



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**

Gestioni associate e riordino territoriale

L'esperienza della **Regione Marche**



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento per gli
Affari Regionali
e le Autonomie**



ITALIAE
Nuove formule organizzative per i territori



**TAVOLO
delle Regioni**

- Nelle Marche sono presenti 225 Comuni, di cui 160 (=71,1%) con meno di 5.000 abitanti.
- La densità demografica è di 165 ab./km² contro 196 ab./km² della media nazionale.
- Sono state realizzate 6 fusioni di comuni e 2 incorporazioni; sono presenti 10 unioni di Comuni, con 42 comuni (media comuni in unione di comuni = 4,2); 9 unioni montane ([L.R. 35/2013](#)) con 84 comuni (media comuni in unione montana = 9,3). Totale comuni in unione: 126 (56% dei Comuni in Unione, media Comuni in unione = 6,6).
- Il territorio presenta un reticolo idrografico “a pettine”, per la direzione dei fiumi, tra loro paralleli con direzione dall’Appennino verso l’Adriatico. In ciascuna valle, circondata da rilievi dotati di poche infrastrutture, si sono storicamente formati i comprensori, da cui derivano gli odierni ambiti territoriali sociali, che corrispondono di norma ai distretti sanitari, e alle dimensioni territoriali omogenee ed ottimali. Esistono 8 Unioni montane e 3 Unioni di Comuni ordinarie (Pian del Bruscolo, Tronto, Marca Senone) con funzioni di ambito territoriale sociale. L’ambito territoriale sociale di Jesi è l’unico gestito mediante ASP (Azienda speciale di servizi alla persona). Gli altri 11 ambiti sociali sono gestiti mediante convenzione, ma alcuni di essi stanno valutando l’ipotesi di trasformarsi in Unione di Comuni.

Le relazioni economiche avvengono in sistemi territoriali intercomunali, formati attraverso coalescenza (=aggregazione spontanea di cittadini per relazioni economiche e sociali) grazie ad investimenti prevalentemente privati, poiché le infrastrutture viarie e informatiche sono state ramificate in minor misura rispetto al resto del Paese, specialmente nelle Aree interne.

Lo scenario macroeconomico vede una maggiore sofferenza delle Marche, rispetto ad altre Regioni, a causa delle minori dimensioni organizzative delle imprese e della carenza di infrastrutture, e a causa di una crisi sismica senza precedenti, che si è aggiunta alle crisi economiche e sanitarie che sono destinate a determinare profondi cambiamenti, su tutti i piani:

<http://statistica.regione.marche.it/Portals/0/Pubblicazioni/Conti%20economici/Report%20Promet%20421.pdf>

[Sviluppo sostenibile nelle città delle Marche](#) (Calafati, UNIVPM, 2009)

A seguito delle recenti elezioni regionali, è in corso una fase di riorganizzazione delle strutture regionali ed è stato programmato un potenziamento dell'ufficio competente in materia di enti locali.

Le funzioni concernenti il riordino territoriale e le gestioni associate sono assegnate alla p.f. **Segreteria di Giunta ed enti locali** (struttura di secondo livello, istituita nell'ambito della Segreteria generale), che si occupa della segreteria della Giunta regionale, della collaborazione in materia elettorale, di enti locali, riordino territoriale, di proposte per la razionalizzazione degli uffici regionali nel territorio, di gestioni associate fra comuni, e interventi attuativi delle politiche per la montagna.

Le relazioni con gli enti locali sono gestite mediante incontri prevalentemente informali, sempre più spesso in videoconferenza, a causa della pandemia.

Non sono previste «cabine di regia». Il rapporto fra la Regione e le associazioni rappresentative degli enti locali è informale e caratterizzato dalla massima collaborazione dal punto di vista operativo, per la organizzazione di incontri, forum ed iniziative per lo studio e l'approfondimento di specifiche questioni. Nel tempo, gli azzeramenti dell'autonomia finanziaria delle Comunità montane (2009) e delle Province (2004-2005) hanno determinato maggiori esigenze finanziarie per gli enti locali, che rappresentano i principali aspetti critici attuali dei rapporti istituzionali.

