

I piccoli Comuni si fondono poco, ma si uniscono molto

*Giulio Vesperini**

1. *L'oggetto della trattazione*

Questo scritto si occupa delle due principali tendenze riscontrabili nell'ultimo quarto di secolo nella disciplina dei piccoli Comuni. Quella della riduzione del loro numero, secondo un'istanza risalente nel tempo, ma che aveva avuto seguito solo durante il ventennio fascista. La riduzione del numero dei Comuni, tra l'altro, risponde al principio di efficienza dell'azione amministrativa; all'esigenza di contenimento della spesa pubblica; al principio costituzionale di adeguatezza nella allocazione delle funzioni, in base al quale l'entità organizzativa titolare di una potestà amministrativa deve avere un'organizzazione idonea a garantire l'effettivo esercizio della potestà stessa. In particolare, questo ultimo problema è esaltato dal regime uniforme al quale è stato sottoposto l'ordinamento locale, fin dalle origini dello Stato italiano, in contrasto con le profonde differenze intercorrenti tra i Comuni stessi, sotto una molteplicità di profili¹.

La seconda tendenza riguarda l'espansione delle Unioni di Comuni, una forma istituzionale di associazione tra Comuni², regolata già dalla l. 8 giugno 1990, n. 142, ma che ha acquisito effettività solo alla fine del secolo scorso. L'aumento del numero delle Unioni è parte integrante dello straordinario sviluppo, nello stesso periodo di tempo, dell'associazionismo degli enti territoriali. Tale fenomeno deriva, in parte, dalle leggi, che introducono nuove forme associative e ne incentivano lo sviluppo,

* Professore ordinario di Diritto Amministrativo, Università della Tuscia.

¹ Per tutti, M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 317, ivi spec. pp. 321 ss.

² Secondo quanto statuisce la Corte cost. nella sentenza 26 marzo 2015, n.50, che ritiene impropria la definizione di «ente locale» datane dall'art. 32, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000: secondo la Corte, le Unioni non sono un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto al Comune e di conseguenza la loro disciplina è di competenza statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), e non è attratta, invece, nelle materie di competenza residuale delle Regioni, ai sensi del comma 4 dello stesso art. 117.

e in altra parte, dalle scelte degli enti interessati, alla ricerca di soluzioni più efficienti ed efficaci di gestione unitaria dei servizi. Non a caso, il fenomeno si sviluppa negli anni di maggiore ristrettezza economica per la finanza pubblica e soprattutto per opera dei Comuni minori. Le soluzioni sperimentate in concreto sono molteplici. Tra queste assumono rilevanza i Consorzi (figura risalente nel tempo, ma la disciplina dei quali ha subito numerose modificazioni), le Comunità montane e, appunto, le Unioni. In linea generale, lo sviluppo dell'associazionismo ha contribuito a migliorare il funzionamento del sistema. In alcuni casi, tuttavia, la proliferazione di formule associative diverse ha generato duplicazioni e sovrapposizioni funzionali, che hanno finito per pregiudicare l'efficienza stessa dell'azione amministrativa.

Queste modifiche strutturali dell'assetto dei poteri locali, per un verso, sono parte di un processo complessivo di trasformazione dei poteri locali stessi e dei poteri regionali, che ne investe, in misura più o meno estesa, ogni componente (l'organizzazione politica e quella amministrativa; la disciplina costituzionale e i suoi principi regolatori; le funzioni, la finanza, il personale, l'organizzazione interna; i procedimenti amministrativi e i rapporti con i cittadini; i rapporti tra le Regioni e gli enti locali; i raccordi delle autonomie regionali e locali con il centro statale, ecc.). Per un altro verso, però, le riforme degli ultimi venticinque anni non sono riuscite a scalfire alcune caratteristiche tradizionali di quello stesso assetto. Per esempio, resta immutata la struttura di base del potere regionale e locale; non cambia sostanzialmente la tradizionale frammentazione dei compiti amministrativi tra i diversi uffici centrali, regionali e amministrativi; alcune importanti riforme amministrative, pur annunciate da anni, sono adottate con ritardo e in modo parziale. Il principio di autonomia riguarda più alcuni aspetti, ne lambisce appena altri. Ancora, il principio di differenziazione ha assunto rilievo costituzionale nel 2001 ed è stato ripreso, poi, da numerose fonti primarie. Ma, a seconda dei casi, si è risolto nell'attribuzione a una amministrazione con compiti di vigilanza del potere di prevedere, per i Comuni di dimensioni minori, una applicazione meno gravosa di obblighi gravanti su tutte le amministrazioni³;

³ Un esempio è quello dell'art. 1 *ter* del d.lgs. 14 marzo 2013, n.33, in base al quale l'ANAC, «può, con il Piano nazionale anticorruzione (...) precisare gli obblighi di pubblicazione e le re-

ha costituito uno dei principi generali ai quali il legislatore delegato o quello regionale si deve attenere per l'allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo⁴; è stato applicato direttamente dalla legge⁵. Si deve aggiungere che, per lo più, non si dispone di un quadro generale circa l'effettività del principio, mentre la rilevanza delle sue applicazioni differisce a seconda dei casi⁶.

Di seguito, si illustrano i due fenomeni della riduzione e delle Unioni dei Comuni, in una prospettiva diacronica e sincronica, attraverso l'ana-

lative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti».

⁴ Tra gli esempi più interessanti, si possono menzionare quelli della l. 26 giugno 2024, n.86 e del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. con modif. dalla l. 14 settembre 2011, n.148. La prima è la legge molto discussa «ull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario», in attuazione dell'art.116, comma 3, Cost., in base alla quale sono «attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (art.6). Il secondo riguarda il potere delle Regioni e delle province autonome di organizzare, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, «lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio», entro un termine previsto dalla legge, decorso inutilmente il quale provvede in via sostitutiva il Governo. La fonte primaria prevede che «la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale», ma che, al tempo stesso, «le Regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socioeconomica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio».

⁵ Per esempio, la l. n.56/2014, «al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (art. 1, comma 1), detta norme che riprendono, e sviluppano, le differenze tra Città metropolitane e Province; stabiliscono che, per l'elezione dei componenti del consiglio metropolitano (organo di rappresentanza di secondo grado), ciascun elettore esprime un voto ponderato, sulla base di un indice determinato in relazione alla popolazione complessiva del Comune di cui è Sindaco o consigliere (art. 1, comma 32); ai fini delle elezioni stesse, ripartisce i Comuni della Città metropolitana in fasce demografiche, in ragione delle dimensioni della rispettiva popolazione; secondo una consolidata tradizione normativa, differenzia la composizione quantitativa dei consigli e delle giunte comunali in ragione delle rispettive dimensioni demografiche. Sulla distinzione tra Città metropolitane e Province, si veda, per tutti, D. Donati, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, Franco Angeli, 2023. Si veda anche Corte cost. 7 dicembre 2021, n. 240.

