



Unione dei comuni di Bientina, Buti, Calcinaia, Capannoli, Casciana Terme,  
Chianni, Crespina, Lajatico, Lari, Palaia, Peccioli, Ponsacco,  
Pontedera, Santa Maria a Monte e Terricciola

ZONA VALDERA  
Provincia di Pisa

## **L'UNIONE DEI COMUNI DELLA VALDERA**

# **Una proposta per la gestione integrata del territorio**

***Novembre 2010***

# L'UNIONE DEI COMUNI DELLA VALDERA

Una proposta per la gestione integrata del territorio

## INDICE

PRESENTAZIONE

INTRODUZIONE

### 1. LO SCENARIO ECONOMICO, AMBIENTALE E SOCIO-POLITICO

1.1. Il passaggio a nuovi paradigmi economici

1.2. La questione ambientale

1.3. La coesione sociale

1.4. Il ruolo dei comuni e delle comunità locali

1.5. La Valdera nella storia locale

### 2. L'UNIONE: UNA NUOVA FORMA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

2.1. Il valore dell'integrazione politica e territoriale

2.2. L'Unione: un organismo basato sulla partecipazione

2.3. L'architettura istituzionale ed organizzativa

2.4. Le tecnologie di informazione e comunicazione e la delocalizzazione dei procedimenti amministrativi

### 3. IL MODELLO DELLA VALDERA

3.1. Le centrali di back office e la rete di sportelli sul territorio

3.2. Gli obiettivi di sistema

3.3. La partecipazione

3.4. La struttura e gli indirizzi organizzativi

3.5. Le nuove funzioni strategiche ed i servizi guida

### 4. LA PROSPETTIVA FUTURA

4.1. La transizione: punti di forza e di debolezza

4.2. Il sistema integrato Unione – Comuni

4.3. L'integrazione dei servizi generali

4.4. Il sistema locale allargato

-----

## PRESENTAZIONE

*Non esisterebbe vento favorevole  
per il marinaio che non sapesse dove andare*

La pubblicazione di questo lavoro informativo dello stato dell'arte dell'Unione dei comuni della Valdera porta con sé il dichiarato scopo di costituire la bussola di riferimento, o almeno, più sommamente, la rosa dei venti, di una navigazione che parte da lontano ed aspira a condurre la "nostra Valdera" all'approdo di un porto tanto ambizioso quanto necessario.

La stella polare che l'Unione dei Comuni è tenuta a perseguire nel suo divenire è ben rappresentata dai caratteri genetici che ammantano il suo Statuto ed atto Costitutivo: essere il laboratorio privilegiato di un sistema di governance territoriale integrata capace di proporre strategie, soluzioni e scenari "sostenibili" alla collettività amministrata, che ormai pacificamente identifica nel concetto geopolitico di Valdera lo spazio fisico, economico e sociale in cui vivere ed operare.

Tutto nasce e deve nutrirsi dalla consapevolezza in capo alle componenti politiche e tecniche dei 15 Comuni afferenti a questo territorio che, fuori dalle stanze delle istituzioni, c'è una società civile che viaggia a velocità doppia o tripla rispetto alle rigide dinamiche delle strutture pubbliche di questo sistema Paese, una società che deve confrontarsi con i cambiamenti strutturali ed etici della globalizzazione e che ha sempre più bisogno di risposte articolate e servizi diversificati; solo le politiche integrate di area, la messa in rete dei servizi, delle competenze, delle professionalità, la condivisione politica ed amministrativa del cambiamento possono costituire un salvagente nel breve periodo ed un motore straordinario medio tempore.

Proprio dalla convinzione 'filosofica' che solo un governo locale efficace costituisce lo strumento per agganciarsi allo sviluppo sostenibile di un mondo sempre più interconnesso e competitivo, parte la riflessione che questo lavoro sull'Unione della Valdera debba servire a tutti gli stakeholders perché si abbia chiara la rotta, l'approdo finale e tutte le perturbazioni meteo che ci sono e che non potranno non esserci. Molte difficoltà legate alla transizione ed alle aspettative più esigenti sull'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa della Valdera sono nel dettaglio illustrate nelle considerazioni che seguono ma fondamentale deve rimanere la convinzione di tutte le persone in gioco che solo una visione strategica e di medio-lungo termine riuscirà a rendere chiaro e attrattivo il percorso intrapreso; solo la determinazione dell'azione politica degli amministratori coinvolti riuscirà a far prevalere gli obiettivi generali di una Valdera costruita sui pilastri della doppia cittadinanza e della sussidiarietà/solidarietà rispetto alle oggettive e contingenti difficoltà.

Nella crisi generalizzata di economie e valori che sta stringendo la società moderna, i governi locali dei quindici comuni della Valdera devono attrezzarsi per "la singolar tenzone", con un approccio attivo e positivo, non lasciandosi tentare da pulsioni difensive ed attendiste.

Molte cose sono state fatte e molte ancora attendono d'esser compiute; l'Unione Valdera dovrà essere un affresco in cui ciascuno dei quindici "campanili" trovi naturale collocazione.

L'impegno, le competenze e la volontà sono frecce formidabili al nostro arco; la fatica del lavoro politico quotidiano sarà premiata dai risultati che verranno. Chiuderei con l'immagine del famoso "cubo di Rubik": a partire da un ordine casuale, abbiamo oggi il metodo, le conoscenze e gli strumenti per portare ad unità ed armonia i suoi sei lati colorati.

IL PRESIDENTE Filippo Faticcioni

## INTRODUZIONE

Vi sono molteplici ragioni, nel momento e nel contesto storico in cui stiamo vivendo, per ritenere che, entro un breve lasso di tempo, la società che conosciamo andrà incontro a profonde modifiche strutturali.

Occorre quindi che le istituzioni e le comunità locali si organizzino per far fronte a futuri scenari che, pur nelle diverse chiavi di lettura e proiezioni possibili, presentano problematiche nuove e tipiche di un cambiamento epocale.

L'Unione di comuni, che altro non è se non una forma di associazione dal basso tra le realtà istituzionali di base più vicine al cittadino (i comuni), può essere vista come una nuova struttura con cui far meglio fronte alla difficile sfida che attende tutta la società contemporanea.

Questa pubblicazione vuole rilanciare il progetto di costruzione di una unione di comuni nella Valdera, in atto dall'ottobre 2008, ed in questo senso è rivolta in particolare agli addetti ai lavori: agli enti pubblici e privati della nostra zona, ai dipendenti dei comuni aderenti all'Unione, alle persone che si interrogano sul ruolo ed il funzionamento della Pubblica Amministrazione locale.

John Kotter, nel suo best seller "Leading Change", sostiene che, nell'ambito di un'azienda, non è possibile mettere in atto un profondo cambiamento senza che venga adeguatamente sviluppata e comunicata la visione che è alla base del cambiamento stesso. E' per questo che è necessario comunicare le ragioni per le quali l'Unione Valdera<sup>1</sup> rappresenta una scommessa decisiva per il futuro del nostro territorio.

L'argomento è, per quanto possibile, trattato in modo semplice, con ampio ricorso a note esplicative, probabilmente superflue per gli operatori del settore, ma utili per la lettura da parte dei cittadini interessati. Le considerazioni sviluppate sono il frutto dell'esperienza di questi primi anni di lavoro e sono state redatte nei ritagli di tempo delle tante e complesse attività svolte in questi due anni; ci scusiamo fin d'ora con i lettori per lo stile frammentario che in parte ne risulta.

-----  
Il lavoro inizia evidenziando alcune delle questioni cruciali del nostro tempo; si tratta di una disamina sommaria ma propedeutica allo sviluppo dei temi successivi, in quanto sono proprio i fenomeni delineati che fanno presagire

---

<sup>1</sup> L'Unione della Valdera, la prima costituita nella regione Toscana il 30 ottobre 2008, è costituita da tutti i comuni appartenenti all'omonima zona socio-sanitaria: Bientina, Buti, Calcinaia, Capannoli, Casciana Terme, Chianni, Crespina, Lajatico, Lari, Palaia, Peccioli, Ponsacco, Pontedera, S. Maria a Monte e Terricciola. Con i suoi 15 comuni, 120.000 abitanti e 648 Kmq. di territorio, è la seconda Unione a livello nazionale per dimensione demografica.

grandi cambiamenti nel nostro modo di vivere e rendono ancor più attuali nuove forme di organizzazione delle comunità locali.

Nel secondo capitolo vengono delineati gli elementi che rendono l'unione, che è un ente locale costituito da più comuni per gestire insieme servizi e funzioni, una soluzione istituzionale idonea per governare una società complessa come quella attuale; vengono esposte le condizioni e opportunità che permettono di integrare un'articolazione amministrativa comunque distribuita sul territorio entro un'unica struttura organizzativa.

Nel terzo capitolo viene presa in esame l'esperienza condotta nell'ultimo biennio dall'Unione Valdera, la prima unione di comuni autonomamente costituitasi nella regione Toscana, cercando di individuare le caratteristiche salienti del modello organizzativo adottato e riportando brevemente gli obiettivi e i contenuti delle principali azioni poste in essere per dare un assetto compiuto alla nuova istituzione.

Nel quarto, infine, lo sguardo viene spinto più lontano, per esporre le prospettive future dell'Unione e del suo rapporto con i comuni della Valdera, fino a prospettare la nascita di un vero e proprio sistema territoriale.

## CAPITOLO 1 – LO SCENARIO ECONOMICO, AMBIENTALE E SOCIO-POLITICO

### 1.1 IL PASSAGGIO A NUOVI PARADIGMI ECONOMICI

Vi sono alcuni processi, già in atto e all'attenzione dei governi e dell'opinione pubblica internazionale, che produrranno in tempi relativamente brevi un cambiamento sostanziale del nostro mondo attuale.

L'esaurimento delle risorse energetiche non rinnovabili<sup>2</sup>, il riscaldamento globale e le altre criticità ambientali emergenti, congiunte alla crescita economica e demografica dei grandi stati asiatici come l'India e la Cina, la pressione migratoria dal Sud al Nord del mondo, con le problematiche di convivenza e integrazione che ne derivano, pongono l'umanità di fronte a scenari critici, con minori risorse a disposizione e prossimità ad alcune soglie di sostenibilità ambientale<sup>3</sup>.

La teoria economica neoclassica, a cui tutti i principali economisti hanno fatto riferimento per le analisi nel XX secolo, ha utilizzato, com'è logico aspettarsi in base allo sviluppo della disciplina all'epoca, un approccio riduzionistico e non sistemico<sup>4</sup>, assumendo la perfetta sostituibilità fra risorse naturali e capitale fabbricato dall'uomo. Oggi sappiamo che questa assunzione viola i principi della termodinamica: i modelli più recenti mettono in luce che ciò che chiamiamo produzione è in realtà la trasformazione di risorse in prodotti dotati di utilità e in prodotti di scarto<sup>5</sup>. Lavoro e capitale sono agenti di

---

<sup>2</sup> Vi sono previsioni divergenti circa il cosiddetto picco petrolifero, cioè il momento in cui sarà raggiunta la capacità massima di produzione del greggio; comunque tutti gli studi posizionano il picco tra gli ultimi anni del presente decennio e i prossimi 5-10 anni.

<sup>3</sup> Un team internazionale di scienziati, guidato da Johan Rockstrom dello Stockholm Resilience Center e comprendente ricercatori europei, americani e australiani, ha recentemente valutato che l'umanità è prossima alla soglia critica per una serie di processi ambientali che incidono sulla capacità del pianeta di sostenere la vita umana; si tratta del cambiamento climatico, perdita di biodiversità, inquinamento da azoto e fosforo, riduzione dell'ozono della stratosfera, acidificazione degli oceani, consumo globale di acqua dolce, uso globale del suolo, inquinamento da aerosol atmosferico e inquinamento chimico globale.

<sup>4</sup> L'approccio riduzionistico trova in Cartesio il suo più chiaro enunciato: i fenomeni complessi possono sempre essere interpretati riconducendoli ai loro elementi di base e considerando i meccanismi attraverso i quali questi interagiscono. E' il cosiddetto paradigma meccanicistico, basato su analisi lineari, del tipo causa-effetto, cui oggi si contrappone l'approccio sistemico o organicistico, basato sulla circolarità e interdipendenza delle relazioni tra fenomeni, che è in grado di spiegare meglio la realtà complessa in cui viviamo.

