

**STUDIO DI FATTIBILITÀ  
PER LA COSTITUZIONE DI UNA  
UNIONE COMPRENDENTE 7  
COMUNI  
DELLA DIMENSIONE TERRITORIALE OTTIMALE N. 7**

Versione emendata 29.11.2017

1.....	<b>Il contesto di riferimento</b>	2
1.1.....	Premessa	2
1.1.1.....	Il profilo ed i trend demografici	4
1.1.2.....	Il tessuto economico locale	7
1.1.3.....	Le Amministrazioni Locali sul territorio: profilo economico –finanziario ed organizzativo	10
1.2.....	La visione ed il piano strategico per l’Unione	13
2.....	<b>Il nuovo sistema di governance politico-territoriale</b>	15
3.....	<b>L’Unione nella fase di start-up</b>	17
3.1.....	Le funzioni e i servizi da trasferire	17
3.1.1.....	La Funzione Sociale	17
3.1.2.....	Il Servizio SUAP e Attività Produttive ed Economiche	17
3.1.3.....	Servizio Ragioneria e Tributi	17
3.1.4.....	La funzione Polizia Locale	17
3.2.....	L’organizzazione delle Funzioni e dei Servizi	18
3.3.....	Le sedi: istituzionale/amministrativa e operative	18
3.4. L’Assegnazione del personale all’Unione .....		18
4.....	<b>La rete informatica e la connettività</b>	21
5.....	<b>I criteri di riparto delle spese</b>	23
6.....	<b>Economie di spesa e maggiori entrate</b>	23
7.....	<b>Cronoprogramma del processo costitutivo ed eventuale estensioni dei conferimenti</b>	25
8.....	<b>Considerazioni conclusive</b>	27
<b>Allegato 1. Breve excursus normativo sulle Unioni .....</b>		<b>28</b>
La normativa nazionale .....		28
La normativa della Regione Marche .....		30

## 1. Il contesto di riferimento

### 1.1. P remessa

Una Pubblica Amministrazione più efficiente ed innovativa è senz'altro un elemento indispensabile per offrire migliori servizi, assicurare maggiori risorse ed investimenti ed in generale contribuire al benessere del territorio di riferimento. È da tempo diffusa la convinzione che i Comuni più piccoli, in particolare quelli situati nei territori a bassa densità demografica e difficilmente collegati dalle vie di comunicazione, non possano assicurare quelle economie di scala e concentrazioni di competenze necessarie ad elevare gli standard del servizio offerto.

Dal 1990 le Unioni sono state identificate quale uno strumento efficace per innovare l'organizzazione pubblica in questi territori. Le Unioni di Comuni si sono dimostrate una forma organizzativa ottimale per una più efficiente cooperazione, finalizzata alla gestione dei servizi e delle funzioni e ad una *governance* integrata in grado di interpretare in maniera più corretta le necessità e le opportunità del territorio. Alla data di marzo 2017 sono state rilevate 535 Unioni di Comuni in tutta Italia, di cui 19 nella Marche.

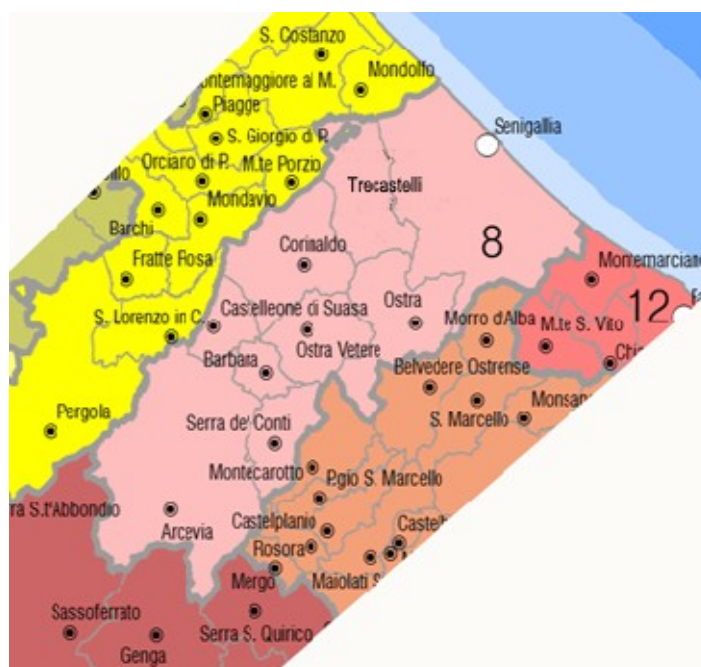
Figura 1 – Possibili funzioni e vantaggi delle Unioni di Comuni

		Possibile ruolo delle Unioni di Comuni
<b>Programmazione</b>	Coordinare l'attività di governo ai diversi livelli territoriali	Progetti di pianificazione strategica dei territori di area vasta Coordinamento e rappresentanza delle istanze territoriali, nel rispetto delle specificità locali, verso i livelli sovraordinati
<b>Servizi</b>	Adeguare l'offerta di servizi ai nuovi problemi ed esigenze delle comunità (considerando anche l'immigrazione)	Processi di gestione associata di funzioni e servizi Innovazione e semplificazione organizzativa Innovazione tecnologica per una maggiore fruizione dei servizi
<b>Europeizzazione</b>	Ridefinire il ruolo dei governi locali a fronte del processo di integrazione europea	Sperimentazione di progetti europei - e connesse richieste di finanziamento comunitario - su temi inerenti le "nuove politiche pubbliche"
<b>Partecipazione</b>	Assicurare la rispondenza del governo locale alle nuove domande di partecipazione	Attivazione di una nuova forma di rappresentanza democratica delle istituzioni nel governo di area vasta: il Consiglio dell'Unione; la Giunta dell'Unione; le commissioni consiliari, ecc. Sperimentazione di nuove forme di partecipazione democratica dei cittadini alla inter-comunalità.

Fonte: ns.  
elaborazione

Il presente studio di fattibilità è finalizzato ad evidenziare i benefici ed i costi, nonché i necessari percorsi istituzionali ed organizzativi collegati alla realizzazione di una nuova Unione per 7 dei Comuni dell'Ambito Territoriale Sociale 8 (ATS8), che si collocano nella Dimensione Territoriale Ottimale (D.T.O.7), confinante con la D.T.O.4 (Fano), D.T.O.9 (Falconara M.ma), D.T.O.10 (Jesi) e D.T.O.11 (Fabriano): Arcevia, Barbara, Ostra, Ostra Vetere, Senigallia, Serra de' Conti e Trecastelli.

*Figura 2 – Dimensione Territoriale Ottimale 7, corrispondente Ambito Territoriale Sociale 8, Comune Capofila Senigallia*



Fonte: Regione Marche

Nel territorio della D.T.O.7 sono state avviate esperienze sin dagli anni '70 (Associazione Intercomunale Valli Misa e Nevola), successivamente (Consorzio Co.Ge.S.Co, Ambito Territoriale Sociale n. 8) e recentemente (Convenzione per il Settore Sociale, con istituzione Ufficio Comune). Tali percorsi sono stati una sperimentazione istituzionale e politica per questi Comuni su cui potenzialmente potrebbe poggiare un nuovo slancio riformatore, capace di proporsi in termini innovativi sia sul piano regionale che nazionale (anche con formule originali, adattate alle peculiarità socio-economiche).

Nel territorio di riferimento inoltre risultano già costituite due Unioni di Comuni: l'Unione di Comuni fra Corinaldo e Castelleone di Suasa (Misa-Nevola) e l'Unione di Comuni fra Serra de' Conti e Barbara. Delle due, la prima sta raggiungendo un livello di aggregazione completo in termini di funzioni e servizi associati, anche per quanto concerne il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali, mentre la seconda, ancora non operativa, ha già deciso di confluire tramite scioglimento nella costituenda Unione.

Per questo motivo, lo studio di fattibilità che si presenta di seguito ipotizza che a partecipare alla nuova forma associativa siano solamente i Comuni di Arcevia, Barbara, Ostra, Ostra Vetere, Senigallia, Serra de' Conti e Trecastelli, auspicando tuttavia la possibilità di una successiva adesione da parte dei Comuni di Castelleone di Suasa e Corinaldo.

### 1.1.1. Il profilo ed i trend demografici

Nella D.T.O.7 sono ricompresi 9 Comuni (Arcevia, Barbara, Castelleone di Suasa, Corinaldo, Ostra, Ostra Vetere, Senigallia, Trecastelli e Serra de' Conti) per una popolazione complessiva di circa 79.238 abitanti. Se si escludono i comuni di Corinaldo e Castelleone di Suasa, già appartenenti all'Unione Misa-Nevola, si raggiunge una popolazione di 72.564 abitanti<sup>1</sup>.

L'analisi dei trend demografici in atto (Tabella 1) rivela come il territorio abbia negli anni sperimentato un progressivo calo demografico, unitamente ad un processo di invecchiamento della popolazione autoctona ed un incremento di quella straniera. La popolazione complessiva dell'Ambito Territoriale Sociale 8 nel 2010 era pari a quasi mille persone in più, ovvero a 79.602 abitanti. L'analisi del fenomeno nei singoli comuni suggerisce che gran parte di questa perdita di popolazione sia ascrivibile a quanto successo nelle aree interne: in particolare Arcevia (-469 abitanti, pari al 9,2% della popolazione al 2010), Barbara (-127, -8,5%),

Ostra Vetere (-206, -5,9%), Corinaldo (-167, -3,2%) e Castelleone di Suasa (-54, -3,1%). Tra i Comuni che hanno mantenuto la propria dimensione demografica si segnala Serra de' Conti, unica eccezione nel territorio interno, dove la popolazione è aumentata di 68 unità. Nel resto dell'Ambito, si evidenzia infine una sostanziale stabilità dei volumi demografici complessivi, non sufficiente ad invertire la tendenza generale rilevata nelle aree interne.

*Tabella 1: L'andamento della popolazione nei 7 Comuni della D.T.O.7 dal 2010 al 2016*

COMUNI ATS8	2010	2012	2014	2016	2016-2010	Δ%
Arcevia	5 081	4 887	4 780	4 612	-469	-9,2%
Barbara	1 495	1 402	1 378	1 368	-127	-8,5%
Ostra	6 775	6 760	6 836	6 875	100	1,5%
Ostra Vetere	3 517	3 456	3 358	3 311	-206	-5,9%
Senigallia	44 673	44 320	45 034	45 027	354	0,8%
Serra de' Conti	3 678	3 721	3 769	3 746	68	1,8%
Trecastelli	7 488	7 589	7 663	7 625	137	1,8%
<b>TOTALE 7 COMUNI</b>	<b>72 707</b>	<b>72 135</b>	<b>72 818</b>	<b>72 564</b>	<b>-143</b>	<b>-0,2%</b>
Castelleone S.	1 730	1705	1 700	1 676	-54	-3,1%
Corinaldo	5 165	5 103	5 082	4 998	-167	-3,2%
<b>TOTALE</b>	<b>79 602</b>	<b>78 943</b>	<b>79 600</b>	<b>79 238</b>	<b>-364</b>	<b>-0,5%</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati demo.istat.it

L'analisi della popolazione per classi di età rivela come il tema dell'invecchiamento demografico sia un fenomeno rilevante ai fini della pianificazione strategica e della programmazione dei servizi (Tabella 2). Gli ultraottantenni costituiscono l'8,6% della popolazione complessiva dell'Ambito (quasi un cittadino su 10), con punte di prevalenza pari al 12,4% ad Arcevia, il Comune che ha sperimentato il più significativo processo di depopolamento. Il Comune più giovane risulta invece essere quello di Trecastelli, dove gli over80 non superano il 6,5%, mentre i minorenni raggiungono il 17,6% della popolazione complessiva. Non è un caso, come mostreremo nei grafici seguenti, che a Trecastelli la popolazione straniera raggiunga un picco dell'10,4%, come pure si osserva a Serra de' Conti (11,3%), unico Comune dell'interno ad aver sperimentato un incremento demografico nel periodo considerato.

---

<sup>1</sup> La presente analisi si focalizza principalmente sui 7 Comuni della costituenda Unione. Tuttavia, per completare il quadro informativo delle più generali dinamiche della D.T.O.7, verranno mostrati anche i dati di Corinaldo e Castelleone di Suasa ogni qual volta possibile.

