



Unione
Province
d'Italia

LUISS 



IL PROGETTO «PROVINCE & COMUNI

Le Province e il sistema dei servizi a supporto dei Comuni»

Programma Azione Coesione Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

Linee guida di accompagnamento allo sviluppo dei servizi (SUA, SAPE e SIT) ai Liberi Consorzi Comunali della Regione Sicilia

ottobre 2025



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica

 GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020

 PROGRAMMA
OPERATIVO
COMPLEMENTARE

Indice

Premessa.....	3
1. Il contesto normativo di riferimento	3
1.1 L’istituzione dei Liberi Consorzi Comunali	3
1.2 La legge regionale siciliana n.15/2015	4
1.3 Gli organi di governo dei Liberi Consorzi Comunali e le questioni di illegittimità costituzionale.....	6
1.4 I Liberi Consorzi Comunali oggi.....	9
2. Sezione Servizio di Stazione Unica Appaltante	11
2.1 Criticità e opportunità emerse.....	11
2.2 Il percorso per strutturare il servizio.....	12
2.3 L’applicazione del modello avanzato del servizio	14
3. Sezione Servizio Europa	15
3.1 Criticità e opportunità emerse.....	15
3.2 Il percorso per strutturare il servizio.....	16
3.3 L’applicazione del modello base del servizio.....	18
4. Sezione Servizio Innovazione e Digitalizzazione.....	20
4.1 Criticità e opportunità emerse.....	20
4.2 Il percorso per strutturare il servizio.....	21
4.3 L’applicazione del modello intermedio del servizio	24
5. Conclusioni e un punto di partenza	25

Premessa

In base alle risultanze delle attività precedenti e alla luce dei modelli già sviluppati nell'ambito del progetto "Province & Comuni", nel presente documento si mira a strutturare l'adattamento dei modelli di base alle realtà dei Liberi Consorzi Comunali siciliani partendo dalle esperienze pregresse di questi ultimi e quelle in atto sul territorio. Questo approccio permette un'agevole fruizione delle Linee Guida e una rapida consultazione delle stesse.

1. Il contesto normativo di riferimento

1.1 L'istituzione dei Liberi Consorzi Comunali

L'Assemblea Regionale Siciliana, in attuazione dell'art. 15 dello Statuto speciale della Regione Sicilia, è intervenuta sull'assetto delle autonomie locali mediante l'istituzione dei Liberi Consorzi di comuni, che hanno sostituito le province.

Ai sensi del citato art. 15, entrato in vigore il 15 maggio 1946, "Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui Liberi Consorzi Comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Nel quadro di tali principi spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli Enti locali".

Dal 2013, si sono succedute le leggi regionali n. 7 del 2013, n. 8 del 2014, n. 24 e 26 del 2014, n. 8 del 2015, n. 15 del 2015, n. 5 del 2016, n. 8 del 2016, n. 15 del 2016, n. 23 del 2016, n. 2 del 2017, e n. 17 del 2017, che hanno segnato le tappe di un travagliato percorso di riforma, a cui si aggiungono le correzioni che la legislazione regionale ha dovuto subire per impulso delle impugnazioni governative dinanzi alla Corte costituzionale.

Procedendo con ordine, la "riforma delle province" ha avuto avvio con la legge regionale del 27.03.2013 n. 7, rubricata "*Norme transitorie per l'istituzione dei Liberi Consorzi Comunali*", composta da un unico articolo, suddiviso in quattro commi, avente carattere meramente programmatico: la legge fissa una scadenza di lungo periodo, affermando che entro il 31.12.2013 "*deve avvenire la modifica dei Consorzi di comuni oggi chiamati Province Regionali*".

La conseguenza immediata della **legge n. 7/2013** è il mancato rinnovo degli organi politici. L'art. 1, comma 3, prevede, infatti, che "*al fine di consentire la riforma della rappresentanza locale secondo quanto previsto dal comma 1, è sospeso il rinnovo degli organi provinciali*". In sostituzione degli organi politici, si è prevista, ai sensi dell'art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli Enti locali nella Regione siciliana, la nomina di un commissario straordinario da parte del Presidente della Giunta Regionale, su proposta dell'Assessore Regionale per gli Enti locali e scelto tra i funzionari direttivi già in servizio presso l'Assessorato regionale.

La riforma posta in essere dall'Assemblea Regionale siciliana non cancella, dunque, l'ente intermedio, ma sostituisce alle "province regionali" i "liberi Consorzi", prevedendo di rimodulare, senza indicare modalità e tempi, le competenze e le funzioni dell'Ente intermedio.

Con la successiva legge della regione Sicilia **24 marzo 2014 n. 8**, "*al fine di razionalizzare l'erogazione dei servizi al cittadino e di conseguire riduzioni dei costi della pubblica amministrazione*", in attuazione dell'art. 15 dello Statuto e della l.r. 7/2013, sono stati istituiti nove Liberi Consorzi Comunali coincidenti con le province di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani "*per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta*".

L'art. 2 della l.r. 8/2014 disciplina le modalità di costituzione e l'adesione a liberi Consorzi, prevedendo per i comuni la possibilità, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, di costituire, in aggiunta a quelli previsti dall'art. 1, ulteriori liberi Consorzi che abbiano i seguenti requisiti:

- a) continuità territoriale tra i comuni aderenti;
- b) popolazione non inferiore a 180.000 abitanti.

Nel caso di costituzione di ulteriori Liberi Consorzi, il comune con il maggior numero di abitanti assume il ruolo di capofila del Libero Consorzio.

Il medesimo articolo ha, altresì, previsto la possibilità per i comuni appartenenti ad uno dei Liberi Consorzi già individuati all'art. 1, di aderire ad altro Libero Consorzio purché presenti continuità territoriale con il comune interessato.

Con la legge n. 8 del 2014, capo II, artt. 7 e ss., si istituiscono le tre Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, e si definiscono l'assetto organizzativo e gli organi di governo, nonché le procedure per la delimitazione dei Liberi Consorzi e per il distacco dalle Città metropolitane o l'adesione ad esse.

Quanto alla definizione delle funzioni da assegnare all'ente intermedio, si rinviava ad una successiva legge, prevedendo, *medio tempore*, la gestione commissariale e le conseguenti nomine. Si trattava, dunque, di una disciplina transitoria, in quanto non esaustiva, soprattutto sul piano della determinazione delle funzioni¹.

1.2 La legge regionale siciliana n.15/2015

La riforma dell'ordinamento regionale siciliano degli enti di area vasta e degli enti locali si affianca all'importante processo di istituzione dei medesimi enti di area vasta in ambito nazionale, avvenuto ad opera della legge 7 aprile 2014 n. 56 (c.d. Legge Delrio), rubricata "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e funzioni dei Comuni*", ispirata da principi di grande riforma economica e sociale che, come tali, costituiscono un limite all'esercizio della competenza

¹ V. A. PIRAINO, A proposito dell'istituzione dei liberi consorzi e delle città metropolitane: tutto è compromesso ma nulla è ancora perduto, in *amministrazioneincammino.it*, n. 5/2014.

legislativa esclusiva, imponendo che impone alle Regioni a statuto speciale l'adeguamento della propria legislazione a quella statale in materia².

In tale contesto, si pone la legge regionale siciliana n. 15/2015, che, pur rinviando, per alcuni aspetti, ad ulteriori interventi normativi, doveva portare a termine l'iter di riforma e rappresentare, il recepimento, seppur parziale, della legge Delrio.

La legge n. 15 offre un articolato dettagliato e complesso, introducendo una disciplina analitica che riguarda non più solo l'ambito territoriale degli enti intermedi e i relativi profili organizzativi, ma anche i profili funzionali e finanziari.

Ai sensi dell'art. 1, della citata legge, sono istituiti i Liberi Consorzi Comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani (confermando l'assetto precedentemente delineato dalla l.r. 8/2014). Sono, altresì, istituiti i Liberi Consorzi Comunali di Palermo, Catania e Messina, composti dai comuni delle corrispondenti province regionali, i quali costituiscono le Città metropolitane.