<sup>5</sup> Tra i principali teorici di una diversa impostazione economica vi è l'economista rumeno Nicholas Georgescu-Roegen che sostiene che qualsiasi scienza che si occupi del futuro dell'uomo, come la scienza economica, deve tener conto della ineluttabilità delle leggi della fisica ed in particolare del secondo principio della termodinamica, secondo il quale alla fine di ogni processo la qualità dell'energia (cioè la possibilità che l'energia possa essere ancora utilizzata da qualcun altro) è sempre peggiore rispetto all'inizio. Qualsiasi processo economico che produce merci materiali diminuisce la disponibilità di energia nel futuro e quindi la possibilità futura di produrre altre merci e cose materiali. Inoltre, nel processo economico, anche la materia si degrada, ovvero diminuisce tendenzialmente la sua possibilità di essere usata in future attività economiche: una volta disperse nell'ambiente le materie prime precedentemente

trasformazione, mentre risorse e materiale sono ciò che viene trasformato; l'errore in cui sono occorsi gli economisti neoclassici deriva dall'aver indebitamente esteso agli  $n$  fattori della produzione quel principio di sostituibilità che vale solamente tra lavoro e capitale (tra l'altro con evidenti ripercussioni sociali: automatizzare i processi produttivi comporta l'espulsione dal mondo del lavoro di molti addetti). In un mondo fisicamente limitato, in cui materia ed energia sono sottoposte ad un irreversibile processo di degradazione da uno stato utilizzabile ad uno inutilizzabile, presupporre la 'non sazietà' del consumatore significa postulare le condizioni della propria autodistruzione come specie.

E' pur vero, come alcuni esperti sottolineano, che i consumi *per unità di prodotto* di numerose risorse e materie sono effettivamente diminuiti nei paesi avanzati, ma i consumi assoluti continuano ad aumentare, sotto la pressione di un sistema economico fondato e trainato proprio dalla crescita dei consumi.

L'argine alla crescita dei consumi era stato individuato proprio nel recupero di efficienza nei processi di produzione, vale a dire nel minor utilizzo di materie prime ed energia per produrre la medesima quantità di prodotto, grazie al progresso continuo della tecnologia. Tutta la razionalità occidentale è ispirata al principio ed alla prassi dell'efficienza. Minori costi, quindi maggiori profitti, maggiori investimenti in tecnologia, quindi ancora maggiore efficienza. Questo processo, accelerato dalla globalizzazione dei mercati, produce però un'emergenza sul piano distributivo: la progressiva concentrazione del progresso tecnologico nei paesi occidentali e nelle mani di poche imprese transnazionali comporta l'emergere di una crescente ineguaglianza nella distribuzione del reddito, tra paesi e all'interno dei paesi. L'ineguale distribuzione dei redditi, tra l'altro, è funzionale ad una ulteriore riduzione dei costi per effetto della competizione nella domanda di lavoro e consente perciò di mantenere od accrescere ancora l'efficienza.

La dinamica descritta spiega per quali motivi nelle economie occidentali, nonostante un significativo aumento nei consumi di beni e servizi tradizionali, sia sempre più diffusa la percezione di una riduzione del benessere. Fattori quali la perdita di qualità ambientale, lo stress derivante da ritmi frenetici, la crescente insicurezza sociale fanno sì che, nonostante l'aumento dei flussi di beni e servizi che caratterizza le economie ricche, il benessere tenda a diminuire.

Gli epidemiologi britannici Richard Wilkinson e Kate Pickett hanno pubblicato un interessante volume intitolato "La misura dell'anima"<sup>6</sup> che registra lo straordinario paradosso delle società moderne: pur avendo raggiunto l'apice del progresso tecnico e materiale dell'umanità, non esiste in generale una vita di comunità degna di questo nome; inoltre, tutti i paesi in cui il reddito è

---

concentrate in giacimenti nel sottosuolo, queste possono essere reimpiegate nel ciclo economico solo in misura molto minore ed a prezzo di un alto dispendio di energia.

Da ciò deriva la necessità di ripensare radicalmente la scienza economica, rendendola capace di incorporare il principio dell'entropia e in generale i vincoli ecologici.

<sup>6</sup> Richard Wilkinson e Kate Pickett "La misura dell'anima" – Feltrinelli 2009

distribuito in modo più diseguale, mostrano sistematicamente risultati peggiori per una serie di indicatori sociali di benessere/malessere (mortalità infantile, disagio mentale, rendimento scolastico, obesità, omicidi, mobilità sociale, etc.).

Invece di rassegnarci all'idea di dover convivere con livelli di consumismo, individualismo e materialismo che vanificano qualsiasi tentativo di sviluppare sistemi economici sostenibili, dovremmo riconoscere che queste non sono espressioni immutabili della natura umana, ma riflettono piuttosto le caratteristiche della società in cui viviamo. La ricerca di indicatori alternativi al Prodotto Interno Lordo (PIL) che riescano a rilevare il reale benessere degli individui e delle comunità va certamente in questa direzione.

In condizioni non espansive, quali quelle a cui la specie umana si sta necessariamente approssimando, sono certamente i comportamenti cooperativi e non quelli competitivi a dare i migliori risultati<sup>7</sup>. Occorre, allora, spostare l'ago della bilancia dal consumismo egoistico motivato dalla competizione per lo status, che crea divisioni nella società, verso una società più integrata ed inclusiva. Affinché la società unisca le forze, le politiche devono essere considerate giuste e le disparità dei redditi devono essere ridotte; in ogni caso, la convivenza civile dipenderà sempre di più dalla capacità dei sistemi locali di essere comunità creative, adattabili e in grado di rispondere ai bisogni.

La Valdera intende muoversi in questa direzione.

## 1.2 LA QUESTIONE AMBIENTALE

*“Il degrado del pianeta sta subendo una forte ed imprevista accelerazione che costringe a prevedere conseguenze gravi per tutta la vita sulla terra, ma in particolare per la nostra specie, in termini ambientali, sociali ed economici, in tempi che si misurano su una scala di decenni e non, come si pensava, di secoli. Per la prima volta risulta chiaro da tutti i rapporti che i cambiamenti globali influiranno a brevissimo termine sulle economie e sulle condizioni sociali sia per la riduzione delle risorse non rinnovabili, che per le conseguenze del cambiamento climatico e in genere della drastica perdita in termini di servizi resi all'economia dagli ecosistemi; è anche ormai evidente che la nostra specie incide in modo determinante sul degrado del pianeta e che il rallentamento dello stesso non può che passare per una svolta radicale nei modelli economici fin qui vincenti<sup>8</sup>.”*

---

<sup>7</sup> La questione della finitezza delle risorse era rappresentata con una nota metafora: le condizioni economiche dell'epoca sono paragonate a quelle che governano la vita di una navicella spaziale, in contrapposizione a quelle che vigevano nel far west all'epoca dei primi pionieri americani. Questi ultimi non si preoccupano dell'uso delle risorse, né dei danni prodotti dai rifiuti, in quanto sia le risorse che lo spazio sono considerati illimitati. Al contrario dei pionieri, l'uomo sulla navicella spaziale sa che la sua esistenza dipende dalle possibilità di riciclare i materiali utilizzati e dall'uso moderato delle risorse disponibili. Allo stato attuale, l'umanità è più prossima alle condizioni del pilota della navicella spaziale che non a quella del cow-boy delle sterminate frontiere del far west.

<sup>8</sup> Conclusioni riportate nel documento della Regione Toscana “Strategie e politiche per lo sviluppo sostenibile della Toscana” - 2008

La maggior parte dei rapporti internazionali<sup>9</sup> evidenziano che le problematiche ambientali hanno assunto ormai un ruolo centrale nel dibattito e nell'agenda politica di questi primi anni del terzo millennio. L'incapacità (o l'impossibilità) di chiudere in forme ecologicamente sostenibili il ciclo dei rifiuti, l'utilizzo della risorsa idrica in misura superiore alla sua capacità di rigenerazione, la perdita di suolo utilizzabile a fini agricoli o come riserva ecologica, la riduzione progressiva di bio-diversità, il riscaldamento globale e i fenomeni che esso induce proiettano dinanzi a noi la necessità di sostanziali modifiche ai nostri stili di vita.

Anche l'agricoltura 'convenzionale' del XX secolo ha gravemente degradato gli ecosistemi con cui è venuta in contatto, oltre ad assorbire circa il 20% della produzione energetica mondiale ed a risultare nei fatti dipendente dai combustibili fossili e dal petrolio. Le monoculture impiantate nei paesi meno sviluppati per l'esportazione verso mercati lontani sconvolgono le economie e gli equilibri sociali delle comunità rurali, mentre la fertilità del suolo è in diminuzione a causa dell'erosione, della compattazione e della distruzione della materia organica, causata principalmente dalle colture intensive; in molti contesti, risultano depauperate e inquinate le risorse idriche. L'insostenibilità dell'attuale modello dominante di agricoltura può essere letta anche nella colonizzazione di terre, messa in atto soprattutto da importanti stati asiatici (Cina, Corea); non essendo più sufficienti le coltivazioni autoctone per far fronte alle esigenze alimentari interne, vengono acquistati nuovi terreni lontano dai paesi di origine, particolarmente nel continente africano.

La questione ambientale richiede indiscutibilmente di essere governata su scala planetaria, ma rispetto ad essa assumono rilievo anche le scelte operate a livello locale: sviluppare la produzione diffusa di energie alternative, promuovere il risparmio e l'efficienza idrica ed energetica, realizzare strategie efficaci per la differenziazione e la riduzione dei rifiuti, contenere la cementificazione dei suoli e valorizzare le aree a verde pubblico, promuovere un'agricoltura sostenibile rappresentano obiettivi decisivi per la futura qualità della vita sul nostro territorio.

Occorre quindi una nuova attenzione per quelli che vengono definiti 'beni comuni', beni cioè di alto valore collettivo, essenziali per una buona qualità della vita o per la vita stessa. I beni comuni sono risorse per lo più disponibili in natura e di norma necessariamente condivisi (come l'aria, l'acqua, i fiumi, etc.), che incarnano un sistema di relazioni sociali fondate sulla cooperazione e sulla dipendenza reciproca<sup>10</sup>, quindi poco adattabili ad una logica proprietaria, tanto pubblica quanto privata.

---

<sup>9</sup> Si vedano, tra i principali rapporti commissionati dall'ONU e dalle principali organizzazioni internazionali, il Millennium ecosystem assessment (2005), il rapporto Stern (2006) ed il IV rapporto del Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) del 2007 (il V rapporto è previsto per la fine di questo anno)

<sup>10</sup> Nella storia recente alcuni beni comuni sono stati privatizzati per incrementarne la produttività o favorire gli investimenti necessari da parte dei detentori di capitale, sottraendo al controllo comunitario un patrimonio essenziale alla vita.

La capacità di gestione di queste risorse sarà presto decisiva per il futuro delle comunità locali.

### 1.3 LA COESIONE SOCIALE

La tenuta e il buon andamento di una società dipendono in misura significativa dalla sua coesione e dalla capacità di mobilitare tutte le componenti interne, evitando che si rivolgano l'una contro l'altra. La società moderna registra invece, oltre alle crescenti disparità nella distribuzione dei redditi, una scarsa mobilità sociale<sup>11</sup>, particolarmente rilevante in un contesto culturale che collega lo status sociale al possesso di beni materiali. L'opportunità per una persona di migliorare le proprie condizioni di vita, che è uno dei fattori alla base di una vera democrazia, si sta sempre più dimostrando una proposizione teorica, verificabile in concreto per un ridotto numero di casi. Il "sogno americano", cioè la speranza, condivisa da molti statunitensi nella seconda metà del secolo scorso, che attraverso il duro lavoro, il coraggio e la determinazione sia possibile raggiungere un migliore tenore di vita si sta trasformando in un miraggio.

Un'altro problema riscontrabile nella convivenza moderna è la perdita del senso di comunità che ha caratterizzato la società umana per lunghi tratti della propria esistenza. L'individualismo e la competitività esasperata, lo smarrimento di valori comuni radicati nel pensiero e nell'agire, insieme al bisogno di conformismo per sentirsi 'come gli altri', dà vita a quella che è stata definita "la società liquida", priva di riferimenti certi e stabili e di relazioni solidali. Secondo l'analisi di Bauman<sup>12</sup>, la dissoluzione dei legami sociali tipica delle società moderne, oltre a spiegare una parte significativa della perdita di benessere che si registra in queste società a partire dalla metà degli anni '70, offre una prima chiave interpretativa del perché, nonostante il depauperamento dell'ambiente e le forti e crescenti ineguaglianze sul piano economico e sociale, queste società si mostrino, anche nel contesto della crisi, così poco reattive. Anche laddove prendono forma movimenti di contrapposizione a decisioni provenienti 'da lontano', mancano spesso proposte alternative e prevalgono tra le persone atteggiamenti difensivi rispetto a ciò che va ad incidere sulla propria sfera privata, dando origine a quella che è stata definita la sindrome Nimby<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Il grado di mobilità sociale indica il livello di flessibilità nella stratificazione di una società, cioè il grado di difficoltà (o di facilità) con cui è possibile passare da uno strato sociale ad un altro.