Tabella 2: Popolazione per classi di età e presenza di popolazione straniera

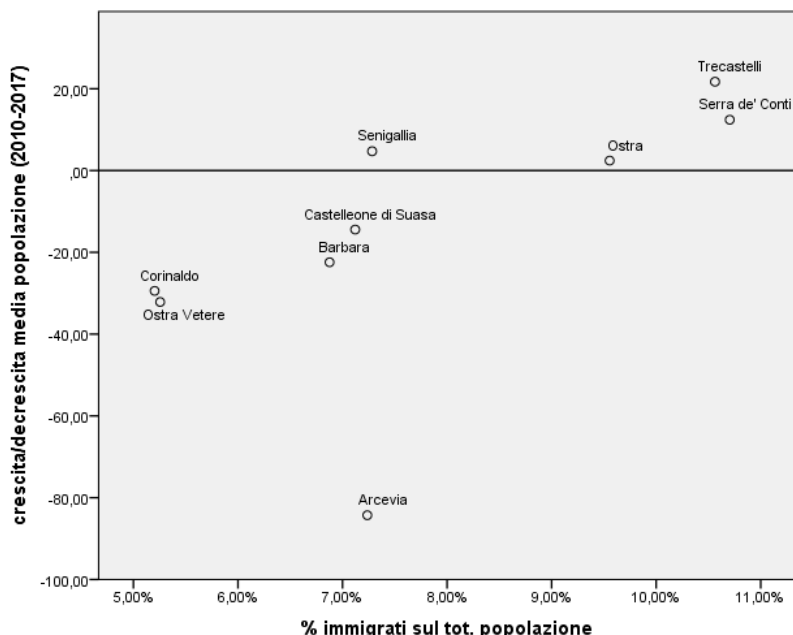
COMUNI ATS8	Età 80+	% Anziani	Minori	% Minori	Stranieri	% Stranieri
Arcevia	571	12,4%	565	12,3%	348	7,5%
Barbara	118	8,6%	207	15,1%	100	7,3%
Ostra	569	8,3%	1171	17,0%	730	10,6%
Ostra Vetere	309	9,3%	494	14,9%	180	5,4%
Senigallia	3779	8,4%	6739	15,0%	3454	7,7%
Serra de' Conti	302	8,1%	629	16,8%	422	11,3%
Trecastelli	492	6,5%	1339	17,6%	790	10,4%
<b>TOTALE 7 COMUNI</b>	<b>6 140</b>	<b>8,5%</b>	<b>11 144</b>	<b>15,4%</b>	<b>6 024</b>	<b>8,3%</b>
Castelleone di Suasa	154	9,2%	251	15,0%	135	8,1%
Corinaldo	490	9,8%	716	14,3%	251	5,0%
<b>TOTALE</b>	<b>6 784</b>	<b>8,6%</b>	<b>12 111</b>	<b>15,3%</b>	<b>6 410</b>	<b>8,1%</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati demo.istat.it

Per tentare di fornire una interpretazione più analitica delle differenze osservate nei trend demografici complessivi dei Comuni dell'Ambito, basta osservare le relazioni tra le tre componenti principali del fenomeno demografico: presenza di anziani, di minori e stranieri.

Da questa analisi congiunta si constata che, gli unici comuni ad aver un saldo demografico positivo sono quelli con una maggiore presenza di stranieri, ovvero Trecastelli, Serra de' Conti e Ostra (Figura 4). Senigallia non ha popolazione straniera superiore in termini relativi ad Arcevia, ma la sua migliore performance demografica va interpretata alla luce della capacità che ha avuto il Comune di trattenere ed anche attirare la popolazione giovane autoctona.

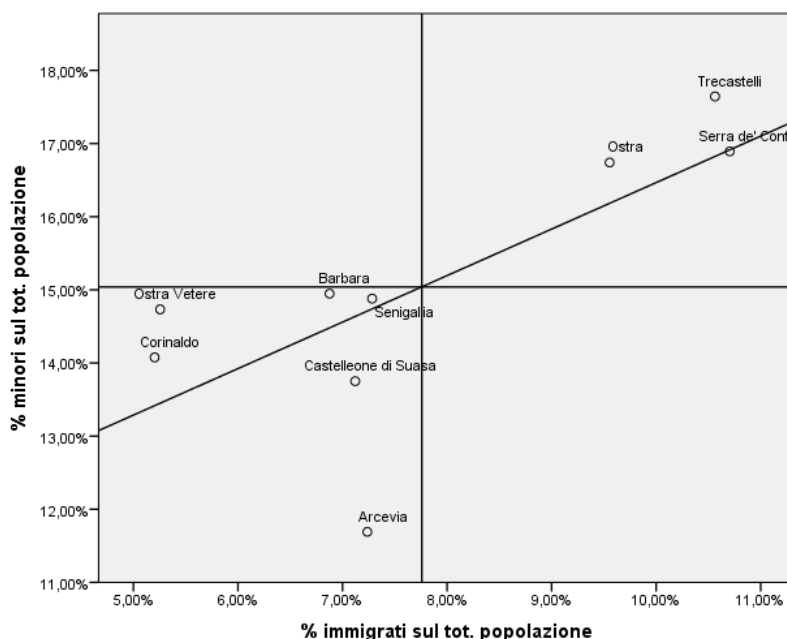
Figura 3 – Rapporto tra andamento demografico e popolazione straniera sul territorio



Fonte: ns. elaborazione su dati demo.istat.it, dati riferiti al 1 gennaio 2017

Si osserva ugualmente che anche la presenza di giovani in alcuni Comuni del territorio (Ostra, Trecastelli e Serra de' Conti) sia legata ad una maggiore presenza straniera nei Comuni stessi.

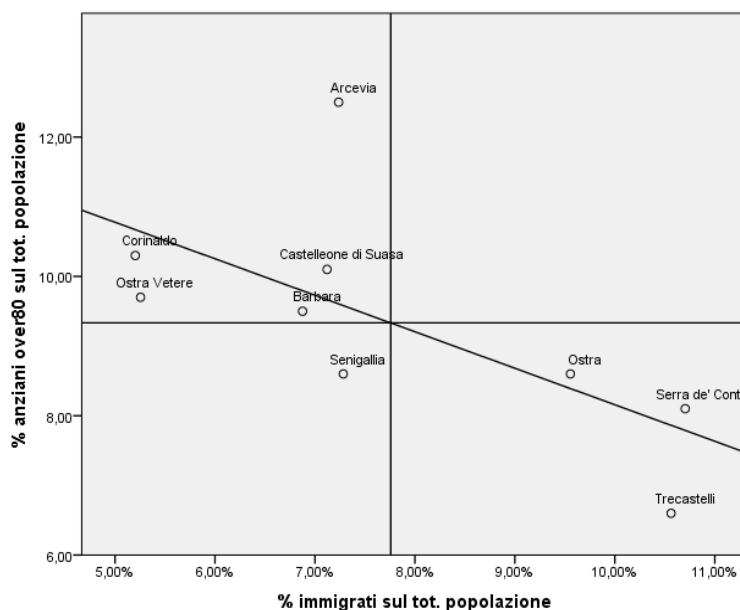
Figura 4 – Rapporto tra presenza di popolazione in età minorile e popolazione straniera



Fonte: ns. elaborazione su dati demo.istat.it, dati riferiti al 1 gennaio 2017

Infine, come prevedibile, immigrazione ed invecchiamento della popolazione sono inversamente correlati. I comuni in grado di attrarre più popolazione straniera sono quelli in cui la proporzione della popolazione ultraottantenne sul totale è meno rilevante. In questa analisi Arcevia si colloca quale Comune *outlier*, in quanto pur in presenza di popolazione immigrata quasi in media con il resto dell'ambito, la popolazione anziana rappresenta oltre il 12,4% del totale. Questo dato suggerisce che l'emigrazione delle nuove generazioni autoctone verso altri Comuni è stata particolarmente elevata in questo territorio.

Figura 5 – Rapporto tra presenza di ultraottantenni e popolazione straniera sul territorio



Fonte: ns. elaborazione su dati demo.istat.it, dati riferiti al 1 gennaio 2017

#### In sintesi: principali trend osservati




- Progressivo e consistente depopolamento delle aree interne della D.T.O.7;
- Significativo processo di invecchiamento di tutta la popolazione della D.T.O.7, con punte di prevalenza massima nei Comuni dell'interno;
- Parziale mitigazione dei sopracitati trend grazie alla presenza straniera

### 1.1.2. Il tessuto economico locale

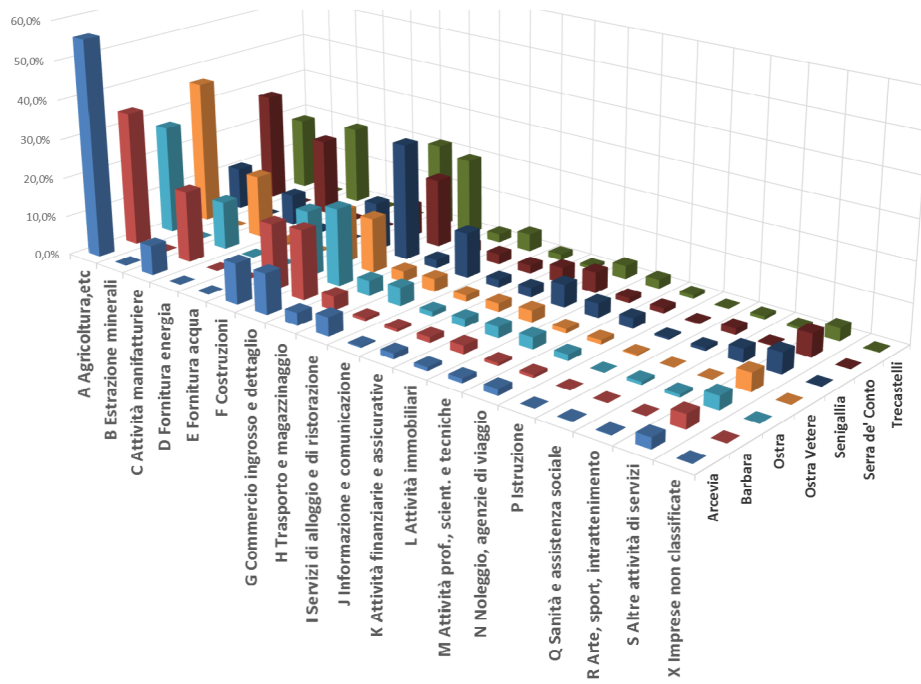
Quello della D.T.O.7 è un territorio relativamente fertile dal punto di vista dello sviluppo economico. Nei 7 Comuni ricompresi nella presente analisi di fattibilità sono attive oggi 7.034 imprese. Si tratta in prevalenza di aziende operanti nel settore del commercio (24,2%), dell'agricoltura e dell'allevamento (19,9%) e delle costruzioni (13,3%). All'interno del settore manifatturiero può essere ricompreso il 10,6% delle aziende, mentre in quello dei servizi di alloggio e ristorazione l'8,3%.

*Tabella 3: Attività economiche nei 7 Comuni della D.T.O.7 per settore (2017)*

SETTORE	TOTALE D.T.O.7		7 COMUNI	
	Attive	%	Attive	%
A Agricoltura, silvicoltura pesca	1.702	21,7%	1.403	19,9%
B Estrazione di minerali da cave e miniere	3	0,0%	2	0,0%
C Attività manifatturiere	849	10,8%	744	10,6%
D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condiz...	20	0,3%	19	0,3%
E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione d...	8	0,1%	5	0,1%
F Costruzioni	1.034	13,2%	933	13,3%
G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione aut...	1.825	23,3%	1.702	24,2%
H Trasporto e magazzinaggio	200	2,6%	173	2,5%
I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	618	7,9%	584	8,3%
J Servizi di informazione e comunicazione	126	1,6%	117	1,7%
K Attività finanziarie e assicurative	158	2,0%	150	2,1%
L Attività immobiliari	342	4,4%	317	4,5%
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	212	2,7%	199	2,8%
N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto imp...	154	2,0%	143	2,0%
P Istruzione	23	0,3%	22	0,3%
Q Sanità e assistenza sociale	50	0,6%	49	0,7%
R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e diver...	153	2,0%	148	2,1%
S Altre attività di servizi	355	4,5%	321	4,6%
X Imprese non classificate	3	0,0%	3	0,0%
<b>TOTALE</b>	<b>7.835</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.034</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati Registro Imprese Camera di Commercio, dati al 30/06/2017

*Figura 6 – Attività economiche nei 7 Comuni della D.T.O.7 per settore (2017)*



Fonte: ns. elaborazione su dati Registro Imprese Camera di Commercio

L'analisi dei dati relativi alle nascite ed alla chiusura delle imprese rivelano un quadro in linea con quanto osservato in ambito demografico. I Comuni dell'interno hanno sperimentato nel periodo tra il 2010 al 2016 un saldo negativo consistente: ad Arcevia, ad esempio si sono perse 124 imprese, pari ad un 16% del numero complessivo delle realtà aziendali nel 2010. Ad Ostra Vetere il numero di aziende cessate nel periodo sono state 185, 67 in meno di quelle avviate. Diversa è la situazione a Senigallia ed a Trecastelli dove il saldo delle nascite di nuove imprese è stato positivo, pari a 123 e 11 rispettivamente.

