



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana  
Assessorato Regionale dell'Istruzione  
e della Formazione Professionale

  
Fondo Sociale Europeo



## Convenzione tra Regione Siciliana e Formez PA del 23 marzo 2012 POR FSE 2007 – 2013 Regione Siciliana Asse VII – Capacità Istituzionale Progetto AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE - *LINEA COMUNI*

### EVENTO CONCLUSIVO

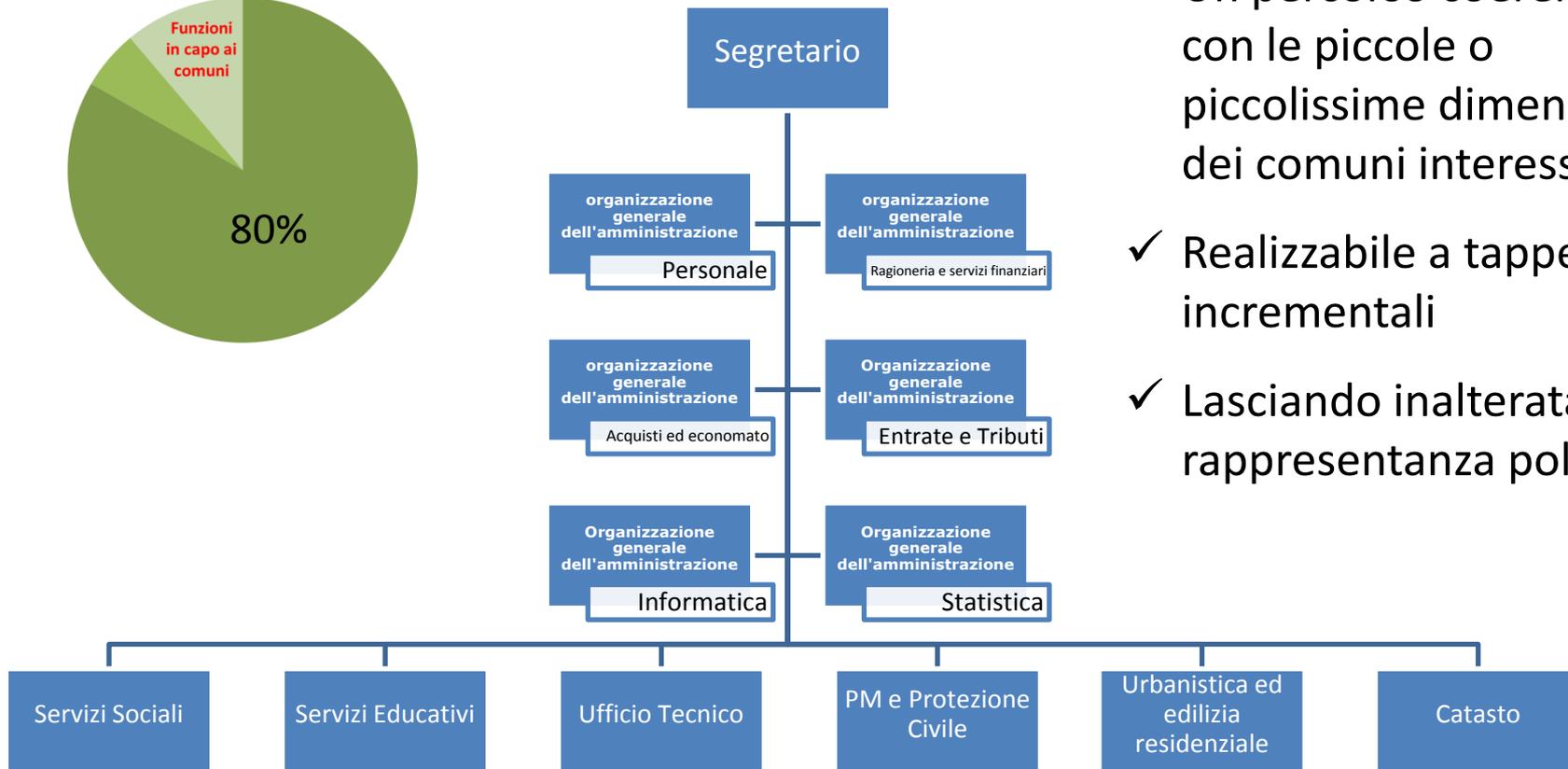
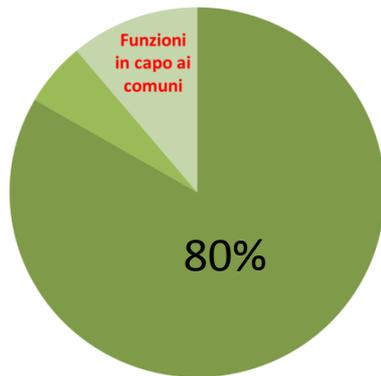
|                       |   |
|-----------------------|---|
| Responsabile di Linea | Franco Peta   |
| Tematica              | Associazionismo tra Enti Locali   |
| Sede                  | Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali, Via Trinacria n° 34/36 - PALERMO         |
| Esperto               | Giovanni Xilo   |
| Contributo            | Obbligatorietà della gestione delle funzioni fondamentali ed unioni di comuni siciliane |

