressivamente i moduli organizzativi di cooperazione su base volontaria, salvo rimettere in discussione tale scelta di policy in epoca recente per esigenze di contenimento della spesa pubblica. In particolare, a partire dall'inizio degli anni 90, viene arricchito il novero di strumenti a disposizione degli enti comunali, finalizzati a ridurre l'eccessiva frammentazione amministrativa. Accanto all'istituto della Fusione tra enti limitrofi, cui viene riconosciuto un ruolo preminente, vengono previste anche altre forme di cooperazione intercomunale⁴: alcune hanno finalità organizzative, essendo essen-

³ Il Consiglio dell'Unione europea ha raccomandato agli Stati membri di incoraggiare e sostenere la cooperazione volontaria intercomunale attraverso l'adozione di apposite strategie nazionali e/o federali; l'adesione obbligatoria di un ente locale a un organo specifico di cooperazione deve essere circoscritta alle sole ipotesi in cui tali modalità siano giustificate da ragioni obiettive di interesse sovracomunale, debitamente specificate nella legge e previa consultazione dei Comuni interessati.

⁴ Fino agli anni Settanta, le uniche forme di gestione associata erano i consorzi amministrativi, ossia associazioni (volontarie o obbligatorie) di Comuni costituite al fine di "provvedere a determinati servizi od opere" di interesse comune (in base a quanto disciplinato con RD n. 383/1934); Cfr. Giannini (1970), Romano (1988), Peta (2009).

zialmente tese a definire i rapporti reciproci degli enti partecipanti e caratterizzandosi per un ampio grado di flessibilità operativa; altre hanno una connotazione istituzionale, favorendo un maggiore grado di integrazione fra gli enti e la nascita di ulteriori soggetti di diritto per lo svolgimento dei servizi o delle funzioni congiunte. Rientrano nella prima categoria le convenzioni o gli accordi di programma⁵, mentre i consorzi e le Unioni di Comuni sono riconducibili alla seconda.

Con specifico riferimento alle Unioni, la L. 142/1990 prevedeva che le stesse potessero essere costituite da due o più Comuni per l'esercizio di una pluralità di servizi o funzioni; le tasse, le tariffe o i contributi destinati a tali servizi sarebbero stati gestiti direttamente dalle Unioni medesime. I Comuni partecipanti dovevano possedere determinate caratteristiche (appartenere alla stessa provincia ed essere contermini) e rispettare date soglie demografiche (popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, derogabile per un unico ente con popolazione compresa fra i 5.000 e i 10.000 abitanti). L'atteggiamento del legislatore nei confronti dell'istituto dell'Unione è variato profondamente nel tempo; l'analisi normativa porta a individuare tre principali stagioni. Nella prima, che segna quasi integralmente gli anni Novanta, tale modalità associativa era considerata un passaggio transitorio nell'ambito di un percorso di aggregazione più profondo che avrebbe dovuto obbligatoriamente portare alla fusione degli enti partecipanti, entro dieci anni dalla costituzione dell'Unione; decorso tale

⁵ Le convenzioni sono forme di gestione associata molto flessibili, attraverso le quali più enti decidono di svolgere in modo coordinato tra loro determinate funzioni e/o servizi, stabilendo i fini, la durata, le forme di consultazione, i rapporti finanziari e gli obblighi reciproci. Gli accordi di programma mirano alla realizzazione di opere, interventi o programmi che richiedono l'azione integrata di diversi livelli di governo.

termine senza che si fosse proceduto alla creazione del nuovo Comune risultato della fusione, l'Unione avrebbe cessato di esistere. La natura ibrida dell'Unione – che nasceva come forma intermedia di cooperazione su base volontaria, ma innescava poi un procedimento di integrazione più radicale attraverso la Fusione obbligatoria, ne minò fortemente l'appetibilità. Le esperienze di gestioni comunali associate nella veste di Unioni furono piuttosto rare in tale periodo, poiché le realtà locali preferirono preservare la propria identità e autonomia decisionale, optando per forme di gestione cooperativa maggiormente flessibili (quali le convenzioni).

