



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

WORKSHOP

Analisi delle politiche a sostegno delle Unioni intercomunali e forme di incentivazione

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	Analisi delle unioni siciliane (funzioni e servizi associati e rendiconti)

indice

- Le unioni siciliane: il quadro di riferimento
- Il campione di analisi
- Le funzioni ed i servizi in unione
- I finanziamenti richiesti
- Analisi comparata tra funzioni associate e finanziamenti richiesti
- Lo stato dell'arte del processo di associazione dei servizi: considerazioni generali

Le unioni siciliane

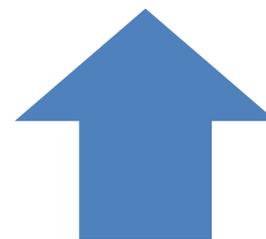
Num.	Denominazione Unione	n. Comuni dell'Unione	Popolazione residente Unione (istat 2011)	Provincia
1	Alto Verdura e Gebbia	4	7.492	AG
2	Bovo Marina	4	15.651	AG
3	Feudo D'Ali	4	18.107	AG
4	Platani Quisquina Magazzolo	5	18.892	AG
5	Terre Sicane	4	28.340	AG
6	Terre di Collina	6	39.412	CL
7	Nebrodi - Etna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

➔ Sono 52 le unioni di comuni presenti nella regione

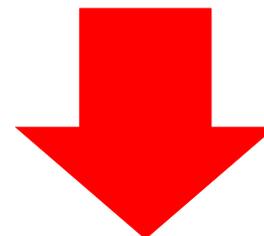
➔ 3° regione italiana per numerosità di unioni

➔ 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).

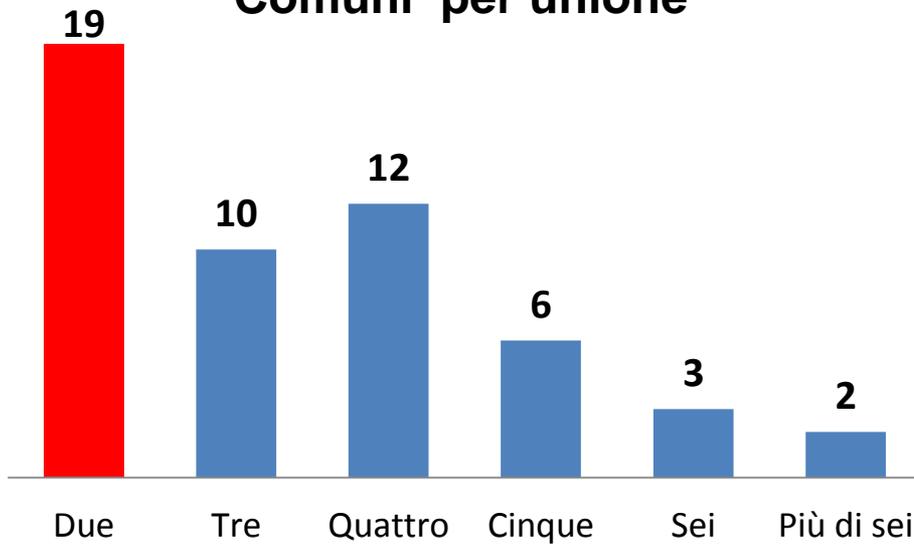


È una forma associata conosciuta e diffusa



Sono unioni molto piccole e deboli strutturalmente

Comuni per unione



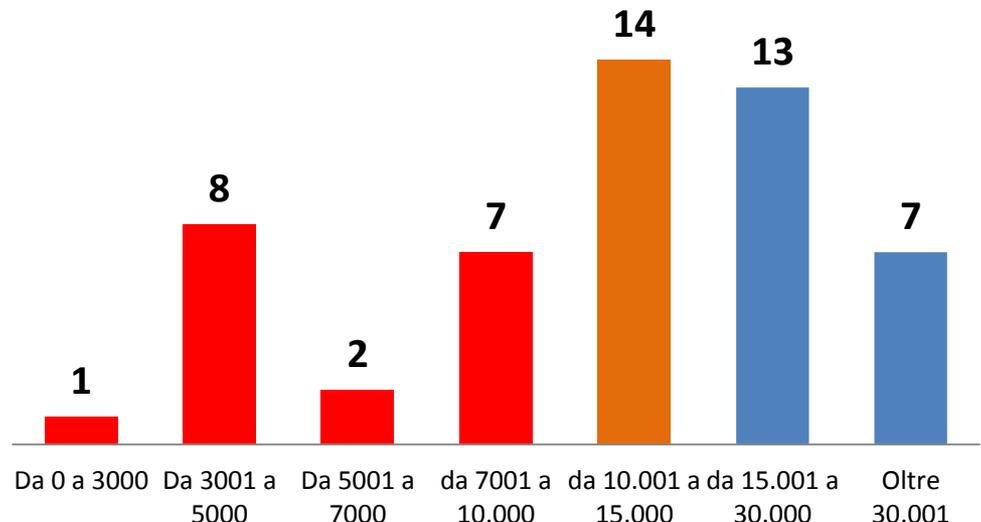
Le unioni siciliane si caratterizzano per una molto bassa numerosità media di enti aderenti ed una relativamente ridotta popolazione media.