*Tabella 4: Nati-mortalità delle aziende del territorio dei 7 Comuni della D.T.O.7 (2016 e confronto 2010)*

COMUNE	2016		2010-2016			
	ISCRIZIONI	CESSAZIONI	ISCRIZIONI	CESSAZIONI	SALDO	VAR %
ARCEVIA	32	67	210	334	-124	-16%
BARBARA	7	8	48	67	-19	-12%
OSTRA	37	52	276	335	-59	-8%
OSTRA VETERE	11	21	118	185	-67	-14%
SENIGALLIA	299	298	2 216	2 093	123	3%
SERRA DE' CONTI	18	32	132	156	-24	-6%
TRECASTELLI	48	52	373	362	11	2%
<b>TOTALE 7 COMUNI</b>	<b>452</b>	<b>530</b>	<b>3373</b>	<b>3532</b>	<b>-159</b>	<b>-2%</b>
CASTELLEONE DI SUASA	3	14	84	123	-39	-16%
CORINALDO	35	36	237	320	-83	-12%
<b>TOTALE</b>	<b>490</b>	<b>580</b>	<b>3 694</b>	<b>3 975</b>	<b>-281</b>	<b>-3%</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati Registro Imprese Camera di Commercio

Il turismo rappresenta uno dei più rilevanti settori economici del territorio. I dati disponibili circa gli arrivi e le presenze nel territorio evidenziano come Senigallia, in particolare nel 2016, ha registrato oltre 1,1 milioni di presenze nel corso dell'anno mentre l'insieme dei restanti Comuni raggiungono poco meno di 100.000 presenze negli esercizi del territorio.

*Tabella 5: Andamento degli arrivi e delle presenze turistiche nei Comuni della D.T.O.7, 2010-2016*

PRESENZE	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arcevia	49 592	61 543	65 740	68 903	72 559	71 716	63 073
Barbara	0	0	0	0	0	0	0
Ostra	5 357	7 033	6 127	5 787	5 791	5 595	6 771
Ostra Vetere	1 271	645	449	604	693	888	1 850
Senigallia	1 442 817	1 068 037	1 044 722	1 012 709	1 029 947	1 094 711	1 116 244
Serra de' Conti	0	0	0	2 949	3 441	2 908	4 087
Trecastelli	3 791	3 868	4 996	4 509	3 430	6 236	8 124
<b>Totale 7 Comuni</b>	<b>1 502 828</b>	<b>1 141 126</b>	<b>1 122 034</b>	<b>1 095 461</b>	<b>1 115 861</b>	<b>1 182 054</b>	<b>1 200 149</b>
Castelleone di Suasa	2 291	2 241	2 400	1 876	2 458	2 944	nd
Corinaldo	11 677	16 591	17 836	17 515	17 366	12 436	13 005
<b>TOTALE ARRIVI</b>	<b>1 516 796</b>	<b>1 159 958</b>	<b>1 142 270</b>	<b>1 114 852</b>	<b>1 135 685</b>	<b>1 197 434</b>	<b>1 213 154</b>
Arcevia	6 101	8 018	8 089	7 924	7 496	7 708	5 142
Barbara	0	0	0	0	0	0	0
Ostra	1 659	1 802	1 635	1 670	1 724	1 736	2 142
Ostra Vetere	432	262	154	94	158	392	580
Senigallia	198 827	182 793	176 910	180 347	176 931	187 323	196 071
Serra de' Conti	0	0	0	1 140	1 287	1 225	1 412
Trecastelli	993	937	1 291	1 272	1 215	1 496	1 973
<b>Totale 7 Comuni</b>	<b>208 012</b>	<b>193 812</b>	<b>188 079</b>	<b>192 447</b>	<b>188 811</b>	<b>199 880</b>	<b>207 320</b>
Castelleone di Suasa	193	247	269	240	231	305	nd
Corinaldo	4 489	5 847	6 051	5 838	5 694	3 870	4 016
<b>TOTALE</b>	<b>212 694</b>	<b>199 906</b>	<b>194 399</b>	<b>198 525</b>	<b>194 736</b>	<b>204 055</b>	<b>211 336</b>

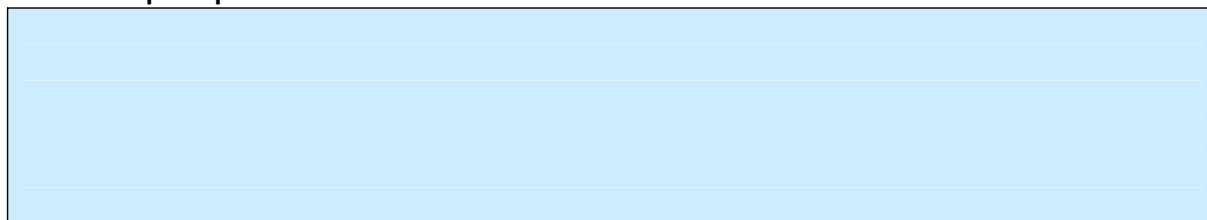
*Fonte: Elaborazione P.F. Performance e sistema statistico su dati Istat*

L'andamento dei dati indica una ripresa dei flussi a partire dal 2011.

**Evolution of the number of agricultural holdings in six municipalities of the Marche region (2010-2016)**

Municipality	2010 Holdings	2016 Holdings
Arcevia	6,101	5,142
Corinaldo	4,489	4,016
Ostra	1,982	2,142
Serra de' Conti	1,000	1,412
Trecastelli	1,000	1,973
Senigallia	19,827	19,671

### In sintesi: principali trend osservati



### 1.1.3. Le Amministrazioni Locali sul territorio: profilo economico –finanziario ed organizzativo

La presenza istituzionale nei 7 Comuni dello studio é ben radicata come dimostrato dai dati di bilancio disponibili. La spesa corrente complessiva per le attività e funzioni istituzionali dei 7 Comuni è di poco superiore ai 71 milioni di Euro.

**Figura 8 – Sintesi equilibrio economico-finanziario dei 7 Comuni della D.T.O.7 (consuntivo 2016)**

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO		Comune di Senigallia	Comune di Trecastelli	Comune di Ostra	Comune di Ostra Vetere	Comune di Serra de' Conti	Comune di Barbara	Comune di Arcevia	TOTALE
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio									
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in en	(+)	1 544 924,36	154 751,87	151 916,61	29 698,49	67 196,45	13 702,19	142 903,33	2 105 093,30
AA ) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precede	(-)	141 350,90	-	-	-	-	-	-	141 350,90
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	(+)	54 422 141,39	5 426 292,89	4 458 794,33	2 885 021,12	3 468 483,96	1 924 253,31	4 913 796,95	77 498 783,95
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	-	-	-	-	-	-	-	-
D)Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	(-)	50 687 416,92	4 574 943,11	3 981 204,05	2 631 677,54	3 048 274,85	1 901 907,52	4 478 169,95	71 303 593,94
DD) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)	637 046,92	124 136,20	155 423,46	34 404,81	41 860,58	14 962,00	66 324,93	1 074 158,90
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-	-	-	-	-	-	1 400,00	1 400,00
F) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	(-)	1 230 355,59	217 472,40	273 634,97	199 382,03	345 679,16	70 030,62	364 146,49	2 700 701,26
<b>G) Somma finale (G=A-AA+B+C-D-DD-E-F)</b>		<b>3 270 895,42</b>	<b>664 493,05</b>	<b>200 448,46</b>	<b>49 255,23</b>	<b>99 865,82</b>	<b>48 944,64</b>	<b>146 658,91</b>	<b>4 382 672,25</b>
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti di cui per estinzione anticipata di prestiti	(+)	426 935,90	65 653,32	-	-	17 985,00	-	50 931,35	561 505,57
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili di cui per estinzione anticipata di prestiti	(+)	-	-	12 216,78	24 110,73	-	-	-	36 327,51
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	679,60	422 211,25	42 187,68	-	15 186,00	-	-	480 264,53
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	(+)	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>EQUILIBRIO PARTE CORRENTE(*) O=G+H+I+L+M</b>		<b>3 697 151,72</b>	<b>307 935,12</b>	<b>170 477,56</b>	<b>73 365,96</b>	<b>102 664,82</b>	<b>- 48 944,64</b>	<b>197 590,26</b>	<b>4 500 240,80</b>
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	(+)	650 000,00	-	373 051,76	6 969,90	44 967,96	68,14	-	1 075 057,76
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	12 319 870,38	442 217,00	687 438,87	440 013,28	599 474,15	-	357,14	14 489 370,82
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	(+)	3 182 272,94	3 722 447,16	81 035,55	574 039,01	183 845,07	84 366,76	574 385,45	8 402 391,94
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	-	-	12 216,78	24 110,73	-	-	-	36 327,51
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	(-)	-	-	-	-	-	-	-	-
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo t	(-)	-	1 661 476,29	-	-	-	-	-	1 661 476,29
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	(-)	-	-	-	-	-	-	-	-
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	679,60	422 211,25	42 187,68	-	15 186,00	-	-	480 264,53
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	(-)	-	608 506,30	-	-	-	-	-	-
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	(-)	8 183 657,49	1 115 089,53	593 901,88	612 386,15	750 179,04	84 712,68	724 297,32	12 064 224,09
UU) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)	5 000 486,42	-	513 217,39	306 309,88	78 167,48	30 699,11	24 060,00	5 952 940,28
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	(-)	-	-	-	-	-	-	-	-
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	-	-	-	-	-	-	1 400,00	1 400,00
<b>EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE</b>									
<b>Z = P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-UU-V+E</b>		<b>2 968 679,01</b>	<b>1 201 803,29</b>	<b>64 377,81</b>	<b>78 215,43</b>	<b>15 126,66</b>	<b>- 30 976,89</b>	<b>- 172 214,73</b>	<b>4 733 516,88</b>
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	(+)	-	-	-	-	-	-	-	-
2S) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo t	(+)	-	-	-	-	-	-	-	-
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzioni di attività finanziarie	(+)	-	1 661 476,29	-	-	-	-	-	1 661 476,29
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti di breve termine	(-)	-	-	-	-	-	-	-	-
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo t	(-)	-	-	-	-	-	-	-	-
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	(-)	-	1 661 476,29	-	-	-	-	-	1 661 476,29
<b>EQUILIBRIO FINALE (W= O+Z+S1+S2+T-X1-X2-Y)</b>		<b>6 665 830,73</b>	<b>1 509 738,41</b>	<b>234 855,37</b>	<b>151 581,39</b>	<b>117 791,48</b>	<b>- 79 921,53</b>	<b>25 375,53</b>	<b>9 233 757,68</b>

Fonte : Amministrazione Trasparente Comuni - Relazione Revisori Consuntivo 2016

Nella Figura 8 sono evidenziati, a livello di singolo Comune e complessivamente, gli equilibri economico finanziari dei Bilanci degli Enti secondo quanto previsto dalla contabilità finanziaria cosiddetta “armonizzata” ex D.Lgs. 118/2011 e s.m.i.

I dati, estratti dai Consuntivi 2016 pubblicati in Amministrazione Trasparente, evidenziano sia a livello analitico che aggregato, la solidità dei bilanci che non presentano situazioni di disequilibrio fra entrate e spese correnti.

Le entrate correnti complessivamente accertate sono state pari a circa 77,5 milioni di euro (euro 1.069 pro capite) di cui 54,4 milioni da parte di Senigallia. Secondo i dati elaborati recentemente dall'Istat sui

Bilanci 2015 dei Comuni (Report del 3 Novembre 2017) gli accertamenti pro capite a livello nazionale sono stati sul



2015 pari ad euro  
1.023.