<sup>12</sup> Zygmunt Bauman è un sociologo e filosofo polacco di origine ebrea, nato nel 1925 e tuttora vivente, autore di vari volumi sul tema della 'società liquida'

<sup>13</sup> La parola NIMBY (acronimo inglese per *Not In My Back Yard*, letteralmente "Non nel mio cortile") vuole rappresentare l'atteggiamento consistente nel riconoscere come possibili determinati interventi ma, contemporaneamente, nel non volerli nelle vicinanze della propria abitazione. Ad esso è stato recentemente contrapposto lo slogan PIMBY (Please in my back yard - "Per favore nel mio giardino"), nome di un'associazione nata dall'esigenza di favorire il dibattito sugli investimenti in infrastrutture nel nostro Paese, promuovendo un dialogo tra le Amministrazioni e la cittadinanza.

Un ulteriore elemento incidente sulla dimensione sociale sono i flussi migratori e le connesse problematiche di integrazione. E' ragionevole ritenere che il fenomeno delle migrazioni dai paesi poveri verso i paesi più sviluppati continuerà nei prossimi anni, in rapporto agli squilibri economici ed al loro andamento nel tempo, nonché alle politiche nazionali ed internazionali che verranno intraprese. La qualità della vita sui territori sarà fortemente correlata alla capacità di far fronte con intelligenza a queste dinamiche.

Le problematiche tratteggiate possono essere fronteggiate con maggiore efficacia nella misura in cui si è in grado di attivare a fondo la comunità locale, evitando per questa via fenomeni di disgregazione sociale o di rottura degli equilibri comunitari. Una gestione efficace e di lungo periodo degli aspetti sociali emergenti, distinti ma spesso interconnessi, richiede il passaggio dalla dimensione del government, inteso come definizione unilaterale e prescrittiva degli obiettivi da parte dell'amministrazione locale, al modello della governance, intesa come regolazione negoziale degli interessi in gioco: il passaggio, cioè, dalla dimensione della "regolamentazione" a quella della "regolazione", con il coinvolgimento attivo dei cittadini destinatari delle politiche. Occorre, per dirla in altri termini, sviluppare il capitale sociale disponibile, cioè l'insieme delle relazioni interpersonali formali ed informali essenziali per il funzionamento di società complesse.

Allora, ciò che oggi costituisce un problema, potrà forse diventare una risorsa domani.

#### **1.4 IL RUOLO DEI COMUNI E DELLE COMUNITA' LOCALI**

La situazione degli enti locali, in generale ed anche nella nostra zona, si caratterizza tutt'oggi per la presenza di comuni medio-piccoli<sup>14</sup>, con difficoltà di specializzazione adeguata degli addetti, servizi interni di supporto non dimensionati in scala operativa efficiente, difficoltà di reciproco coordinamento territoriale e funzionale<sup>15</sup>. Vincolati dalla loro piccola dimensione, le organizzazioni comunali sono 'costrette' alla routine, ad assicurare cioè nel miglior modo possibile i servizi essenziali di propria competenza, senza possibilità di 'guardare' adeguatamente al futuro ed alle sfide che ci attendono. Di fronte a questa realtà, in una fase contingente in cui si avverte la scarsità di risorse finanziarie disponibili, si registra nel paese una richiesta crescente di semplificazione e razionalizzazione delle organizzazioni amministrative, in sostanza una richiesta di utilizzare con maggiore efficienza ed efficacia le

---

14 I comuni in Italia sono 8.101, il 70% dei quali non supera i 5.000 abitanti

15 Svolgendo le stesse funzioni su territori contigui, risulta evidente che alcune scelte/attività comunali potrebbero risultare più efficaci se adeguatamente coordinate con i 'vicini'. Una dimensione minimamente efficiente, secondo gli studi fatti dal Ministero dell'Interno, si colloca intorno alla soglia dei 10.000 abitanti, che è la dimensione individuata anche dalla normativa come livello minimo di aggregazione per le nuove forme associate.

risorse in ambito pubblico. Tale istanza ha spinto la regione Toscana a dar vita, nel quadro delle proprie competenze, ad un assetto normativo e finanziario teso a favorire lo sviluppo di forme associate adeguatamente strutturate, sulla base di un processo di concertazione con gli enti locali interessati; il sistema paese nel suo complesso non ha però ancora elaborato una risposta compiuta e coordinata, anche se sono all'ordine del giorno proposte e disposizioni tese a semplificare il quadro e l'articolazione della pubblica amministrazione a tutti i livelli<sup>16</sup>.

La società moderna è infatti caratterizzata da una crescente complessità e interdipendenza dei fenomeni, condizione che richiede a sua volta organizzazioni strutturate e specializzate, in grado di governare questa complessità. Il miglior assetto istituzionale possibile è proprio quello che riflette la complessità sociale attuale, in modo che il gioco degli interessi trovi rispondenza nel sistema di governo, evitando così che le istituzioni siano delegittimate rispetto alla società. La dimensione ottimale dell'integrazione tra enti locali può evidentemente variare in rapporto ai servizi di volta in volta considerati, in rapporto alle soglie di efficienza tecnica degli impianti e dei processi di lavorazione; è chiaro, peraltro, che solo una dimensione sufficientemente ampia può consentire un governo razionale del territorio e delle esigenze della comunità.

E' proprio la recente globalizzazione, cioè la crescita progressiva e inesorabile delle relazioni e degli scambi a livello mondiale, particolarmente significativa in ambito economico anche per la rilevanza assunta dai grandi gruppi multinazionali, a rendere decisamente importante la dimensione del 'locale'<sup>17</sup>. Il livello locale può contrastare, entro certi limiti, l'omologazione indotta dalla globalizzazione delle produzioni e provare a riequilibrare le spinte divaricanti provenienti da un sistema economico con poche radici sul territorio, valorizzando l'appartenenza ad una comunità e i principi ad essa correlati di solidarietà e di prossimità, con un'attenzione specifica per l'ambiente che in cui viviamo.

A partire dal World Social Forum di Porto Alegre del 2002, in cui fu presentata per la prima volta, la *Carta del Nuovo Municipio* ha avviato in Italia un processo di riconoscimento - da parte di molti ricercatori, istituzioni locali e associazioni - della reale possibilità di una via alternativa della democrazia che le consenta di rimettere in gioco e valorizzare quanto, del patrimonio sociale, culturale e territoriale delle comunità locali, rischia di venire sommerso dalla montante marea della globalizzazione dirigista e affaristica. Per favorire questo processo, passando dalla condivisione di orientamenti alla loro

---

<sup>16</sup> Basti pensare alle proposte provenienti da più parti politiche, ancorché spesso non concretizzate, tese a ridurre il numero di parlamentari e dei consiglieri degli enti locali, a eliminare organismi intermedi (province, comunità montane, ATO, consorzi tra enti locali).

<sup>17</sup> Si è recentemente diffuso anche il termine 'glocalizzazione', a significare proprio l'importanza di comprendere la dimensione globale per rinforzare conseguentemente la resilienza dei sistemi locali ("pensare globalmente e agire localmente").

traduzione in politiche territoriali e sociali, l'8 Novembre del 2003 si è costituita la Rete del Nuovo Municipio nel tentativo di convogliare, in una forma associativa stabile, le istanze di rinnovamento ed allargamento delle dinamiche per assumere decisioni provenienti dai diversi settori della società civile, dagli ambiti istituzionali più sensibili al tema dell'ascolto assiduo dei rappresentati, da studiosi e ricercatori attivi intorno alle problematiche dell'empowerment delle comunità locali nel governo del territorio.

“(...) Lo sviluppo locale deve costruire reti alternative alle reti lunghe della società globalizzata, fondate sulla valorizzazione delle differenze e specificità locali, di cooperazione non gerarchica e non strumentale (...) La promozione, da parte del nuovo municipio, di economie locali che mettano in valore i beni territoriali e ambientali comuni, che tendano a chiudere i cicli dell’ambiente e della società locale, che sviluppino tecnologie e filiere produttive appropriate al luogo e alle sue risorse, può generare sicurezza comunitaria senza città blindate e relazioni improntate allo scambio solidale.”<sup>18</sup>

La transizione da un sistema economico e sociale ad uno nuovo è appena cominciata, senza che sia visibile una prospettiva ben definita verso cui indirizzarsi. Disporre di un sistema di governo locale adeguato (nella dimensione, capacità operativa e prossimità alle persone) rappresenta un elemento decisivo per sottrarsi almeno in parte a decisioni (o indecisioni) provenienti da luoghi lontani e orientare consapevolmente il proprio destino di comunità.

-----

---

<sup>18</sup> Il mercato globale usa il territorio dei vari paesi e delle diverse aree geografiche come uno spazio economico unico; in questo spazio le risorse locali sono beni da trasformare in prodotti di mercato e di cui promuovere il consumo, senza attenzione alla sostenibilità ambientale e sociale dei processi di produzione. I territori e le loro "qualità specifiche" - le diversità ambientali, di cultura, di capitale sociale - sono dunque "messi al lavoro" in questo processo globale che però troppo spesso li consuma senza riprodurli, toglie loro valore innescando processi di distruzione delle risorse e delle differenze locali. La Rete del Nuovo Municipio è un'associazione senza fini di lucro costituita fra amministratori locali, esponenti del mondo associativo di base e ricercatori, tutti già attivi intorno alle tematiche della democrazia partecipativa e delle nuove forme di cittadinanza contenute nella Carta del Nuovo Municipio. L'idea è quella di collegare in una struttura operativa stabile le iniziative puntiformi già in atto sul territorio nazionale, per conferire loro una forte valenza propositiva ed anticipatrice del nuovo orizzonte strategico di sviluppo locale autosostenibile disegnato dalla Carta. La struttura a rete è stata scelta per le sue potenzialità comunicative ed operative, che dovrebbero consentire una rapida diffusione ed un'efficiente accumulazione del "sapere partecipativo" che, in via definitiva, rappresenta il suo unico patrimonio; un patrimonio di natura estremamente mobile e perennemente in via di costruzione e ridiscussione da parte di tutti gli afferenti alla Rete

## CAPITOLO 2 - L'UNIONE COME SOLUZIONE ISTITUZIONALE

### 2.1 IL VALORE DELL'INTEGRAZIONE POLITICA E TERRITORIALE

La crescente complessità e specializzazione della società moderna ha richiesto una progressiva articolazione anche della Pubblica Amministrazione, con separazione di competenze sia su base territoriale che funzionale. Parallelamente, però, la ricerca di livelli adeguati di coerenza e di efficacia delle politiche rende sempre più necessario ricomporre i diversi interessi portati avanti da settori distinti dell'apparato pubblico.

L'Unione rappresenta un modello istituzionale che, nell'impostazione individuata nella zona Valdera (esposta nel terzo capitolo), permette di mantenere una visione unitaria delle problematiche, sia dal punto di vista delle politiche che dei territori.

Oggi, in una società in cui si sono ormai affermati i principi di sussidiarietà<sup>19</sup> e decentramento, il miglior assetto istituzionale possibile è quello che riflette la complessità sociale sottostante, in modo che il gioco degli interessi si svolga all'interno del quadro di governo locale, evitando che le istituzioni siano delegittimate rispetto alla società.

Una Unione dei comuni rafforza questa impostazione moderna, non riducendo ma integrando in unico contenitore organizzativo i molteplici interessi in gioco a livello di area. Ad un livello sovracomunale<sup>20</sup>, infatti, è possibile confrontarsi con realtà produttive ed associative che hanno anch'esse basi di riferimento più ampie, con maggiore ampiezza e utilità del confronto stesso<sup>21</sup>.

Costituire una Unione di comuni su un territorio significa anche riconoscere l'identità storica e sociale che quello stesso territorio esprime e consolidarla attraverso uno speculare assetto istituzionale; inoltre, un governo politico<sup>22</sup> che amministra un'area vasta e tuttavia è ancora relativamente prossimo alle persone che vivono quella stessa area, assume un valore strategico. Non si tratta soltanto di attribuire una più elevata capacità negoziale e maggior peso politico agli interessi dell'area rappresentata, allorché questi entrino in gioco, ma di istituire un livello di governo territoriale che sia in grado di gestire con efficacia le nuove sfide all'orizzonte.