Una situazione «critica» ma non unica in Italia. Le unioni lombarde hanno una configurazione simile e regioni caratterizzate oggi da grandi unioni, nel passato hanno attivato il processo favorendo qualsiasi dimensione di unione.

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.

Popolazione per unione



Le caratteristiche del campione di analisi

Denominazione Unione	Numero comuni dell'Unione	Popolazione residente Unione (istat 2011)	Provincia
Alto Verdura e Gebbia	4	7.492	AG
Bovo Marina	4	15.651	AG
Feudo D'Alì	4	18.107	AG
Vigata Scala dei Turchi	2	21.328	AG
Terre Sicane	4	28.340	AG
Nebrodi - Etna	3	10.271	CT
Terre del Verga	2	10.389	CT
Nocellara dell'Etna	2	10.999	CT
Corone degli Erei	3	13.021	CT
Alto Alcantara	4	3.315	ME
dei Nebrodi (Longi - Mirto - Frazzanò)	3	3.315	ME
Costa Alesina	2	3.867	ME
Valle di Monte Scuderi	2	3.896	ME
Terra dei Lancia	2	7.393	ME
Comprensorio Naxos Taormina	3	10.301	ME
Valli dei Nebrodi	3	12.786	ME
Valle del Patrì	4	12.950	ME
Valle del Tirreno	5	13.273	ME
Trinacria del Tirreno	4	14.976	ME
Delle Valli Joniche dei Peloritani	12	25.798	ME
Nebrodi	6	42.376	ME
Vette dei Nebrodi	2	4.697	ME
Pizzo Marabito	2	3.556	PA
Re.Al. Imera	2	4.280	PA
Valdemone	2	4.845	PA
Val d'Himera Settentrionale	3	5.242	PA
dei Ventimiglia	2	8.973	PA
Besa	4	11.797	PA
Corleonese	2	12.606	PA
Valle del Sosio	5	17.061	PA
Bassa Valle del Torto	5	21.299	PA
Le Quattro Terre	2	21.494	PA
Corvo – Eleuterio	2	22.388	PA
Ibleide	3	14.552	RG
Valle degli Iblei	7	31.823	SR
Valle del Belice	5	23.429	TP
Elimo Ericini	5	36.175	TP
Totali	131	529.364	

39 unioni

131 comuni

500.000 abitanti

Il campione di analisi dei servizi portati in unione e dei rendiconti delle spese sostenute e/o da sostenere di cui si è chiesto il rimborso, è stato selezionato sulla base della disponibilità, leggibilità dei dati sia per quanto riguarda le dichiarazioni inerenti i servizi effettivamente associati, sia per quanto riguarda la fruibilità dei dati economici.

Le funzioni ed i servizi in unione

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 %
Totale	201	100 %

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	
Totale	94	

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
- In realtà questo dato è sovrastimato perché sono numerose le attività «residuali» indicate dalle unioni campione, quali il Nucleo di Valutazione e la lotta al randagismo
- 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 molto pochi i reali processi di unificazione di funzioni e servizi comunali all'epoca della rilevazione (anno 2014)
- Ne consegue una diagnosi di relativa debolezza amministrativa e politica delle unioni oggetto di indagine.