Le spese correnti complessivamente impegnate ammontano, invece, a circa 71,3 milioni di euro (euro 984 pro capite) di cui euro 50,6 da parte di Senigallia, a fronte di un livello di impegni pro capite a livello nazionale (Dati Istat su Bilanci 2015) pari ad euro 910.

Il livello di indebitamento dei 7 Comuni, così come si evince dalla Relazione dei Revisori Consuntivo 2016 – Amministrazione Trasparente – è in linea con i dati medi nazionali. La non applicazione del vincolo di finanza pubblica del “pareggio di bilancio” alle Unioni di Comuni potrà consentire una capacità di investimento da finanziarsi con l’attivazione di Mutui che in questo momento i singoli Comuni devono invece attentamente valutare in termini di compatibilità con i rispettivi ridotti spazi finanziari consentiti dalla Legge (l’attivazione di mutui passivi non rappresenta una entrata finale “utile” per il rispetto del pareggio di bilancio).

Se si comparano i livelli di indebitamento con la dimensione demografica, emerge come il debito pro-capite sia minore nei comuni di Ostra e Trecastelli, dove si attesta a 265 e 450 euro rispettivamente.

Le 7 amministrazioni contribuiscono ovviamente al quadro occupazionale del territorio, occupando nel complesso 438 addetti. Senigallia è il Comune con la dotazione organica maggiore, giungendo a 300 addetti. Il numero di occupati per Comune è in tutti i casi al di sotto delle indicazioni del Decreto Ministeriale del 10.04.2017, con l’eccezione di Arcevia che registra un surplus occupazionale di 3 unità (dato ovviamente derivante dall’estensione territoriale, la più grande tra i Comuni in oggetto)..

Le Tabelle 6 e 7, relative al personale, evidenziano il quadro attuale delle dotazioni organiche nei vari Comuni ed il livello di spesa sostenuta, confrontata sia con il limite di legge attualmente vigente che con il livello della spesa corrente.

*Tabella 6: dotazioni organiche nei 7 Comuni della D.T.O.7 (31.08.2017 - compresi eventuali assunzioni ex 110 Tuel)*

Figure Professionali	Senigallia	Trecastelli	Ostra	Ostra Vetere	Serra de' Conti	Barbara	Arcevia	Totale
Dirigenti*	4	0	0	0	0	0	0	4
Funzionari (D3)	25	1	1	3	1	0	2	33
Istruttori Direttivi (D1)	50	6	4	2	4	1	3	70
Istruttori am.tivi/tecnici (C1)	118	13	14	7	4	5	9	170
Collaboratori/Operatori (B3)	32	7	8	4	5	2	14	72
Collaboratori/Operatori (B1)	70	1	8	0	0	2	3	84
Collaboratori (A)	1	1	0	0	0	0	3	5
<b>TOTALI</b>	<b>300</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>34</b>	<b>438</b>
<b>Popolazione</b>	<b>45027</b>	<b>7625</b>	<b>6875</b>	<b>3311</b>	<b>3746</b>	<b>1368</b>	<b>4612</b>	<b>72564</b>
<i>Dipendenti max ai sensi del DM 10.04.2017</i>	<i>308</i>	<i>48</i>	<i>43</i>	<i>22</i>	<i>25</i>	<i>11</i>	<i>31</i>	<i>576<sup>s</sup></i>

\* 1 Dirigente Senigallia (Dirigente Ufficio Unico Sociale - Extra Pianta Organica); <sup>s</sup> Il numero massimo di dipendenti per il totale della popolazione non corrisponde alla somma dei singoli massimali, bensì è derivato dai calcoli sul totale della popolazione della Unione secondo il DM 10.04.2017.

Fonte: Amministrazione Trasparente Comuni e dati forniti dagli Uffici Personale

La relativa spesa per salari assomma a circa 16,5 milioni di euro, a rappresentare il 23,15% delle spese correnti complessive (tabella 7).

Tabella 7: la spesa di personale (dati consuntivi 2016)

Comuni	Limite di Legge Spesa per il Personale (media 2011-2013)	Consuntivo 2016 Spesa di Personale	Consuntivo 2016 Spesa Corrente	% tra Spesa personale e Spesa corrente
Arcevia	1 475 320,75	1 353 091,36	4 478 169,95	30,22
Serra de' Conti	755 379,38	602 587,60	3 048 274,85	19,77
Barbara	465 736,87	425 704,21	1 901 907,52	22,38
Ostra Vetere	767 733,65	680 778,67	2 631 677,54	25,87
Ostra	1 404 075,93	1 345 635,09	3 981 204,05	33,80
Trecastelli		1 304 812,71	4 574 943,11	28,52
Senigallia	11 428 885,34	10 796 160,95	50 687 416,59	21,30
<b>TOTALI</b>	<b>16 297 131,92</b>	<b>16 508 770,59</b>	<b>71 303 593,61</b>	<b>23,15</b>

Fonte: Amministrazione Trasparente Comuni - Relazione Revisori Consuntivo 2016

Emerge un quadro di forte sofferenza specie riguardo ai piccoli Comuni, compresi Ostra e Trecastelli. Il periodo prolungato di *turn over* limitato imposto dal Legislatore ha determinato (per Arcevia in quadro è ancora più negativo, sfavorito dal mancato rispetto della percentuale Dipendenti/Popolazione di cui al D.M. 10.04.17) dotazioni organiche al momento nettamente insufficienti rispetto alla standard di servizi minimi da garantire. Emergono chiaramente spazi finanziaria per nuove assunzioni, che tuttavia gli attuali rigidi vincoli giuridici non consentono. La Costituzione dell'Unione consentirà a tutti gli Enti (compreso il Comune Capofila Senigallia) di sfruttare il turn over al 100% che la legge da tempo riserva a queste tipologie di Enti.

## 1.2. La visione ed il piano strategico per l'Unione

Nell'attuale contesto di scarse risorse è poco funzionale che Comuni di uno stesso ambito agiscano singolarmente per affrontare le sfide innescate dalle dinamiche economiche e demografiche esposte nei precedenti paragrafi. Questo tentativo porterebbe evidenti diseconomie di scala, duplicazioni di spesa, minore specializzazione delle funzioni e nel complesso una azione amministrativa di scarsa efficacia.

### 1. Rispondere ai trend demografici ed economici

Il paradigma socio economico della attuale congiuntura vede il combinato disposto di una profonda crisi economica dei territori e del loro modello tradizionale di sviluppo e una strutturale riduzione dei trasferimenti pubblici al sistema delle autonomie locali, riduzione che molti Comuni non hanno potuto fronteggiare nemmeno con l'aumento della leva tributaria, come noto fortemente utilizzata negli ultimi cinque anni. L'attuale fase di lenta ripresa dalla recessione nazionale e internazionale non deve rappresentare un freno alle strategie di sviluppo del territorio della Valle del Misa e Nevola. Al contrario lo scenario attuale impone ai soggetti pubblici e privati più lungimiranti una sfida da affrontare delineando scenari innovativi di fuoriuscita dalla crisi finalizzati alla crescita e miglioramento della qualità della vita, alla tutela ambientale e paesaggistica nonché al miglioramento complessivo degli spazi urbani ed extraurbani territoriali e del sistema produttivo. Preso atto che nel 2016 si evidenziano segnali economici positivi (ad esempio nell'industria e nel turismo), non è sufficiente "attendere" gli effetti positivi della timida ripresa. Occorre un coordinamento solidale tra istituzioni per un più efficace accesso ai fondi comunitari (specialmente i piccoli Comuni sono spesso in difficoltà con i bandi, con la progettazione e con le rendicontazioni) e per dialogare in modo efficace con la Regione nelle politiche di settore e per la programmazione amministrativa.

### 2. Assicurare la tenuta del presidio del territorio

Le politiche aggregative non possono mettere a rischio il **presidio del territorio** (risulta del tutto contraddittorio attuare politiche per lo sviluppo delle aree interne e rurali delle Marche e, allo stesso tempo, indebolire o disarticolare le istituzioni locali nelle medesime aree); si tratta di definire meglio la riorganizzazione, da un lato lasciando le presenze istituzionali necessarie (rappresentanze politiche e istituzionali) con strutture amministrative adeguate (uffici, sportelli, orari), dall'altro costituendo una **qualificata dotazione organica nella costituenda Unione** nella quale le migliori risorse umane dei vari Comuni, adeguatamente rappresentative dei vari territori, possano essere messe a servizio di tutti per affrontare le complessità amministrative che ogni scelta politica oggi impone. In linguaggio figurato potremmo dire che occorrerà riorganizzare meglio per "**nodi e reti**" (nel linguaggio aziendale) o per "**uffici centrali e periferici**" (secondo il linguaggio amministrativo).

### 3. La necessità di capitalizzare e valorizzare le esperienze esistenti

Le politiche aggregative avviate in questi anni sono state un banco di prova importante ed hanno obbligato amministratori e funzionari a sperimentare nuove forme di collaborazioni. Senigallia, in quanto Comune Capofila, pur non "toccato" dagli obblighi diretti di legge (unioni, fusioni) si trova a riflettere su come divenire "motore di sviluppo" sul piano istituzionale che economico-sociale e attuare una nuova visione politico-istituzionale nei più importanti settori amministrativi, quali ad esempio l'ambiente, la sicurezza, il turismo, l'urbanistica, la viabilità, l'informatica, le politiche comunitarie e per l'accoglienza.

### 4. Una rappresentanza istituzionale più forte

La sostanziale "scomparsa" delle Province, almeno sul piano del ruolo politico tradizionalmente svolto

come "collante" tra territori, come equilibratore tra realtà numericamente determinanti e zone periferiche, lascia spazi all'incertezza decisionale e amministrativa. Tale prospettiva appare importante anche sul piano squisitamente politico, è purtroppo esperienza diffusa l'abbassamento del "livello" della politica, sono ormai rari i confronti "alti e nobili" sul modello di sviluppo, sulla tipologia di welfare adatto al territorio amministrato, ecc., mentre dilaga la micro-conflittualità localistica e qualche sconnessione culturale.

Confrontarsi su prospettive di maggiore respiro non può che far bene alla politica e alla cura dell'interesse generale (o "bene comune"), ad una nuova dimensione dell'agire politico quotidiano. Per l'area indicata, si presenta inoltre la possibilità di contribuire in modo incisivo e determinante alla definizione delle politiche regionali di settore, tenuto conto del rischio di marginalizzazione dei piccoli Comuni e delle maggiori potenzialità a presentarsi come una realtà di quasi 80.000 abitanti.

### **Caratteristiche e finalità dell'Unione**

In tale contesto, L'Unione rappresenta lo strumento più efficace per efficientare i servizi pubblici locali e consolidare l'ampio sistema dei servizi erogati. L'Unione dei Comuni più consistente sul territorio regionale ha una popolazione di 126.693 abitanti (Unione Pian del Bruscolo). La costituenda Unione dei Comuni appartenenti alla D.T.O. n. 7 sarebbe, quindi, la seconda delle Marche. Si consideri che la dimensione minima per la costituzione di una Unione di Comuni, secondo quanto previsto dalla Legge Del Rio (L. 56/2014) è di 10 mila abitanti, salvo diverso limite stabilito a livello Regionale (Regione Marche ha stabilito il limite di 5.000 abitanti).



## 2. Il nuovo sistema di governance politico-territoriale

### Aspetti di rappresentanza politica e territoriale

La costituenda Unione dei Comuni nascerebbe come “Patto fondante” da parte degli Enti originari e assumerebbe un tratto organizzativo e innanzitutto politico di carattere “Federale” (Unione come “Federazione dei Comuni”). Questa caratterizzazione faciliterebbe la predisposizione di regole e prassi condivise per assicurare la democrazia della rappresentanza, del governo e del controllo.

Il concetto di Federazione prevede la capacità di costruire un sistema che tenga conto dell’equilibrio tra due piani:

- la **proporzionalità** dei pesi dei diversi territori;
- l'**attribuzione della pari dignità** agli Enti partecipanti.

In questo scenario il Consiglio dell’Unione terrà conto, nella sua composizione, dei diversi pesi delle maggioranze politiche e della popolazione nei diversi territori, mentre la Giunta dell’Unione fungerà da contrappeso con una rappresentanza uniforme per tutti i Comuni.