- [L.R. 18/2008](#) (Norme per l'esercizio associato di funzioni comunali).
- [L.R. 35/2013](#) (Ordinamento delle Unioni montane).
- [L.R. 10/1995](#) (Procedimento di fusione, incorporazione e modifiche circoscrizionali).
- [L.R. 18/1980](#) (Referendum regionali, per la fusione di comuni, e altre materie regionali).
- Il programma di riordino territoriale, ex art.22, L.R. [18/2008](#), modificato dall'art.2, L.R. 44/2012, è stato approvato con delibera dell'Assemblea legislativa [n. 124/2015](#).
- [L.R. 46/2013](#) e [DGR 809/2014](#) (Integrazione istituzionale dei Comuni: norme per la destinazione dei contributi regionali alle forme associative intercomunali).
- [L.R. 23/2014](#) (limite demografico minimo di 5000 abitanti per Unioni e convenzioni - 3000 abitanti in zona montana, in deroga alla normativa statale - art.1, comma 107, legge 56/2014, di modifica dell'articolo 14, comma 31, del decreto-legge 78/2010, convertito con modificazioni in legge 122/2010).

Gli obiettivi storicamente perseguiti dal Legislatore regionale sono:

- **la semplificazione organizzativa e normativa** (Sono state unificate le Camere di Commercio; i Consorzi di Bonifica; gli Enti per l'edilizia pubblica; gli Enti per il Diritto allo Studio; sono stati soppressi gli enti fieristici);
- **il potenziamento delle Unioni montane**, per offrire più servizi: quelli che i piccoli Comuni non possono gestire;
- **il riordino territoriale**, per rendere più efficiente la PA locale, che nelle Marche si distingue perché riesce a fare molto con poco. Alcuni vincoli normativi e finanziari finora hanno impedito la ottimale progettazione di interventi di riforma per il riordino di alcuni settori (CIOF, ATO, GAL, Province e fusioni fra enti di livelli diversi da quello comunale)

Le norme regionali sono essenziali e introducono aspetti innovativi rispetto alla legislazione statale solo quando è strettamente necessario, perché la minore capacità fiscale determina una leva finanziaria limitata, che può incentivare i processi di autoriforma dei comuni, ma non determinarli.

La semplificazione dei processi di riparto delle risorse disponibili (fondo per la montagna, fondo per le fusioni, ecc...) avviene sulla base di criteri approvati dalla Giunta regionale, della liquidazione all'inizio dell'esercizio finanziario e della rendicontazione entro il febbraio dell'anno successivo. I contributi degli anni successivi sono assegnati salvo buon fine della rendicontazione.

La Regione nell'ambito dei criteri di riparto del fondo per la montagna individua specifiche forme di premialità per le Unioni che nell'anno precedente hanno completato con esito positivo il processo di aggregazione di nuovi comuni e disincentivi per quelle che non hanno concluso il processo medesimo (art.5 bis, co.4, L.R. 35/2013).

Non sono previsti, nella legislazione regionale, contributi economici ai Comuni per l'elaborazione di studi di fattibilità, ma solo contributi per unione e per fusione.

Gli studi di fattibilità sono elaborati con il supporto degli uffici della Regione, se richiesto, come previsto dell'art.20, l.r. 18/2008.

Anche l'ANCI Marche collabora, con propri consulenti, ai progetti per l'avvio di gestioni associate, partecipando a riunioni, nei territori.

Le istanze e le progettualità dei comuni sono prese in esame dall'Assessorato regionale competente e sul piano tecnico dalla struttura regionale competente per materia, che fornisce risposte, nell'ambito delle strategie regionali, con pareri, informazioni, proposte di atti normativi, di programmazione e di indirizzo.