Funzioni e servizi	Importi
Promozione turistica del territorio e dei suoi prodotti	1.508.550
Promozione attività culturali, sociali, sportive, ambientali comunali e sovracomunali	654.515
Servizi accessori al personale	215.243
Protezione civile	192.368
Servizio controllo di gestione - valutazione e performance e N.d.V. e revisore conti	469.982
Comunicazione pubblica	38.274
Segretariato e servizi sociali	924.489
Controllo e tutela ambientale	132.617
Legale e contenzioso	98.194
Randagismo e canile	156.031
Servizi informatici	254.372
Polizia Locale	81.411
Manutenzione strade e strade rurali	150.238
Servizi demografici - statistici e cimiteriali	-
Catasto	5.000
Centrale di committenza	32.678
Servizi scolastici	12.000
Suap	2.200
Gestione del personale e contrattazione	-
Pubblica illuminazione	233.313
Sub totale per funzioni e servizi in unione	5.161.474
Spese varie	167.766
Spese generali Unione	1.203.314
Spese per il personale e gli LSU	1.496.445
Sub totale per spese indistinte e di unione	2.867.525
Totale Generale	8.028.999

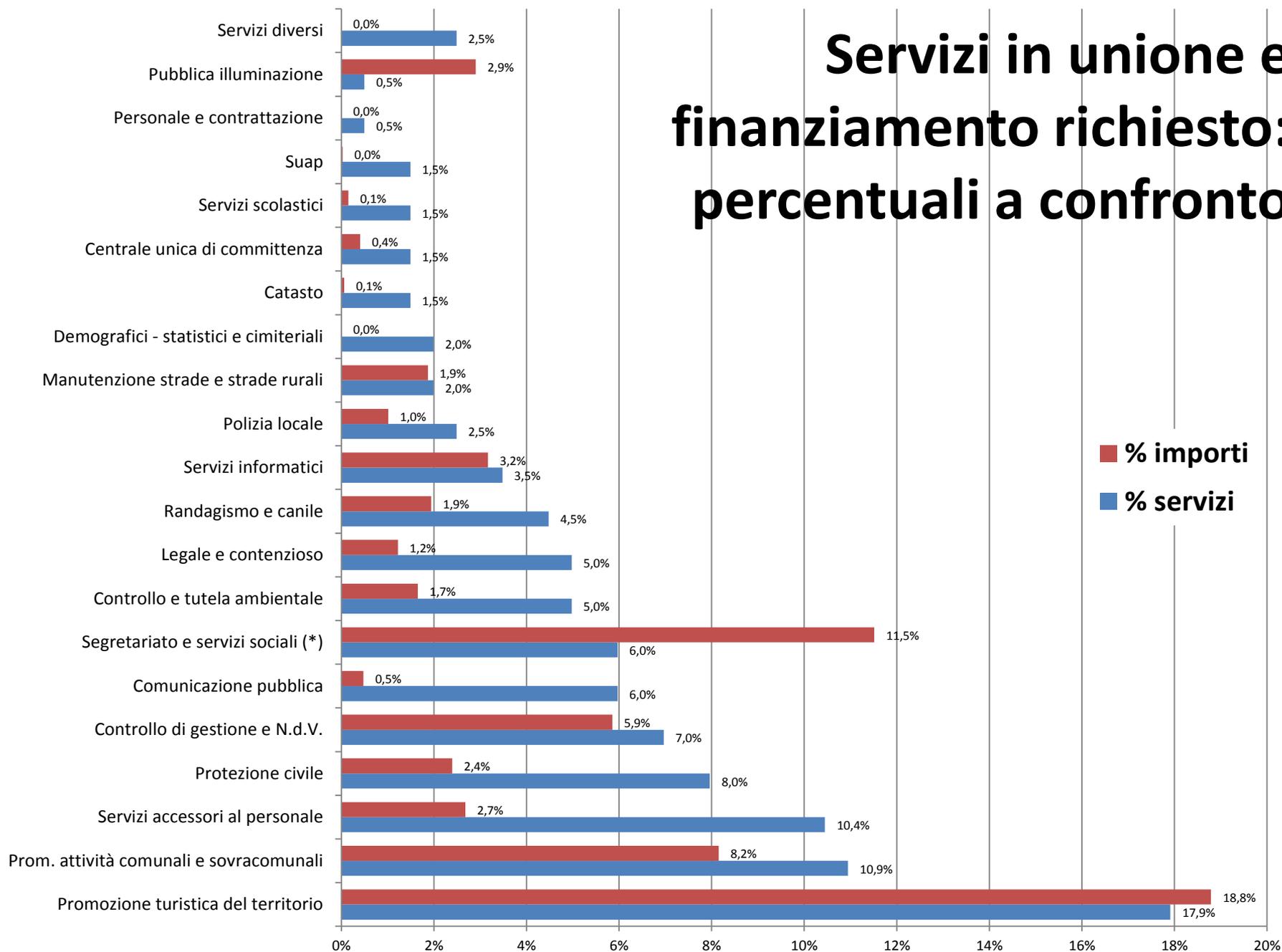
I finanziamenti richiesti

Coerentemente con le dichiarazioni relative alle funzioni e servizi associati la maggior parte delle richieste di finanziamento attengono ad attività turistiche e di promozione culturale, sportiva, sociale.