In questo quadro l'**indirizzo politico** verrà formalmente espresso dal Consiglio dell’Unione, ma essendo la Giunta dell’Unione espressione delle varie maggioranze dei Comuni aderenti, sarà necessario adattare e comporre fra le diverse posizioni dei territori, perché l’esito delle decisioni sia sempre patrimonio di tutti. L’Unione è uno spazio permanente di confronto e di decisione politica per i Comuni.

### Non solo erogazione ma anche programmazione

L’analisi delle migliori esperienze realizzate in Italia in questo campo indica che le Unioni posseggono oggi sia compiti tecnici di erogazione di servizi, sia compiti di programmazione. La costituzione di una Unione di Comuni può essere quindi intesa come uno strumento funzionale per la formulazione di politiche pubbliche ed erogazione efficace ed efficiente dei servizi.

Tre sono gli aspetti fondanti da tenere in considerazione per la costituzione di una Unione :

a. *La dimensione della programmazione.* Il mutato scenario di riferimento (giuridico, finanziario ed organizzativo) pone oggettivamente i Comuni, sia i piccoli che i più grandi, nell’impossibilità di rispondere come singole amministrazioni a problematiche di ampia portata (vallive, d’area o di zona). Da questo punto di vista l’Unione dei Comuni può essere il livello istituzionale, territoriale ed amministrativo più adeguato a progettare e realizzare politiche e servizi per un’ampia area demografica, economica e sociale.

b. *La dimensione istituzionale.* La realizzazione di una governance politica e amministrativa adeguata ad una realtà complessa, quale l’Unione di Comuni, implica che gli organi politici, supportati da figure tecniche competenti e professionali:

- disegnano gli assetti istituzionali (Atto costitutivo e Statuto, Composizione e poteri di Consiglio e Giunta dell’Unione, Dotazione Organica e Regolamenti di gestione dell’Ente) più funzionali al raggiungimento degli obiettivi in modo concreto e operativo;
- mettano in campo efficaci azioni di informazione e comunicazione con i cittadini e i vari portatori di interesse territoriali circa i processi di innovazione istituzionale e di aggregazione che si vogliono attuare (aspetti economici, sviluppo e competitività, progettazione per bandi, ecc.).

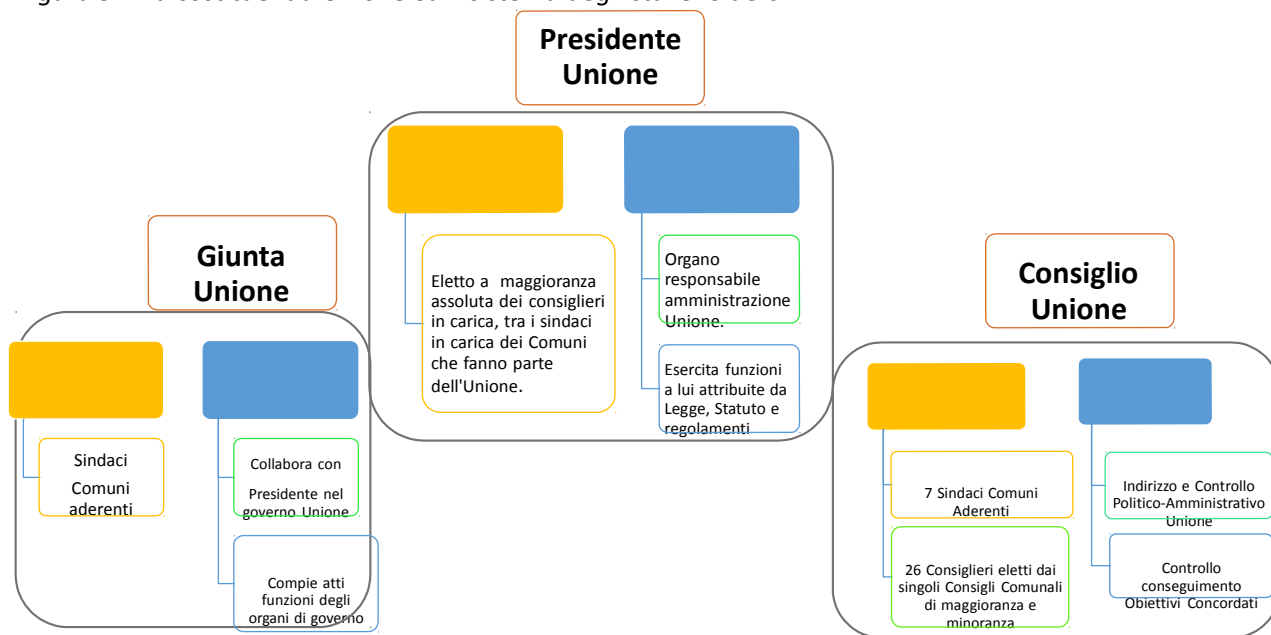
c. *La dimensione gestionale ed organizzativa.* La costituzione di una Unione dovrà realizzare la semplificazione amministrativa, una efficace e adeguata gestione dei servizi associati, valorizzare il

personale favorendo lo sviluppo di professionalità specializzate, ridurre i costi di funzionamento dei servizi, moltiplicare le opportunità d'investimento.

Un ruolo importante deve poi essere rivestito dall'**aspetto solidaristico dell'Unione**. L'approccio federale non può non presupporre un funzione perequativa dell'Unione stessa verso i vari Comuni, al fine di garantire livelli standard di servizi e prestazioni, anche laddove la capacità di contribuire all'Unione da parte di un Comune fosse limitata. Si può rappresentare la "Federazione" come erogatore di un livello "essenziale"

di servizio che viene garantito e che contemporaneamente lasci spazio all'autonomia finanziaria e politica del singolo Comune.

Figura 9 – La costituenda Unione ed il sistema degli stakeholders



Fonte: ns. elaborazione

Il modello di Unione ipotizzato (e descritto nelle bozze di Atto Costitutivo e Statuto) prevede la presenza dei seguenti organi:

1. Il Presidente dell'Unione;
2. La Giunta dell'Unione, costituita dai 7 Sindaci dei Comuni aderenti;
3. Il Consiglio dell'Unione, da eleggere in seguito alla costituzione della stessa tramite votazioni nei singoli Consigli Comunali. Si prevede la costituzione di un Consiglio composto da 33 membri, a rappresentanza delle singole maggioranze e minoranze politiche presenti nei Consigli Comunali.

Completa il quadro della struttura istituzionale la figura del Segretario dell'Unione.

Tabella 8: Tabella riassuntiva della Composizione Consiglio Unione

	Senigallia	Arcevia	Barbara	Ostra	Ostra Vetere	Serra de' Conti	Trecastelli
<b>SINDACI</b>	1	1	1	1	1	1	1
<b>CONSIGLIERI DI MAGGIORANZA</b>	8	1	1	2	1	1	2
<b>CONSIGLIERI MINORANZA</b>	4	1	1	1	1	1	1
<b>TOTALE</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>



### 3. L'Unione nella fase di start-up

#### 3.1 Le funzioni e i servizi da trasferire

##### 3.1.1. La Funzione Sociale

Il **settore dei servizi sociali**, con la sua esperienza in atto di gestione associata sovracomunale a livello di intera D.T.O.7 (di nove Comuni), è stato identificato da subito come la prima delle funzioni da trasferire. Nel caso specifico della Funzione Sociale, la costituzione dell'Unione rappresenterebbe un obiettivo superamento dei limiti e vincoli oggettivi dello strumento attualmente utilizzato della Convenzione (ponendo a regime la preziosa esperienza in atto dell'Ufficio Comune).

Nell'ambito della Funzione Sociale verranno trasferiti anche i seguenti servizi attualmente gestiti dal Consorzio Co.Ge.S.Co., attraverso la cessione all'Unione del ramo d'azienda:

- Servizio sociale professionale (assistenti Sociali) per i Comuni di Arcevia, Barbara, Castelleone di Suasa, Corinaldo, Ostra, Ostra Vetere, Serra de' Conti e Trecastelli;
- Residenza Protetta Disabili di Corinaldo;
- Servizi di Assistenza Domiciliare Anziani e Disabili (SAD) e Assegni di Cura;
- Servizio di Centro Elioterapico.

È opportuno precisare che attraverso una Convenzione tra la costituenda Unione e quella dei Comuni di Corinaldo e Castelleone di Suasa - con la loro Unione - verrà garantito lo svolgimento della Funzione di progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali per l'intero territorio della D.T.O.7.

##### 3.1.2. Il Servizio SUAP e Attività Produttive ed Economiche

Lo studio ha verificato che tra i servizi che si potrebbero gestire in forma associata tramite l'Unione potrebbero esservi quelli dello Sportello Unico Attività Produttive (S.U.A.P) attualmente già gestito in forma convenzionale. Questo consentirebbe ai servizi di mantenere e rafforzare ulteriormente le dimensioni ottimali e la qualificazione adeguata per consentire economie di spesa e servizi efficienti.

##### 3.1.3. Servizio Ragioneria e Tributi

Lo studio ha valutato la possibilità di includere le funzioni amministrative dei due Comuni di Serra de' Conti e Arcevia nell'ambito della costituenda Unione. Nei due Comuni si è rilevato un grado di integrazione della funzione già elevato, che favorirebbe il conferimento della stessa all'Interno dell'Unione. Inoltre la costituenda Unione avrebbe comunque necessità di realizzare attività amministrative e finanziarie connaturate alla propria mission, per le quali si potrebbero creare economie di scala ed efficientamenti tramite la collaborazione con la funzione trasferita dai due Comuni.

##### 3.1.4. La funzione Polizia Locale

Attualmente la funzione Polizia Locale viene gestita in Convenzione tra i Comuni di Ostra, Ostra Vetere e Trecastelli.

Trecastelli



- Funzione Sociale per 7 Comuni della D.T.O.7
- Servizi attinenti alla missione sociale del Consorzio Co.Ge.S.Co.
- Servizio SUAP e Attività Produttive ed Economiche per 7 Comuni della D.T.O.7
- Servizi Ragioneria e Tributi per i Comuni di Arcevia e Serra de' Conti
- Funzione Polizia Locale per i Comuni di Trecastelli, Ostra e Ostra Vetere

### 3.2 L'organizzazione delle Funzioni e dei Servizi

FUNZIONI/SERVIZI GESTITI	DIRIGENTE/APICALE	numero dipendenti	di cui PT	Comuni aderenti
Funzione Sociale	Dirigente/Responsabile	31	1	Senigallia, Trecastelli, Ostra, Ostra Vetere, Barbara, Serra de' Conti, Arcevia
Servizio SUAP/Attività Produttive	Dirigente/Responsabile	12	2	Senigallia, Trecastelli, Ostra, Ostra Vetere, Barbara, Serra de' Conti, Arcevia
Servizio Ragioneria /Tributi	Dirigente/Responsabile	8	1	Serra de' Conti, Arcevia
Funzione Polizia Locale	Dirigente/Responsabile	8	0	Trecastelli, Ostra e Ostra Vetere

### 3.3 Le sedi: istituzionale/amministrativa e operative

<b>Sede istituzionale/amministrativa</b>	Comune di Senigallia
--	----------------------

<b>Sedi operative</b>	
Funzione Sociale	Comune di Trecastelli – Municipalità di Monterado
Servizio SUAP/Attività produttive ed economiche	Comune di Senigallia
Servizio Ragioneria e Tributi	Comune di Serra de' Conti ex Co.Ge.S.Co.
Funzione Polizia Locale	Sede da individuare

### 3.4. L'Assegnazione del personale all'Unione

La dotazione organica di personale delle Funzioni e dei servizi conferiti verrà attuata tramite il conferimento dai Comuni di origine e tramite la cessione di ramo di azienda che sarà realizzata dal Co.Ge.S.Co.

Secondo quanto previsto dall'articolo 32 comma 1 primo periodo del D.Lgs. 267/2000 i Comuni che costituiranno l'Unione metteranno a disposizione della stessa le risorse umane necessarie per consentire l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi conferiti.

I lavoratori individuati saranno assegnati (all'esito delle necessarie e previste forme di consultazione ed informativa con i Sindacati), ai sensi dell'art. 13, comma 2 del CCNL 22.01.2004, restando giuridicamente alle dipendenze del Comune di provenienza, senza cessione del contratto, e saranno gestiti funzionalmente dall'Unione.