⁶ Si veda, per esempio, ai sensi dell'art. 1 ter del d.lgs. n.33/2013, la Delibera n.31 del 30 gennaio 2025 dell'ANAC, *Piano nazionale anticorruzione. Aggiornamento 2024. PNA 2022*, con la quale sono state date «Indicazioni per la predisposizione della sezione 'Rischi corruttivi e Trasparenza' del PLAO per i Comuni con meno di 5.000 abitanti e meno di 50 dipendenti».

lisi delle finalità rispettivamente perseguite, delle loro dimensioni, delle tecniche adottate, delle discipline regolatrici, dei successi e dei fallimenti, degli elementi di raccordo tra essi.

2. La riduzione del numero dei Comuni

Nella storia dell'Italia, il numero dei Comuni si è mantenuto pressoché costante e in lieve, ma continua, crescita, con l'eccezione di due periodi nel corso dei quali si è registrata una loro riduzione significativa.

Qualche anno dopo l'unificazione, nel 1864 (quando, tuttavia, i confini erano diversi e il territorio più ristretto) Cattaneo scriveva che i Comuni in Italia erano 7.700. Nel 1921, alla vigilia dell'avvento del fascismo, c'erano 9144 Comuni. Qualche anno dopo, il r.d.l. 17 marzo 1927, n. 383, autorizzò la revisione delle circoscrizioni comunali, permettendo al governo di aggregare e fondere Comuni in modo più rapido e centralizzato, senza seguire le procedure ordinarie previste dalla legge comunale e provinciale del 1915.

Queste misure furono imposte dall'alto, senza il consenso delle popolazioni locali⁷, e comportarono l'aggregazione e la soppressione di 2184 Comuni, portandone, nel 1931, il loro numero a 7310.

Gli accorpamenti del 1927 furono decisi principalmente per tre ordini di ragioni. Di efficienza amministrativa, perché i Comuni più piccoli non disponevano delle risorse sufficienti per gestire adeguatamente i servizi pubblici, mentre l'aggregazione in Comuni più grandi avrebbe consentito di migliorare la gestione di servizi quali l'istruzione, la sanità, le infrastrutture. Di centralizzazione del potere, perché la riduzione del numero di enti locali consentiva al fascismo di rafforzare il controllo sulle decisioni amministrative e politiche prese a livello locale. Di sviluppo economico, perché l'unificazione dei Comuni avrebbe potuto creare entità più competitive e attrarre investimenti, migliorando le condizioni economiche delle aree interessate⁸.

⁷ Con il r.d. 3 marzo 1934, n.383, invece, fa la sua comparsa l'istituto della «unione volontaria», disposta su domanda dei podestà interessati, previo accordo che ne definisse le condizioni.

⁸ Per qualche considerazione in merito cfr. G. PALOMBELLI, *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi*, in https://www.provinceditalia.it/wpcontent/uploads/docs/contenuti/2013/01/circoscrizioni_provinciali_Palombelli_24OTTOBRE2012.pdf.

Nel 1947, dopo la caduta del fascismo, i Comuni risalirono a 7681 e da allora riprese il ritmo di una crescita moderata, ma continua. Così, nel 1960 diventarono 8032; nel 1981, crebbero a 8074⁹; alla fine del secolo (1999), a 8100, per poi rimanere stabili fino al 2007. Può essere interessante osservare che, sia pure in misura più ridotta, erano in costante crescita anche le Province: nel 1960, erano 92; nel 1981, 94; 100, nel 1999 e, ancora, nel 2003; 104 nel 2007; oggi sono 107, malgrado la profonda revisione della loro disciplina disposta dalla l. 7 aprile 2014, n.56¹⁰.

Inoltre, come nel passato, i Comuni si differenziano ampiamente tra loro quanto alle dimensioni demografiche, ma, nel corso del tempo, si modificano parzialmente le caratteristiche di questa differenziazione. Con l'ausilio dei dati forniti dall'Istat si può ricostruire la sequenza temporale di questa vicenda. Nel 1981, quasi il 90% dei Comuni aveva fino a 10.000 abitanti; poco meno del 10% una popolazione compresa tra i 10.000 e i 60.000 abitanti; l'1% dei Comuni più di 60.000 abitanti. Dopo venticinque anni, la situazione cambia. Nel 2007, infatti, la percentuale dei Comuni con popolazione fino ai 10.000 abitanti scende all'85%; salgono a poco meno del 14% i Comuni con una popolazione compresa tra i 10.000 e i 60.000 abitanti; rappresentano ancora l'1% del totale i Comuni con un numero di abitanti superiore a 60.000. Nell'arco di un quarto di secolo, quindi, circa 400 Comuni (pari al 5% del totale) passa dalla prima alla seconda fascia demografica, mentre rimane sostanzialmente stabile la quota dei Comuni di dimensioni maggiori.

Ma l'aspetto più interessante è che tra il 2009 e il 2024 il numero dei Comuni italiani ha subito una riduzione significativa. Secondo i dati forniti dall'Istat, essi sono 7896 al 1° gennaio 2025, erano 8100 nel 2009. Quindi, in quindici anni, i Comuni italiani sono calati, in termini assoluti, di 204 unità, del 2,52% in termini percentuali, in media di 13.6 ogni anno. Tuttavia, in questo arco di tempo, la riduzione non segue un andamento uniforme. Viceversa, essa si concentra tra il 2013 (8092 Comuni) e il

⁹ Traggo questi numeri da S.CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983, p. 163.

¹⁰ Cfr. L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 540, tab. 15.15.

2019 (7926) e, in particolare modo, nel biennio 2016-2017¹¹: in questi sette anni, infatti, la riduzione dei Comuni è stata, in termini assoluti, di 166 unità, in termini percentuali di poco superiore all'81% a quella dell'intero quindicennio¹².

Per converso, negli anni immediatamente precedenti (2009-2012) e in quelli immediatamente successivi (2021-2024), la contrazione è molto modesta, ovvero di entità pari allo 0,1% di quella dell'intero periodo¹³. In questo ultimo quadriennio, la riduzione si concentra, per larga parte, nel nord-est, dove raggiunge valori sensibilmente superiori alla media nazionale (0.7%).

Questi dati possono essere disaggregati ulteriormente con riferimento all'entità del calo dei Comuni nelle differenti zone del territorio nazionale; alle tecniche adoperate per la riduzione stessa; al numero dei Comuni soppressi e a quello dei Comuni scaturiti dalla soppressione; alle dimensioni prevalenti degli uni e degli altri¹⁴.