La seconda fase prende avvio dal tentativo di incentivare l'impiego dell'istituto dell'Unione, superando le resistenze emerse nei primi nove anni di applicazione dello stesso. Si assiste, così, a un mutamento di strategia: le Unioni cessano di rappresentare un passaggio propedeutico alla Fusione e divengono uno strumento flessibile di cooperazione, dotato di una propria autonomia. Questa fase si apre con la L. 265 del 1999, che rimuove l'obbligo della fusione per i Comuni partecipanti a Unioni e qualifica queste ultime come “ente locale” autonomo⁶. L'eliminazione di tale vincolo determina la progressiva diffusione delle Unioni sul territorio nazionale. La disciplina di dettaglio del funzionamento dell'Unione e delle funzioni a essa trasferite è rimessa all'autonomia statu-

⁶ Cfr. Art. 32, comma 1, D. Lgs. n. 267/2000. Tale definizione è stata poi ribadita nell'articolo unico, comma 4, della Legge n. 56/2014. La qualificazione delle Unioni come Enti locali, da parte del legislatore, è stata successivamente considerata impropria dalla Corte costituzionale; quest'ultima, con la sentenza n. 50/2015, esclude che le stesse costituiscano un ente territoriale ulteriore rispetto ai comuni partecipanti, collocando l'istituto dell'Unione tra le forme istituzionali di associazione intercomunale.

taria dei Comuni partecipanti, mentre, per quanto non specificamente regolamentato, trovano applicazione i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni. Gli organi di governo dell'Unione sono strutturati nelle forme dell'ente di secondo livello, con un Presidente, una giunta e un consiglio scelti, rispettivamente, fra i sindaci e i corrispondenti organi dei Comuni partecipanti.

A decorrere dal 2010 si apre una terza fase e l'approccio del legislatore al tema delle Unioni muta nuovamente⁷. Il divampare della crisi finanziaria, prima, e di quella del debito sovrano, poi, rendono prioritario nell'agenda di policy l'obiettivo del consolidamento dei conti pubblici. Il percorso di risanamento, tracciato nei documenti ufficiali, prevede una revisione della spesa pubblica da realizzarsi attraverso una strategia complessiva che contempla la razionalizzazione del perimetro di azione delle giurisdizioni locali, la riorganizzazione su base associativa dell'offerta dei servizi pubblici da parte dei piccoli Comuni, nonché il riordino delle Province e delle partecipazioni societarie degli enti territoriali⁸. In questo contesto, l'Unione diviene il principale strumento per l'esercizio in for-

⁷ I principali provvedimenti legislativi che scandiscono questa nuova fase dell'evoluzione normativa sono il DL n. 78/2010 (convertito dalla L. n. 122/2010), il DL n. 95/2012 (cd.s pending review, convertito dalla L. 135 del 2012), la L. n. 56/2014 (cd. Legge Delrio).

⁸ Il rapporto del maggio 2012 dava ampio spazio alla questione della presenza di economie di scala nella spesa dei Comuni e dell'esiguità dimensionale di una porzione significativa di enti (Cfr. Giarda 2012, pagg. 8 e ss.). Nelle proposte formulate, nel marzo del 2014, dal Commissario per la spending review l'Unione dei Comuni con meno di 5.000 abitanti veniva citata fra gli interventi volti a ridurre i costi della politica nell'ambito degli enti territoriali, con effetti complessivi stimati nel documento pari a circa 0,9 miliardi per il triennio 2014-16; Cfr. , Giarda (2012), pp. 8 e ss., e Cottarelli (2014), p. 30.

ma associata delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni⁹. Ogni Comune può aderire a una sola Unione; il termine entro il quale l'obbligo di gestione associata deve essere soddisfatto è stato più volte prorogato ed è attualmente fissato al 31 dicembre del 2018. Nella prospettiva della spending review il legislatore si è anche preoccupato di precisare che dalla costituzione delle Unioni non solo non deve derivare un incremento della spesa di personale dei Comuni partecipanti, ma, a regime, deve essere conseguito un progressivo risparmio su tali oneri. Queste nuove regole mutano ancora una volta la natura delle Unioni, mettendone in discussione il carattere volontaristico, affermatosi alla fine degli anni Novanta; le stesse si trasformano in uno strumento "coattivo" imposto agli enti di piccole e servizi e svolgere le funzioni fondamentali¹⁰. Il Decreto-Legge 78/2010 (convertito in legge

⁹ In alternativa all'Unione di Comuni l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali può essere svolto mediante convenzione; ove nel periodo di tre anni non sia comprovato il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza, è stabilito l'obbligo del passaggio all'Unione di Comuni. Le funzioni fondamentali, provvisoriamente indicate nel DL 78 del 2010 e poi modificate dal decreto sulla spending review, sono: l'organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e controllo; l'organizzazione dei servizi pubblici comunali; il catasto; la pianificazione urbanistica; le attività connesse con la protezione civile; la gestione dei rifiuti; i servizi sociali; le competenze comunali in materia di edilizia scolastica; la polizia locale; le funzioni di stato civile, anagrafe, registri elettorali; i servizi statistici.