A seguire sono inserite tabelle (nn. 9-10-11-12-13) con il personale attualmente incardinato nelle Funzioni/Servizi da trasferire all'Unione.

**Tabella 9: Personale Funzione Sociale (Comuni/Co.Ge.S.Co.)**

ID	Qualifica	R (ruolo) / T.D.	Livello Giuridico	ORE	Ente di Provenienza
1	DIRIGENTE	TD	DIR	FT	Senigallia
2	Istruttore Direttivo Amministrativo/Responsabile	R	D1	FT	Senigallia

3	Assistente sociale	R	D1	FT	Senigallia
4	Esecutore Amministrativo	R	B1	FT	Senigallia
5	Istruttore direttivo	R	D1	FT	Senigallia
6	Istruttore Direttivo Amministrativo	R	D1	FT	Trecastelli

7	Assistente sociale (assunzione)	TD	D1	FT	Unione
8	Assistente sociale (assunzione)	TD	D1	FT	Unione
9	Istruttore amm./contabile	TD	C1	FT	Senigallia
10	Assistente sociale	TD	D1	FT	Senigallia
11	Assistente sociale	TD	D1	FT	Senigallia
12	Assistente sociale	TD	D1	FT	Senigallia
13	Assistente sociale	TD	D1	FT	Senigallia
14	Assistente sociale	R	D1	FT	Senigallia
15	Assistente sociale	R	D1	FT	Senigallia
16	Assistente sociale	R	D1	FT	Ex. Co.ge.s.co
17	Assistente sociale	R	D1	FT	Ex. Co.ge.s.co
18	Assistente sociale	R	D1	FT	Ex. Co.ge.s.co
19	Educatrice Asilo Nido	R	C1	FT	Senigallia
20	Educatrice Asilo Nido	R	C1	FT	Senigallia
21	Educatrice Asilo Nido	R	C1	FT	Senigallia
22	Educatrice Asilo Nido	R	C1	FT	Senigallia
23	Educatrice Asilo Nido	R	C1	FT	Senigallia
24	Educatrice Asilo Nido	R	C1	FT	Senigallia
25	Educatrice Asilo Nido	R	C1	FT	Senigallia
26	Educatrice Asilo Nido	R	C1	FT	Senigallia
27	Educatrice Asilo Nido	R	C1	FT	Arcevia
28	Esecutore	R	C1	FT	Senigallia
29	Esecutore Amministrativo	R	B1	FT	Senigallia
30	Esecutore Amministrativo	R	B1	FT	Senigallia
31	Istruttore Amministrativo	R	C1	FT	Senigallia

**Tabella 10: Personale assunto a progetto presso l'Ufficio Comune da trasferire all'Unione**

Figura professionale	Area in cui è attiva
Assistente Sociale	Disagio
Assistente Sociale	Minori
Assistente Sociale	Minori
Assistente Sociale	Sportello Territoriale
Assistente Sociale	Sportello Territoriale
Assistente Sociale	Sportello Territoriale
Assistente Sociale	Sportello Territoriale
Aministrativo	Staff Ufficio
Aministrativo	Staff Ufficio
Aministrativo	Disabilità

**Tabella 11: Personale Servizio SUAP/Attività produttive ed economiche**

ID	Qualifica	R (ruolo) / T.D.	Livello Giuridico	ORE	Ente di Provenienza
1	Istruttore Amministrativo/Responsabile	R	D1	FT	Senigallia
2	Istruttore Direttivo Amministrativo	R	D1	FT	Senigallia
3	Istruttore Tecn. Geometra	R	C1	PT	Senigallia
4	Istruttore Amministrativo	R	C1	FT	Senigallia
5	Istruttore Amministrativo	R	C1	FT	Senigallia
6	Istruttore Amministrativo	R	C1	PT	Senigallia
7	Istruttore Amministrativo	R	C1	FT	Senigallia
8	Istruttore Amministrativo	R	C1	FT	Senigallia
9	Istruttore Amministrativo	R	C1	FT	Senigallia
100	Coll.Prof.Amministrativo	R	B3	FT	Senigallia
119	Coll.Prof.Amministrativo	R	B3	FT	Senigallia
12	Esecutore Amministrativo	R	B3	FT	Senigallia
13	Istruttore Amministrativo	R	C1	FT	Ostra
14	Istruttore Amministrativo	R	C1	FT	Ostra Vetere

*Tabella 12: Personale Servizio Ragioneria e Tributi*

ID	Qualifica	R (ruolo) / T.D.	Livello Giuridico	ORE	Ente di Provenienza
1	Responsabile	TD	D3	FT	Serra de' Conti
2	Istruttore amm./contabile	R	C1	FT	Serra de' Conti
3	Istruttore amm./contabile	R	C1	FT	Serra de' Conti
4	Istruttore amm./contabile	R	C1	FT	Arcevia
5	Istruttore amm./contabile	R	C1	FT	Arcevia
6	Istruttore amm./contabile (assunzione)	R	C1	PT (18)	Arcevia
7	Istruttore amm./contabile	R	C1	FT	EX Co.Ge.S.Co.

*Tabella 13: Personale Servizio Polizia Locale*

ID	Qualifica	R (ruolo) / T.D.	Livello Giuridico	ORE	Ente di Provenienza
1	Istruttore Direttivo - Comandante	R	D1	FT	<b>Ostra</b>
2	Istruttore di Vigilanza	R	C1	FT	Trecastelli
3	Istruttore di Vigilanza	R	C1	FT	Trecastelli
4	Istruttore di Vigilanza	R	C1	FT	Trecastelli
5	Istruttore di Vigilanza	R	C1	FT	Trecastelli
6	Istruttore di Vigilanza	R	C1	FT	Ostra
7	Istruttore di Vigilanza	R	C1	FT	Ostra
8	Istruttore di Vigilanza	R	C1	FT	Ostra
9	Istruttore di Vigilanza	R	C1	FT	Ostra Vetere

## 4. La rete informatica e la connettività

La nuova Unione si dovrà dotare di strumenti informatici volti a garantire il funzionamento della macchina amministrativa e di strumenti informatici per l'erogazione di servizi in favore dei cittadini, professionisti ed imprese. Tutti i servizi erogati dovranno essere standardizzati ed uniformi in tutto il territorio.

Nel seguito verranno analizzati gli strumenti minimi che un ente pubblico deve possedere:

#	Software di base
S1	Sistema di protocollo informatico
S2	Sistema per la gestione degli atti Amministrativi
S3	Sistema di gestione della contabilità finanziaria
S4	Sito istituzionale conforme alla norme AGID- e CAD D.lgs 82/2005
S5	Area Amministrazione Trasparente integrata con sistema gestionale degli atti amministrativi
S6	Gestione Personale Rilevazione delle Presenze

La soluzione software da valutare deve rispettare le seguenti caratteristiche tecniche minime:

- I moduli software indicati dovranno appartenere ad un'unica suite software, pertanto non saranno prese in considerazione eventuali soluzioni offerte da fornitori che presentino moduli applicativi non integrati fra loro sia a livello di gestione dati sia di condivisione delle funzioni base (autenticazione, profilazione, utility trasversali, repository documentale ecc).
- Il software dovrà archiviare tutte le informazioni in un'unica banca dati gestita attraverso l'implementazione di anagrafiche uniche.
- Gli applicativi software dovranno essere sviluppati con tecnologie in grado di poter essere distribuiti via web o Citrix ed utilizzabili attraverso un browser/Client Java.
- Il software deve garantire la piena compatibilità con tutte le risorse hardware presenti negli enti (Stampanti, scanner, Sistemi Operativi)

La nuova struttura organizzativa consentirà di semplificare il flusso procedurale e di conseguenza il processo informatico, in quanto si passa da un modello decentrato ad un modello centralizzato.

Gli operatori assegnati all'Ufficio Unico ad oggi, operano attraverso dei collegamenti telematici (VPN) con i software dei singoli enti, pertanto le determinazioni, le liquidazioni avvengono attraverso l'accesso in remoto al sistema informatico di ogni ente. Tale situazione è estremamente difficoltosa, in quanto l'infrastruttura telematica si presenta eterogenea sia dal punto di vista dei software gestionali (7 comuni su 9 hanno adottato il gestionale Halley, il Comune di Serra de' Conti Italsoft ed il Comune di Senigallia il software fornito dalla società Inform); anche dal punto di vista delle prestazioni della connettività, ci sono notevoli disagi, infatti la capacità di banda in download e upload risulta essere assolutamente inadeguata a garantire un efficiente servizio, sia negli enti che nella stessa sede dell'ufficio unico.

Le risorse umane che ad oggi stanno gestendo in forma di convenzione il servizio, saranno le stesse ad operare nell'Unione, pertanto risultano formati ed in grado di operare con tutti i software gestionali presenti negli enti, se pur con le numerose difficoltà precedentemente analizzate.

Il nuovo modello organizzativo di Unione, risolve quasi completamente l'attuale criticità, in quanto, questo nuovo ente dovrà dotarsi in un proprio sistema gestionale, composto dai moduli applicativi illustrati in premessa, pertanto con il modello centralizzato, verrà meno l'utilizzo dei collegamenti remoti configurati dall'ufficio unico verso i gestionali degli enti.

Per la gestione completa, si dovranno invece attivare almeno 9 sportelli virtuali in ogni sede dei comuni, volti a garantire l'acquisizione e la registrazione al protocollo generale dell'Unione di tutte le richieste pervenute agli enti e gestite dall'Unione. In questo caso potenziando la connettività di tutti gli enti



attraverso la proposta sotto riportata, si avrà una situazione decisamente migliorata, se pur ancora non completamente performante, in quando occorrerebbe una connettività in fibra ottica in ogni sede, servizio al momento non disponibile né attivabile nel territorio fino al 2019-2020.

Ambito	Criticità potenziali	Contromisura
Connettività	Inadeguatezza delle prestazioni della connettività presente negli enti.	Passaggio ed attivazione dell'accordo quadro SPC2  Riconfigurazione dei router attualmente esistenti per garantire l'interoperabilità fra ufficio unico ed enti attraverso la modalità MPLS
Connettività	Disomogeneità degli apparati di sicurezza. Non tutti gli enti sono dotati di strumenti volti a garantire un livello adeguato di sicurezza informatica.	Dotare tutti gli enti delle stesse infrastrutture minime di sicurezza e degli stessi standard, rispettando le Misure Minime di Sicurezza ICT per le PA (DPCM 1 agosto 2015)
Connettività	Disomogeneità nella gestione e configurazione degli apparati. Non tutti gli enti hanno contratti di supporto specialistico.	Dotare tutti gli enti di un unico supporto specialistico offerto direttamente dal fornitore di connettività o altro operatore economico purché implementi le stesse policy di sicurezza definite per tutti gli enti.
Software	Help desk e supporto tecnico/formativo al personale assegnato all'Unione e al personale operante negli enti come sportello virtuale dell'Unione (Es. Sportello di protocollo decentrato)	Attivare un contratto di help desk con la software house per risolvere le problematiche operative.  Formare il Personale ICT del Comune di Senigallia alla risoluzione delle principali problematiche tecniche che si potranno verificare negli sportelli decentrati.
Software	Disomogeneità parziale dell'hardware presente negli enti.	La soluzione software che verrà individuata per la gestione dell'Unione dovrà garantire la piena operatività degli sportelli di protocollo decentrato con l'hardware attualmente a disposizione degli enti senza ulteriori costi. Per hardware si intende Stampanti di protocollo, scanner per la digitalizzazione dei protocolli in ingresso.

## 5.1 criteri di riparto delle spese

Preso atto del modello gestionale descritto nei precedenti paragrafi, si ipotizzano i seguenti criteri di riparto delle spese riservandosi di effettuare un calcolo più puntuale all'esito della definitiva individuazione da parte dei Comuni delle effettive Funzioni/Servizi da conferire e del relativo personale. Per quanto riguarda la Polizia Locale, i criteri attualmente applicati in virtù della Convenzione dei tre Comuni (Trecastelli, Ostra e Ostra Vetere), sono complessi e articolati e se ne proporrà una semplificazione che contempli non solo la spesa ma anche le sanzioni.

### **Funzione Sociale**

Il Personale - CRITERIO: proporzionale per numero di abitanti con riconoscimento in favore dei Comuni conferenti del costo del personale coinvolto per le ore effettivamente svolte

La sede – CRITERIO:  
rimborso

### **SUAP e Attività Produttive ed Economiche**

Il Personale - CRITERIO: quota fissa e di una quota variabile, in funzione del numero e tipologie di pratiche lavorate.