Quanto al primo aspetto¹⁵, tra il 1995 e il 2023, sono stati soppressi Comuni in dodici Regioni. Ma quasi il 60% di essi (199 su 334 Comuni) appartengono a tre sole Regioni, tutte del Nord¹⁶. In termini ancora più accentuati, nel decennio 2011-2020¹⁷, le fusioni tra Comuni sono state 141, ma 115 di queste (pari a circa l'82%) hanno riguardato le Regioni settentrionali, mentre appena 8 (pari a circa l'11%) quelle meridionali.

¹¹ In questo biennio 147 Comuni sono stati fusi in 61.

¹² Per le cifre sulle fusioni si rinvia a <https://www.tuttitalia.it/fusione-comuni/>.

¹³ Secondo il post pubblicato il 22 gennaio 2025 al link <https://www.ilpais.it/2025/01/22/nel-2024-nessuna-fusione-tra-Comuni-in-fvg-i-percorsi-di-aggregazione-si-sono-fermati/> dal 2019 le fusioni sono state solo 9.

¹⁴ Un *caveat*: i dati che si espongono di seguito nel testo si riferiscono a periodi non coincidenti con quello 2009-2024 considerato finora: la differenza dell'arco temporale considerato, tuttavia, non altera nel complesso il quadro informativo complessivo.

¹⁵ Cfr. L.RUFINO, *Tutto sui Comuni italiani in sette grafici*, in *Pagella politica*, 19 giugno 2023.

¹⁶ Trentino Alto Adige, Lombardia e Piemonte. Sulla distribuzione territoriale delle fusioni, si veda M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Ist. del fed.*, 2020, pp. 298 ss.

¹⁷ Cfr. il documento del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali Direzione Centrale della Finanza Locale del Ministero dell'interno, *Le fusioni dei Comuni. Lo stato di attuazione. Profili ordinamentali e finanziari*, a cura di R.PACELLA, (febbraio 2021), reperibile in rete al seguente indirizzo: <https://dait.interno.gov.it/documenti/studio-le-fusioni-dei-Comuni.pdf>.

Quanto alle tecniche utilizzate per la riduzione, sempre tra il 1995 e il 2023, ci sono state 291 soppressioni per fusione e 17 per incorporo, con un rapporto, quindi, superiore a 17/1 tra l'una e l'altra tipologia. Il rapporto scende se si considerano archi di tempo differenti, ma, in ogni caso, il primo tipo di fusione prevale sempre ampiamente sul secondo: così, per esempio, nel periodo 2011-2020, a ogni fusione per incorporo ne sono corrisposte 12 per soppressione; nel periodo più ampio, compreso tra il 2009 e il 2024, a ogni fusione per incorporo ne sono corrisposte 8 per soppressione. Si può facilmente concludere che la tecnica adoperata per eccellenza per ridurre il numero dei Comuni è la fusione per soppressione, mentre quella per incorporazione, prevista dall'art.1, commi 118 e 130, della l. n.56/2014 è stata utilizzata solo in modo residuale.

Una spiegazione possibile di questo ricorso diseguale alle due forme di fusione può essere trovata nella insita differenza tra le due. La fusione in senso stretto comporta la soppressione dei Comuni preesistenti e l'istituzione di un nuovo Comune: in questo caso, cioè, i Comuni soppressi confluiscono in un terzo ente, per così dire, in una posizione (almeno formale) di parità tra loro. L'art. 15, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 (TUEL) contiene una serie di misure di garanzia per i Comuni che partecipano al procedimento di fusione. Innanzitutto, anche prima della conclusione del procedimento di istituzione del nuovo ente, essi possono definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo ente, «mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali» interessati. In secondo luogo, «lo statuto del nuovo Comune dovrà prevedere che alle comunità dei Comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi». In terzo luogo, alcune leggi regionali¹⁸(con le quali, come noto, si conclude il procedimento di fusione) prevedono meccanismi per monitorare «gli effetti che scaturiscono dal processo di fusione in tutti i settori amministrativi di competenza regionale e il concreto impatto del processo di fusione sui cittadini, sugli enti pubblici e sulle imprese»¹⁹.

¹⁸ Si rinvia in materia a R.FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Ist. del Fed.*, 2015, p. 313.

¹⁹ Cfr. art.14 *bis* della l.r. Emilia-Romagna 8 luglio 1996, n.24, con il quale si prevede l'istituzione di un «Osservatorio regionale delle fusioni», i compiti del quale devono essere disciplinati

Viceversa, l'incorporazione non istituisce un nuovo Comune, ma comporta solo la soppressione del Comune incorporato. La disciplina di base è quella dell'art. 1, comma 130, l. n.56/2014: «i Comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un Comune contiguo. In tal caso, [il Comune incorporato cessa di esistere come ente autonomo e perde la sua personalità giuridica, mentre] il Comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al Comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del Comune incorporante prevede che alle comunità del Comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi». Sebbene con legge regionale si possano definire ulteriori modalità della relativa procedura, a differenza di quella riguardante la fusione per soppressione, la disciplina della fusione per incorporazione è «ricompresa nella competenza statale nella materia 'ordinamento degli enti locali', di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p, Cost. Ed infatti, l'estinzione di un Comune e la sua incorporazione in un altro Comune incidono sia sull'ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile»²⁰.

Le ragioni per le quali la fusione per incorporazione è molto meno utilizzata che la fusione in senso stretto possano essere comprese meglio se poste in connessione con quelle che motivano, in termini generali, lo scarso numero di fusioni. Si rinvia, quindi, a quanto sarà detto in proposito *infra*. Si considerino ora il numero degli enti soppressi e di quelli derivanti dalla soppressione: tra il 2011 e il 2020, i primi sono stati 329, i secondi

dalla Giunta regionale «dando prioritario rilievo alla ricognizione delle criticità di natura amministrativa, burocratica e organizzativa ed alla proposizione agli enti competenti di congrue soluzioni operative». Per l'esame di un caso di fusione tra Comuni nella stessa Emilia-Romagna, si v. D. RUMPIANESI, *La fusione dei Comuni Valsamoggia. L'Assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei Municipi elettivi*, in *Ist. del Fed.*, 2014, p. 465; più in generale, cfr. anche A. PIAZZA, *Fusioni di Comuni in Emilia Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?* in *Ist. del Fed.*, 2016, p. 1069.

²⁰ Così Corte cost. n. 50/2015, che ha precisato che la norma della l. n. 56/2014 «non ha a oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale) bensì l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda (...) relativa, comunque, all'ente territoriale Comune». Di conseguenza, la Corte dichiara infondata la «censura di violazione del titolo di competenza fatto valere dalle [Regioni] ricorrenti, in prospettiva applicativa del criterio residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost».