Le criticità non riguardano le modalità del confronto istituzionale, ma i limiti della potestà normativa regionale nell'incidere in modo decisivo sui vincoli finanziari, alle assunzioni e alla spesa che rendono sempre più difficile da raggiungere l'obiettivo della garanzia dei livelli essenziali dei servizi nei comuni.

Per la digitalizzazione dei procedimenti, per le istanze online e per la trasparenza, i Comuni utilizzano il portale regionale <https://procedimenti.regione.marche.it/>

Per i corsi di formazione, i Comuni si avvalgono della Scuola regionale di formazione del personale della Pubblica Amministrazione del portale elearning: <http://marlene.regione.marche.it/>

Per la promozione del territori, i Comuni accedono ed implementano le banche dati che formano le applicazioni relative all'informazione e all'assistenza turistica (<https://www.turismo.marche.it/>), alle imprese agroalimentari di qualità <https://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Agricoltura-Sviluppo-Rurale-e-Pesca/Agricoltura-biologica>

Tutti i sistemi informatici regionali sono open source e sono messi a disposizione dei comuni per il **riuso informatico**, che è possibile avere mediante convenzioni gratuite, che prevedono a carico dei comuni gli oneri relativi all'implementazione e all'adattamento delle applicazioni, una volta installate.

Siccome i Comuni sono sotto organico, non riescono ad utilizzare i programmi informatici regionali e si affidano a ditte esterne che offrono un servizio completo di gestione e assistenza informatica su programmi concessi a titolo oneroso mediante licenza.

Si segnala una questione tecnica, nella prospettiva di una condivisione, nel comune interesse:

Le Green community ed i contratti di fiume andrebbero ricondotti con un intervento a livello nazionale alle Unioni di Comuni e alle Unioni montane, ove esistenti, anziché a nuove convenzioni.

Le Unioni montane gestiscono, per conto dei piccoli comuni montani, funzioni regionali in materia di tutela, valorizzazione del territorio montano e programmazione dello sviluppo sociale ed economico del territorio, nonché per la valorizzazione dei servizi ecosistemici nei territori degli enti aderenti, secondo le modalità stabilite dalla Giunta regionale (art.6, L.R. 18/2008; art.3, comma 5 bis, L.R. 35/2013); in base all'art.14, commi 26 e seguenti, d.l. 78/2010, conv. in l. 122/2010, i comuni con meno di 5.000 abitanti (3.000 se montani) sono obbligati a gestire in forma associata le funzioni relative alla partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

Al di là del nomen juris (green community, contratti di fiume), la funzione appare riconducibile alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, soggetta all'esercizio associato obbligatorio e al divieto di frammentazione delle forme associative.

Il rispetto dei vincoli associativi esistenti determinerebbe il potenziamento delle forme associative.

Si segnalano alcune richieste dei Comuni in quanto potenzialmente migliorative dell'efficienza della P.A. locale:

unificazione delle banche dati con informazioni contabili attualmente fornite dai Comuni alla Corte dei Conti, ai Ministeri, alle Regioni, alla RGS, alle Authorities, ecc..., con un lavoro che assorbe quasi l'intera giornata lavorativa dei responsabili dei servizi finanziari;
Banca dati nazionale sulle FAQ per le Unioni di Comuni in materia di interpretazione di norme statali (appalti, personale, contabilità), con riferimento al problema di come equiparare le Unioni ai comuni

Promozione, sulla base di progetti specifici, delle filiere di diffusione delle buone prassi associative (SUAP; Stazioni Uniche appaltanti; Sportello Unico del Territorio per incrociare dati di tributi e di edilizia; Centrali operative intercomunali di Polizia locale; Riscossione delle entrate in house; Trasporto a chiamata, ecc...), attraverso il progetto ITALIAIE o analoghe future azioni.