---

<sup>19</sup> Il principio di sussidiarietà prevede che le attività amministrative siano svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (i comuni)

<sup>20</sup> In Italia esistono comuni piccolissimi (nell'ordine dei 100 abitanti) e comuni vastissimi, come Roma o Milano; il riferimento che qui si fa ai comuni in senso generale è riferito alla dimensione media riscontrabile, che è comunque orientata verso il piccolo (oltre l'80 % dei comuni, che complessivamente sono più di 8.000, ha meno di 5.000 abitanti).

<sup>21</sup> Le organizzazioni sindacali, di categoria, le istituzioni scolastiche, sanitarie, gli organi decentrati dello Stato e della Regione, fanno tutti riferimento ad aree sovracomunali.

<sup>22</sup> La prima definizione di "politica" (dal greco πολιτικός, *politikós*) risale ad Aristotele ed è legata al termine "polis", che in greco significa la città, la comunità dei cittadini; politica, secondo il filosofo ateniese, significava l'amministrazione della "polis" per il bene di tutti, la determinazione di uno spazio pubblico al quale tutti i cittadini partecipano. (da *Wikipedia*, 2010)

Le problematiche tratteggiate nel primo capitolo non possono infatti essere affrontate per proprio conto da enti locali di piccola e media dimensione. In molti casi, la responsabilità gestionale e amministrativa di processi di rilievo strategico, come la gestione delle acque, dei rifiuti, dello sviluppo agricolo, etc. è attribuita ad organismi la cui competenza si estende su aree vaste; tuttavia, trattandosi di questioni essenziali per il futuro e la qualità della vita, è fondamentale che le comunità locali siano adeguatamente rappresentate nei contesti all'interno dei quali vengono assunte le decisioni. Un comune, a differenza di un insieme di comuni organizzati o dei comuni di grande dimensione, non ha da solo peso sufficiente per incidere nei contesti allargati tipo ATO o LODE<sup>23</sup>, all'interno dei quali è comunque opportuno rivedere i sistemi di coordinamento e di influenza decisionale secondo logiche che premiano la partecipazione e le alleanze più estese.

E' utile che le politiche locali confluiscono nel contenitore dell'Unione secondo i principi di *sussidiarietà* e *adeguatezza*. Il principio di sussidiarietà prevede che le attività amministrative siano svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (i comuni); si parla di sussidiarietà verticale quando i bisogni dei cittadini sono soddisfatti dall'azione degli enti amministrativi pubblici e di sussidiarietà orizzontale quando tali bisogni sono soddisfatti dai cittadini stessi, anche in forma associata e/o volontaristica. Il principio di adeguatezza, nel campo del diritto amministrativo, stabilisce che l'entità organizzativa che è potenzialmente titolare di una potestà amministrativa, deve avere un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà. Dalla combinazione del principio di adeguatezza con il principio di sussidiarietà verticale si ricava che se l'ente territoriale a cui è affidata una funzione amministrativa, che per il principio della sussidiarietà dovrebbe essere quello più vicino al cittadino amministrato, non ha la struttura organizzativa adatta per rendere il servizio, questa funzione deve essere attribuita all'entità amministrativa territoriale superiore.

In questo senso l'Unione rappresenta lo strumento che le comunità territoriali possono mettere in campo per non essere private di importanti funzioni amministrative e di governo. Infatti, mentre l'Unione è una forma di agglomerazione istituzionale che nasce dal basso, attraverso la concertazione e l'integrazione di realtà comunali, la Provincia o altre forme di governo sovracomunale, pur se elettive, costituiscono in gran parte forme di decentramento dall'alto e sono quindi portatrici di interessi, certamente importanti e qualificati, che non hanno origine dal territorio ma dalle istituzioni e dalle istanze di ordine superiore.

---

<sup>23</sup> Il riferimento è agli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) acqua e rifiuti, al Livello Ottimale di Esercizio (LODE) per la gestione dell'edilizia popolare, agli altri ambiti di consultazione previsti dalle disposizioni regionali. Il Governo ha tra l'altro di recente abolito gli ATO, demandando alle Regioni una nuova regolazione della materia

Le politiche che vengono sviluppate a livello locale, sia pure in attuazione di indirizzi nazionali e/o regionali, quali le politiche educative e dell'istruzione, le politiche sociali, della salute, dello sviluppo, della difesa dell'ambiente, di programmazione sull'uso del territorio, dovrebbero essere governate a mezzo di un'unica struttura organizzativa, in modo che possa essere adeguatamente apprezzato il trade-off<sup>24</sup> delle diverse scelte possibili in una logica olistica e non settoriale. Oggi, "... affinché un determinato territorio nel suo complesso funzioni, sia competitivo, fornisca buoni servizi e buona qualità della vita ai propri cittadini (...) occorre che tutti i soggetti pubblici e privati che quel territorio esprime siano messi in stretta relazione tra loro, facciano cioè "sistema", quella che gli anglosassoni chiamano un'azione di governance: far muovere un territorio complessivamente, senza lasciare qualche sua parte indietro, verso determinati obiettivi di sviluppo condivisi"<sup>25</sup>.

## **2.2 L'UNIONE: UN ORGANISMO BASATO SULLA PARTECIPAZIONE**

Sotto il profilo dell'efficienza della produzione, la dimensione ottimale dell'integrazione tra enti locali può evidentemente variare in rapporto ai servizi di volta in volta considerati; è ormai chiaro, peraltro, che la dimensione corrispondente alla zona socio-sanitaria<sup>26</sup> (come nel caso della Valdera) è individuata dalla regione Toscana quale livello adeguato per l'implementazione delle principali politiche a livello locale, in quanto ritenuto l'ambito più esteso in cui i cittadini possono ancora riconoscersi come appartenenti ad un territorio comune, per effetto di servizi pubblici (ospedale, scuole superiori, uffici e trasporti) ed attività economiche riferibili a quella stessa area. Proprio da tale riconoscimento e identificazione scaturisce la possibilità di far partecipare la società civile, nelle sue diverse espressioni, alla definizione di posizioni unitarie sui temi maggiore rilievo, per quanto possibile.

Per l'Unione della Valdera potevano essere messe in campo anche soluzioni diverse, che privilegiassero ad esempio una maggiore compattezza rispetto all'ampiezza demografica e territoriale<sup>27</sup>. Si è scelto consapevolmente

---

<sup>24</sup> Un trade-off è una situazione che implica una scelta tra due o più alternative, in cui la perdita di valore di una costituisce un aumento di valore in un'altra. In alcuni paesi europei, come ad esempio la Danimarca, sono attribuite al livello comunale tutte le funzioni fondamentali per la vita della comunità locale, quali sanità, gestione rifiuti, acque, etc., ampliando per questa via le possibilità di scelta locale.

<sup>25</sup> Cfr. Paolo Carrozza - 2005

<sup>26</sup> Le zone socio-sanitarie in Toscana sono 32 e costituiscono, assieme e in collegamento con le Province, il livello locale di riferimento per la specificazione e attuazione degli indirizzi regionali. Pur senza realizzare le condizioni tipiche di un distretto industriale, le zone rappresentano comunque degli ambiti geograficamente e/o storicamente riconoscibili

<sup>27</sup> Sono state valutate anche ipotesi di costituire in livelli ottimali distinti l'area dell'Alta Valdera (comuni di Capannoli, Chianni, Lajatico, Palaia, Peccioli e Terricciola) e l'area industriale corrispondente all'ex Consorzio Sviluppo Valdera (comuni di Calcinaia, Lari, Ponsacco e Pontedera); queste od altre possibili soluzioni avrebbero comunque prodotto il disallineamento con il livello di aggregazione già riconosciuto dalla regione quale titolare delle programmazioni

di procedere con la soluzione forse più ambiziosa, ma più coerente con la storia di questo territorio, sicuramente l'unica in grado di attribuire ai comuni della zona un ruolo effettivo nella costruzione delle politiche locali. D'altra parte, se, come è logico, il livello ottimale di aggregazione per la gestione operativa varia in rapporto al servizio considerato<sup>28</sup>, è sempre possibile per un ente di maggiore dimensione organizzare la propria attività anche per sottoinsiemi, mentre non è possibile o comunque è molto più difficile il contrario.

L'Unione è una struttura che nasce per iniziativa dei comuni che insistono su un determinato territorio. Questa caratteristica di ente associativo per integrazione dal basso è fondamentale: è a partire da qui che si realizza il collegamento stabile tra l'Unione e gli enti locali che vi aderiscono. Mantenere costanti relazioni tra i comuni e l'Unione, sviluppando una significativa partecipazione delle componenti interne ai processi di formazione degli indirizzi programmatici, anche attraverso specifici organismi (si veda per questo il cap. 3), costituisce un elemento essenziale per avere poi il necessario supporto operativo dagli amministratori e operatori comunali in fase di attuazione.

In generale, l'Unione non si presenta quindi come un ente terzo cui delegare attività e funzioni, ma come 'casa comune' attraverso cui razionalizzare e coordinare le azioni di tutti i comuni e più in generale del sistema amministrativo locale. Con la nascita di una Unione, torna al territorio ed alle sue rappresentanze la possibilità di confrontarsi e decidere su politiche che assumono valore e significato soltanto a livello di area sovracomunale. Lo sviluppo economico, la promozione del turismo, le politiche educative, sociali, per la salute, la tutela ambientale, etc. hanno infatti senso se trattate ad un livello dimensionale adeguato, che possa attuare quanto elaborato a livello di indirizzo politico.

## **2.3 L'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE ED ORGANIZZATIVA**

L'Unione dei comuni è la forma associativa tra comuni maggiormente favorita dall'ordinamento. Sia la normativa nazionale che quella regionale le attribuiscono alcuni vantaggi rispetto ad altre soluzioni di integrazione amministrativa, tra cui si segnalano in particolare l'esenzione dal Patto di Stabilità interno, la concessione di più elevati contributi per i servizi e le funzioni svolte in forma associata, minori restrizioni allo sviluppo di nuove attività. Dal momento che la legge ha precluso la possibilità di ricorrere alla forma

---

in ambito locale, corrispondente alla Conferenza dei Sindaci dei 15 comuni oggi costituenti l'Unione.

<sup>28</sup> Il livello definibile come ottimale dipende molto dalla tecnologia e dal livello degli investimenti necessari; in ambiti dove prevale nettamente l'impiego di forza lavoro rispetto ai macchinari, come nella Pubblica Amministrazione, assume rilievo anche l'adeguatezza dimensionale in rapporto ai compiti da svolgere ed alla vicinanza ai centri decisionali, che rendono diverse le scale ottimali.

consortile per l'esercizio di funzioni associate, rimane ai comuni la possibilità (in alcuni casi l'obbligo<sup>29</sup>) di associarsi mediante lo strumento della convenzione; in quest'ultima ipotesi, però, gli uffici istituiti per operare per più comuni sono privi di personalità giuridica e sono sottoposti alle regole del comune presso il quale sono incardinati, che ne assume così il 'peso' e la direzione sostanziale.

Il legislatore lascia ampio spazio all'autonomia statutaria delle Unioni, per cui è possibile scegliere le soluzioni più adatte a ciascuna realtà: consiglieri eletti o nominati, organismi di collegamento con i comuni, etc.<sup>30</sup>. In ogni caso, si tratta di un ente fortemente rappresentativo del tessuto sociale su cui insiste, in quanto governato dai sindaci dei comuni che la compongono; la presenza di un Consiglio, sia pure configurabile in modalità diverse<sup>31</sup>, consente inoltre di coinvolgere le minoranze politiche nelle decisioni di rilievo che riguardano il territorio considerato.

L'Unione, in linea con le indicazioni del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, ha diverse valenze operative:

- a) costituisce un nuovo ente locale, titolato a disciplinare le funzioni ad esso attribuite anche attraverso una dialettica politica tra maggioranza e opposizione sviluppata all'interno del Consiglio<sup>32</sup>. Questo aspetto è rilevante in particolar modo per i piani e i programmi che la legge regionale assegna alla competenza delle zone; non essendovi organi rappresentativi di livello zonale, gli atti a cui occorre una valutazione ed un placet da parte di tutti i comuni dell'area (come succede per i piani sanitari, sociali e altri) sono predisposti da organi esecutivi politici, in cui sono presenti solo le forze di maggioranza, e portati in approvazione in tutti i Consigli comunali nella stessa identica versione, senza possibilità di una reale dialettica tra maggioranza e opposizione<sup>33</sup>;

---

<sup>29</sup> I comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti saranno tenuti a gestire i servizi fondamentali mediante le Unioni o in convenzione, ai sensi dell'art. 14, comma 28, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con la legge 30 luglio 2010, n. 122 recante: «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»

<sup>30</sup> L'art. 32 del D. Lgs. 267/2000 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali" prevede espressamente che "(...) Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'Unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze. (...) Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente".