141. In media, quindi, ciascun nuovo Comune è formato da poco più di due Comuni precedenti. Più nel dettaglio, si è stimato che ai processi di fusione ordinaria (senza considerare, quindi, quelli per incorporazione) partecipano nell'89% dei casi due o tre enti.

L'ultimo aspetto da considerare riguarda le dimensioni degli enti soppressi e quelle degli enti derivanti dalla soppressione: i primi, per larga parte, hanno una popolazione inferiore ai 5000 abitanti; i secondi, in genere, tra i 1000 e i 9999 abitanti²¹.

Questi dati sono interessanti per tre ragioni. Innanzitutto, spiegano perché, alla riduzione del numero dei Comuni, non corrisponde una minore frammentazione del potere locale: all'inizio del 2025, infatti, l'84% dei Comuni ha fino a 10.000 abitanti, percentuale di poco inferiore a quella del 2009 (quasi l'85%); il 14% (sia nel 2009 che nel 2025) ha una popolazione compresa tra i 10.000 e i 60.000 abitanti; l'1,2% (erano poco più dell'1% quindici anni prima) ha più di 60.000 abitanti. In secondo luogo, questi dati trovano un riscontro in quelli riguardanti i Comuni con meno di 5000 abitanti. Nel 2009, questi erano 5703; rappresentavano il 70,4% del totale dei Comuni; ospitavano complessivamente una percentuale compresa tra il 15% e il 17% della popolazione nazionale. Al 1° gennaio 2024, i Comuni con meno di 5000 abitanti sono 5521²²; rappresentano il 69,9% del totale dei Comuni italiani; ospitano complessivamente una percentuale pari circa al 16,5% della popolazione nazionale. In definitiva, quindi, i Comuni con meno di 5.000 abitanti diminuiscono in termini assoluti (di 182 unità), ma non subiscono variazioni, in termini percentuali, né per quanto riguarda la popolazione italiana ospitata né per quanto riguarda il loro peso sul numero complessivo dei Comuni. A questa ultima considerazione se ne lega un'altra: la riduzione del numero dei Comuni è vicenda che riguarda essenzialmente quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, sia perché sono gli enti di queste dimensioni a fondersi tra loro sia perché gli enti derivanti dalla fusione, per lo più,

²¹ Solo due Comuni, derivanti dalla fusione di Comuni di maggiore dimensione demografica, hanno una popolazione compresa tra i 60.000 e i 99.999 abitanti.

²² Per un approfondimento recente dei principali dati riguardanti i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, si veda Ifel, Fondazione Anci, a cura di W.TORTORELLA, *L'Italia dei piccoli Comuni*, Pompei, 15 Aprile 2024, reperibile al link https://www.anci.it/wp-content/uploads/PompeiTortorella9Aprile2024_v4.pdf.

continuano a far parte della stessa fascia demografica. Infatti, poco meno della metà delle aggregazioni risultanti dalle fusioni è compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti e, in particolare, il 9,2% riguarda aggregazioni inferiori ai 1.000 abitanti; il 27,7% è tra i 5.000 e i 10.000 abitanti; solo il 15% è complessivamente superiore ai 10 mila abitanti.

Dai dati illustrati in questo paragrafo, si possono trarre le seguenti considerazioni. Per la prima volta nel corso della storia repubblicana, nel quindicennio 2009-2024, il numero dei Comuni si riduce. Questa riduzione, tuttavia, ha dimensioni modeste; riguarda essenzialmente solo alcune zone del paese; non incide sulla frammentazione del potere locale; tocca, per quasi il 90%, i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti; si concentra in un arco temporale ristretto.

3. *Le possibili ragioni*

Quali sono le motivazioni che sorreggono, nei quindici anni compresi tra il 2009 e il 2024, e in particolare tra il 2013 e il 2019, la prima riduzione del numero dei Comuni nella storia dell'Italia repubblicana? Al tempo stesso, perché la riduzione è di entità modesta, risolvendosi sostanzialmente in una parziale riorganizzazione di piccoli Comuni, collocati per la gran parte nel Nord del Paese?

Alla prima domanda si può rispondere agevolmente, osservando, anzitutto, che le politiche di riduzione dei Comuni hanno ricevuto un impulso dalle misure, prima, normative e, poi, costituzionali che, tra la fine del secolo scorso e l'inizio di questo, hanno sancito i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza quali principi informatori della distribuzione delle funzioni amministrative tra i differenti livelli di governo. In secondo luogo, queste politiche costituiscono parte integrante delle politiche di semplificazione, avviate già dall'inizio degli anni Novanta dello scorso secolo, per il «contenimento della spesa pubblica», la «maggiore efficienza o [la] migliore organizzazione delle funzioni amministrative», la crescente europeizzazione delle istituzioni pubbliche e la nascita dello spazio giuridico globale²³. In particolare, poi, le fusioni dei Comuni «riflettono anche principi fondamentali di coordinamento della

²³ Nell'ampia letteratura sulle riforme amministrative, si v. per tutti A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, il Mulino, 2006.

finanza pubblica»²⁴; possono diminuire i costi per gli amministratori, il segretario comunale e i revisori dei conti; facilitare la razionalizzazione del personale e della gestione delle sedi; ridurre gli atti amministrativi, unificare le procedure e il sistema informativo; favorire una maggiore specializzazione del personale, con conseguente riduzione di incarichi esterni. Altri vantaggi discendono dall'aumento della dimensione organizzativa, in quanto all'ente che scaturisce dalla fusione potrebbe risultare più facile negoziare condizioni più favorevoli, rispetto a quelle ottenute in precedenza dai singoli Comuni che alla fusione stessa hanno partecipato, per gli appalti e i contratti con le aziende fornitrici di servizi. Gli ampi incentivi finanziari disposti dallo Stato e dalle Regioni a favore dei Comuni che si fondono, poi, offrono l'opportunità di migliorare i servizi di interesse pubblico e di realizzare progetti di rilievo per la Comunità locale²⁵.

È importante osservare anche che le incentivazioni disposte dai legislatori (statale e regionale) hanno prodotto vantaggi nelle gestioni finanziarie successive alle fusioni²⁶. Secondo uno studio del Ministero dell'interno, pubblicato nel 2021²⁷, un riscontro immediato di questi vantaggi si rinviene nelle dinamiche della spesa corrente: infatti, a seguito delle fusioni, al netto dei contributi statali e regionali, la spesa corrente ha subito una flessione, rispettivamente, del 7,51% e del 11,15%. In particolare, le economie di scala derivanti dalla fusione hanno ridotto le spese per i servizi di *back-office*, mentre sono cresciute tendenzialmente le spese relative

²⁴ V. al riguardo la sentenza già citata della Corte cost. 26 marzo 2015, n.50. Su questa sentenza si vedano, tra gli altri, i commenti di L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.* 2015, pp. 393-396; G. GARDINI, *Brevi note sull'incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 19, 2016.