Detta legge riconosce potestà statutaria e regolamentare ai Liberi Consorzi³, ai quali affida, oltre alle funzioni già spettanti alle ex Province regionali ai sensi della normativa vigente, anche funzioni

² La Corte costituzionale, con sentenza n. 50/2015 ha confermato che "la normativa in esame costituisce principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art 1 della legge n. 56 del 2014", come, peraltro, già formulato nella sentenza n. 265/2013, la quale ha affermato che anche la competenza esclusiva delle regioni a Statuto speciale trova un limite derivante dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica

³Art. 2 della l.r. 15/2015: "1. Il libero Consorzio comunale, nell'ambito dei principi fissati dalla presente legge, adotta il proprio statuto, il quale:

- a) stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente;
 - b) specifica le attribuzioni degli organi, le modalità per assicurare il rispetto della parità di genere e le forme di garanzia e di partecipazione delle opposizioni;
 - c) disciplina i rapporti tra i comuni e le unioni di comuni, compresi nel territorio del libero Consorzio comunale, individuando le modalità di organizzazione, di esercizio e di coordinamento delle funzioni dei comuni compresi nel medesimo territorio, prevedendo la loro eventuale differenziazione per aree territoriali omogenee, nel rispetto del principio di sussidiarietà e dei criteri di efficacia, efficienza, economicità, adeguatezza e riduzione della spesa;
 - d) disciplina l'utilizzo delle strutture immobiliari del libero Consorzio comunale a favore dei comuni che ne fanno parte e viceversa, per l'esercizio di specifiche funzioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;
 - e) specifica i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio;
 - f) disciplina gli istituti di partecipazione dei cittadini, compreso il referendum abrogativo, consultivo e propositivo, l'iniziativa popolare di deliberazioni e l'istruttoria pubblica di provvedimenti di interesse generale, le forme di democrazia partecipativa, con modalità che assicurino il rispetto della partecipazione dei cittadini residenti e delle comunità locali nelle decisioni di loro specifico interesse;
 - g) determina le modalità di partecipazione alla vita pubblica degli stranieri residenti nel territorio del libero Consorzio comunale;
 - h) definisce le modalità relative alla piena realizzazione dell'integrazione dei cittadini diversamente abili nella vita della comunità;
 - i) stabilisce lo stemma ed il gonfalone del libero Consorzio comunale;
 - l) individua, in linea con quanto stabilito dalle disposizioni regionali, sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.
2. L'Assemblea del libero Consorzio comunale, su proposta del Consiglio del libero Consorzio comunale, adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche con i voti che rappresentino almeno la metà dei comuni compresi nel libero Consorzio comunale e la metà della popolazione complessivamente residente.

proprie, elencando un complesso variegato di competenze. In particolare, il comma 1, dell'art. 27, rubricato in materia di servizi sociali e culturali, di sviluppo economico, di organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente.

1.3 Gli organi di governo dei Liberi Consorzi Comunali e le questioni di illegittimità costituzionale

La l. 15/2015, in relazione agli organi di governo, conferma in buona parte quanto già previsto con la legge n. 8 del 2014 individuando, quali organi del Libero Consorzio, il Presidente, l'Assemblea, la Giunta e l'Adunanza elettorale: gli ultimi due saranno soppressi dalla legge n. 5 del 2016, atteso che non erano previsti dalla legge Delrio. La medesima legge annovera, tra gli organi del Libero Consorzio, il Consiglio del Libero Consorzio Comunale, aggiungendo la lettera a *bis*) all'art. 4 della l.r. 15/2015.⁴

In seguito a quello che la sentenza n. 168 del 2018⁵ della Corte Costituzionale ha definito come *“un travagliato iter di riforma, connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014”*, gli organi di governo degli enti di area vasta in Sicilia sono attualmente oggetto di una disciplina, dettata dal legislatore regionale ai sensi dell'art. 14, primo

3. Fino alla data di approvazione dello statuto del libero Consorzio comunale, da adottarsi entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, si applica lo statuto dell'ex provincia regionale corrispondente.

4. Il libero Consorzio comunale adotta regolamenti nelle materie di propria competenza in conformità alle previsioni dello statuto.

⁴ In sintesi: il Presidente è legale rappresentante dell'ente, convoca e presiede l'Assemblea e il Consiglio del libero Consorzio comunale, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici nonché all'esecuzione degli atti ed esercita le ulteriori funzioni attribuite dallo statuto (cfr. art. 5 della l. 15/2015); il Consiglio del libero Consorzio comunale è l'organo di indirizzo politico e di controllo dell'ente di area vasta cui è attribuito il compito di approvare il regolamento per il proprio funzionamento, i bilanci di previsione, consuntivi e pluriennali proposti dal Presidente del libero Consorzio comunale; approva, altresì, i regolamenti, i piani ed i programmi ed esercita ogni ulteriore funzione attribuita dallo statuto (cfr. Art. 7 bis della l.r. 15/2015); l'Assemblea del libero Consorzio comunale, composta dai sindaci dei comuni appartenenti, ha poteri propositivi e consultivi (cfr. Art. 8 della l.r. 15/2015).

⁵ Con la sentenza n. 168/2018, la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, 2, 3 e 4 della l.r. 17/2017, nella parte in cui prevedono, i primi due articoli, l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente del libero Consorzio comunale e del Sindaco e, i restanti due articoli, l'elezione diretta a suffragio universale dei componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano, nonché il numero dei componenti in misura maggiore rispetto alla soglia stabilita dalla legge n. 56/2014.

Sono, altresì, dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 5 e 7, lett. b), c) ed e), nella parte in cui, rispettivamente, disciplinano il procedimento di elezione del Presidente del libero Consorzio comunale, del Sindaco metropolitano, del Consiglio del libero Consorzio comunale, e del Consiglio metropolitano, nonché prevedono la cessazione degli organi, e la gestione commissariale, degli enti di area vasta nelle more dell'insediamento degli organi dei Liberi Consorzi Comunali e delle Città metropolitane eletti a suffragio universale.

È dichiarato, infine, costituzionalmente illegittimo l'art. 6 della l.r. n. 17 del 2017, che prevede la corresponsione al Presidente del libero Consorzio comunale e al Sindaco metropolitano di un'indennità di carica. La gratuità nell'esercizio delle funzioni voluta dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. legge "Delrio") - che, coerentemente, ha fatto coincidere i Sindaci metropolitani con i Sindaci del Comune capoluogo, già percettori di un emolumento come tali - costituisce un profilo consequenziale del principio di elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali, volto a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti locali; con la conseguenza che la Regione a statuto speciale, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogarvi. (Precedente citato: sentenza n. 277 del 2016).

comma, lettera o), dello statuto, sostanzialmente coincidente con quella stabilita dalla legge Delrio, n. 56 del 2014, caratterizzata dalla elezione indiretta di tali organi.

In particolare, i presidenti dei Liberi Consorzi Comunali sono eletti con voto ponderato dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni che li compongono, fra i sindaci dei comuni appartenenti allo stesso Libero Consorzio Comunale il cui mandato scade non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni (*cf.* art. 6, commi da 4 a 6, della l.r. n. 15/2015, nel testo oggi vigente a seguito delle numerose modifiche intervenute).

Questo assetto istituzionale degli enti di area vasta siciliani, tuttavia, è rimasto sinora sostanzialmente inattuato a causa del contesto normativo segnato dal continuo rinvio delle elezioni degli enti di area vasta.