<sup>31</sup> Il Testo Unico sull'Ordinamento degli enti locali lascia ampio spazio all'autonomia statutaria delle Unioni, per cui il Consiglio potrebbe avere una configurazione diversa da quella tipica dei comuni.

<sup>32</sup> "L'Unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni (comma 4 art. 32 T.U. D. Lgs. 267/2000)

<sup>33</sup> E' evidente che una variazione nel testo decisa a livello di singolo consiglio comunale dovrebbe essere nuovamente sottoposta a tutti gli altri (il testo finale degli accordi o programmi

- b) gestisce servizi e funzioni in forma unitaria nella zona considerata, sostituendosi o meglio integrandosi con i comuni nell'organizzazione operativa dei servizi;
- c) è organismo strumentale deputato a gestire, anche a diversi livelli di estensione territoriale, funzioni e servizi la cui responsabilità ultima rimane nei comuni<sup>34</sup>; in questo senso, si configura come una struttura di supporto alla gestione, in ambiti di servizio quali il personale, la statistica, i servizi informatici, la segreteria generale, la ragioneria ed in genere tutti i servizi interni per il funzionamento dell'organizzazione.

Nel modello funzionale delle Unioni, c'è un connotato distintivo che deve essere compreso: l'Unione non è un ente terzo a cui vengono trasferiti *una volta per sempre* le risorse e le competenze giuridiche per svolgere determinate funzioni o servizi prima svolti dai comuni, come avvenuto nei processi di trasferimento delle competenze realizzatisi nel campo della gestione dei rifiuti o delle reti idriche con l'avvento delle aziende speciali e delle SpA.

Costituire infatti un nuovo ente per gestire in forma autonoma e separata *alcuni* servizi e funzioni non genera un innalzamento della capacità operativa complessiva, ma un ulteriore intreccio di competenze e responsabilità potenzialmente in conflitto. L'Unione deve invece intersecare efficacemente la propria attività con quella dei comuni costituenti, fino a generare una migliore e più efficiente organizzazione dei servizi sul territorio, in quello che va a configurarsi come un sistema locale integrato. L'obiettivo è ambizioso ma può essere raggiunto, perché l'Unione è un ente governato da amministratori dei comuni, che opera per l'interesse dei comuni, con personale proveniente dai comuni, per cui non si dovrebbe registrare lo 'scollamento' verificatosi in tante esperienze di spin off<sup>35</sup> locale.

## **2.4 LE TECNOLOGIE DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE E LA DELOCALIZZAZIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI**

La società complessa moderna in cui oggi noi occidentali viviamo viene comunemente definita Società della Conoscenza. Il richiamo alla società della conoscenza deriva da una serie di cambiamenti in atto che individuano la capacità di apprendere, di accedere alle fonti di informazione ed alle moderne

---

comuni deve essere approvato in identica versione), con il rischio di innescare un processo iterativo senza termine.

<sup>34</sup> Nello svolgimento di funzioni cd. interne, come i servizi del personale, la segreteria per gli atti amministrativi, la ragioneria, etc. l'Unione assolve un ruolo assimilabile a quello di uno studio commerciale esterno, con i vantaggi dati dalla maggiore comprensione e confidenza con i meccanismi specifici propri del settore pubblico.

<sup>35</sup> Il termine spin off significa alla lettera 'derivato'; nel contesto economico si fa riferimento una unità organizzativa (per esempio un ufficio o una divisione) che faceva parte in origine di una certa società, ma che diviene indipendente. Il riferimento qui è alle società derivate dagli enti locali, la cui gestione assume spesso un carattere di eccessiva indipendenza dagli enti fondatori (spesso anche proprietari).

tecnologie di informazione e comunicazione come determinanti della capacità di successo di persone e organizzazioni.

A bene vedere, infatti, l'informazione ha oggi assunto sia la natura di merce, sia quella di vero e proprio fattore di produzione; in mancanza di informazione corretta, molti processi produttivi e di erogazione di servizi non possono essere portati a termine, proprio come se mancasse la manodopera o le attrezzature necessarie. Contestualmente, lo sviluppo dell'informatica e delle telecomunicazioni ha reso possibile trasferire dati, informazioni e know-how in qualsiasi parte del mondo, contribuendo in modo decisivo allo sviluppo del fenomeno conosciuto come de-localizzazione<sup>36</sup>. Mentre nell'attività privata i processi di de-localizzazione produttiva hanno risvolti in prevalenza negativa, alla ricerca di risparmi sul lato dei costi, la realtà della pubblica amministrazione è invece matura per attivare la composizione on-line del procedimento e quindi del provvedimento amministrativo, facendo interagire persone che operano in luoghi tra loro distanti, in direzione di uno snellimento procedurale e di un incremento di efficienza. Se le aziende private intendono principalmente la delocalizzazione come lo spostamento di parti del processo di produzione in paesi dove i costi del lavoro e ambientali sono più bassi, nella Pubblica Amministrazione la delocalizzazione implica la possibilità di una diversa organizzazione del lavoro, anche con riduzione dei costi, ma non per lo sfruttamento di più favorevoli condizioni ambientali, ma per effetto dell'incremento di produttività sia del fattore lavoro che degli impianti.

Anche l'idea di dar vita all'Unione, particolarmente in una dimensione ampia come quella della Valdera, si appoggia logicamente sui nuovi strumenti di informazione e comunicazione a distanza, che rendono possibile l'integrazione operativa senza dover ricorrere obbligatoriamente alla concentrazione fisica dei fattori di produzione e dei luoghi di erogazione dei servizi.

Vanno in questa direzione anche le recenti norme statali e regionali che danno impulso alla de-materializzazione degli atti amministrativi, mediante la quale la formazione di documenti rilevanti sotto il profilo giuridico si realizza senza altro supporto che quello informatico e/o telematico, con pieno valore tra le parti e verso i terzi. Perde cioè di rilievo la fisicità dell'atto amministrativo e, con essa, la sua allocazione in un ufficio piuttosto che in un altro: il 'prodotto amministrativo' sarà cioè disponibile sulla Rete della Pubblica Amministrazione, fruibile quindi in qualsiasi luogo sia necessario (purché vi sia accesso alla rete). Anche quella che possiamo chiamare la 'capacità di produzione', di conseguenza, non è più necessariamente decentrata sul territorio, bensì può essere concentrata per una sua più efficace ed efficiente utilizzazione,.

---

<sup>36</sup> La delocalizzazione rappresenta la dislocazione (trasferimento) in regioni o stati diversi da quelli in cui ha sede l'azienda di parte o interi processi di produzione.

Le nuove norme in materia di procedimento amministrativo attribuiscono un ruolo centrale all'utente, che viene posto nella condizione, in determinati procedimenti<sup>37</sup>, non solo di attivare via Internet il processo amministrativo, ma di implementarlo fino al suo completo svolgimento. Questa inesorabile tendenza fa prevedere che, in un prossimo futuro, non sarà sempre necessario il contatto diretto tra utente e operatore della P.A.

Certamente, dovrà in ogni caso rimanere ad un livello sufficientemente vicino ai cittadini un presidio a valenza generale, in grado di supportare le fasce di popolazione più deboli nella soddisfazione delle loro richieste. In una prospettiva di sviluppo amministrativo sempre più orientato all'e-government<sup>38</sup>, è necessario che la Pubblica amministrazione contrasti il fenomeno della divisione digitale, contraddistinto appunto da un crescente divario tra chi ha accesso e capacità di utilizzo dei moderni strumenti di comunicazione (in particolare personal computer e Internet) e chi non le ha.

---

<sup>37</sup> In alcuni ambiti, rimarrà comunque necessario un'attività discrezionale autonoma della P.A.

<sup>38</sup> Con la locuzione e-government si intende il processo di informatizzazione della pubblica amministrazione, il quale - unitamente ad azioni di cambiamento organizzativo - consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi digitali, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

## CAPITOLO 3 - IL MODELLO DELLA VALDERA

### 3.1 LE CENTRALI DI BACK OFFICE E LA RETE DI SPORTELLI SUL TERRITORIO

La principale risorsa delle Amministrazioni locali sono le persone che vi lavorano.

L'Unione dei comuni della Valdera si basa fundamentalmente sull'idea di integrare le risorse umane disponibili nei comuni, facendo agire come un'unica squadra dipendenti che oggi operano autonomamente e separatamente per i rispettivi enti, ciascuno ripetendo per una larga parte del proprio tempo lavoro le medesime operazioni ed attività e per produrre atti amministrativi sostanzialmente identici nella forma, se pur diversi nei destinatari.

Sul piano organizzativo, si tratta di passare da un'organizzazione divisionale su base geografica ad un'organizzazione funzionale integrata, mantenendo comunque sul territorio l'attuale articolazione di sportelli al pubblico<sup>39</sup>. Da un punto di vista aggregato (considerando cioè l'insieme dei comuni della Valdera), anziché avere molti operatori 'generalisti', chiamati ad occuparsi di una serie di questioni diverse e tuttavia complesse, l'intento è di riorganizzare quegli stessi operatori sulla base di un assetto organizzativo più funzionale.

Il modello proposto per l'Unione, in sintesi, si articola in uffici di retro-sportello (back office) e sportelli al pubblico (front office). Nell'intento di mantenere e incrementare l'accessibilità ai servizi da parte dei cittadini, i componenti della nuova organizzazione integrata (comuni + Unione) rimangono per la maggior parte distribuiti sul territorio, a livello comunale, preferibilmente all'interno di uffici organizzati specificamente per le relazioni con il pubblico, meglio noti come URP<sup>40</sup>. E' evidente infatti che tutte le attività che prevedono un rapporto diretto con i cittadini e la conoscenza specifica del contesto territoriale sono svolte in modo più efficiente ed efficace a livello comunale e non accentrato.

---

<sup>39</sup> L'organizzazione divisionale su base geografica è quella che le aziende realizzano allorché creano stabilimenti e strutture autonome nelle diverse località in cui operano, immettendo in tali divisioni tutte le competenze necessarie al completo funzionamento aziendale. Un'organizzazione per funzioni, invece, rende disponibili le competenze specialistiche di cui l'azienda ha bisogno per la produzione mantenendole però accentrate in unico luogo, per favorirne appunto la specializzazione. Le strutture periferiche rimangono attive, ma si avvalgono di capacità e competenze rese disponibili dalla struttura centrale; le tecnologie di comunicazione a distanza facilitano considerevolmente l'interazione tra la periferia e il centro.

<sup>40</sup> L'introduzione degli U.R.P. è avvenuta con il D.lgs 29/93; le loro funzioni sono poi state implementate con successive leggi, in particolare la L. 150/2000. Le principali funzioni degli URP sono: garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241; favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; costituire il punto di riferimento per la presentazione di istanze e domande alla pubblica amministrazione; attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti; garantire la reciproca informazione fra l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nella amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni.

I nuovi front office, 'liberati' in parte dallo svolgimento delle successive fasi del processo di lavoro (attribuite ai back office), divengono la struttura di collegamento tra gli utenti e gli specialisti del back-office, una sorta di *punto di distribuzione* dei servizi prodotti. Essendo a stretto contatto con il pubblico, essi sono anche i primi 'controllori' della validità dei servizi forniti e delle procedure utilizzate, di cui devono sviluppare un miglioramento continuo insieme agli specialisti. Agli operatori dei front office è richiesta versatilità e capacità relazionale, nonché una conoscenza estesa delle procedure e delle opportunità esistenti per orientare e quindi accompagnare l'utente nella gamma di servizi offerta dall'Unione e dai comuni.

Nell'Unione Valdera, il front office con gli utenti dei servizi rimane operativo a livello di comune, analogamente a quanto avviene attualmente. Diversamente da oggi, però, l'operatore del front office sarà referente per tutta una serie di funzioni che in molti enti non sono attivate o comunque risultano relegate in posizioni marginali e quindi non utilizzate dai cittadini. L'operatore al pubblico dovrà avere una visione estesa in orizzontale su tutti i procedimenti e le attività esistenti e sarà in collegamento 'a distanza' con gli specialisti delle diverse attività per le informazioni che occorrerà dare all'utente.

Cambia in una certa misura il rapporto con il pubblico allo sportello: in diverse occasioni sarà necessario registrare le richieste degli utenti e fornire loro le risposte in modo differito ma completo, contattandoli a casa a mezzo telefono, mail, fax, sms, etc. In luogo di una risposta rapida ma approssimativa, dettata non da incapacità ma dalla complessità della realtà moderna, potranno essere date istruzioni complete per la risoluzione dei problemi proposti, restituendo al comune quel ruolo di riferimento generale che rappresenta un indubbio valore per i cittadini, particolarmente per le fasce più deboli di popolazione.