²⁵ Per una ulteriore prospettiva delle finalità che possono essere legate alle politiche di fusione, sono interessanti le considerazioni di M.De DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento cit.* p. 297.

²⁶ Per una riflessione critica sul ruolo degli incentivi, cfr. B. CELATI, *Il Paese dei mille campanili. Le fusioni di Comuni tra intenti funzionalisti e limiti della razionalizzazione*, in *Ist. del fed.*, 2023, p. 837.

²⁷ Ministero dell'interno, dipartimento per gli affari interni e territoriali – direzione centrale della finanza locale, a cura di R. PACELLA, *Le fusioni dei Comuni. Lo stato di attuazione. Profili ordinamentali e finanziari*, 2021.

ai servizi di *front-office*, anche in ragione della maggiore dotazione di risorse finanziarie assicurata dai contributi erariali e regionali finalizzati. Inoltre, lo studio rileva che per i piccoli Comuni interessati dalle fusioni si registrano tendenze molto più favorevoli rispetto a quella della media nazionale dei Comuni. Per questi ultimi, infatti, nello stesso periodo, non si registrano variazioni sostanziali, né per i servizi di *back-office* né per quelli di *front-office*. Ancora, per un verso, per i Comuni interessati dai processi di fusione, si è registrata una flessione dell'1,40% delle imposte, delle tasse e dei proventi assimilati; per un altro verso, i trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche a favore degli stessi Comuni aumentano (per effetto dei contributi per la fusione) del 79,54%, a fronte di un aumento del solo 4,15%, nello stesso periodo, per gli altri Comuni italiani.

Oltre ai benefici economici, la fusione di Comuni, e la conseguente istituzione di un ente di dimensioni maggiori, possono determinare ulteriori vantaggi per quanto concerne la capacità organizzativa, le risorse umane e finanziarie, il rilievo istituzionale. Questi riguardano, per esempio, includere la fornitura continua e omogenea su tutto il territorio di servizi pubblici di alta qualità ai cittadini; la migliore accessibilità ai servizi comunali, con orari di apertura più flessibili; la possibilità di accedere a finanziamenti aggiuntivi, in ragione della maggiore qualificazione e specializzazione del personale; la possibilità conseguente di realizzare maggiori investimenti in opere pubbliche e di garantire la manutenzione di quelle esistenti; la possibilità di sviluppare strategie di programmazione e sviluppo territoriale e urbanistico su larga scala per valorizzare le risorse ambientali, culturali e infrastrutturali, con la conseguenza, per esempio, di creare un servizio di trasporto pubblico adeguato alle esigenze del territorio e sviluppare iniziative per valorizzare e rilanciare l'attrattività del territorio, ecc²⁸.

²⁸ Questo punto è sviluppato dal dossier della Regione Lombardia *Il procedimento di fusione e di incorporazione dei Comuni in Lombardia*, curato da E. dall'Oglio, della direzione generale regionale "enti locali, montagna, piccoli Comuni" e poi aggiornato (con riferimento all'arco temporale compreso dal 31 luglio 2018 al 30 agosto 2022) a cura di G. CONTI, dell'Università di Pavia. Il dossier si può leggere al seguente link <https://www.Regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/0e4b1fef-e74c-4934-a638e9d9c766b4da/IL+PROCEDIMENTO+DI+FUSIONE+E+DI+INCORPORAZIONE+DEI+COMUNI+IN+LOMBARDIA.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0e4b1fef-e74c-4934-a638-e9d9c766b4>.

Per dare una risposta alla seconda domanda, quella riguardante le ragioni dei risultati modesti conseguiti dalla riduzione dei Comuni, può essere importante prendere le mosse dalla disciplina della procedura per la fusione. L'art. 133, comma 2, della Costituzione dispone che la Regione, con propria legge, sentite preventivamente le popolazioni interessate, possa istituire nuovi Comuni nel territorio di pertinenza. La Costituzione non specifica il mezzo con il quale devono essere sentite le popolazioni interessate, ma nella prassi, prima, e nella legislazione statale e regionale, dopo, si è consolidato l'orientamento ad acquisire il loro parere tramite referendum consultivi.

Uno studio di qualche anno fa sui referendum consultivi in materia consente di dare una possibile spiegazione dello scarso successo delle politiche di riduzione del loro numero²⁹. Fino al giugno 2020, si sono svolti 254 referendum di questo tipo. Ma il fenomeno si è concentrato nell'arco di sei anni (2013-2018), con la punta massima di 49 referendum nel 2018. Per converso, fino al 2012, i referendum erano stati solamente 26, mentre nei primi sei mesi del 2019 si è svolto un solo referendum. Non si hanno dati riguardanti il periodo successivo, ma si può ritenere ragionevolmente che alla forte contrazione del numero delle fusioni sia corrisposto un abbassamento altrettanto forte del numero dei referendum consultivi.

I referendum hanno coinvolto 617 Comuni (quasi l'8% del totale) e 2,2 milioni di cittadini (poco meno del 4% della popolazione italiana)³⁰. Come si evince da quanto detto *supra*, questi referendum hanno riguardato soprattutto i piccoli Comuni: quasi il 90% dei Comuni nei quali si è votato, infatti, aveva meno di 5000 abitanti.

²⁹ I dati che seguono sono tratti da R. DALLA TORRE, *I referendum di fusione dei Comuni in Italia*, Fondazione Think Tank Nord Est, Osservatorio enti locali e territorio, agosto 2019, che si può consultare al seguente link. <https://www.fondazionethinktank.it/wp-content/uploads/2019/07/I-referendum-di-fusione-dei-Comuni-in-Italia.pdf> Si veda, anche, ma con dati aggiornati al 2016, A. CESTARI, R. DALLA TORRE E A. FAVARETTO, *Fusioni di Comuni: quando il territorio si riforma da solo*, in *la voce.info*, 24 febbraio 2017.

³⁰ Il maggior numero di referendum c'è stato in Lombardia (56), Trentino Alto Adige (45) e Toscana (33); il numero più alto dei Comuni coinvolti si ha, nuovamente, in Trentino Alto Adige (121), Veneto (68) e Friuli Venezia Giulia (34); nelle stesse tre regioni si ha il maggior numero delle persone chiamate a votare.

Tuttavia, le informazioni più interessanti, per questa indagine, riguardano gli esiti dei referendum: il voto a favore della fusione delle popolazioni dei Comuni interessati ha prevalso³¹ solo nel 55,5% dei casi (in termini assoluti, 141 su 254).