Sebbene l'art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, prevedesse inizialmente che le elezioni di secondo grado dei presidenti dei Liberi Consorzi Comunali dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione, *“in una domenica compresa tra il 1° ottobre ed il 30 novembre 2015”*, a rinviare le consultazioni elettorali sono intervenute numerose leggi regionali⁶:

⁶ Come di seguito elencate in breve:

- la legge della Regione Siciliana 12 novembre 2015, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta e proroga della gestione commissariale), che, sopprimendo all'art. 6, comma 2, le parole «[i]n sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione si svolge in una domenica compresa tra il 1° ottobre ed il 30 novembre 2015», determinava il mancato svolgersi di tali elezioni
- la legge della Regione Siciliana 1° aprile 2016, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 «Disposizioni in materia di Liberi Consorzi Comunali e Città metropolitane»), ai sensi della quale le elezioni in esame si sarebbero dovute svolgere «in una domenica compresa tra il 30 giugno ed il 15 settembre 2016», insieme alle elezioni dei neoistituiti Consigli metropolitani;
- la legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione dei presidenti dei Liberi Consorzi Comunali e dei Consigli metropolitani e di proroga della gestione commissariale), che rinviava le elezioni dei presidenti dei Liberi Consorzi Comunali e dei Consigli metropolitani a una domenica compresa tra il 1° ottobre e il 30 novembre 2016;
- la legge della Regione Siciliana 27 ottobre 2016, n. 23 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta), ai sensi della quale le elezioni in esame si sarebbero dovute tenere in una domenica compresa tra il 1° dicembre 2016 e il 26 febbraio 2017;
- la legge della Regione Siciliana 26 gennaio 2017, n. 2 (Norme transitorie in materia di elezioni degli organi dei Liberi Consorzi Comunali e delle Città metropolitane), la quale «[a] fine di evitare sovrapposizioni con le elezioni amministrative e regionali e consentire al Parlamento di modificare la legge di riassetto delle ex province regionali e delle Città metropolitane, in seguito all'esito referendario del 4 dicembre 2016», rinviava le elezioni a una domenica compresa tra il 1° e il 31 dicembre 2017;
- la legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), che, nell'introdurre l'elezione diretta dei presidenti e dei Consigli dei Liberi Consorzi Comunali, nonché dei Sindaci metropolitani e dei Consigli metropolitani, stabiliva che le elezioni che qui interessano dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione «alla prima tornata elettorale utile per le elezioni amministrative del 2018»;
- la legge della Regione Siciliana 18 aprile 2018, n. 7 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi dei Liberi Consorzi Comunali e delle città metropolitane e proroga commissariamento), che, nelle more del giudizio pendente dinanzi alla Corte Costituzionale, poi sfociato nella sentenza n. 168 del 2018, disponeva il rinvio delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi e degli organi delle città metropolitane stabilendo che tali elezioni si svolgessero *“in concomitanza del turno straordinario delle elezioni amministrative disciplinato dall'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche ed integrazioni, da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre 2018, previa dichiarazione di decadenza degli organi insediati in forza della previgente normativa”*;

L'ultima legge regionale – n. 16/2022 - era sottoposta al vaglio costituzionale, su impulso del Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso del 12.10.2022, che dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 43, laddove ha prolungato di un anno l'elezione di cui si discute. In particolare, con sentenza n. 136/2023, la Corte Costituzionale ha ricordato come il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo – che non viene meno nel caso di elezioni di secondo grado - rappresenta un *“tratto essenziale e caratterizzante”* e che, attraverso la menzionata

-
- la legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di Enti di area vasta), la quale, dando seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2018 nel frattempo intervenuta, reintroduceva, fra l'altro, l'elezione indiretta dei presidenti dei Liberi Consorzi Comunali, che si sarebbero dovuti eleggere “in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 30 giugno successiva alla data di indizione dei comizi del turno ordinario annuale delle elezioni amministrative”, e dei Consigli metropolitani, da eleggersi, in sede di prima applicazione della legge “in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 30 giugno 2019”;
 - la legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta), con cui le elezioni dei presidenti dei Liberi Consorzi Comunali già indette per il 30 giugno 2019 venivano annullate e rinviate, insieme a quelle dei Consigli metropolitani, a una domenica compresa tra il 1° aprile e il 30 aprile 2020;
 - la legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie), che rinviava le elezioni in esame a una domenica compresa tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2020;
 - la legge della Regione Siciliana 21 maggio 2020, n. 11 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti locali e degli enti di area vasta per l'anno 2020), la quale, “[a]llo scopo di contenere i rischi sanitari derivanti dalla diffusione della pandemia Covid-19” posticipava a “una data compresa tra il 15 settembre ed il 15 novembre 2020” il turno elettorale amministrativo ordinario 2020, già fissato dalla Giunta regionale per domenica 14 giugno 2020 e contestualmente stabiliva che le elezioni dei presidenti dei Liberi Consorzi Comunali e dei Consigli metropolitani si sarebbero dovute svolgere “entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale per l'anno 2020”;
 - la legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2020, n. 34 (Disposizioni urgenti per il rinnovo degli organi elettivi dei comuni e degli enti di area vasta), la quale, sempre “[a]l fine di contenere i rischi sanitari connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, rinviava le elezioni per il rinnovo ordinario degli organi dei comuni già previste per il mese di novembre 2020 a una data compresa tra il 1° marzo 2021 ed il 31 marzo 2021, e conseguentemente rinviava le elezioni dei presidenti dei Liberi Consorzi Comunali e dei Consigli metropolitani a una domenica compresa tra il 15 marzo 2021 ed il 31 marzo 2021;
 - la legge della Regione Siciliana 17 febbraio 2021, n. 5 (Norme in materia di enti locali), che rinviava ulteriormente le elezioni in esame disponendo che le stesse si dovessero svolgere “entro trenta giorni dall'insediamento degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario per l'anno 2021”;
 - la legge della Regione Siciliana 15 giugno 2021, n. 13 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti locali e degli enti di area vasta per l'anno 2021. Disposizioni varie), la quale, “[a]llo scopo di contenere i rischi sanitari derivanti dal perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”, rinviava il turno elettorale amministrativo ordinario 2021 a una data compresa tra il 15 settembre ed il 15 ottobre 2021, e, conseguentemente, rinviava anche le elezioni dei presidenti dei Liberi Consorzi Comunali e dei Consigli metropolitani, da svolgersi “entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale da svolgersi nell'anno 2021”;
 - la legge della Regione Siciliana 18 dicembre 2021, n. 31 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta), che, “[n]elle more della riorganizzazione delle ex province regionali in ordine alle funzioni e agli organi elettivi”, disponeva un ulteriore rinvio delle elezioni in esame, da svolgersi entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti, nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2022.
 - la legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14 [...]), che rinviava, ulteriormente, le elezioni dei presidenti dei Liberi Consorzi Comunali da svolgersi nell'anno 2023.

serie di rinvii e proroghe, la Regione è venuta meno a tale dovere, con riferimento tanto ai Liberi Consorzi Comunali, quanto alle città metropolitane.

In particolare, si legge nella citata sentenza, in relazione ai Liberi Consorzi, “il continuo rinvio delle elezioni dei loro presidenti, e conseguentemente anche delle elezioni dei consigli, ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei Liberi Consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla Regione.

[...] In definitiva, attraverso interventi puntuali e continui nel corso di otto anni, il legislatore regionale ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in spregio a quanto prescritto dagli artt. 5 e 114 Cost”.

A censurare la legge n. 16/2022, concorre anche l'assenza di qualsivoglia giustificazione per il rinvio di un anno delle mai celebrate elezioni dei presidenti dei Liberi Consorzi Comunali e dei Consigli metropolitani.

Conclude la Corte affermando che “A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei Liberi Consorzi Comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati della autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale”.

Nonostante il chiaro tenore della pronuncia in commento, la Regione Sicilia, con l.r. n. 6 del 2023, ha ulteriormente differito le elezioni degli organi dei Liberi Consorzi Comunali e dei Consigli metropolitani, contestualmente prorogando la gestione commissariale degli stessi enti in violazione, ancora una volta, degli articoli 5 e 114 della Costituzione.

Sicché, sul tema torna a pronunciarsi la Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 172/2024 del 30.10.2024, richiamando i principi già espressi nella precedente sentenza n. 136 del 2024, nella quale aveva esortato la Regione Siciliana a porre rimedio a tale situazione senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni. La Corte ha nuovamente sottolineato come i continui rinvii delle elezioni, che si succedono dal 2015, abbiano sinora impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, prorogando gestioni commissariali incompatibili con la loro natura di enti territoriali autonomi e costituzionalmente necessari.