Gli sportelli di front office svolgono un ruolo essenziale anche nel contrasto della divisione digitale, in qualità di mediatori tra i nuovi sistemi digitali e gli utenti più deboli. In questa direzione, essi potranno fornire supporto anche rispetto ai Punti di Accesso Assistito ai Servizi on line (cosiddetti PAAS<sup>41</sup>), collocati in luoghi spesso decentrati ma presidiati, come circoli, luoghi associativi, etc., proprio allo scopo di dare opportunità ed 'educare' alle nuove tecnologie anche le persone meno abbienti o poco alfabetizzate alle nuove tecnologie<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> I PAAS sono uno dei progetti della Regione Toscana finalizzato a contrastare il digital divide (divisione digitale), composto da sportelli fisici che mettono a disposizione non solo i computer connessi alla Rete, ma anche il personale in grado di fornire assistenza nella ricerca dei servizi digitali offerti dalla Pubblica Amministrazione e di tutti quei servizi utili al cittadino e disponibili in Internet, in considerazione del fatto che le nuove tecnologie e Internet in particolare offrono nuove opportunità di vita, di partecipazione politica, di relazione sociale

<sup>42</sup> Si tratta, in prevalenza, di persone anziane, di immigrati extracomunitari e di famiglie con basso livello di istruzione.

Dall'altro lato del sistema vi sono i back office (o retro sportelli). I *poli* di back office, in cui far convergere gli specialisti delle funzioni integrate, possono essere più di uno<sup>43</sup>; ciascun polo di back office lavora a beneficio di tutti i comuni aderenti a quella data funzione, interfacciandosi con gli addetti dei front office o, per i servizi interni, con i referenti comunali individuati.

Gli specialisti reclutati sono la guida tecnica delle attività, redigono gli atti, curano l'entrata e la spesa, trasferiscono le informazioni necessarie ai front office, sono responsabili del buon andamento della funzione. Ciascuna specialità avrà di norma più figure di riferimento in modo che possano essere attivati, all'occorrenza, meccanismi di sostituzione e flessibilità operativa, in rapporto a particolari punte operative o ad una logica suddivisione dei ruoli. Gli specialisti dovranno anche muoversi sul territorio, in relazione alle esigenze particolari che si manifesteranno sul territorio o presso gli sportelli del front office.

La distanza fisica degli operatori di back e front office è compensata dalla comunità virtuale realizzabile tramite la collaborazione telematica in banda larga. Nell'impostazione delineata, i dati e le informazioni si dirigono dai front office verso lo specialista competente e, dopo il trattamento richiesto, nella direzione opposta. L'uso di applicativi web appropriati consente l'immissione dei dati nel data-base di pertinenza direttamente da ciascun front-office presso il quale l'istanza viene presentata; lo specialista competente tratterà quindi quei dati prelevandoli direttamente dal data base ad una data prestabilita dalla procedura. Una funzione di supporto fondamentale al sistema è svolta dal sito web, che avrà una Intranet per gli addetti<sup>44</sup> ed i necessari strumenti al servizio del pubblico, fino a realizzare il completo svolgimento on-line della procedura.

Per l'Unione Valdera, si era in origine avanzata l'ipotesi di dar vita ad un cosiddetto back office diffuso, costituito dall'insieme di operatori di un determinato settore organizzati come appartenenti ad un'unica unità organizzativa, pur continuando ad operare a livello di singolo comune<sup>45</sup>. E' prevalsa subito però la convinzione che, pur con tutte le possibilità offerte dalle moderne tecnologie per la collaborazione a distanza, la vicinanza fisica rappresenta un valore aggiunto insostituibile nella creazione di un pool di professionisti, distinti nelle diverse specialità, ma capaci di integrarsi all'occorrenza in lavori multi-disciplinari.

---

<sup>43</sup> Nell'Unione Valdera, i poli attualmente sono tre: uno a Pontedera (funzioni sociali, educative, personale, segreteria organi, informatica), uno a Peccioli (tributi, polizia municipale, raccolta rifiuti solidi urbani, parte del SUAP), uno a Ponsacco (protezione civile, vincolo idrogeologico, catasto dei boschi percorsi dal fuoco, valutazione di impatto ambientale).

<sup>44</sup> Nell'impostazione a rete delineata, la Intranet ha un ruolo fondamentale per mantenere unita l'organizzazione, attraverso l'appoggio di dati provvisori, informazioni e aggiornamenti per gli operatori al pubblico, problematiche interne, FAQ, forum di approfondimento, etc.

<sup>45</sup> Il mantenimento di un accesso decentrato ai servizi e prestazioni della P.A. locale a livello comunale ha costituito fin dall'inizio un punto fermo del nuovo assetto organizzativo, mentre si è sviluppata una discussione su quale livello di risposta specialistica mantenere funzionante a livello comunale.

### 3.2 GLI OBIETTIVI DI SISTEMA

L'Unione, fin dall'avvio del proprio processo costitutivo nell'anno 2007, ha espressamente enunciato alcune finalità generali da perseguire, sulle quali impostare anche le politiche e gli obiettivi di settore. Enunciare con chiarezza alcuni obiettivi di carattere strategico ha avuto lo scopo di definire in estrema sintesi il significato dell'intervento proposto in una prospettiva di medio-lungo termine; far comprendere cioè, al di là degli obiettivi settoriali e dell'azione specifica messa in atto, quali miglioramenti si vogliono conseguire nel sistema amministrativo locale della Valdera.

Gli obiettivi strategici indicati nell'atto costitutivo sono:

- a) pari opportunità (garantire a tutti i cittadini dell'area i medesimi diritti di accesso ai servizi, con particolare riguardo ai residenti nei piccoli comuni)
- b) efficienza e contenimento dei costi (conseguire economie di scala attraverso l'uso integrato dei fattori di produzione)
- c) efficacia (aumentare la specializzazione degli addetti per un miglior servizio al pubblico) e maggior qualità dei servizi
- d) sviluppo di politiche integrate unitarie, per impiegare al meglio le vocazioni e potenzialità di ciascun territorio
- e) aumento del peso politico dell'area (elevare la forza contrattuale della zona rispetto ai livelli politici e amministrativi sovraordinati)
- f) adeguatezza dimensionale (i difficili problemi di ordine ambientale, economico, sociale e migratorio richiedono enti strutturati e articolati capaci di gestire risposte complesse)
- g) valorizzazione e sviluppo delle competenze professionali, ampliando le possibilità di utilizzazione dei lavoratori

Sono come si vede obiettivi sia di carattere politico che tecnico. Ad alcuni di questi si è già fatto riferimento in precedenza, parlando del valore dell'integrazione politica e territoriale (adeguatezza dimensionale, politiche integrate unitarie, peso politico dell'area), altri risultano di immediata comprensione, come la ricerca di pari opportunità per tutti i cittadini che abitano nel territorio della Valdera<sup>46</sup> o la ricerca di valorizzare il personale, attraverso la specializzazione dei ruoli e l'integrazione di un bacino di addetti che supera le 700 unità.

---

<sup>46</sup> Offrire pari opportunità ai residenti nella zona, indipendentemente dal fatto che abitino in un comune grande o piccolo implica un processo di convergenza anche sotto il profilo delle politiche tariffarie e amministrative in generale

Meritano un'attenzione specifica, invece, gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia.

Tra gli stakeholders<sup>47</sup>, l'aspettativa più diffusa nei confronti dell'Unione è probabilmente quella di ottenere un incremento di efficienza rispetto alla situazione operativa pre-esistente. L'efficienza, in campo economico, misura il rapporto tra risorse impiegate nel processo produttivo (o di erogazione del servizio) e il prodotto/risultato ottenuto. E' evidente, dunque, che l'efficienza può essere incrementata o aumentando il prodotto ottenuto a parità di risorse impiegate, ovvero diminuendo le risorse impiegate a parità di prodotto realizzato, mentre spesso si fa riferimento alla "maggiore efficienza" pensando solo ai risparmi sul lato dei costi.

Le economie di scala<sup>48</sup>, cioè l'innalzamento dell'efficienza collegato al maggiore volume di 'produzione', possono in realtà essere conseguite solo in determinate situazioni e condizioni. Ad esempio, l'aumento della scala operativa nelle mense scolastiche può generare un pieno sfruttamento della capacità produttiva delle cucine industriali esistenti ed una più razionale allocazione della forza lavoro, così come un ampliamento dimensionale del servizio di trasporto scolastico può generare maggiore efficienza nello sfruttamento del parco macchine (ipotesi valida nel caso di gestione diretta del servizio).

Relativamente alle attività amministrative deputate a rendere un servizio all'utenza (affari sociali, servizi educativi, attività produttive, etc.), invece, una volta scelto il modello funzionale che, nel caso della Valdera, contempla sportelli di accesso presso tutti i comuni, le economie di scala sono di modesta entità: l'esame di 100, 1.000 o 5.000 pratiche richiederà un tempo di lavoro che è approssimativamente proporzionale al numero di pratiche da gestire, fatto salvo l'incremento di produttività iniziale ottenibile dalla specializzazione del fattore umano. La concentrazione su un segmento relativamente ristretto di attività permette lo sviluppo di maggiori abilità specifiche, tempi di apprendimento ridotti (rispetto alle posizioni direttive generaliste), l'attuazione di un controllo costante e approfondito dell'azione condotta, valutazioni di benchmarking, controllo della qualità e del gradimento, in generale cioè tutte quelle azioni per il miglioramento continuo che un operatore con un largo ventaglio di compiti non è in grado di assicurare.

---

<sup>47</sup> Si definiscono stakeholders (in italiano 'portatori di interesse') tutti i soggetti che hanno un interesse nell'attività dell'organizzazione considerata, e che influenzano o sono influenzati dalle decisioni dell'organizzazione stessa.

<sup>48</sup> Allorché, nell'allargamento di un processo produttivo, si ottengono quantità aggiuntive di prodotto più che proporzionale rispetto all'incremento dei fattori di produzione impiegati, si parla di economie interne di scala (per distinguerle da quelle esterne, non legate al processo di produzione ma a fattori esogeni). Il rendimento crescente deriva, oltre che da fattori legati agli impianti di produzione (poco significativi nella Pubblica Amministrazione), da una divisione più razionale e specializzata delle sequenze di produzione.

In questi casi, il recupero di efficienza può essere dato non tanto da economie di scala propriamente intese, quanto dall'aumento della produttività del lavoro legata alla maggiore specializzazione del ruolo e dalla riduzione dei livelli di responsabilità amministrativa rispetto alla situazione pre-esistente, allorché vi era un responsabile del procedimento in ogni comune, mentre possono essere sufficienti 1 – 2 responsabili per l'intera zona. Dal punto di vista dei quadri comunali, la perdita di alcune posizioni di responsabilità è comunque compensata dalla possibilità di concorrere alle nuove posizioni di maggiore dimensione e rilievo organizzativo.

Il comune, per il complesso delle funzioni attribuite all'Unione, diviene in sostanza un 'punto di distribuzione', presso il quale è utile mantenere le risorse tecniche e professionali necessarie ad una relazione adeguata con il pubblico, al trattamento delle informazioni e dei dati, nonché allo svolgimento di alcune fasi istruttorie del procedimento, che possono essere meglio condotte a livello decentrato. Infatti, l'accentramento di tutte le fasi procedurali presso il back office dell'Unione<sup>49</sup> implicherebbe la presenza di alcuni addetti deputati ad esaminare migliaia e migliaia di domande di accesso a prestazioni e servizi. Dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro, questa soluzione è inadeguata in quanto:

- de-responsabilizza gli addetti a contatto con il pubblico, che tendono a divenire un semplice tramite delle istanze di accesso alle prestazioni, in quanto non compete più a loro la prima verifica e l'inserimento nel sistema informativo dei dati necessari al procedimento<sup>50</sup>;
- riduce probabilmente l'efficienza complessiva del processo, considerato che il controllo analitico, il trattamento e l'immissione dei dati potrebbero essere effettuati servendosi anche dei momenti di inattività al front office;
- diminuisce prevedibilmente la qualità della prestazione resa, in quanto, secondo una visione moderna del lavoro, la ripetizione continua di operazioni semplici induce l'alienazione dell'operatore<sup>51</sup>;
- riduce la flessibilità complessiva del processo di lavoro, dato che lo svolgimento di un'attività significativa da parte dei front office decentrati sul territorio rende possibile, entro una certa misura, adattare il processo a situazioni specifiche.