I pochi studi in materia indicano una ragione prevalente di questa ampia percentuale di voti contrari alla fusione da parte dei cittadini dei Comuni interessati: il timore dei cittadini stessi di perdere la propria identità e il senso di appartenenza alla propria comunità di origine. Sondaggi effettuati su ambiti territoriali circoscritti hanno danno conto anche di altri timori: per esempio, quello che il Comune di appartenenza, in ragione delle piccole dimensioni, non sarebbe stato più rappresentato adeguatamente nei rapporti con le altre istituzioni pubbliche; quello che la fusione avrebbe reso più difficile il rapporto personale con gli uffici dell'amministrazione comunale; quello, strettamente connesso con il precedente, di perdere i punti di riferimento tradizionali³².

Si può ritenere, poi, che queste preoccupazioni siano ancora più forti nei cittadini dei Comuni dei quali si proponga l'incorporazione in un altro Comune, per i quali si può ipotizzare che, oltre a quelle precedenti, sia particolarmente avvertita la preoccupazione di entrare a far parte di una comunità già esistente, ma a loro estranea.

Una conferma indiretta di queste ipotesi può essere tratta dalla disciplina positiva. Per esempio, proprio per consentire agli amministratori comunali di raccogliere in via preventiva gli orientamenti delle rispettive comunità, alcune leggi regionali hanno previsto i tempi e i modi nei quali gli amministratori comunali possono promuovere una preventiva consultazione pubblica della cittadinanza, per raccogliere osservazioni, proposte e, più in generale, acquisire gli elementi necessari per valutare l'opportunità di proseguire il procedimento di fusione e, quindi anche, di indire il referendum consultivo. A queste si aggiungono le garanzie per

³¹ Seppure limitate alla sola Regione Lombardia, sono interessanti le considerazioni contenute nel dossier *Il procedimento di fusione e di incorporazione dei Comuni in Lombardia*, cit.

³² Si veda per esempio, POLEIS, *Studio di fattibilità per la fusione dei Comuni di Podenzano, Ponte dell'Olio e Vigolzone e per la fusione dei Comuni di Ponte dell'Olio e Vigolzone*, reperibile al seguente link [Downloads/2305%20Analisi%20di%20fattibilit%C3%A0.pdf](#).

le popolazioni dei Comuni interessati dalla fusione, previste dalla disciplina statale (art.15, comma 2, TUEL), delle quali già si è detto *supra*³³. Tuttavia, come dimostrano i risultati dei referendum, gli accorgimenti procedurali indicati, le misure di garanzia delle identità dei Comuni originari, le numerose disposizioni statali e regionali, e in particolare quelle di carattere finanziario, preordinate a incentivare i processi di accorpamento tra i Comuni, non sono stati sufficienti a rimuovere queste diffidenze³⁴. All'opposto, potrebbe essere interessante conoscere se e quanti procedimenti di fusione siano stati abbandonati a seguito della preventiva consultazione pubblica della quale si è trattato sopra.

Ci si può porre, poi, la domanda se le fusioni tra Comuni incontrino l'opposizione degli stessi amministratori comunali. Le prime, infatti, riducono presumibilmente l'influenza politica dei secondi, sia nei rapporti con le collettività locali di riferimento che con le altre istituzioni pubbliche. Inoltre, sebbene gli incentivi economici siano considerati spesso un vantaggio per le fusioni, alcuni amministratori locali sono scettici riguardo alla loro efficacia a lungo termine, perché temono che gli incentivi più motivino la fusione, meno comportino un reale miglioramento dei servizi. Mancano però analisi specifiche e di ampio raggio su questo punto³⁵ e, quindi, le ipotesi appena formulate richiedono riscontri puntuali e apposite indagini sul campo.

4. La crescita delle Unioni di Comuni

I risultati modesti delle politiche di riduzione dei Comuni ricevono una conferma indiretta nello sviluppo della disciplina di base delle Unioni dei

³³ A queste si aggiunge quella dell'art. 16 dello stesso TUEL, a norma del quale lo statuto dei Comuni istituiti a seguito di fusione possa prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine.

³⁴ Per una ricognizione di queste misure si rinvia al dossier del servizio studi della Camera dei deputati, durante la XVIII legislatura *Gestione associata delle funzioni comunali, Unioni e fusioni di Comuni*, 29 settembre 2022, che può essere letto a questo link https://www.camera.it/temi/ap/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf?_1693398039963.

³⁵ Si veda, tuttavia, T. ZHENG, B. SUNB, K.DE WITTEC, *A systematic literature review on the effect of municipal mergers* che può essere letto al seguente link, <https://feb.kuleuven.be/drc/LE-ER/demotrans/2-fp-a-systematic-review-of-the-literature-on.pdf>

Comuni. Questa, infatti, ha subito tre importanti modificazioni nell'arco di appena quindici anni³⁶.

Le Unioni sono state introdotte come forma associativa tra Comuni dall'art. 26 della l.n.142/1990.

In questa disciplina, l'Unione era preordinata alla fusione di Comuni minori ed era quindi uno degli strumenti preordinati alla realizzazione degli obiettivi indicati dall'art. 11 della legge (quello della promozione della fusione tra Comuni, tramite misure amministrative e finanziarie)³⁷. Si prevedeva, quindi, un nuovo modello associativo per l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni o di servizi, costituito volontariamente tra Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti³⁸, in previsione della loro successiva fusione. Questa si sarebbe dovuta concludere entro il termine di dieci anni. Se trascorso questo periodo, i Comuni interessati non avessero preso l'iniziativa per fondersi tra loro, si sarebbero aperte due possibilità: in assenza di contributi regionali aggiuntivi a quelli normalmente previsti per i singoli Comuni, l'Unione si sarebbe sciolta; in presenza di tali contributi, invece, la legge regionale avrebbe dovuto disporre la fusione.

La l. 3 agosto 1999, n.265 ha modificato radicalmente questa disciplina³⁹. Al modello precedente, funzionalizzato alla fusione tra i Comuni nel breve-medio termine, se ne è sostituito un altro che ha preordinato l'Unione all'esercizio in forma associata di funzioni di loro competenza, nell'ambito di livelli ottimali definiti dalla Regione, previa concertazione con le rappresentanze degli enti locali. Insieme a quella sugli obiettivi sono mutate anche le norme sui requisiti demografici, la definizione del territorio, l'organizzazione dell'Unione, i principi fondamentali ai quali si devono attenere le leggi regionali che stabiliscono incentivazioni.

³⁶ Sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale delle Unioni di Comuni, cfr. F. LEONZIO, *Le Unioni di Comuni tra vincolo associativo e autonomia comunale*, in *Ist. del fed.*, 2022, p. 731.