**Formez** 

- a) **organizzazione generale dell'amministrazione**, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) **organizzazione dei servizi pubblici** di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di **trasporto pubblico** comunale;
- c) **catasto**, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la **pianificazione urbanistica ed edilizia** di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di **protezione civile** e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei **rifiuti urbani** e la riscossione dei relativi tributi;
- g) 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;
- h) **edilizia scolastica** per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) **polizia municipale e polizia amministrativa** locale;
- j) i servizi in materia **statistica**

E poi..... **Servizi informatici** e telematici connessi alle funzioni associate

# In pratica



- ✓ Un percorso coerente con le piccole o piccolissime dimensioni dei comuni interessati
- ✓ Realizzabile a tappe incrementali
- ✓ Lasciando inalterata la rappresentanza politica

# I motivi di questa scelta

Le unioni di comuni sono istituzioni che possono superare i limiti e le gravi carenze tipiche di enti comunali di piccole dimensioni (**risorse, competenze, peso politico, capacità di rappresentanza della propria comunità di cittadini**)

Sono l'unico strumento che contrariamente a quanto si pensa **non si sostituisce ai comuni** ma **serve i comuni** per garantire la loro esistenza e le loro funzioni a favore dei cittadini. Le unioni non acquisiscono la titolarità delle funzioni proprie comunali ma le gestiscono in nome e per conto dei comuni

L'alternativa è nota: un processo di riordino calato dall'alto e subito dalle comunità locali così come realizzato in numerosi paesi europei negli anni passati