### **Ragioneria e Tributi**

Il Personale - CRITERIO: proporzionale per numero di abitanti con riconoscimento in favore dei Comuni conferenti del costo del personale coinvolto per le ore effettivamente svolte

## 6. Economie di spesa e maggiori entrate

L'istituzione della Unione, secondo il modello gestionale proposto, permetterà di realizzare economie di spesa e maggiori entrate.

### **Economie di spesa**

La riorganizzazione del Servizio per la Funzione Sociale produrrà un risparmio rispetto alla attuale configurazione del modello Convenzionale. La cessione del ramo d'azienda Co.Ge.S.Co. (Missione Sociale) avrà i seguenti effetti: minori contributi consortili (previsto già un dimezzamento nel 2018 ed un azzeramento dal 2019 con un risparmio a regime complessivo di 50 mila euro); minori Spese di Struttura/Funzionamento ricaricati attualmente sui vari servizi gestiti dal Consorzio (previsto già un dimezzamento nel 2018 ed un azzeramento dal 2019 con un risparmio a regime complessivo di circa 70 mila euro); minori contributi per il Servizio Misanet (già dal 2018 non saranno più addebitati tali costi per un complessivo risparmio di circa 15 mila euro).

Il conferimento all'Unione dell'attuale Servizio SUAP e Attività Produttive ed Economiche dei Comuni di Bar-

bara, Serra de' Conti e Arcevia, attualmente gestiti in forma autonoma rispetto agli altri Comuni della D.T.O.7, consentirà la creazione di un unico Servizio.

Il conferimento del Servizio Ragioneria e Tributi dei Comuni di Serra de' Conti e Arcevia consentirà la creazione di un unico Ufficio Finanziario in capo all'Unione in grado di assolvere anche le funzioni di ragioneria e amministrative dell'Unione stessa.

### **Maggiori Entrate**

Per le Unioni di Comuni, come noto, è previsto un contributo statale (sono annualmente finanziati 30 milioni di euro dal Ministero degli Interni) che varia in funzione del numero di funzioni conferite e dell'entità

dei costi sostenuti per le funzioni conferite. Le Unioni di Comuni, a differenza dei Comuni, continuano a beneficiare ex Art. 6, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 della possibilità di accedere al fondo statale istituito per ristorare gli Enti Pubblici Locali dei maggiori costi sostenuti per l'assoggettamento ad I.V.A. delle prestazioni di servizi non commerciali affidate dagli stessi Enti a soggetti esterni. In via prudenziale è ragionevole stimare che già nel 2019 (a consuntivo del primo anno di gestione dell'Unione

con decorrenza operativa da Marzo prossimo) si possa ottenere dallo Stato, sia dai Trasferimenti per l'Unione che dal Fondo IVA servizi esternalizzati, minimo circa 100 mila euro, mentre a regime con l'aumento delle funzioni certamente somme maggiori.

## 7. Cronoprogramma del processo costitutivo ed eventuale estensioni dei conferimenti

La realizzazione del nuovo organismo prevederà la possibilità di disegnare il nuovo contenitore sulla base delle necessità e priorità condivise da tutti i Sindaci e permetterà di pianificare un utilizzo equilibrato, razionale ed efficiente del personale messo a disposizione dagli enti aderenti.

Sul piano organizzativo sarà necessario trovare forme di equilibrio tra le professionalità espresse dal Comune capofila e tra quelle operanti nei Comuni dell'interno attraverso una verticalizzazione delle responsabilità e una parallela integrazione dei servizi.

L'organizzazione dovrà seguire un modello semplice e flessibile, basato su alcuni presupposti sistematici ma duttili sul piano pratico: direzione unitaria, gestione organizzata per settore (in funzione del personale, della logistica delle sedi), unità territoriali di base (sportelli, sedi, uffici periferici).

### Conferimenti di funzioni e servizi a partire dal 1 marzo 2018

Il mandato originario del Gruppo di Lavoro era quello di realizzare uno studio di fattibilità esclusivamente per le funzioni del sociale, tuttavia nel corso del lavoro si sono valutate possibili estensioni del modello originario e per questo sono stati inclusi le funzioni e i servizi sopra indicati.

Nel corso del 2018 sarà necessario sviluppare ulteriori approfondimenti circa la possibilità di trasferire ulteriori funzioni-servizi con particolare riguardo a quelli informatici e alla Centrale Unica di Committenza (C.U.C.).

Tabella 14: Cronoprogramma delle attività necessarie per la costituzione dell'Unione

Checklist
<b>Fase A. Intesa politica e lavoro tecnico preliminare</b>
1. incontri politici, con la Regione, con gli Amministratori comunali e con i Dirigenti o apicali comunali
2. nomina di un gruppo di lavoro tecnico per l'elaborazione di un piano di fattibilità e relativa relazione tecnica
3. Bozza di Statuto
4. Bozza di Atto Costitutivo
5. Bozza di Convenzione tra Comuni e Unione per il conferimento di funzioni
6. Bozza di organigramma e piano del personale
<b>Fase B. Costituzione Unione – PERCORSO ISTITUZIONALE</b>
1. Presentazione delle bozze di provvedimento e dello studio di fattibilità alle Commissioni Comunali
2. Predisposizione di una Delibera di Consiglio che: a) approva lo Statuto della costituenda Unione, l'Atto Costitutivo e le Convenzioni per il conferimento delle funzioni delegate b) conferisce le Funzioni/Servizi c) delega Senigallia alla costituzione di una delegazione trattante di parte pubblica unitaria per il personale d) dà indirizzo al Co.Ge.S.Co. circa la cessione di ramo di azienda per personale da transitare alla costituenda Unione e) dà indirizzo ai Sindaci dell'Assemblea del Co.Ge.S.Co. di dare avvio alle procedure di scioglimento dello stesso
2. Approvazione Atto costitutivo da parte dei Consigli comunali
3. Firma dell'Atto costitutivo da parte dei Sindaci

4. Trasmissione delle delibere al Ministero degli Interni e alla Regione
--

<b>Fase B. Costituzione Unione – PERCORSO GESTIONALE</b>
--

1. Invio alle rappresentanze Sindacali del Piano del Personale e avvio discussione (25g)
2. Informativa alle OOS e RSU, definizione Pianta del Personale, dotazione organica minima
3. Definizione aspetti logistici
<b>Fase C. Avvio dell'Unione – PERCORSO ISTITUZIONALE</b>
1. Elezione del Consiglio dell'Unione; convalida dei consiglieri eletti dai Consigli comunali
2. Presa d'atto costituzione gruppi consiliari; elezione del presidente e del vice presidente del Consiglio dell'Unione; elezione del Presidente dell'Unione; indirizzi per la nomina dei rappresentanti dell'Unione presso enti, aziende e istituzioni
3. Nomina della Giunta dell'Unione da parte del Presidente
4. Nomina del Segretario dell'Unione
5. Nomina del Revisore dei Conti
6. Presa d'atto dello Statuto dell'Unione da parte del Consiglio dell'Unione
7. Approvazione logo, stemma e gonfalone Unione
8. Approvazione piano strategico / indirizzi generali di governo
9. Approvazione convenzioni per esercizio funzioni e servizi
<b>Fase C. Avvio dell'Unione – PERCORSO GESTIONALE</b>
1. Nomina Responsabili servizi, OIV, delegazione trattante, datore di lavoro, RSPP, medico competente, titolare, responsabile e addetto privacy
2. Trasferimento risorse umane, finanziarie e strumentali
3. Subentro dell'Unione nei rapporti pendenti per le funzioni associate
4. Approvazione dei regolamenti dell'Unione (ordinamento uffici e servizi, funzionamento Consiglio, contabilità, contratti. Lo statuto disciplina la fase transitoria fino alla loro adozione)
5. Approvazione del modello organizzativo dell'Unione
6. Definizione di un sistema per la valutazione della performance
7. Programma del fabbisogno del personale
8. Pianificazione nei singoli settori di intervento
9. Contratto decentrato personale
10. PEC Unione, mail, intranet, applicativi, server, sito internet
11. Richiesta C.F. / P.IVA
12. Apertura rapporto di tesoreria presso un istituto bancario provvisoriamente individuato con lo Statuto tra i tesorieri dei comuni dell'Unione, fino all'aggiudicazione della gara
13. Predisposizione Bilancio pluriennale dell'Unione e relazioni
14. Approvazione tariffe per i servizi gestiti
15. Piano delle performance e DUP
16. Definizione orari apertura al pubblico degli uffici
17. Approvazione piano di prevenzione della corruzione e allestimento di Amministrazione trasparente
18. Acquisizione software gestionale e altri servizi informatici

## 8. Considerazioni conclusive

- La costituzione dell'Unione non può essere rinviata, in considerazione del fatto che già nella primavera del 2018 inizieranno le elezioni comunali (che termineranno poi a Primavera 2019) che rinnoveranno Sindaci e Consigli Comunali di gran parte dei Comuni dell'Interno.
- La modalità organizzativa iniziale dell'Unione (apparentemente leggera o più indirizzata verso il territorio e non su Senigallia) è funzionale, date le condizioni di contesto attuali, all'avvio immediato dell'Unione, ma non presuppone né indirizza circa l'assetto politico ed organizzativo a regime dell'Unione stessa. Le sue politiche di sviluppo del territorio e le scelte organizzative dei servizi, vedranno gioco forza il Comune di Senigallia quale motore strategico e soggetto guida dell'Unione.
- Ogni scelta circa i futuri servizi/funzioni conferibili potrà già nel primo semestre 2018 essere approfondita e valutata sia da un punto di vista politico che tecnico, ed in tale ambito saranno gli stessi Comuni dell'Interno che richiederanno il necessario coordinamento del Comune di Senigallia che potrà recitare il suo ruolo senza alcuna criticità per l'iniziale configurazione proposta.
- La configurazione iniziale proposta, che prevede il conferimento di funzioni aggiuntive da parte dei Comuni dell'Alta Valle rappresenta oltre che scelta facilitativa circa il provvisorio assetto amministrativo contabile attuale dell'Unione (che potrà essere garantito senza maggiori spese di personale) anche un elemento di facilitazione circa il necessario percorso di conferimento integrale da parte di tutti i Comuni delle stesse e di altre funzioni.





## Allegato 1. Breve excursus normativo sulle Unioni

### La normativa nazionale

Prima di procedere con il lavoro di analisi di contesto realizzato sul territorio dell'ATS8, si ritiene opportuno esporre in estrema sintesi le principali tappe normative relative alle Unioni dal 1990 ad oggi<sup>2</sup>.

**1990:** Legge n. 142, all'art. 26 ha disciplinato ed introdotto il modello associativo dell'Unione di Comuni, benché in previsione di una successiva trasformazione in fusione entro dieci anni dalla costituzione, a pena di scioglimento dell'Unione; altri limiti previsti per i Comuni: la contiguità territoriale, l'appartenenza alla stessa provincia, una popolazione non superiore a 5.000 abitanti eccezione fatta per un solo Comune con popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti.

**1999:** Legge n. 265, all'art. 6 ha introdotto alcune modifiche sostanziali rispetto alla Legge 142, in materia di Fusioni e Unione di Comuni; modifiche successivamente conciliate con la normativa del D.Lgs. n. 267/2000 - Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti locali, in cui l'articolo 32 ha riscritto il modello delle Unioni di Comuni con alcuni passaggi significativi che ne avrebbero consentito, negli anni seguenti, una inedita diffusione su tutto il territorio nazionale. Queste le novità disciplinate dall'art. 32 del TUEL:

1. le Unioni di Comuni sono enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contigui, che esercitano congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza;
2. l'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'Unione, le modalità per la loro costituzione, le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse;
3. lo statuto prevede un presidente dell'Unione scelto tra i Sindaci dei Comuni interessati e che altri organi siano formati da componenti delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze;
4. l'Unione disciplina la propria organizzazione, lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate ed i rapporti (anche finanziari) con i Comuni.

**2000:** il Decreto n. 318 del 1 settembre del Ministero dell'interno (successivamente modificato dal DM n. 289 del 2004) regola i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle Unioni di Comuni, fusioni e Comunità montane.