¹⁰ Le analisi qualitative svolte sul ruolo e sulle potenzialità delle Unioni non hanno prodotto risultati uniformi e pienamente coerenti con la direzione scelta dal legislatore. Più nel dettaglio, nell'ambito dell'indagine condotta da IRPET (2017) sul tema delle politiche di promozione dell'associazionismo dei governi locali con particolare riguardo al modello delle fusioni di Comuni, le categorie di soggetti intervistati (amministratori locali e imprese) hanno espresso valutazioni diverse in te-

122/2010), all'art. 14, comma 28, prevede per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che le funzioni fondamentali previste dall'art. 21, comma 3 della legge n. 42 del 2009 siano obbligatoriamente esercitate in forma associata attraverso Convenzione o Unione. Stessa cosa vale per i comuni appartenenti o già appartenenti a comunità montane con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti. Successivamente tale materia è stata riformata dal D.L. 98/2011 (convertito nella legge 111/2011) il cui art. 20, comma 2-quater dispone il minimo demografico in 5.000 abitanti o nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati. Il D.L. 138/2011 (convertito nella legge 148/2011) all'art. 16, commi 22 e ss. cambia il limite demografico in 10.000 abitanti, salvo diverso limite individuato dalla Regione entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conver-

ma di Unioni. Ad avviso delle imprese, le Unioni non possano essere impiegate quale rimedio strutturale per fronteggiare le problematiche relative all'eccessiva frammentazione delle giurisdizioni locali, mantenendo tale strumento un'utilità solo ove lo stesso venga concepito come fase intermedia di un più ampio processo di fusione. Maggiori affinità con il trend legislativo presentano, invece, le valutazioni espresse dagli amministratori locali. Questi ultimi hanno manifestato vivo interesse verso tali forme di gestione associata delle funzioni, concependole come modulo autonomo rispetto alla fusione. Ciononostante, è stato precisato che, allo stato attuale, il percorso di convergenza verso un diffuso impiego delle Unioni di comuni ha incontrato diverse difficoltà quali, inter alia, l'instabilità degli enti aderenti e delle funzioni delegate, nonché la conflittualità di interessi tra i partecipanti. Tali disfunzioni hanno pregiudicato la capacità delle Unioni di apportare concreti miglioramenti in termini di offerta dei servizi e di sviluppo di strategie territoriali. Per un maggiore dettaglio delle domande poste agli intervistati e delle analisi dei relativi risultati, Cfr. IRPET (2017).

sione al decreto-legge. Tale normativa ha in parte modificato la precedente e in parte specificato l'istituto dell'Unione dei comuni, in relazione alla sua formazione e funzionamento e l'esercizio associato delle funzioni riguardo al nuovo criterio demografico e temporale. Da segnalare, infine, il d.l. 95 del 2012 (convertito con legge 135 del 2012) che, all'art. 19, dopo aver individuato le funzioni fondamentali dei Comuni, stabilisce che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante Unione di comuni o Convenzione, le funzioni fondamentali di cui al comma 27, a esclusione della lettera l), introducendo uno scadenzario per l'attuazione di tale norma (1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali; 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali) e, per quanto riguarda i comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, sostituisce l'obbligo di esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni "speciale", con la facoltà di tale esercizio.

Ultima Riforma in materia è la legge 7 aprile 2014 nr 56, cosiddetta *Legge Delrio*, che interviene modificando gli istituti dell'Unione (art. 1 commi 4, da 104 a 115, 131 e 134) e della Fusione (art. 1 commi da 116 a 134) dei Comuni. Altre disposizioni in materia di Unioni e Fusioni di comuni sono state introdotte dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, dalla legge di stabilità 2015 e dalla legge di stabilità 2016 n. 208 del 2015 con cui sono state introdotte alcune disposizioni volte a incentivare le unioni e fusioni di comuni, sia di tipo finanziario, sia relative alle risorse del personale. Da sottolineare il comma 89 dell'art. 1 L. 56/2014 che prevede la possibilità per lo Stato e le Regioni, secondo le proprie competenze, di poter attribuire alcune funzioni provinciali alle Unioni di comuni. La Leg-