# Le unioni siciliane

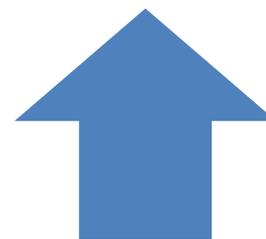
| Num. |    | Denominazione Unione                  | n. Comuni dell'Unione | Popolazione residente Unione (Istat 2011) | Provincia |
|------|----|---------------------------------------|-----------------------|---|-----------|
| 1    | 1  | Alto Verdura e Gebbia                 | 4                     | 7.492                                     | AG        |
| 2    | 2  | Bovo Marina                           | 4                     | 15.651                                    | AG        |
| 3    | 3  | Feudo D'Ali                           | 4                     | 18.107                                    | AG        |
| 4    | 4  | Platani Quisquina Magazzolo           | 5                     | 18.892                                    | AG        |
| 5    | 5  | Terre Sicane                          | 4                     | 28.340                                    | AG        |
| 6    | 1  | Terre di Collina                      | 6                     | 39.412                                    | CL        |
| 7    | 1  | Nebrodi - Etna                        | 3                     | 10.271                                    | CT        |
| 8    | 2  | Nocellara dell'Etna                   | 2                     | 10.999                                    | CT        |
| 9    | 1  | Corone degli Erei                     | 3                     | 13.021                                    | CT        |
| 10   | 1  | Alto Alcantara                        | 4                     | 3.315                                     | ME        |
| 11   | 2  | Comprensorio Naxos Taormina           | 3                     | 10.301                                    | ME        |
| 12   | 3  | Costa Alesina                         | 2                     | 3.867                                     | ME        |
| 13   | 4  | dei Nebrodi                           | 3                     | 3.315                                     | ME        |
| 14   | 5  | Delle Valli Joniche dei Peloritani    | 12                    | 25.798                                    | ME        |
| 15   | 6  | La Via Regia dell'Alcantara           | 4                     | 9.448                                     | ME        |
| 16   | 7  | Nebrodi                               | 6                     | 42.376                                    | ME        |
| 17   | 8  | Paesi dei Nebrodi                     | 3                     | 7.965                                     | ME        |
| 18   | 9  | Terra dei Lancia                      | 2                     | 7.393                                     | ME        |
| 19   | 10 | Trinacria del Tirreno                 | 4                     | 14.976                                    | ME        |
| 20   | 11 | Valle dei Patri                       | 4                     | 12.950                                    | ME        |
| 21   | 12 | Valle del Tirreno                     | 5                     | 13.273                                    | ME        |
| 22   | 13 | Valle di Monte Scuderi                | 2                     | 3.896                                     | ME        |
| 23   | 14 | Valli dei Nebrodi                     | 3                     | 12.786                                    | ME        |
| 24   | 1  | Bassa Valle del Torto                 | 5                     | 21.299                                    | PA        |
| 25   | 2  | Besa                                  | 4                     | 11.797                                    | PA        |
| 26   | 3  | Corleonese                            | 2                     | 12.606                                    | PA        |
| 27   | 4  | Corvo - Eleuterio                     | 2                     | 22.388                                    | PA        |
| 28   | 5  | Dalle Terme Arabe ad oltre Alpe Cucco | 2                     | 2.156                                     | PA        |
| 29   | 6  | Dei Comuni San Leonardo               | 2                     | 5.923                                     | PA        |
| 30   | 7  | dei Ventimiglia                       | 2                     | 8.973                                     | PA        |
| 31   | 11 | Le Quattro Terre                      | 2                     | 21.494                                    | PA        |
| 32   | 15 | Pizzo Marabito                        | 2                     | 3.556                                     | PA        |
| 33   | 17 | Re.Al. Imera                          | 2                     | 4.280                                     | PA        |
| 34   | 18 | Val d'Himera Settentrionale           | 3                     | 5.242                                     | PA        |
| 35   | 19 | Valdemone                             | 2                     | 4.845                                     | PA        |
| 36   | 20 | Valle del Sosio                       | 5                     | 17.061                                    | PA        |
| 37   | 21 | Valle del Torto e Dei Feudi           | 6                     | 23.246                                    | PA        |
| 38   | 1  | Ibleide                               | 3                     | 14.552                                    | RG        |
| 39   | 1  | Terre delle Acque                     | 2                     | 15.974                                    | CT        |
| 40   | 2  | Valle degli Iblei                     | 7                     | 31.823                                    | SR        |
| 41   | 1  | Elimo Ericini                         | 5                     | 36.175                                    | TP        |
| 42   | 3  | Valle del Belice                      | 5                     | 23.429                                    | TP        |
| 43   |    | Vette dei Nebrodi                     | 2                     | 4697                                      | PA        |
| 44   |    | Terre del Verga                       | 2                     | 10.389                                    | PA        |
| 45   | 8  | della Baronia                         | 2                     | 37.917                                    | PA        |
| 46   | 9  | delle Torri tra Mare e Monti          | 3                     | 22.305                                    | PA        |
| 47   | 10 | Dell'Eleuterio a Rocca Busambra       | 3                     | 14.067                                    | PA        |
| 48   | 12 | Monreale - Jetas                      | 4                     | 55.502                                    | PA        |
| 49   | 13 | Montelepre - Borgetto                 | 2                     | 13.458                                    | PA        |
| 50   | 14 | Petralie e dell'Imera Salso           | 4                     | 8.941                                     | PA        |
| 51   | 16 | Porte del parco delle Madonie         | 2                     | 7.145                                     | PA        |
| 52   | 2  | Valle degli Elimi                     | 4                     | 31.497                                    | TP        |

➔ Sono **52** le unioni di comuni presenti nella regione

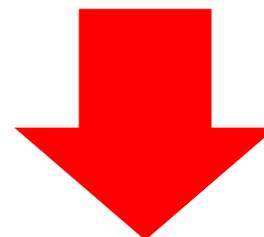
➔ **3°** regione italiana per numerosità di unioni

➔ **6°** regione per percentuale di comuni aderenti rispetto al totale dei comuni (oltre il 43%) e per numero di comuni aderenti in assoluto (183).

➔ **17°** per numerosità media di comuni per unione (3,5).