**2005-2006:** le Intese del 28 luglio 2005 e del 1° marzo 2006, siglate in sede di Conferenza Unificata Stato- Città-Regioni, hanno fissato requisiti minimi per la gestione regionale delle risorse statali specificando che le risorse statali sono ripartite tra le Regioni che hanno adottato discipline di incentivazione nelle quali: a) non vi siano limiti temporali di durata degli incentivi destinati ad Unioni di Comuni; b) siano previste forme di premialità per le gestioni associate svolte da Unioni di Comuni; c) siano presi in considerazione il numero e la tipologia delle gestioni associate, la popolazione o altri indicatori di disagio in modo tale da favorire l'Associazionismo dei piccoli Comuni; d) sia prevista l'attribuzione di contributi solo per le gestioni associate effettivamente attivate ovvero siano previste istruttorie di verifica sul funzionamento reale delle forme associate; e) sia prevista la concessione del contributo entro l'anno finanziario di riferimento.

**2009:** ulteriore tappa normativa di rilevante interesse è intervenuta con la Legge n. 42 del 5 maggio del 2009, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", nella quale tra i Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, all'art. 12, lettera f, si sancisce la "previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali".

---

<sup>2</sup> Il testo che segue é una sintesi di quanto disponibile sul sito <http://www.fondazioneifel.it/banche-dati/infodata/item/7979-le-unioni-di-comuni-tappe-normative>

**2010:** la manovra finanziaria approvata con Legge n. 122 del 30 luglio 2010, di conversione del DL n. 78 del 31 maggio 2010 ha profondamente normato la gestione associata delle funzioni fondamentali degli Enti locali, prevedendone l'esercizio obbligatorio dei piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti, attraverso la convenzione o l'Unione. Ai fini della manovra, sono considerate funzioni fondamentali dei Comuni quelle individuate dall'art. 21, comma 3 della legge 42 del 2009 (federalismo fiscale), ovvero: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o Unione, da parte dei Comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti. La Regione, nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle Autonomie locali, individua la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali.

**2011:** l'articolo 16 della Legge n. 148 modifica l'articolo 14 della L. n. 122/2010, indicando una nuova disciplina ad hoc in materia di associazionismo intercomunale obbligatorio per i comuni fino a 1.000 abitanti con lo scopo di ridurre "i costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni" e razionalizzare "l'esercizio delle funzioni comunali".

**2012:** l'articolo 19 della Legge n. 135 individua le 10 nuove funzioni fondamentali dei comuni (superando la legge 42/2009):

- a) Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) L'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) Edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) Polizia Locale e polizia amministrativa locale;
- l) Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (La Legge di Stabilità n. 228/2012 all'articolo 305 modifica la funzione l), dalla quale elimina i servizi statistici, per introdurli nella nuova funzione l) bis : "servizi in materia statistica").

**2012:** l'articolo 19 della Legge 135 ridefinisce l'articolo 14 della L. 122/2010 e l'articolo 16 della Legge 148/2011, modificando gli obblighi di gestione associata in capo ai comuni fino a 5.000 abitanti: nuovo obbligo di esercizio in forma associata, tramite Unione (art. 32 TUEL) o convenzione (art. 30 TUEL), delle funzioni fondamentali (esclusa quella riportata alla lettera l)), per tutti i comuni fino a 5.000 abitanti, o fino a 3.000 nel caso di amministrazioni appartenenti o appartenute a comunità montane, ad eccezione dei comuni coincidenti con isole e del Comune di Campione d'Italia.

**2014:** l'articolo 1 della Legge 56 stabilisce che il limite demografico minimo delle Unioni è fissato a 10.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite

demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle Unioni di Comuni già costituite. L'articolo 23 della Legge 114 rimodula le scadenze per l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni.

## La normativa della Regione Marche

La Regione Marche fornisce assistenza e supporto ai Comuni per la crescita delle forme associative (in particolare secondo quanto enunciato nell'art. 20 della Legge Regionale 18/2008<sup>3</sup>). Tale supporto si sostanzia nella a) erogazione di contributi vincolati a precisi obiettivi, programmi e progetti; b) promozione delle Unioni montane per l'associazione delle funzioni fra i Comuni delle aree interne, in raccordo con la programmazione Macro-regionale e comunitaria; c) nello svolgimento di attività di ricerca ai fini dello sviluppo del settore dei servizi pubblici locali.

La Giunta Regionale, con L.R. 23/2014, ha previsto, in deroga alla normativa statale, il limite demografico minimo di 5.000 abitanti per le Unioni e per le convenzioni, fermo restando quanto previsto nella citata normativa statale per i Comuni appartenenti o appartenuti alle Comunità montane.

### Gli ambiti territoriali identificati per la gestione associata delle funzioni amministrative

In particolare, di interesse per il presente studio di fattibilità è il "programma di riordino territoriale", di cui all'art.22 della L.R. 18/2008, modificato dall'art.2, L.R. 44/2012, che è stato adottato con DGR 773/2014

(P.A.A. n. 83/2014) ed è stato approvato con Delibera dell'Assemblea Legislativa n. 124/2015. Con il Programma l'Assemblea legislativa regionale ha individuato nell'Ambito territoriale sociale la **dimensione territoriale omogenea ottimale (D.T.O.)** ai fini dell'esercizio associato di funzioni fondamentali comunali. Gli Ambiti Territoriali Sociali (previsti ex Legge 328/2000) erano già stati istituiti con la deliberazione di Giunta Regionale n. 337/2001 e successive modificazioni.

Per l'esercizio di funzioni amministrative e per la gestione di servizi pubblici a rilevanza economica, ha Regione Marche ha inoltre previsto gli ambiti territoriali descritti in tabella.

Tabella 15: Ambiti Territoriali per l'esercizio di alcune delle principali funzioni amministrative nella Regione Marche<sup>4</sup>

<b>Servizi sociali ed integrazione socio-sanitaria</b>	L'art. 12 della L.R. 17/2011 dispone che la Giunta regionale definisca gli ambiti territoriali sociali in modo da assicurarne la coincidenza con gli ambiti dei distretti. Ad oggi i distretti sanitari sono stati revisionati ed hanno una dimensione sovra ambito, tuttavia con DGR 110/2015 sono state istituite le Unità operative funzionali sociali e sanitarie
<b>Trasporto pubblico locale</b>	Gli ambiti territoriali per lo svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale sono stati identificati con la DGR 969/2012 in un bacino unico regionale per la programmazione integrata dei servizi automobilistici e ferroviari, con cinque ambiti di gestione dei servizi urbani ed extraurbani, corrispondenti agli ambiti delle cinque Province marchigiane.
<b>Ambiente - ciclo dei rifiuti.</b>	Le Autorità di ambito per la gestione integrata dei rifiuti sono state riformate con la L.R. 24/2009 e successive integrazioni. Le Assemblee territoriali di Ambito (A.T.A.) sono state istituite con DGR 888/2012 e con DGR 725/14. Gli ambiti corrispondono di norma a quelli delle

<sup>3</sup> Art. 20 (Esercizio associato)

1. La Regione promuove le Unioni di Comuni, le fusioni di Comuni e l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, con specifico riguardo per i Comuni di minore dimensione demografica e fornendo agli enti interessati il necessario supporto tecnico ed amministrativo.

2. Sono considerati di minore dimensione demografica i Comuni con popolazione fino a

3.000 abitanti.

<sup>4</sup>Il materiale descritto in tabella è stato reperito sul sito: <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Enti-Locali-e-Pubblica-Amministrazione/Ambiti-territoriali-per-l'esercizio-di-funzioni-amministrative>

	Province. L'adesione, per un Comune, all'ATA, equivale all'assolvimento dell'obbligo relativo alla gestione dell'intera funzione in forma associata.
<b>Governo del territorio: Pianificazione urbanistica</b>	Una proposta di legge prevede la formazione di ambiti territoriali ai fini della pianificazione urbanistica di livello sovracomunale per la formazione dei Piani strutturali intercomunali (PISI).
<b>Sportelli unici edilizia, attività produttive e commercio</b>	Con DGR 845/2012 è stato istituito un Tavolo permanente del sistema regionale degli sportelli unici per le attività produttive, ai sensi della L.R. n.7/2011.
<b>Catasto</b>	Con la legge 23/2014 il Governo ha avuto delega a provvedere alla riforma del Catasto, con il coinvolgimento dei Comuni, in ambiti territoriali da predeterminare, ai fini dell'aggiornamento e della stima
<b>Protezione civile</b>	Con DGR 131/2013 la Regione ha approvato la disciplina dei requisiti minimi del sistema regionale della Protezione civile. Le funzioni comunali sono previste agli artt.15 della Legge 225/92; 108 del D.Lgs 112/98; 14, l.r. 32/2011. I Comuni si associano per svolgere, in ambito comunale, le attività di pianificazione di protezione civile e di
<b>Polizia locale e politiche integrate per la sicurezza</b>	Ai sensi dell' art.2, comma 1, lett . b); art. 5 della L.R.1/2014, la Regione promuove l'esercizio associato delle funzioni di Polizia Locale e polizia amministrativa locale.
<b>Amministrazione generale: segreterie comunali.</b>	La disciplina dell'obbligo dell'esercizio associato obbligatorio delle funzioni comunali relative all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione finanziaria e contabile ed al controllo è collegata a quella inerente le convenzioni per la segreteria dei Comuni.
<b>Attività economiche.</b>	Al fine di favorire la realizzazione di insediamenti produttivi, sono stati previsti con l.r. 48/96 i Consorzi di industrializzazione. Per la progettazione di interventi ai fini dell'accesso ai fondi dell'Unione europea (Leader), nelle aree interne, sono stati costituiti i Gruppi di Azione Locale (GAL). Al di là di tali ambiti, la geografia economica utilizza il modello di "sistema locale territoriale" (SLoT), ai fini della creazione di valore aggiunto territoriale e per lo sviluppo sostenibile, nell'ambito della pianificazione territoriale, della programmazione di settore e del turismo. Ai fini dell'attuazione del POR FESR e delle relative Agende urbane sono state individuate nelle Marche 11 aree urbane funzionali (FUA), a seguito della ricerca PlaNetCenSE6, composte da più Comuni ed affini agli ambiti dei sistemi locali del lavoro.
<b>Turismo - promozione ed accoglienza turistica.</b>	L'art.7 del testo unico delle norme regionali in materia di turismo (L.R. 9/2006) prevede che, al fine di assicurare l'assistenza e l'accoglienza ai turisti a livello locale, i Comuni possono istituire punti di Informazione e accoglienza turistica (IAT), privi di personalità giuridica. Le associazioni pro loco iscritte all'albo regionale che promuovono l'apertura di propri punti di informazione e di accoglienza ai turisti, possono usare la denominazione IAT ove si conformino alle caratteristiche strutturali ed operative necessarie.

### **Fondi regionali per le Unioni di Comuni<sup>5</sup>**

Attualmente, la Regione Marche concede contributi annuali solo per le fusioni di Comuni. Ai sensi dell'art. 21, L.R. 18/2008, e della DGR 1021/2016, è costituito un fondo regionale per i Comuni istituiti a seguito di

---

<sup>5</sup> Le informazioni di questo paragrafo sono state fornite dal Dr. Claudio Piermattei, P.F. Relazioni con gli Enti Locali della Regione Marche.



fusione, al quale i Comuni possono attingere per 10 anni. Il fondo regionale per le fusioni di comuni ha avuto un ammontare di circa 250.000 euro negli ultimi anni.

É attualmente allo studio l'ipotesi di costituire un fondo regionale annuale per le Unioni di Comuni, aggiuntivo al fondo Ministeriale. In attesa di ciò, con DGR n. 827 del 17/7/2017 è stata adottata una proposta di Legge Regionale, approvata con L.R. 24/2017, in materia di variazione di bilancio che prevede, all'articolo 5, lo stanziamento di un fondo regionale straordinario pari ad euro 250.000, da destinare alle unioni di comuni non montane corrispondenti alla dimensione territoriale omogenea ottimale prevista dal programma di riordino territoriale, in proporzione diretta al numero di funzioni fondamentali gestite, alla data di pubblicazione del bando, per conto di tutti i Comuni.

L'obiettivo della norma è incentivare le Unioni di Comuni esistenti alla data di pubblicazione del bando (non ancora pubblicato), corrispondenti all'Ambito Territoriale Sociale, che non siano di facciata, non siano costituite al solo fine di ottenere contributi o siano nate per mantenere i centri di spesa e le apicalità esistenti e che quindi possano subentrare in funzioni di area vasta.