1.4 I Liberi Consorzi Comunali oggi

Oggi i Liberi Consorzi Comunali nella regione Sicilia corrispondono a quelli istituiti già con legge n. 15/2015, ovvero Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani, a cui vanno aggiunti i Liberi Consorzi Comunali di Palermo, Catania e Messina, composti dai comuni delle corrispondenti province regionali, che costituiscono le Città metropolitane.

In forza della ulteriore l.r. n. 8/2024 del 08.08.2024, la quale ha rinviato ulteriormente le elezioni degli organi di governo in esame, fissando quale termine ultimo il 31.12.2024, il Presidente della Regione Sicilia, con Decreto n. 551/GAB del 11.10.2024, ha indetto le elezioni dei Presidenti e dei Consigli dei Liberi Consorzi Comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani, da tenersi in data 15.12.2024, indette, poi, con successivo Decreto Presidenziale n. 512/GAB del 13.02.2025.

Sono stati eletti Presidenti:

- per il Libero Consorzio Comunale di Agrigento, Giuseppe Pendolino;
- per il Libero Consorzio Comunale di Caltanissetta, Walter Tesauo;
- per il Libero Consorzio Comunale di Enna, Piero Antonio Santi Capizzi;
- per il Libero Consorzio Comunale di Ragusa, Maria Rita Annunziata Schembari;
- per il Libero Consorzio Comunale di Siracusa, Michelangelo Giansiracusa;
- per il Libero Consorzio Comunale di Trapani, Salvatore Quinci;

Si conclude, così, con la proclamazione degli eletti e l'avvio della piena applicazione delle norme della legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, la gestione commissariale dei Liberi Consorzi Comunali.

2. Sezione Servizio di Stazione Unica Appaltante

2.1 Criticità e opportunità emerse

L'analisi delle risposte al questionario CAWI, somministrato ai Liberi Consorzi Comunali (LCC) della Sicilia e approfondito nel corso del tavolo di confronto, restituisce un quadro eterogeneo rispetto all'attivazione e alla gestione del servizio di Stazione Unica Appaltante (SUA). Solo tre LCC – Ragusa, Siracusa e Trapani – dichiarano di offrire il servizio, pur con differenze significative nelle modalità di erogazione. Mentre Ragusa e Siracusa lo gestiscono tramite convenzioni specifiche, prevalentemente a favore del proprio ente, Trapani opera anche per conto di altri soggetti attraverso accordi di collaborazione. Per fornire una panoramica quanto più completa, di seguito si analizzano le principali criticità integrate, laddove segnalate, dalle proposte emerse dai tavoli di confronto:

1. Offerta limitata e disomogenea del servizio SUA. Uno dei temi più rilevanti emersi riguarda il dato, fornito dalla Commissione Europea, che colloca la Sicilia agli ultimi posti a livello nazionale ed europeo per numero di gare aggiudicate senza pubblicazione del bando. Questo indicatore, interpretato alla luce della struttura territoriale della regione, è legato alla predominanza di piccoli Comuni, per i quali è frequente il ricorso ad appalti sottosoglia, gestiti tramite procedure semplificate come la procedura negoziata. Tale modalità, prevista dal Codice dei Contratti Pubblici, consente alle amministrazioni di dialogare direttamente con gli operatori economici, garantendo flessibilità ma riducendo la trasparenza e la competizione pubblica. La scarsità di stazioni appaltanti qualificate sul territorio, unita alla non qualificazione dei piccoli Comuni, aggrava il fenomeno. Perciò, in assenza di un'offerta strutturata, gli enti locali si vedono costretti a procedere con affidamenti diretti per rimanere entro i limiti normativi.

2. Carenza di personale e di figure qualificate. Si tratta di una criticità trasversale, condivisa da tutti i partecipanti al tavolo. I Liberi Consorzi vivono da oltre vent'anni una situazione di crisi strutturale, dovuta al blocco delle assunzioni, alla legge Delrio e al progressivo svuotamento degli organici. Paradossalmente, il commissariamento degli enti ha consentito in alcuni casi di garantirne la sopravvivenza amministrativa. Tuttavia, per assicurare un servizio SUA efficiente è indispensabile un forte investimento in risorse umane, con l'inserimento di personale giovane, stabilizzato e adeguatamente formato. Attualmente il profilo medio degli operatori si concentra su funzioni esecutive e amministrative di base, mentre scarseggiano funzionari ad alta qualificazione, essenziali per affrontare le complessità normative e procedurali del settore degli appalti. Anche l'esperienza del PNRR ha messo in evidenza il cortocircuito sistemico tra quantità di risorse economiche disponibili e capacità amministrativa degli enti locali. Le ingenti risorse messe a disposizione non hanno trovato un tessuto strutturale pronto a riceverle e gestirle, generando ritardi, inefficienze e un crescente senso di inadeguatezza da parte dei territori. È opinione condivisa che il vero problema non risieda nella scarsità dei fondi, ma nell'assenza di strutture organizzative consolidate e nella mancata preparazione tecnica e operativa delle amministrazioni locali.

3. Formazione sull'intero ciclo dell'appalto. È inoltre unanimemente riconosciuta la necessità di un percorso formativo continuo, che abbracci non solo la fase di gara e aggiudicazione, ma anche quella di gestione, monitoraggio e rendicontazione, spesso trascurate.

A differenza di altri contesti regionali, in Sicilia non si rileva una competizione significativa con Unioni di Comuni o Centrali Uniche di Committenza, creando spazio per l'ampliamento del ruolo dei Liberi Consorzi.

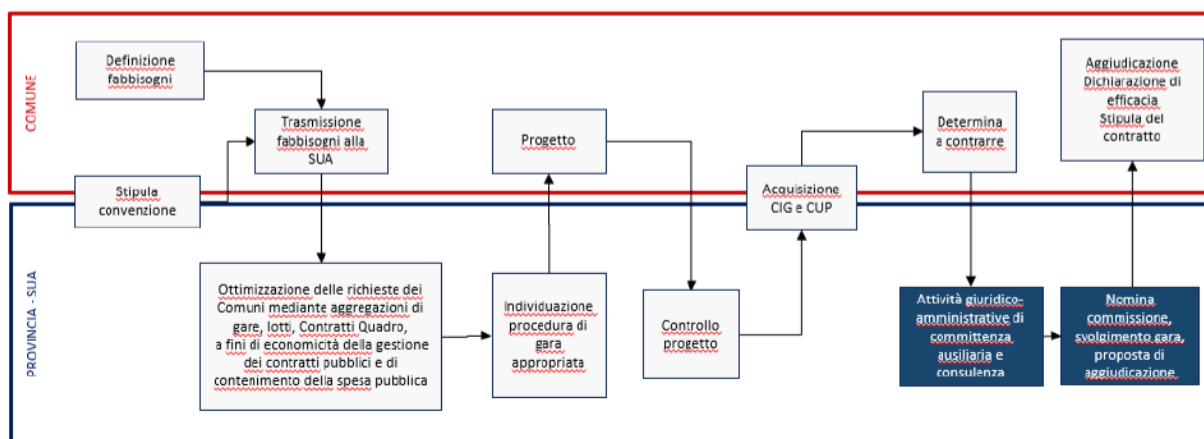
Inoltre, nonostante queste criticità, i LCC di Ragusa, Siracusa e Trapani riescono a garantire le funzioni corrispondenti al livello base e intermedio del modello nazionale di servizio SUA, pur in assenza di un'offerta strutturata di formazione e aggiornamento agli enti locali. Inoltre, in alcuni casi – come segnalato dai Consorzi di Trapani e Ragusa – il servizio è erogato non solo a favore dei Comuni, ma anche di altri soggetti pubblici, come Prefetture o società in-house. Il servizio non è svolto gratuitamente ma viene previsto un corrispettivo del 2% per la fase di gestione. Questo dato evidenzia un potenziale di sviluppo ulteriore del servizio, anche in termini economici, purché venga accompagnato da una riorganizzazione strutturale.