Sono molto rilevanti anche le richieste di finanziamento per attività amministrative interne ai comuni o afferenti all'unione.

Funzioni e servizi	Num.	%	Importo richiesto	%
Promozione turistica del territorio e dei suoi prodotti	36	17,9 %	€ 1.508.550	18,8 %
Promozione attività culturali, sociali sportive, ambientali comunali e sovracomunali	22	10,9 %	€ 654.514	8,2 %
Servizi accessori al personale	21	10,4 %	€ 215.243	2,7 %
Protezione civile	16	8 %	€ 192.368	2,4 %
Servizio controllo di gestione - valutazione e performance e N.d.V.	14	7 %	€ 469.982	5,9 %
Comunicazione pubblica	12	6 %	€ 38.274	0,5 %
Segretariato e servizi sociali	12	6 %	€ 924.489	11,5 %
Controllo e tutela ambientale	10	5 %	€ 132.617	1,7 %
Legale e contenzioso	10	5 %	€ 98.194	1,2 %
Randagismo e canile	9	4,5 %	€ 156.031	1,9 %
Servizi informatici	7	3,5 %	€ 254.371	3,2 %
Polizia locale	5	2,5 %	€ 81.411	1 %
Manutenzione strade e strade rurali	4	2 %	€ 150.238	1,9 %
Servizi demografici - statistici e cimiteriali	4	2 %	€ -	
Catasto	3	1,5 %	€ 5.000	0,06 %
Centrale unica di committenza	3	1,5 %	€ 32.678	0,4 %
Servizi scolastici	3	1,5 %	€ 12.000	0,15 %
Suap	3	1,5 %	€ 2.200	0,03 %
Gestione del personale e contrattazione	1	0,5 %	€ -	
Pubblica illuminazione	1	0,5 %	€ 233.313	2,9 %
Servizi diversi	5	2,5 %		
Sub totale funzioni e servizi in unione	201	100 %	€ 5.161.474	64,3 %
Spese varie	6		€ 167.766	2,1 %
Spese generali Unione	76		€ 1.203.314	15 %
Spese per il personale e gli LSU	24		€ 1.496.445	18,6 %
Sub totale per spese indistinte e di unione			€ 2.867.525	35,7 %
Totale Generale			€ 8.028.999	100 %

Servizi in unione e finanziamento richiesto: percentuali a confronto



Focus sugli ambiti principali di unione e di richiesta di finanziamento

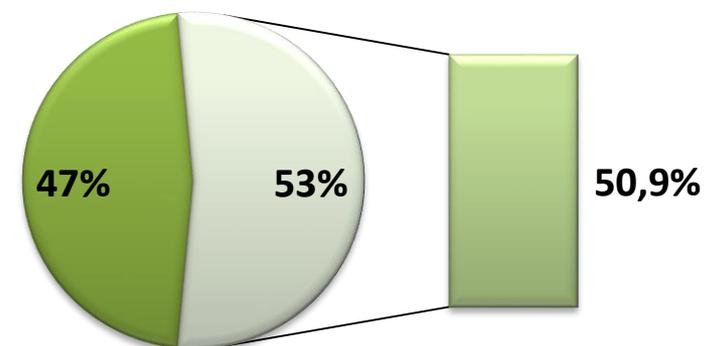
	Num.	%	Importo	%
Funzioni e servizi rivolti al territorio e/ utenti	84	27%	€ 1.927.941	24%
Progetti ed iniziative una tantum	60	19%	€ 2.163.065	27%
Funzioni e servizi amministrativi interni ai comuni	57	19%	€ 1.070.469	13%
Funzioni e servizi amministrativi interni all'unione	82	27%	€ 1.371.080	17%
Spese di personale ed LSU senza indicazione di destinazione	24	8%	€ 1.496.445	19%
Totale	262	100%	€ 8.028.999	100%

Focus sugli ambiti principali di unione e di richiesta di finanziamento: dettaglio