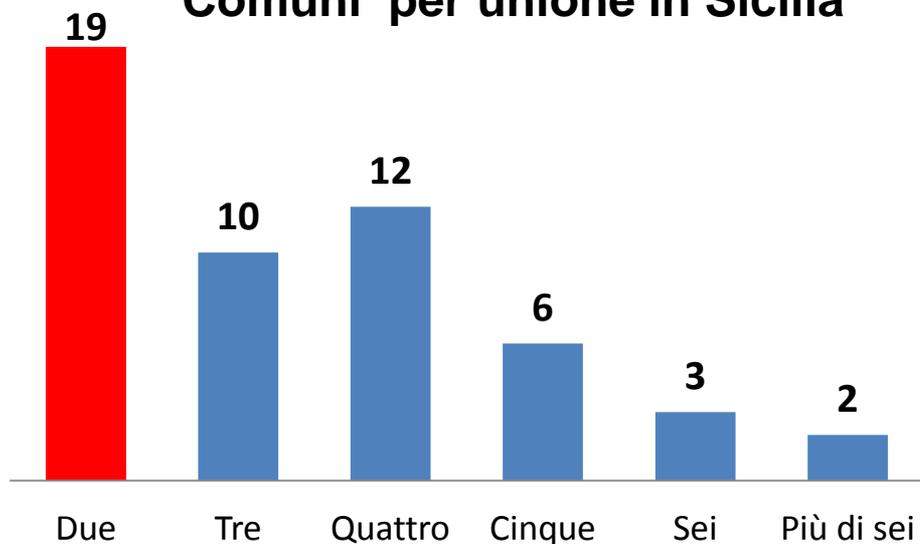


È una forma associata conosciuta e diffusa



Sono unioni piccole

## Comuni per unione in Sicilia

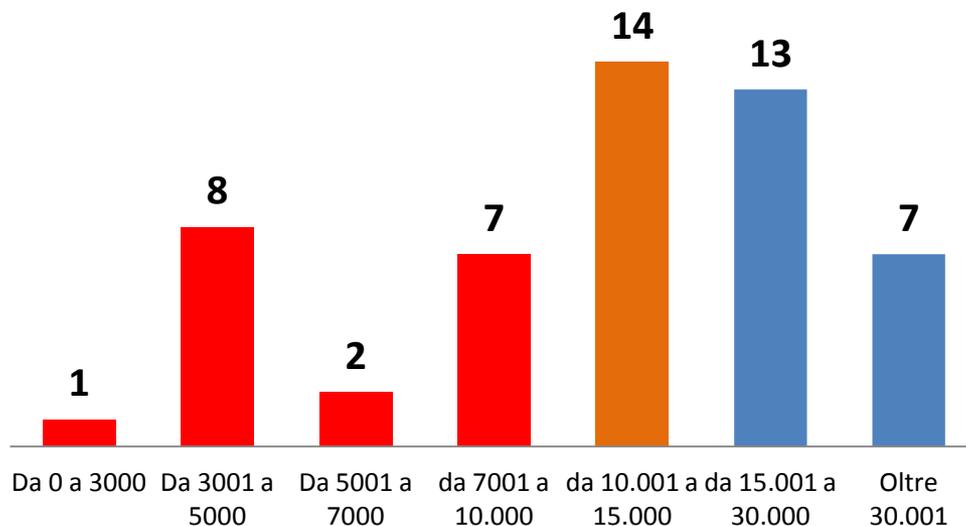


*..... le unioni possono essere strumenti per ottenere migliori economie di scala, migliori capacità di specializzazione e professionalizzazione del personale, servizi più qualificati e maggiore capacità istituzionale di tutela, valorizzazione e sviluppo delle comunità di un territorio.*

**Il numero dei comuni aderenti e la popolazione servita** sono di conseguenza variabile chiave per ottenere o meno questi vantaggi potenziali.

Le unioni siciliane si caratterizzano per una molto bassa numerosità media di enti aderenti ed una relativamente ridotta popolazione media.

## Popolazione per unione in Sicilia



## Le funzioni ed i servizi in unione (2013)

Sono 201 le funzioni e/o servizi Indicati come associati dalle unioni oggetto di analisi.

Le attività di promozione turistica e di programmazione di eventi culturali, sociali e sportivi rappresentano più di  $\frac{1}{4}$  delle funzioni associate.

Sono molto frequenti anche i servizi accessori alla gestione amministrativa dell'ente.

| Servizi in unione  | Num.       | %            |
|--|------------|--------------|
| Promozione turistica del territorio e dei suoi prodotti                              | 36         | 17,9 %       |
| Promozione attività culturali, sociali sportive, ambientali comunali e sovracomunali | 22         | 10,9 %       |
| Servizi accessori al personale   | 21         | 10,4 %       |
| Protezione civile  | 16         | 8,0 %        |
| Servizio controllo di gestione - valutazione e performance e N.d.V.                  | 14         | 7,0 %        |
| Comunicazione pubblica   | 12         | 6 %          |
| Segretariato e servizi sociali   | 12         | 6 %          |
| Controllo e tutela ambientale  | 10         | 5 %          |
| Legale e contenzioso   | 10         | 5 %          |
| Randagismo e canile  | 9          | 4,5 %        |
| Servizi informatici  | 7          | 3,5 %        |
| Polizia locale   | 5          | 2,5 %        |
| Manutenzione strade e strade rurali  | 4          | 2 %          |
| Servizi demografici - statistici e cimiteriali                                       | 4          | 2 %          |
| Catasto  | 3          | 1,5 %        |
| Centrale unica di committenza  | 3          | 1,5 %        |
| Servizi scolastici   | 3          | 1,5 %        |
| Suap   | 3          | 1,5 %        |
| Gestione del personale e contrattazione  | 1          | 0,5 %        |
| Pubblica illuminazione   | 1          | 0,5 %        |
| Servizi diversi  | 5          | 2,5 %        |
| <b>Totale</b>  | <b>201</b> | <b>100 %</b> |