2.2 Il percorso per strutturare il servizio

Il tema della riorganizzazione del servizio è centrale, come emerso nel corso delle rilevazioni curate dall'Università di Perugia negli anni precedenti presso le altre province italiane. Il passaggio dalla fornitura occasionale e sporadica di servizi ai comuni, rilevata nel paragrafo precedente, ad una offerta strutturata di servizi prevede il ricorso ad una azione organizzativa che proceda linearmente per step.

Nella figura 1 sono illustrati i passaggi fondamentali per strutturare il servizio SUA, dal convenzionamento con i comuni beneficiari, alla rilevazione dei fabbisogni di questi ultimi, alle fasi progettuali di definizione dell'intervento richiesto sino alla aggiudicazione dei servizi o delle opere

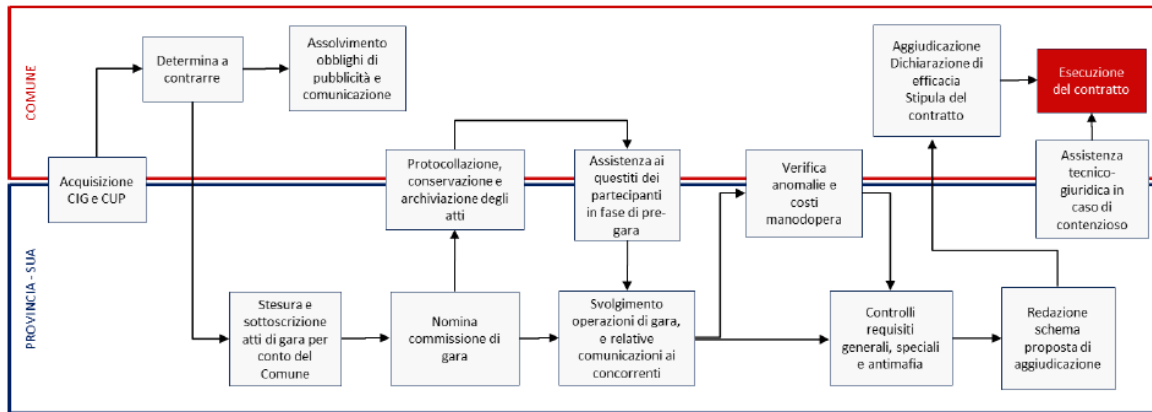
Figura 1. Diagramma Swimlane (1 di 2)



Fonte: Nostra elaborazione su modello SUA Università di Perugia nell'ambito del progetto "Province e Comuni"

Nel corso del dibattito con gli operatori provinciali è emersa l'esigenza di assicurare supporto anche nella fase di esecuzione dei contratti. In tale direzione la figura 2 illustra i passaggi fondamentali per poter assicurare anche questo servizio

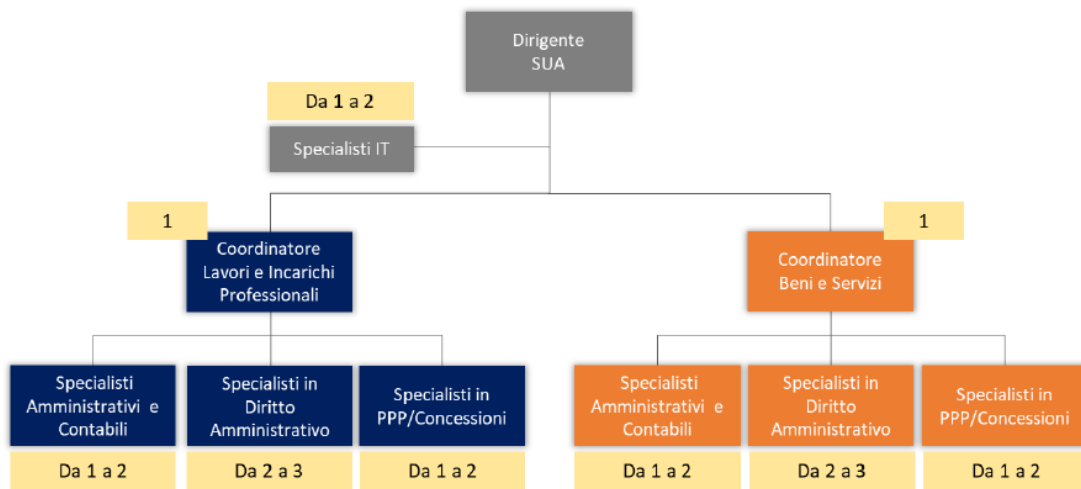
Figura 2. Diagramma Swimlane (2 di 2)



Fonte: Modello SUA Università di Perugia nell’ambito del progetto “Province e Comuni”

Infine, nella figura 3 è delineata la struttura organizzativa necessaria per assicurare il servizio SUA in modo costante e relativo a tutto il processo, dall’individuazione dei fabbisogni dei comuni convenzionati sino alla esecuzione dei contratti aggiudicati. In particolare, la presenza di almeno uno specialista IT è ritenuta fondamentale.

Figura 3. Struttura organizzativa e risorse umane



Fonte: Nostra elaborazione su modello SUA Università di Perugia nell’ambito del progetto “Province e Comuni”

2.3 L'applicazione del modello avanzato del servizio

Nel corso dei tavoli di confronto la platea di presenti al tavolo ha concordato che nel prossimo futuro la sfida è raggiungere il livello alto di applicazione del servizio, nonostante vi siano comunque delle differenze tra i diversi territori. Proprio in considerazione di quest'ultimo punto, le realtà che si pongono come buone pratiche – Ragusa, Siracusa e Trapani – evidentemente svolgeranno anche un importante lavoro di traino verso gli altri consorzi, altrimenti il rischio è quello di generare disomogeneità e ritardi cronici a quel punto difficilmente colmabili.

Difatti, rispetto ai tre livelli di applicabilità del servizio emersi dall'analisi nazionale, il livello base e il livello intermedio vengono in generale garantiti anche dagli altri Liberi Consorzi Comunali siciliani.

Si descrivono dunque di seguito le caratteristiche del modello avanzato di applicabilità del servizio SUA, come emerso dall'indagine nazionale e integrato secondo le istanze ricevute nel corso dei tavoli di confronto.

Box 11. Caratteristiche complessive del livello avanzato di applicabilità del servizio Appalti

- Piattaforma collaborativa (dialogo costante con i comuni, monitoraggio programmazione, repository dei documenti, best practices).
- Numero adeguato di personale formato.
- Strutture organizzative distinte per acquisti di beni e servizi e lavori pubblici.
- Formazione/Supporto strutturato per enti locali (non solo la fase di predisposizione del bando e aggiudicazione ma anche quella di gestione e rendicontazione).

Fonte: Nostra elaborazione

3. Sezione Servizio Europa

3.1 Criticità e opportunità emerse

Nel confronto dedicato al Servizio Associato Politiche Europee (SAPE), i dati emersi dal questionario CAWI e dal dibattito tra i rappresentanti dei Liberi Consorzi Comunali (LCC) evidenziano un quadro non dissimile da quello osservato per il servizio Appalti. Due dei tre LCC che dichiarano di disporre di un Ufficio Europa – Ragusa e Siracusa – risultano essere anche tra quelli attivi sul fronte della Stazione Unica Appaltante, mentre Agrigento segnala che il servizio è gestito da un altro settore.

In entrambi i casi, gli uffici operano anche a beneficio dei Comuni del territorio, sebbene con assetti organizzativi differenti: mentre a Ragusa l'attività discende da un partenariato regionale sulla comunicazione dei progetti UE, a Siracusa l'azione si limita alla diffusione di newsletter informative, in assenza di una convenzione formale con i Comuni.

Durante il confronto nei tavoli con i referenti sono comunque emerse le seguenti criticità:

1. Mancanza di coordinamento tra rappresentanze istituzionali. È stata richiamata l'attenzione sulla crescente disponibilità di fondi europei e sulla necessità di un maggiore protagonismo degli enti di area vasta. Così è emerso con forza il tema del disequilibrio tra rappresentanze istituzionali, con ANCI che ricopre un ruolo politicamente più incisivo rispetto all'Unione delle Province d'Italia (UPI), orientando una parte consistente delle risorse verso i Comuni. Questo squilibrio nella rappresentanza istituzionale produce un vuoto di coordinamento, in quanto manca un'interlocuzione strutturata tra l'ambito comunale e quello provinciale. La mancanza di una regia unitaria appare tanto più critica se si considera che molti piccoli Comuni non sono in grado di gestire autonomamente fondi complessi sotto il profilo della progettazione, attuazione e rendicontazione.