Funzioni e servizi rivolti al territorio e/ utenti	Numerosità	Importo richiesto
Protezione civile	16	€ 192.368
Comunicazione pubblica	12	€ 38.274
Segretariato e servizi sociali	12	€ 924.489
Controllo e tutela ambientale	10	€ 132.617
Randagismo e canile	9	€ 156.031
Polizia locale	5	€ 81.411
Manutenzione strade e strade rurali	4	€ 150.238
Servizi demografici - statistici e cimiteriali	4	€ -
Catasto	3	€ 5.000
Servizi scolastici	3	€ 12.000
Suap	3	€ 2.200
Pubblica illuminazione	1	€ 233.313
Altri servizi	2	€ -
	84	€ 1.927.941

Progetti ed iniziative una tantum	Numerosità	Importo richiesto
Promozione turistica del territorio e dei suoi prodotti	36	€ 1.508.550
Promozione attività culturali, sociali sportive, ambientali comunali e sovracomunali	22	€ 654.514
Altre iniziative e progetti	2	€ -
	60	€ 2.163.064

- Funzioni e servizi rivolti al territorio e/ utenti
- Progetti ed iniziative una tantum

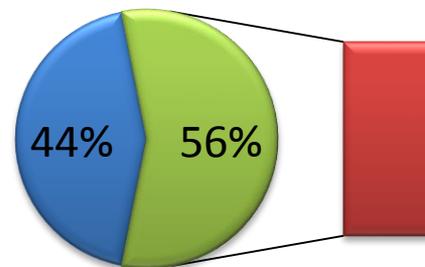


Focus sugli ambiti principali di unione e di richiesta di finanziamento: dettaglio

Servizi interni comunali	Numerosità	Importo richiesto
Servizi accessori al personale	21	€ 215.243
Servizio controllo di gestione - valutazione e performance e N.d.V.	14	€ 469.982
Legale e contenzioso	10	€ 98.194
Servizi informatici	7	€ 254.372
Centrale unica di committenza	3	€ 32.678
Gestione del personale e contrattazione	1	€ -
Altre funzioni e servizi	1	€ -
	57	€ 1.070.469

Funzioni e servizi amministrativi interni all'unione	Numerosità	Importo richiesto
Spese varie	6	€ 167.766
Indennità amministratori ed organi istituzionali	12	€ 134.042
Segretario unione	11	€ 247.321
Responsabile finanziario e gestione economica	7	€ 159.156
Tesoreria e oneri bancari	16	€ 192.845
Spese generali non specificate per l'unione	22	€ 428.875
Spese di rappresentanza	2	€ 3.601
Imposte, tasse e contributi	6	€ 37.474
SubTotale	76	€ 1.203.314
Totale	82	€ 1.371.080

	Numerosità	Importo richiesto
Spese di personale ed LSU senza indicazione di destinazione	24	€ 1.496.445



■ Funzioni e servizi amministrativi interni ai comuni
 20 %

Focus sugli ambiti principali di unione e di richiesta di finanziamento: considerazioni generali

Solo $\frac{1}{4}$ delle risorse spese o preventivate sono indirizzate a servizi per i cittadini ed il territorio;

L'importo più considerevole oggetto di rendicontazione (30%) è relativo a spese di funzionamento per i comuni o per l'unione;

Seguono richieste di finanziamento per iniziative culturali, sportive, ambientali, turistiche di promozione del territorio dell'unione o dei singoli comuni (27%)

Quasi $\frac{1}{5}$ delle richieste di finanziamento sono relative a spese di personale non specificatamente indicato per singoli servizi. Si presume si tratti nella maggioranza dei casi di personale precario.

considerazioni generali

- ➔ Sia sul versante strutturale che sull'esperienza di associazione delle funzioni e di servizi sono numerose le problematiche che devono essere affrontate
 - *Una percentuale non irrilevante di unioni di comuni non ha i numeri minimi per far scattare reali economie di scala e di specializzazione;*
 - *Sono ancora molto limitate esperienze significative di associazione di servizi e di costruzione di strutture di servizio più efficienti e specializzate*
- ➔ Le unioni oggi rispondono in prevalenza alla necessità di reperire risorse per attività comunali interne utili od obbligatorie ma non strategiche, oppure per finanziare interventi ed iniziative con risorse aggiuntive
- ➔ In numerosi casi peraltro effettive capacità di recupero di efficienza ed efficacia sono sottese esclusivamente ad un massiccio e complessivo conferimento di funzioni e servizi

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.). Pochi casi è vero, ma comunque presenti
- Peraltro le politiche pubbliche regionali che hanno orientato i processi associativi verso esiti più strutturati ed unificati 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.