---

<sup>49</sup> L'accentramento dell'istruttoria non modificherebbe in ogni caso la possibilità per il cittadino di presentare le proprie istanze presso qualsiasi sportello del sistema, che provvede poi autonomamente a canalizzarle dove previsto dall'organizzazione interna.

<sup>50</sup> Il controllo dei dati e dei documenti all'origine costituisce uno dei fattori più importanti per il regolare sviluppo del procedimento amministrativo; il mancato controllo genera errori, necessità di richiamare l'utente presso lo sportello, ritardo nei tempi previsti, etc.

<sup>51</sup> L'alienazione è quel processo che estranea un essere umano da ciò che fa fino al punto da estraniarsi da sé stesso. L'esempio ricorrente è quello dell'operaio alla catena di montaggio, che è alienato poiché il suo non è un lavoro costruttivo e libero, bensì forzato e ripetitivo. E' a partire da questa analisi che negli ultimi decenni si sono sviluppate nuove soluzioni, come le isole di montaggio o i circoli di qualità, tese a restituire al lavoratore un ruolo più incisivo e consapevole nell'ambito del processo di produzione.

Queste considerazioni mettono in evidenza che le azioni volte al recupero di efficienza devono essere intraprese *dai comuni nei comuni*; il passaggio all'Unione di un servizio o funzione genera un'opportunità di riorganizzazione interna ad ogni comune, tanto maggiore quanto più numerose e consistenti sono i servizi e le funzioni trasferite.

Occorre anche prendere coscienza che i cambiamenti organizzativi nella pubblica amministrazione locale non sono immediati come possono esserlo nelle aziende private, in genere focalizzate su singole aree di attività specifica; il comune è un ente multiscopo, mediamente di piccola dimensione in termini di addetti, in cui i livelli apicali gestiscono molte e tra loro diverse funzioni operative. Ne discende che in ciascuna realtà comunale deve essere effettuata una lettura approfondita delle funzioni, delle procedure e dei ruoli veramente necessari al proprio interno, allo scopo di definire nuovi e più funzionali assetti organizzativi.

Più dell'efficienza, è l'efficacia<sup>52</sup> il parametro che può innalzarsi notevolmente nel percorso di sviluppo dell'Unione. La società moderna, come detto nella prima parte di questo lavoro, va incontro ad un incremento della propria complessità, nonché a significativi cambiamenti strutturali. E' logico e corretto affrontare questa evoluzione con piccoli enti (gli attuali comuni) dediti in gran parte alle stesse attività, solo su scale dimensionali e territori diversi? E' sensato e lungimirante continuare ad organizzare singolarmente i servizi nei settori 'storici', non potendo così destinare risorse alle vere sfide del futuro? Se questo assunto è condiviso, allora occorre spostare risorse finanziarie e professionali verso le nuove esigenze operative, economizzando risorse nelle gestioni interne o a basso valore aggiunto e reclutando professionalità adeguate alle necessità. E' evidente l'economia di scala che può determinarsi in questa direzione: mentre nessun comune<sup>53</sup> della Valdera può realizzare il pieno impiego ad esempio di un ingegnere esperto in materia energetica, l'Unione nel suo complesso può certamente farlo.

Un'alternativa possibile all'acquisizione stabile di competenze è l'acquisto sul mercato, al bisogno, delle professionalità necessarie; tuttavia, in tal modo l'organizzazione non si dota di un capitale umano strategico nel quadro attuale e non può contare su una piena convergenza di obiettivi.

Alla maggiore capacità di realizzare gli obiettivi prefissati, derivante dalla specializzazione dei ruoli, si associa una più elevata qualità del servizio, sempre derivante dalla possibilità di 'cura' che può mettere in atto un operatore completamente dedicato ad una singola funzione. Inoltre, la divisione dei ruoli tra back office e front office migliora la capacità di osservazione sugli andamenti effettivi dei servizi, separando le logiche della produzione da quelle della

---

<sup>52</sup> L'efficacia è la capacità di un'organizzazione o di una sua componente di raggiungere gli obiettivi quali-quantitativi fissati in sede di programmazione

<sup>53</sup> Pontedera è l'unico comune di dimensione e struttura tali da poter valutare anche l'acquisizione diretta di risorse specialistiche

distribuzione<sup>54</sup>. L'attuale organizzazione nei comuni, in linea generale, tende ad attribuire alla stessa unità organizzativa e quindi alle stesse persone sia la produzione amministrativa che le relazioni con gli utenti che devono avvalersi di quella stessa attività; è del tutto naturale che le esigenze della produzione influenzino in maniera significativa il rapporto con gli utenti, mettendone spesso in secondo piano le aspettative e necessità. Separando produzione del servizio e distribuzione (o erogazione) al pubblico, viene innescato un confronto sistematico tra due visioni per certi versi antitetiche, che conducono ad una sintesi più chiara ed esplicita tra le esigenze della domanda e dell'offerta<sup>55</sup>.

### 3.3 LA PARTECIPAZIONE

“(...) Le istituzioni della democrazia rappresentativa vivono e sentono il rischio di una vera e propria crisi di legittimazione. Tale crisi della politica si manifesta anche attraverso una specifica difficoltà delle politiche: crisi di efficacia e di efficienza, crisi di consenso. I processi del cosiddetto *policy-making* appaiono, per così dire, asfittici: le istituzioni fondate sulla democrazia rappresentativa avrebbero tutti i titoli di legittimità per decidere, ma appaiono spesso come paralizzate da una difficile comunicazione con i soggetti sociali che delle diverse politiche pubbliche sono i naturali destinatari. Ci si accorge che non basta una periodica verifica elettorale: occorrerebbero momenti e canali permanenti di mediazione tra politica, istituzioni e società, ma tali canali risultano spesso opachi od occlusi; la società non sempre si esprime attraverso luoghi efficaci di rappresentanza collettiva degli interessi e raramente emerge una domanda sociale lineare, chiaramente leggibile, non contraddittoria.

Come può un decisore pubblico, in queste condizioni, misurare e calibrare le proprie scelte? Basandosi solo su gli “impegni” programmatici che ne hanno accompagnato l'elezione (spesso, inevitabilmente, piuttosto vaghi)? E come può adattare le proprie concrete decisioni in corso d'opera, se mancano strumenti e momenti che possano far sentire il “polso” del corpo sociale, le reazioni che si possono produrre, le aspettative mutevoli che, nel frattempo, tra un'elezione e l'altra, sono maturate? Di più, ci si accorge spesso che, in molti ambiti e per molte politiche, esistono alcune pre-condizioni per l'efficacia stessa delle decisioni pubbliche: una buona politica richiede consenso, partecipazione attiva, coinvolgimento dei soggetti sociali che sono portatori di interessi e valori: non si decide, e non si decide bene, -- per quanto “potere” si possa avere in mano -- , se non si sollecita il contributo di una cittadinanza attiva interessata a quella politica. D'altro canto, le istituzioni non sono più in grado, spesso, di

---

<sup>54</sup> Il termine distribuzione fa riferimento ai processi di informazione, accettazione istanze, esame delle problematiche procedurali, raccolta delle esigenze specifiche, etc. che si realizza tra l'operatore a contatto con il pubblico e l'utente del servizio.

<sup>55</sup> I primi passi compiuti dall'Unione Valdera nel campo dei servizi socio-educativi hanno già messo in luce questa nuova impostazione organizzativa, dove nella sostanza i front office al pubblico sollecitano i back office rispetto alla soluzione delle inefficienze tecniche e/o procedurali.

racchiudere in sé, e nei propri apparati, tutti i “punti di vista” necessari: la stessa complessità sociale e l’estrema parcellizzazione dei saperi tecnicospicifici, rende estremamente ardua una concentrazione di competenze al loro interno tale da poter “coprire” tutto l’arco delle possibili implicazioni di una scelta. Aprirsi al confronto con la società è dunque un’esigenza vitale (...) <sup>56</sup>

Se è vero che lo sviluppo dei processi partecipativi rappresenta una necessità ineludibile per i motivi rappresentati, è pure osservabile che la richiesta di partecipazione si scontra con una tendenza al disimpegno propria delle società più avanzate, in cui sembrano prevalere logiche e comportamenti individualistici anche nella partecipazione sociale, combinate ad una crisi progressiva degli organismi intermedi di rappresentanza. Occorre quindi equilibrio nella costruzione di sistemi strutturati di partecipazione, volti sia a sostenere le forme spontanee di aggregazione, sia a promuovere l’intervento (o, al minimo, a garantire la voce) di segmenti di popolazione meno consapevoli, per varie ragioni, delle scelte e decisioni delle amministrazioni locali.

Lo Statuto dell’Unione valorizza la partecipazione <sup>57</sup>, riprendendo gran parte delle indicazioni formulate dal legislatore regionale, anche in considerazione del

---

<sup>56</sup> Considerazioni di accompagnamento dell’assessore Agostino Fragai alla legge regionale sulla partecipazione adottata dalla Regione Toscana - 2008

<sup>57</sup> Riportiamo qui i due articoli dello Statuto più significativi rispetto al tema della partecipazione

**Art. 62 – Finalità dei processi di partecipazione diretta dei cittadini**

1. Attraverso la partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni che riguardano il sistema locale, l’Unione persegue i seguenti obiettivi:
  - a) contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;
  - b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo dell’Unione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;
  - c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;
  - d) creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società;
  - e) contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico;
  - f) contribuire alla parità di genere;
  - g) favorire l’inclusione dei soggetti deboli e l’emersione di interessi diffusi o poco rappresentati;
  - h) sollecitare e attivare l’impegno e la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locali;
  - i) valorizzare i saperi, le competenze e l’impegno diffusi nella società;
  - j) promuovere la diffusione delle migliori pratiche di partecipazione e dei relativi modelli;
  - k) ricevere informazioni inerenti la soddisfazione degli utenti rispetto ai servizi erogati, anche mediante rilevazioni dirette.

**Art. 63 - Partecipazione e tutela degli utenti**

1. Nei diversi settori di competenza l’Unione favorisce e valorizza la partecipazione e il coinvolgimento dei diversi portatori di interessi, applicando le previsioni della legge regionale sulla partecipazione e promuovendo la costituzione di organismi di partecipazione che sono attivamente coinvolti nei processi di formazione delle decisioni. Tali organismi potranno anche essere integrati o incorporati in analoghi organismi già esistenti a livello di zona.
2. L’Unione mantiene attivo un servizio per la comunicazione pubblica con lo scopo di a) mantenere costantemente aggiornato il sito dell’Unione; b) promuovere la conoscenza e la pubblicizzazione dei servizi erogati in modo diretto e indiretto fra tutti gli interessati, anche attraverso campagne di comunicazione pubblica mirate e diversificate per target di utenza; c) assicurare la conoscenza dei diritti e dei doveri degli utenti, riceverne i reclami e fornire, ove possibile e sentite le parti coinvolte, le necessarie indicazioni per il superamento delle inefficienze riscontrate; d) fornire chiarimenti sull’iter dei singoli procedimenti, individuando e comunicando il nominativo del responsabile e quanto possa essere utile al cittadino per l’esercizio dei propri diritti.
3. Tale servizio è effettuato in stretta connessione con gli uffici degli enti aderenti, sulla base di

fatto che l'incremento del territorio di riferimento rende ancor più necessario affinare gli strumenti e i processi partecipativi, per evitare che si possa generare un allontanamento dell'istituzione locale dalla comunità di riferimento.

La partecipazione è vista sia come elemento che costituisce di per sé una realizzazione utile per i cittadini, strumento concreto di democrazia, sia come fattore propedeutico al raggiungimento dei risultati attesi, dato che solo politiche ed azioni largamente condivise con i portatori di interesse possono produrre risultati significativi ed effetti moltiplicativi nelle società complesse moderne. In un mondo sempre più caratterizzato da processi di globalizzazione concorrenziale, il coinvolgimento attivo di tutte le forze in campo nel territorio locale apre la possibilità che il sistema locale possa rispondere alle nuove sfide superando le dinamiche competitive al proprio interno, per trasformarle in logiche di cooperazione in rete.

L'Unione ha dato vita ad un sistema di governance articolato in particolare nel settore educativo, dove sono stati conclusi accordi specifici e istituiti tavoli di confronto permanente con le principali agenzie del settore, sia pubbliche che private. In ogni caso il metodo del confronto e della concertazione con le principali 'forze in campo' costituisce un metodo utilizzato in tutti i settori operativi. La prospettiva è quella di rendere tali processi maggiormente strutturati e funzionali alle decisioni da prendere, anche in vista dell'ampliamento della sfera operativa verso questioni di maggiore impatto sociale.