2. Assenza di riconoscimento ufficiale dell'Ufficio Europa. Anche laddove le attività sono già operative – come a Ragusa – il servizio non è stato ancora formalmente istituzionalizzato. Il Libero Consorzio di Ragusa, considerato capofila regionale sul tema, ha ricordato la propria esperienza di lungo corso, avviata sin dai tempi di Agenda 2000. Allora l'ente aveva sottoscritto un protocollo di comunicazione con la Regione, dando vita a uno sportello Europa orientato al pubblico, in grado di offrire consulenza di primo livello a cittadini, associazioni e amministrazioni locali. Quell'esperienza si è in parte mantenuta nel tempo, anche se i protocolli non sono stati resi obbligatori nella nuova programmazione e il riconoscimento ufficiale dell'Ufficio SAPE non è ancora avvenuto. È emersa dunque la richiesta, da parte dei partecipanti, di indicazioni più chiare su come attivare formalmente questa tipologia di sportello e consolidarne il ruolo all'interno dell'organizzazione dell'ente.

3. Carenze strutturali per svolgere il servizio. Emerge la forte carenza di personale, anche specializzato, e la difficoltà a reclutare figure in conseguenza delle poche risorse economiche a disposizione.

Nonostante il quadro problematico, il tavolo di confronto ha identificato delle **opportunità** largamente condivise, tra cui:

1. Potenziamento della regia territoriale a tutti i livelli. Secondo i partecipanti al tavolo, l'UPI potrebbe potenziare il suo ruolo attivo proprio per garantire alle Province la funzione di regia territoriale. Tuttavia, perché ciò sia possibile, è indispensabile rafforzare le capacità amministrative e tecniche dei LCC attraverso un'opera di ristrutturazione interna. Su questo, viene suggerito che una possibile strada da seguire potrebbe essere quella dei PIT (Piani Integrati Territoriali) e dei PIR (Piani Integrati Regionali), Piani previsti nelle vecchie programmazioni che prevedevano una regia regionale ma che davano un ruolo significativo anche alle province. Questa strada, che stava dando frutti, si è interrotta bruscamente a seguito delle decisioni dei governi centrali, facendo venire meno quel processo di negoziazione e programmazione integrata tra la Regione e le Province, le quali a loro volta erano veri e propri punti di riferimento per le amministrazioni locali.

2. Maggiore interlocuzione con la Regione e gli stakeholder. Si auspica all'apertura di una nuova interlocuzione più strutturata con la Regione Sicilia, con ANCI regionale ed altri stakeholder di riferimento per far sì che l'ente di area vasta provinciale possa adeguatamente fornire un'assistenza tecnica in grado di sopperire la domanda proveniente dalle amministrazioni locali.

3. Presenza di esperienze positive replicabili nel territorio. Il LCC di Ragusa si pone come *best-practice* territoriale di attivazione del servizio, forte della sua esperienza di cooperazione europea. L'esperienza maturata nel campo dell'informazione sui fondi, della comunicazione istituzionale e del sostegno tecnico agli enti locali rappresenta un patrimonio locale che può essere trasferito ad altri Liberi Consorzi Comunali della regione per l'avvio del servizio.

3.2 Il percorso per strutturare il servizio

La base giuridico-amministrativa del SAPE ne garantisce la legittimità, il radicamento istituzionale e la capacità di funzionamento del servizio. Lo schema sottostante identifica i principali atti amministrativi che costituiscono l'ossatura giuridica e organizzativa del SAPE e si articolano in cinque strumenti principali.

L'accordo per la costituzione del SAPE è un accordo formalizzato tra gli enti aderenti che rappresenta il punto di avvio per l'attivazione del SAPE e ne legittima operatività e competenze. A questo si affianca la convenzione istitutiva, che disciplina in modo dettagliato le modalità di gestione e operative, le responsabilità reciproche tra gli enti coinvolti e le condizioni per l'adesione al servizio.

L'assetto regolamentare è completato dai regolamenti interni degli organi di indirizzo, che definiscono le modalità di funzionamento dell'Assemblea, dei gruppi di lavoro e dei coordinamenti tematici. Accanto a questi strumenti principali, si inseriscono gli accordi integrativi stipulati con i singoli Comuni per modulare l'intensità del servizio rispetto alle esigenze specifiche dei territori, nonché gli accordi stipulati con stakeholder territoriali – come università, enti del terzo settore, camere di commercio – che possono partecipare in modo collaborativo allo sviluppo delle attività, rafforzando così il radicamento territoriale del SAPE.

Figura 4. Gli atti amministrativi per la gestione del SAPE



Fonte: Nostra elaborazione su modello SAPE Università di Perugia nell’ambito del progetto “Province e Comuni”

Come ricordato nel precedente paragrafo, a seguito del confronto nei tavoli con i referenti dei Liberi Consorzi Comunali siciliani si è indicato all’unanimità l’obiettivo di mirare a una configurazione organizzativa minima del SAPE, denominata modello “base”, per garantire l’avvio e il funzionamento efficace del servizio. Le componenti fondamentali del modello si articolano in quattro grandi ambiti: organi, strumenti, servizi e personale, come mostrato nella tabella sottostante.

Sul piano organizzativo, il SAPE prevede l’istituzione di un’Assemblea generale, un coordinamento territoriale e un sistema di referenti indicati dagli enti aderenti. A questi si aggiungono eventuali commissioni tematiche che possono essere attivate per trattare ambiti strategici specifici, come l’ambiente, l’innovazione o le politiche giovanili. Gli strumenti operativi comprendono la programmazione triennale, tramite un piano di sviluppo che definisce le priorità strategiche del servizio, e la pianificazione annuale, attraverso un piano attuativo che specifica le attività concrete da realizzare. In parallelo, il SAPE dispone di una piattaforma collaborativa digitale e di un piano di comunicazione, entrambi essenziali per garantire una gestione trasparente, interoperabile e partecipativa del servizio.

Il ventaglio di servizi previsti dal modello base comprendono le attività informative, orientate alla diffusione di bandi e alle opportunità di finanziamento, i servizi formativi destinati al potenziamento delle competenze tecniche degli operatori locali e le attività di networking finalizzate a favorire la costruzione di partenariati progettuali, sia interni al territorio sia in ambito nazionale o europeo.

Per sostenere queste attività, la struttura organizzativa minima prevede la presenza di tre figure: un dirigente con funzioni di indirizzo strategico e di rappresentanza, un funzionario responsabile della

gestione tecnica e progettuale delle attività e un profilo amministrativo che assicura la gestione documentale e operativa. Questo assetto compone il cosiddetto “modello base”, che può essere ampliato in modelli intermedi o avanzati a seconda delle risorse disponibili e della maturità organizzativa degli enti coinvolti.

Figura 5. Le aree di lavoro per il funzionamento del SAPE – Modello Base

A - Organi	B - Strumenti	C - Servizi	D - Staff
Assemblea SAPE Coordinamento territoriale Referenti Enti aderenti Commissioni tematiche	B.1 Programmazione Piano di Sviluppo (triennale) Piano Attuativo (annuale)	Servizi Informativi Servizi Formativi Servizi di Networking	Dirigente Funzionario Amministrativo
	B.2 Comunicazione Piattaforma Collaborativa Piano di Comunicazione		

Fonte: Nostra elaborazione su modello SAPE Università di Perugia nell’ambito del progetto “Province e Comuni”

Dunque, il SAPE, in quanto dispositivo interistituzionale, non si limita alla gestione tecnica dei progetti europei, ma si propone come leva strategica per il rafforzamento della capacità amministrativa dei territori.