³⁷ Cfr. L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000. Commento alla legge 8 giugno 1990, n.142*, III edizione, Rimini, Maggioli, 2000, p. 577. L'art. 11, inoltre, vietava di istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comportasse, come conseguenza, che altri Comuni scendessero al di sotto di tale limite.

³⁸ All'Unione può partecipare anche non più di un Comune con popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti.

³⁹ V. ora art. 33 del TUEL.

La disciplina di base è stata modificata nuovamente dalla l. n.56/2014. Questa ha mantenuto le due tipologie di Unione già previste: quella, facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni; quella, obbligatoria (prevista dal d.l. d.l. 31 maggio 2010, n.78, conv. con modif. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122), per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali (poi definite con d.l. 6 luglio 2012, n.95, conv. con modif. dalla l. 7 agosto 2012, n.135), con una scadenza temporale variabile in ragione del numero delle funzioni che si intendono assumere⁴⁰. A entrambe si applica la disciplina dell'art. 32 del TUEL. Per le Unioni obbligatorie è stato stabilito un ulteriore limite demografico minimo necessario per l'istituzione dell'Unione: questo è stato fissato in 3.000 abitanti quando si tratta di Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane (almeno tre Comuni). La l. n.56/2014, inoltre, ha esteso le norme relative ai piccoli Comuni alle Unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dettato regole sulle modalità di esercizio in forma associata di alcune funzioni assegnate alle Unioni di Comuni⁴¹. Le Unioni, infine, possono ricevere funzioni provinciali dallo Stato e dalle Regioni, secondo le rispettive competenze.

Successivamente, la disciplina sull'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni ha subito due modificazioni. La prima ha fatto seguito alla sentenza della Corte cost. 4 marzo 2019, n.33, con la quale è stata dichiarata illegittima la norma menzionata del d.l. n.78/2010, conv. con modif. dalla l. n. 122/2010, «nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento».

⁴⁰ I termini indicati dalla disciplina del 2010 sono stati successivamente prorogati più volte.

⁴¹ Per esempio, quelle in materia di controllo interno; di prevenzione della corruzione; di revisione contabile.

La seconda ha fatto seguito all'art. 21, comma 3, d.l. 27 dicembre 2024, n.202 (c.d. "decreto milleproroghe 2025"), conv. con modif. dalla l. 21 febbraio 2025, n. 15, che ha posto fine alle ripetute proroghe dell'obbligo dei piccoli Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali, al duplice fine di tenere conto degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale e di rispettare le competenze legislative assegnate alle Regioni.

Sul piano della vicenda reale, è importante osservare che il numero delle Unioni è aumentato di quasi trenta volte in venticinque anni: erano 15 nel 1999, sono 443 nel 2024⁴². Per avere una idea della loro crescita accelerata, nell'arco di così poco tempo, è sufficiente ricordare che già nel 2003 erano 257 (in numero superiore, quindi, di oltre due volte e mezzo rispetto a quello di quattro anni prima); sono diventate 294 nel 2007, 371 nel 2012, fino a raggiungere il picco di 559 nel 2022, per poi scendere, come si è detto, a 443 nel 2024.

Secondo i dati forniti dal dipartimento per gli affari regionali, attualmente, le Unioni raggruppano 2823 Comuni (il 36% del totale), con una popolazione di quasi 10,5 milioni di abitanti. Le Regioni che hanno le percentuali più ampie di Comuni aderenti a un'Unione sono la Sicilia (12,8%), l'Emilia-Romagna (12,4%) e la Valle d'Aosta (10,8%), mentre in fondo alla classifica si trovano l'Umbria (2,2%) e la provincia autonoma di Trento (1,2%)⁴³. Ulteriori informazioni possono essere tratte da una indagine Openpolis del 2022⁴⁴: in media partecipano a un'Unione cinque Comuni; il maggior numero di Unioni si trova in Piemonte (116), Lombardia (75), Sicilia (50); per converso, il minor numero di Unioni in Umbria (4) e nella provincia autonoma di Trento (2).

⁴² Con riferimento alla regione Emilia Romagna è interessante menzionare l'Osservatorio sulle Unioni di Comuni, che si trova al seguente link <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/osservatorio-unioni>. Per una mappatura delle forme associative su base nazionale, si veda l'iniziativa di open data realizzata nell'ambito del Progetto Italiae, promosso dal dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, cofinanziato nel Programma Operativo "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020 del dipartimento per la funzione pubblica, <https://openitaliae.it>.

⁴³ Questi dati sono disponibili al link <https://www.strategieamministrative.it/dettaglio-news/20244121415-Unioni-di-Comuni-e-servizi-statistici/>.

⁴⁴ Si veda <https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-le-Unioni-di-Comuni/>.

Se, assumendo una diversa prospettiva temporale, si confrontano i dati del 2024 con quelli del 2012, assieme all'aumento, in termini assoluti e percentuali, delle Unioni (erano 371, sono 443) e dei Comuni aderenti (erano 1868, pari al 23,1% dei Comuni; sono 2823, pari al 36% dei Comuni), si possono osservare alcuni elementi di continuità: per esempio, anche allora, per ciascuna Unione, si contavano in media cinque Comuni, pur se la distribuzione sul territorio nazionale era molto eterogenea, come dimostra il fatto che c'erano sessantadue Unioni composte soltanto da due Comuni e diciotto alle quali aderivano più di dieci Comuni; anche allora, inoltre, Lombardia e Piemonte erano le Regioni con il maggior numero di Unioni, mentre Trentino Alto Adige e Umbria occupavano gli ultimi posti della graduatoria⁴⁵.

Dalle osservazioni svolte in questo paragrafo, si possono trarre le seguenti conclusioni. Nel quarto di secolo considerato (1999-2024), il numero delle Unioni dei Comuni cresce in modo esponenziale. La crescita è continua, con la sola eccezione del triennio 2022-2024 nel corso del quale si registra, per la prima volta, una riduzione significativa (in termini assoluti, di 116 unità, in termini percentuali del 20,75%). Non sono disponibili al momento studi che consentano di dare una spiegazione generale di questa contrazione, né una descrizione più accurata della stessa. Per altro verso, però, è interessante porre a confronto questi dati con quelli riguardanti la riduzione del numero dei Comuni. Se ne può trarre facilmente la conclusione che hanno successo le politiche che prevedono forme di associazione dei Comuni per l'esercizio congiunto delle funzioni loro assegnate; incontrano forti resistenze quelle che incidono sull'identità dei singoli Comuni e, più in generale, sulle loro dimensioni.

Quali sono le motivazioni che possono spiegare la crescita continua e accelerata delle Unioni dei Comuni nell'ultimo quarto di secolo?