# Le funzioni in unione rispetto alle funzioni fondamentali

| Funzioni fondamentali  | Numero funzioni associate nelle unioni campione | Note  |
|--|---|---|
| a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;   | 14  | Si tratta in prevalenza di corrispettivi per il Nucleo di Valutazione   |
| b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;  | 27  | Sono elencati: controllo e tutela ambientale (10) - Randagismo e canile (9) - Manutenzione strade e strade rurali (4) - SUAP (3) - Pubblica illuminazione (1) |
| c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;  | 3   |   |
| d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla  |   |   |
| pianificazione territoriale di livello sovracomunale;  |   |   |
| e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;   | 16  |   |
| f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;  |   |   |
| g) 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; | 12  | Sono ricompresi interventi a sostegno del precariato (LSU)  |
| h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;   | 3   |   |
| i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;   | 5   |   |
| Servizi demografici e statistici   | 4   |   |
| Sistemi informatici  | 7   |   |
| Centrale unica di committenza  | 3   |   |
| <b>Totale</b>  | <b>94</b>                                       |   |

# Il processo di strutturazione delle unioni campione partendo dalle funzioni e servizi associati

- Se partiamo dalle funzioni fondamentali così come indicate nella l. 135/2012, meno della metà delle funzioni e servizi associati attengono al *core* del processo di unificazione così come previsto dal legislatore nazionale
- In generale dominano nei processi di associazione attività «accessorie» alla gestione di un comune e le attività di promozione turistica, culturale, economica e sportiva tramite eventi ad hoc
- Si può di conseguenza affermare che sono relativamente pochi i reali processi di unificazione di funzioni e servizi comunali all'epoca della rilevazione
- Ne consegue una diagnosi di relativa debolezza amministrativa e politica delle unioni oggetto di indagine.

# Lo stato dell'arte del processo di associazione dei servizi: considerazioni generali

Sia sul versante strutturale che sull'esperienza di associazione delle funzioni e di servizi le principali problematiche che devono essere affrontate sono:

- ➔ il limitato numero di esperienze significative di associazione di servizi e di costruzione di strutture più efficienti e specializzate
- ➔ Il prevalente utilizzo di risorse di incentivazione (statale e regionale) per attività comunali utili od obbligatorie ma non strategiche, oppure per finanziare interventi «una tantum»
- ➔ la necessità di attivare nelle piccole o piccolissime unioni un massiccio e complessivo conferimento di funzioni e servizi per ottenere reali capacità di recupero di efficienza ed efficacia

# Lo stato dell'arte del processo di associazione dei servizi: considerazioni generali

- Analogamente sono numerose le unioni che hanno i «numeri» e le condizioni strutturali per attivare efficienti processi di associazione
- Alcune unioni peraltro hanno concretamente realizzato processi associativi di servizi (in ambito sociale, scolastico, protezione civile, manutenzione strade rurali, pubblica illuminazione, ecc.).
- Le politiche pubbliche di altre regioni italiane che hanno orientato i processi associativi verso esiti più strutturati ed efficienti/efficaci sono partiti da contesti simili ed hanno richiesto anni per ottenere risultati significativi
- La leva utilizzata dalle regioni si è concentrata quasi esclusivamente sui meccanismi premiali di incentivazione, sviluppo di competenze, diffusione di buone pratiche.

# Concetti chiave per attivare reali processi di associazionismo

- **Costruire modelli di unione «federale»**
  - istituzioni che politicamente non si sovrappongono ai comuni;
  - e che tecnicamente li supportano;
- **Adottare una logica «incrementale» basata sui servizi (e le funzioni)**
  - per permettere di acquisire esperienza (tecnica e politica)
  - per semplificare il complesso processo di riordino tecnico
- **Sviluppare una logica di sviluppo organizzativo**
  - Per valorizzazione le risorse interne
  - Per garantire esclusività nella gestione
  - Per costruire modelli di servizio non a danno dei cittadini e delle comunità locali