Il suo funzionamento si fonda su una logica di cooperazione multilivello, in cui il Libero Consorzio Comunale assume un ruolo di regia per accompagnare i comuni non solo nella presentazione di proposte progettuali, ma anche nella costruzione di una visione di sviluppo integrata e orientata alla valorizzazione delle risorse locali.

Così, in prospettiva, il SAPE può rappresentare una risposta concreta alla frammentazione e alla debolezza dei piccoli enti nel fronteggiare la complessità dell’accesso ai finanziamenti europei, costituendo un’infrastruttura istituzionale di supporto e coordinamento, adattabile e scalabile secondo le esigenze del contesto territoriale.

3.3 L’applicazione del modello base del servizio

Per questo servizio, dopo la presentazione del gruppo di lavoro della School of Government ai rappresentanti provinciali dei tre modelli di applicabilità del servizio Europa emersi dall’indagine nazionale, si è concordato che sarebbe un buon risultato soddisfare il livello base di applicabilità del servizio. Questo anche tramite il trasferimento del modello di Ragusa – che si identifica come best practice territoriale – agli altri Liberi Consorzi siciliani.

Di seguito, si mostrano le caratteristiche del livello base di applicabilità del Servizio Europa.

Box 2. Caratteristiche del livello base di applicabilità del Servizio Europa

- Convenzioni con i Comuni da attivare/in via di attivazione sulla base degli input provenienti dal territorio;
- Attività di informazione e orientamento ai Comuni ma non supporto all'attività di progettazione;
- Cooperazione con altri attori istituzionali (es. Comune Capoluogo, Università, Anci, Regione);
- Forte consapevolezza e motivazione rispetto all'importanza di attivare/potenziare il servizio;
- Presenza di personale che si è già occupato di progettazione europea proveniente da altri uffici.

Fonte: Nostra elaborazione

4. Sezione Servizio Innovazione e Digitalizzazione

4.1 Criticità e opportunità emerse

Il quadro emerso dall'indagine CAWI e dal confronto dedicato ai servizi di innovazione e digitalizzazione restituisce una situazione ancora largamente in fase iniziale, con un solo ente – il Libero Consorzio Comunale di Enna – che ha formalmente istituito un Ufficio per la Transizione Digitale, in linea con quanto previsto dall'art. 17 del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Il dato rispecchia comunque anche le analisi del livello nazionale, dove solo tre province su dieci svolgono attivamente il servizio, con una maggiore concentrazione nel Centro e Nord Italia.

Su iniziativa regionale, il Libero Consorzio Comunale di Enna è stato invitato ad un progetto PNRR, attraverso cui è stato chiesto di mettere in rete e contattare tutti i nuovi comuni per lo sportello di facilitazione digitale, e alcuni comuni hanno aderito. Dunque, per quanto ancora agli inizi, Enna sta offrendo servizi ai Comuni del territorio su innovazione e digitalizzazione.

Le criticità emerse dal tavolo di confronto con i referenti dei Liberi Consorzi siciliani sono riportate di seguito:

1. Elevata carenza di personale. La digitalizzazione richiede competenze tecniche altamente specializzate e aggiornate, difficili da reperire e mantenere in un contesto caratterizzato da dotazioni organiche ridotte e da una cronica difficoltà nel procedere a nuove assunzioni. E le esigenze cambiano in funzione dei servizi: dallo sviluppo di sistemi informativi territoriali, alla gestione della sicurezza informatica, fino all'utilizzo di strumenti avanzati come l'intelligenza artificiale. In alcune realtà, come quella di Siracusa, è presente un solo tecnico informatico, condizione che rende impossibile attivare un servizio esterno efficace. A questo si aggiunge la difficoltà di aggiornamento professionale continuo, reso ancora più complesso dalla velocità dell'evoluzione tecnologica. La complessità delle tecnologie coinvolte – dai sistemi informativi alla cybersecurity e all'intelligenza artificiale – impone un investimento urgente su nuove assunzioni e riqualificazione.

2. Digitalizzazione interna come prerequisito. Durante il tavolo di confronto è emersa con forza una prima criticità strutturale: prima ancora di poter supportare i Comuni, i Liberi Consorzi Comunali devono avviare un vero e proprio processo di digitalizzazione interno. È questo il caso, ad esempio, di Siracusa, che sta informatizzando gradualmente i procedimenti amministrativi e sviluppando un proprio Sistema Informativo Territoriale (SIT), con l'obiettivo, nel medio periodo, di offrire servizi anche verso l'esterno. Una dinamica simile è in corso a Ragusa, dove in passato sono stati garantiti alcuni servizi di consulenza informale a favore dei Comuni e dove ora si lavora alla digitalizzazione interna per costruire un'offerta solida e credibile rivolta al territorio.

3. Ritardo nell'accesso ai fondi PNRR. I fondi per la digitalizzazione sono stati inizialmente riservati ai Comuni, escludendo le Province. Il loro coinvolgimento è avvenuto solo successivamente, evidenziando un paradosso istituzionale: gli enti di area vasta, che dovrebbero accompagnare i Comuni nei processi innovativi, si ritrovano a dover inseguire, compromettendo la coerenza del sistema.

Nonostante le problematiche evidenziate, i referenti presenti al tavolo di confronto hanno manifestato un forte interesse a costruire un dialogo operativo con la Provincia di Pesaro e Urbino, identificata a livello nazionale come ente guida per il livello avanzato di applicazione del SIT, al fine di trasferire esperienze e modelli organizzativi anche nel contesto siciliano.

4.2 Il percorso per strutturare il servizio

Negli ultimi anni l'*e-Government* rappresenta sempre più un tema fondamentale per l'ammodernamento del Paese. L'idea è quella di trasformare e snellire la gestione della pubblica amministrazione grazie all'utilizzo delle tecnologie ICT, favorendo anche una diversa dinamica relazionale all'interno delle stesse amministrazioni e tra queste e la cittadinanza. Una specifica attenzione in tal senso deve essere posta verso i comuni di piccole o medie dimensioni, che, per altro, rappresentano la netta maggioranza dei comuni a livello nazionale e che per diversi motivi possono riscontrare difficoltà nell'accesso automatico ai benefici offerti dall'innovazione tecnologica e dalla digitalizzazione.

Il Centro Servizi Territoriale (CST) è una struttura provinciale nata per offrire servizi condivisi di innovazione tecnologica e digitalizzazione agli enti locali, in particolare proprio ai Comuni di piccole e medie dimensioni che spesso non dispongono delle risorse economiche o delle competenze interne per gestire da soli la transizione digitale. Il CST funge quindi da polo di competenza e da piattaforma tecnologica comune, consentendo economie di scala, standardizzazione e maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi.

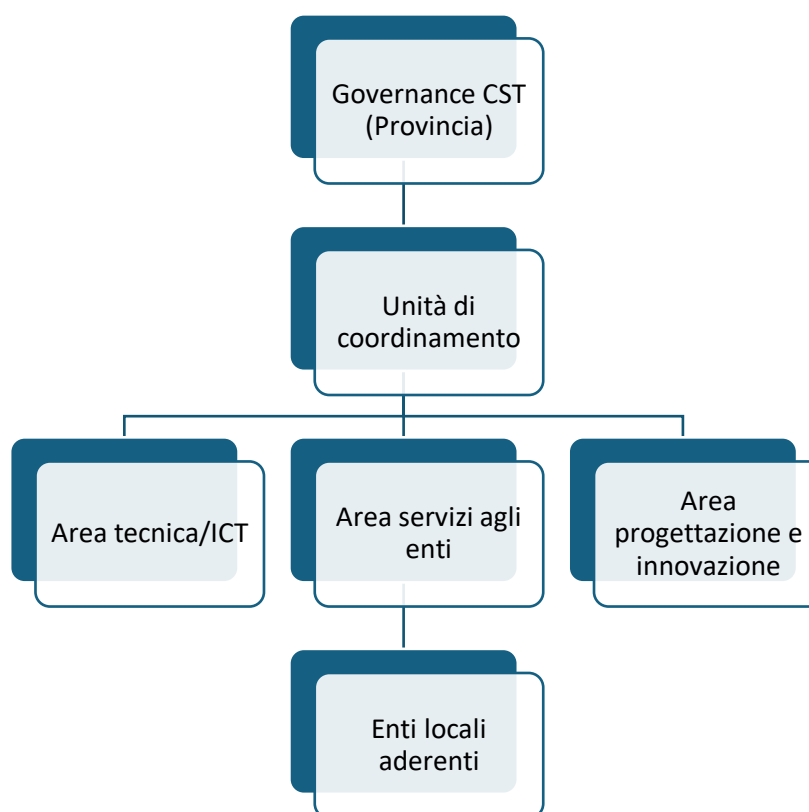
A livello organizzativo, un CST può essere di natura strettamente pubblica ed istituito da un ente capofila (province, unioni di comuni o comunità montane), oppure da una società in-house o attraverso un partenariato pubblico-privato.