Una prima ipotesi è che il successo delle Unioni⁴⁶ rappresenti l'altra faccia della medaglia del fallimento delle fusioni. Infatti, le prime, a differenza

⁴⁵ Questi dati sono reperibili al link <https://www.fondazioneifel.it/numeri-e-territori/item/7908-le-Unioni-di-Comuni-scheda-n-1>. Si trovano anche i dati riguardanti il tasso di adesione dei Comuni delle diverse Regioni alle Unioni.

⁴⁶ Su questi aspetti si veda C. TUBERTINI, *Le Unioni di Comuni a dieci anni dalla legge 56/2014: bilancio e prospettive*, in *Ist. del fed.* 2023, p. 811.

delle seconde, non incidono sulla identità dei singoli Comuni che ne fanno parte e, quindi, non suscitano paure e diffidenze delle popolazioni dei singoli Comuni⁴⁷; all'opposto, le Unioni sono tecniche per l'esercizio associato di funzioni e servizi.

Almeno due indizi depongono a favore di questa ipotesi. Il primo è quello che, come si è detto, le Unioni sono cresciute in modo continuo e a ritmo accelerato nell'arco degli ultimi venticinque anni; le fusioni tra Comuni sono cresciute solo nell'arco di sei-sette anni e, da almeno cinque anni, si sono sostanzialmente arrestate.

Inoltre, la crescita vorticoso del numero delle Unioni è iniziata all'indomani dell'approvazione della l. n. 265/1999 con la quale, come si è detto, il legislatore ha cambiato il volto delle Unioni stesse, trasformandole in un modello per l'esercizio in forma associata di funzioni di competenza dei Comuni medesimi.

Una seconda ipotesi riguarda una vicenda interna alla rimodulazione del rapporto tra le differenti forme associative tra enti locali, che prende le mosse dalla l. n. 142/1990 e si snoda nei venticinque anni successivi fino sostanzialmente alla l. n. 56/2014⁴⁸. Dopo le modifiche introdotte in materia da questa legge, infatti, l'ordinamento prevede «ora la possibilità di esercitare in forma associata le funzioni locali attraverso due soli strumenti tra quelli elencati dal TUEL: le convenzioni e le Unioni di Comuni». Le convenzioni rappresentano una soluzione di tipo negoziale, alla quale gli enti locali possono ricorrere «per svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati» (art. 30 TUEL). Ma il legislatore punta maggiormente sulle Unioni, ritenute una soluzione organizzativa «caratterizzata da una maggiore stabilità e integrazione tra i Comuni»⁴⁹.

⁴⁷ Il tema della rilevanza del dato identitario è stato esaminato anche nelle scienze politologiche: per tutti, S. BOLGHERINI, M. CASULA E M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 2018; S. PROFETI, *Le fusioni nella percezione della cittadinanza: la dimensione del consenso politico, la comunicazione e la partecipazione dei cittadini*, in *I processi di fusione di Comuni: evidenze e risultati*, p. 178. Si tratta di uno studio del Progetto ITALIAE, cit. consultabile al link <https://cris.unibo.it/retrieve/d3ce9ec7-3d66-474b-8077-d14ff19a671f/quadro-teorico-sulle-fusioni-plus-approfondimenti.pdf>.

⁴⁸ Per una sintesi esaustiva ed efficace si rinvia a E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, 2020, pp. 153 ss.

⁴⁹ Le due citazioni si trovano in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie*, cit. rispettivamente alle pp. 154-155.

D'altro canto, sia i Consorzi che le Comunità montane, pur nel diverso radicamento nell'ordinamento nel corso del tempo, sono istituti che hanno perso vitalità e sono in via di superamento. L'istituzione dei Consorzi è una soluzione ancora possibile, ma progressivamente residuale, per l'esercizio congiunto di servizi pubblici, ma non per lo svolgimento di funzioni. Per altro verso, quando con la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), lo Stato ha cessato di finanziare le Comunità montane e ne ha trasferito le responsabilità alle Regioni, molte tra esse sono state soppresse, altre sono state trasformate in Unioni montane di Comuni e, in definitiva, il loro numero si è ridotto drasticamente: secondo dati tratti dall'Istat, nel 2022 ne erano operanti circa 150, con un calo del 57,6%⁵⁰ rispetto al 2007⁵¹.

Small local governments rarely merge, but they often come together
Giulio Vesperini

Abstract: Questo studio analizza le trasformazioni dei piccoli Comuni italiani negli ultimi 25 anni, con particolare attenzione alla riduzione del loro numero e all'espansione delle Unioni tra Comuni. La riduzione, concentrata soprattutto tra il 2013 e il 2019, è stata realizzata prevalentemente attraverso fusioni per soppressione, mentre le incorporazioni sono state marginali. Pertanto, la frammentazione amministrativa rimane elevata, con una prevalenza di Comuni di piccole dimensioni. Le riforme hanno avuto effetti limitati, lasciando inalterate alcune caratteristiche tradizionali del sistema locale italiano. Parallelamente, le Unioni hanno rappresentato un nuovo modello di associazionismo territoriale per assicurare l'esercizio congiunto di una serie di funzioni e di servizi di competenza dei Comuni e, in questo modo, migliorare l'efficienza amministrativa.

⁵⁰ *Rapporto sulle Istituzioni Pubbliche 2024. Caratteristiche e cambiamenti dal terzo censimento permanente*, pubblicato al seguente link [Downloads/Istat%20RapportoIstituzioniPubbliche2024.pdf](https://www.istat.it/it/files/2024/04/RapportoIstituzioniPubbliche2024.pdf)

⁵¹ Solo alcune Regioni, come la Lombardia e la Campania, mantengono ancora Comunità montane attive, grazie a leggi regionali specifiche: l.r. Lombardia 27 giugno 2008, n. 19 e l. r. Campania 30 settembre 2008, n. 12.

Abstract: This study analyzes the transformations of small Italian local governments over the past 25 years, with particular attention to the reduction in their number and the expansion of municipal unions. The reduction, concentrated mainly between 2013 and 2019, was primarily achieved through mergers by suppression, while incorporations were marginal. Consequently, administrative fragmentation remains high, with a predominance of small municipalities. The reforms have had limited effects, leaving some traditional characteristics of the Italian local system unchanged. At the same time, unions have represented a new model of territorial associationism to ensure the joint exercise of various functions and services under municipal jurisdiction, thereby improving administrative efficiency.

Parole chiave: Fusioni. Piccoli Comuni. Unioni di Comuni. Riforme dell'ordinamento locale in Italia.

Keywords: Mergers, Small Local Governments, Union of Municipal Unions. Reforms of Local Government in Italy.