A livello operativo è presente una unità di coordinamento che definisce strategie, priorità e piani di attività (composta generalmente da un responsabile del CST nella figura di un dirigente o funzionario con delega all'innovazione), che assicura l'attuazione operativa delle decisioni indicate dall'organo di indirizzo politico ed amministrativo. Tale unità di coordinamento è a capo di tre aree specifiche: l'area tecnica o ICT, che gestisce infrastrutture, piattaforme software, sicurezza informatica e interoperabilità; l'area servizi agli enti, che si occupa del supporto agli uffici comunali in particolare attraverso formazione, help desk ed assistenza generica; infine, l'area progettazione e innovazione, all'interno di cui si opera per ricercare finanziamenti, progettare nuovi servizi, monitorare bandi regionali/nazionali/europei.

Per quanto riguarda, infine, le modalità di adesione i Comuni stipulano una convenzione con il CST, versando un contributo economico (in base a popolazione, dimensioni o servizi richiesti) ed ottenendo in cambio accesso ai servizi digitali e al supporto tecnico centralizzato.

La figura 6 offre una sintesi della struttura di un Centro Servizi Territoriale.

Figura 6. Struttura CST guidato dall'ente provinciale



Fonte: Nostra elaborazione su modello SIT Università di Perugia nell'ambito del progetto "Province e Comuni"

Solitamente, i CST si organizzano intorno a sei macro-servizi standardizzati, che vengono erogati in modalità centralizzata e condivisa: Servizi infrastrutturali e di rete; Servizi di gestione documentale e protocollo informatico; Servizi per i procedimenti amministrativi digitali; Servizi di interoperabilità e basi dati condivise; Servizi per cittadini e imprese (front-office digitale); Servizi di supporto, formazione e sicurezza digitale.

A seconda della dimensione, disponibilità di personale e di risorse economiche si può immaginare di dar vita a diversi modelli di applicazione di un ufficio che gestisce servizi di innovazione e digitalizzazione. Nel caso della Regione Sicilia, a seguito del confronto con i referenti dei Liberi Consorzi si è concordato nell'indicare il modello "intermedio" come quello realisticamente raggiungibile nel prossimo futuro per migliorare il funzionamento e l'efficacia di un servizio che in alcune realtà è infatti già strutturato, anche se in alcuni territori questo deve ancora essere correttamente implementato (in queste realtà si dovrà necessariamente partire da un livello base).

In forma "essenziale" un CST può quindi partire con un nucleo ridotto di figure chiave che esprimano determinate competenze, alle quali – una volta stabilizzato e reso efficace l'ufficio – aggiungere ulteriori risorse per rendere ancor più strutturato il servizio.

Un esempio viene riportato di seguito nella figura 7.

Figura 7. Struttura risorse e competenze modello base ed intermedio servizio SIT.

Livello applicazione servizio	Staff	Capacità/competenze
Base	Responsabile / coordinatore	Figura dirigenziale o di alta professionalità che garantisce la governance, gestisce le risorse, dialoga con i Comuni e con i livelli istituzionali superiori (Regione, AgID, Ministeri).
Base	Tecnico ICT di sistema	Amministra server, reti, sicurezza e piattaforme centralizzate, Si occupa dell'operatività quotidiana dei servizi informatici.
Base	Esperto di gestione documentale / servizi digitali	Supporta i Comuni nella corretta gestione del protocollo, dell'albo pretorio, della conservazione digitale e nell'uso degli applicativi condivisi.
Base	Addetto al supporto ed help desk	Punto di contatto diretto con i Comuni, Risponde alle richieste, fornisce assistenza di primo livello e raccoglie i bisogni degli enti.
Intermedio	Project manager per bandi e finanziamenti	Progettista gestore della partecipazione a bandi di finanziamento regionali, nazionali ed europei.
Intermedio	Formatore dedicato	Si occupa del trasferimento delle competenze ai referenti comunali.
Intermedio	Specialista in sicurezza informatica	Prevenzione di potenziali attacchi cyber e gestione di eventuali incidenti.

Fonte: Nostra elaborazione su modello SIT Università di Perugia nell'ambito del progetto "Province e Comuni"

Nel prossimo paragrafo vengono riportate – a seguito del tavolo di confronto con i rappresentanti dei LCC siciliani – le funzionalità del livello intermedio di applicazione del servizio che potrebbero realisticamente essere implementate in Sicilia.

4.3 L'applicazione del modello intermedio del servizio

A conclusione dell'ultimo tavolo di lavoro svolto con i referenti in ambito Digitalizzazione, si è affermato che al momento il servizio è ad un livello base ancora definitivamente da strutturare.

Tuttavia, l'obiettivo nel medio periodo può essere realisticamente quello di arrivare al livello intermedio dal momento che, per i bandi PNRR destinati a processi di innovazione e digitalizzazione nella PA, si sono anche coinvolti in un processo di governance partecipata anche i responsabili informatici dei comuni. Per arrivare a questo obiettivo, dal tavolo emerge comunque l'interesse a promuovere un dialogo con la provincia di Pesaro e Urbino, identificata dalla precedente analisi nazionale come ente pilota del livello avanzato di applicazione del servizio SIT.

Di seguito, si descrivono le caratteristiche complessive del livello intermedio di applicabilità del servizio.

Box 3. Caratteristiche del livello intermedio di applicabilità del servizio Innovazione e Digitalizzazione

- Attivazione di servizi helpdesk e trouble ticketing;
- Attivazione di servizi di formazione e consulenza a vantaggio dei Comuni;
- Formalizzazione delle attività: es. Convenzione/Accordo quadro;
- Governance: partecipazione dei responsabili informatici dei Comuni;
- Utilizzo di software a pagamento oltre all'open source.

Fonte: Nostra elaborazione

5. Conclusioni e un punto di partenza

I Liberi Consorzi Comunali siciliani, pur nella loro eterogeneità, dimostrano un significativo dinamismo. Nei tre settori in esame - SAPE, SUA e SIT - si rilevano, buone pratiche a livello territoriale: Ragusa, Siracusa e Trapani per i servizi SUA, Ragusa per i servizi SAPE, Enna per i servizi di SIT. Una base concreta quindi, per percorrere efficacemente i tracciati delineati in queste linee guida che si pongono l'obiettivo di assicurare servizi ai comuni beneficiari in forma strutturata e costante.

Il punto di partenza, emerso con grande chiarezza nel corso dei tavoli di confronto a Enna, è certamente la volontà di fare rete affinché queste buone pratiche possano essere diffuse su tutti i territori amministrati e rese non più sporadiche ma strutturate. Del resto, gli 86,6 miliardi di euro che la Commissione europea stima di programmare per l'Italia nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2028-2034, saranno connotati da un approccio maggiormente basato sui risultati e fortemente territorializzato. Ampio spazio, dunque, a una più incisiva collaborazione con i comuni siciliani sia in ambito SUA che SAPE e con la disponibilità di piattaforme di indicatori comuni che potranno essere messe a disposizione in ambito dei servizi SIT in funzione di accompagnamento alla transizione digitale delle amministrazioni locali.

Una sfida quest'ultima che non potrà prescindere da un robusto investimento sul capitale umano in forza presso gli uffici provinciali e da programmi di assistenza tecnica per l'accompagnamento alla gestione delle risorse della nuova programmazione europea che prevederà la definizione di obiettivi target declinati necessariamente a livello sovracomunale.