### **3.4 LA STRUTTURA E GLI INDIRIZZI ORGANIZZATIVI**

L'assetto istituzionale dell'Unione Valdera è analogo a quello di un comune di dimensione superiore a 100.000 abitanti. La Giunta ed il Consiglio sono soggetti agli stessi limiti numerici previsti per i comuni di analoga dimensione (oltre 100.000 abitanti): non più di 13 membri per la Giunta, non più di 40 componenti per il Consiglio<sup>58</sup>

Per la dimensione e la numerosità dei comuni che compongono la zona, è risultato utile suddividere la stessa in 4 sub-aree, all'interno delle quali è possibile ravvisare una omogeneità maggiore, da utilizzare come 'luogo' intermedio per il coordinamento istituzionale. Le sub aree sono:

1. Alta Valdera (comuni di Capannoli, Chianni, Lajatico, Palaia, Peccioli, Terricciola)
2. Media Valdera (comuni di Casciana Terme, Crespina, Lari, Ponsacco)

---

procedure concordate.

<sup>58</sup> E' già in vigore un ulteriore provvedimento del governo che riduce i numeri di cui sopra rispettivamente a 10 e 30 unità. Peraltro, l'eliminazione dei gettoni per i componenti dei Consigli di Unioni di comuni rende inutile la disposizione, che nei fatti risulta comprimere la rappresentanza e partecipazione politica agli organi comuni di governo dell'ente.

3. Pontedera (che per popolazione rappresenta da sola circa ¼ della Valdera e nel cui territorio è ubicata la maggior parte dei servizi pubblici della zona)

4. Oltrarno (comuni di Bientina, Buti, Calcinaia, S. Maria a Monte)

Lo statuto dell'Unione, predisposto e approvato prima che intervenissero le recenti disposizioni legislative che limitano la possibilità di autodeterminare compensi e indennità per gli amministratori degli enti derivati, ha stabilito che gli organi politici esecutivi (Giunta, Presidente, Esecutivi di settore) non ricevano, per gli incarichi nell'ambito dell'Unione, alcun compenso aggiuntivo rispetto a quello percepito nei propri comuni. Tale decisione costituisce un impegno politico che non è però formalizzato nello statuto, in quanto non è possibile escludere l'applicazione di un'espressa previsione di legge con disposizioni di rango normativo inferiore.

Nella tabella che segue sono sinteticamente indicate la composizione e le funzioni che caratterizzano ciascuno dei principali organi politici dell'Unione Valdera:

<b>Organo</b>	<b>Funzioni</b>	<b>Componenti</b>
Consiglio	Indirizzi, regolamenti, bilancio e macro programmazione	40 Consiglieri scelti tra i membri dei Consigli comunali degli enti aderenti + 2 invitati permanenti (con diritto di intervento ma non di voto) delle minoranze dei comuni che non hanno rappresentanti di minoranza nel Consiglio dell'Unione
Giunta	Funzione di governo analoghe a quelle della Giunta di un comune (Piani di settore, PEG, etc.)	13 Sindaci, di cui 1 con funzioni di Presidente della Giunta e dell'Unione – I due Sindaci non inclusi sono invitati permanenti, turnazione periodica tra membri effettivi e invitati permanenti
Presidente	Rappresentanza legale e supervisione generale	Elezione da parte del Consiglio - Prevista turnazione della Presidenza con ritmo annuale (primi 4 anni), poi mandato triennale
Esecutivi di settore	Funzioni di esecuzione e istruttoria preliminare su attività di Giunta	Assessori del settore interessato o consiglieri delegati (uno per ciascuna delle 4 sub-aree geografiche individuate) + sindaco delegato nella materia considerata con funzioni di Presidente

La Giunta, integrata nella sua composizione secondo le vigenti disposizioni di legge o regolamentari, assume le funzioni di organo zonale di programmazione (Conferenza Educativa, Conferenza dei Sindaci, etc.), con tutte le relative incombenze e prerogative.

Analogamente ad una Giunta comunale, i sindaci sono titolari di competenze delegate dal Presidente, relativamente agli ambiti in cui l'Unione opera o ha intenzione di operare. L'esecutivo di settore è l'organismo in cui il

sindaco delegato ad una determinata sviluppa la propria funzione specialistica, assicurando al contempo un costante raccordo con i comuni e la loro realtà.

Le convenzioni e i regolamenti prevedono dei raccordi informativi strutturati tra l'Unione e i comuni aderenti, ma risulta efficace anche il raccordo naturale dato dalla partecipazione a più organismi della stessa natura. Nel Consiglio dell'Unione Valdera, ad esempio, sono presenti consiglieri di maggioranza e minoranza di *tutti* i comuni della zona.

Oltre a quanto già evidenziato in precedenza, vi sono nello statuto e nei documenti correlati altre previsioni significative in termini organizzativi, che si riportano sinteticamente:

a) *Possibilità di operare in cooperazione rafforzata*<sup>59</sup>, cioè di realizzare livelli e modalità di integrazione diversi, in base ad interessi, potenzialità e soglie tecniche di efficienza di ciascun servizio, anche in 'geometrie variabili'. Questa previsione è importante per dare un arco temporale sufficiente ai processi di armonizzazione politico-amministrativa e procedurale che sono necessari per dare una struttura realmente omogenea all'Unione Valdera.

La cooperazione rafforzata si esplica in sostanza attraverso:

- la possibilità di organizzare le funzioni per sottoinsiemi di comuni, tenuto conto che, per alcuni settori operativi, la dimensione ottimale di esercizio può risultare inferiore rispetto all'intera Valdera;
- la possibilità di fornire maggiore livello di servizio agli enti che lo richiedono e conferiscono maggiori risorse;
- la possibilità di esercitare funzioni in forma associata anche relativamente ad un sottoinsieme di enti sottoscrittori.

b) *Implementazione della semplificazione amministrativa*, mediante

- razionalizzazione delle procedure di erogazione dei servizi, in concomitanza con il passaggio della competenza all'Unione dei comuni;
- semplificazione degli atti amministrativi sotto l'aspetto strutturale e linguistico: viene utilizzata una forma più diretta (i provvedimenti si aprono con le disposizioni nei confronti dell'utente/richiedente) ed un linguaggio depurato il più possibile del burocratese<sup>60</sup>;
- de-materializzazione dei procedimenti, in modo che le istanze e i processi di formazione degli atti possano essere concretizzati senza

---

<sup>59</sup> La cooperazione rafforzata, meccanismo introdotto nell'Unione Europea con il trattato di Amsterdam del 1997, consiste nel realizzare una più forte cooperazione tra alcuni comuni aderenti all'Unione in determinati temi.

<sup>60</sup> Con il termine di burocratese si intende l'italiano burocratico, cioè una varietà di lingua italiana resa poco comprensibile dall'uso di numerosi termini appartenenti al sottocodice della burocrazia.

necessità di produzione di documenti cartacei ma attraverso corrispondenza elettronica.

c) *Organizzazione degli uffici in base a criteri di eco-efficienza*, che si sostanzia nella raccolta differenziata dei rifiuti all'interno, nell'utilizzo generalizzato dell'acqua potabile di acquedotto, in piccoli accorgimenti organizzativi per il risparmio energetico e, soprattutto, nell'attuazione del Green Public Procurement o GPP (in italiano Acquisti verdi della P.A.), che applica considerazioni di carattere ambientale nelle procedure di acquisto della Pubblica Amministrazione per poter scegliere quei prodotti e servizi che hanno un minore effetto negativo sulla salute umana e sull'ambiente rispetto ad altri prodotti e servizi utilizzati allo stesso scopo.

d) *Ruolo specifico attribuito ai comuni cosiddetti cerniera*, cioè i comuni in posizione di confine o 'cerniera' con altri ambiti territoriali<sup>61</sup>, cui lo statuto dell'Unione riconosce la possibilità di un diverso standard di attribuzione di funzioni, in quanto essi rappresentano comunque un valore aggiunto per l'Unione in direzione di strategie di area vasta, potendo collegare una realtà territoriale con un'altra contigua;

e) *Relazione formalizzata tra i rispettivi organi di indirizzo politico*, in base alla quale i Consigli Comunali possono far pervenire all'Unione, entro e non oltre il 15 ottobre di ciascun anno, le proprie valutazioni e orientamenti in merito ad atti programmatici demandati all'Unione medesima e da adottarsi con riferimento all'anno successivo. Di tali orientamenti dovrà essere tenuto obbligatoriamente conto, anche in caso di non accoglimento, nell'atto di indirizzo e/o programmazione che l'Unione è tenuta ad assumere.

### **3.5 LE NUOVE FUNZIONI STRATEGICHE ED I SERVIZI GUIDA**

L'Unione viene costituita per svolgere una serie di funzioni e servizi, alcuni da subito condivisi da tutti i comuni appartenenti alla zona socio-sanitaria della Valdera (inclusi i comuni legati storicamente ad altre aree geografiche), altri da estendere, gradualmente, da un gruppo base al maggior numero possibile di enti aderenti.

Lo statuto prevede oltre 40 tra funzioni e servizi, ma nel complesso le aree di azione sono riconducibili a quattro grandi ambiti: 1) servizi sociali, educativi, formativi e dell'istruzione, 2) tutela dell'ambiente/governo del territorio 3) sviluppo economico e turistico, 4) servizi tecnici e di amministrazione generale.

---

<sup>61</sup> Il riferimento è in particolare ai comuni di Buti e S. Maria a Monte operano da molti anni con l'area geografica della Valdera in particolare nei settori sociali e dell'istruzione, pur appartenendo per storia e morfologia, rispettivamente agli ambiti del Monte Pisano e del Valdarno.

La scelta di questi ambiti è motivata sia dalla convinzione che proprio in tali aree di intervento possano più facilmente realizzarsi gli obiettivi ricercati di maggiore efficienza ed efficacia, sia dalla volontà di includere in un'unica organizzazione tutte le forme associative già in essere fra alcuni comuni della zona, che espletavano funzioni riconducibili appunto a tali ambiti.

In questo quadro, le funzioni sociali ed educative, che sono una parte rilevante dei servizi alla persona erogati dagli enti locali, rappresentano l'asse portante della fase di start-up dell'Unione, perché svolte congiuntamente dalla totalità degli enti aderenti. La gestione integrata dell'area sociale e dell'istruzione produrrà, oltre ai benefici generali sopra richiamati, l'armonizzazione dell'offerta di servizi e l'estensione all'intero territorio della Valdera delle migliori pratiche attuate nella nostra zona, che hanno assunto in diversi casi caratteristiche di eccellenza<sup>62</sup>. L'Unione ha visto recentemente riconosciuto dalla Regione il proprio ruolo guida in campo educativo, essendo l'unica zona in ambito regionale a sperimentare la gestione diretta delle sezioni di scuola materna finanziate con fondi regionali.

Una parte significativa dei servizi socio-educativi è oggi assicurata dal settore privato: il servizio degli asili nido, ad esempio, dove oggi si registrano 5 strutture pubbliche e più di 30 private, le biblioteche comunali, ormai gestite prevalentemente in appalto esterno, la grandissima parte dei servizi e progetti sociali, realizzati da cooperative e associazioni. In questo come in altri settori si riscontra ormai da diversi anni una tendenza all'esternalizzazione di funzioni e servizi, in attuazione di una strategia che tende a modificare il ruolo dell'Amministrazione da *gestore* di servizi pubblici a *regolatore* degli stessi<sup>63</sup>: da un lato si ritiene maggiormente efficiente l'azione sviluppata nella sfera privata, dall'altro si considera più utile focalizzare l'attività pubblica nella regolazione e arbitraggio dei diversi interessi in gioco, anche in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> La Valdera esprime un livello avanzato di elaborazione e attuazione progettuale sia nel settore educativo che sociale. Tra le più significative realizzazioni si ricordano il sistema di governance educativa costruito con le istituzioni scolastiche, l'esperienza, tra le più significative in Toscana, dei circoli di studio, la rete di agenzie per l'educazione degli adulti, il sistema di buoni servizio per gli asili nido (ora sperimentato anche nelle scuole materne paritarie), gli interventi in ambito scolastico per l'assunzione di corretti stili di vita (Orto in classe, Frutta a scuola, Alimentazione e movimento, Senza zaino, Con lo sport contro il fumo, Sport in cartella, Prova lo sport, etc.), i progetti di agricoltura sociale finalizzati agli inserimenti lavorativi di persone svantaggiate, il sistema di sostegno agli addetti familiari (c.d. badanti).

<sup>63</sup> In realtà, l'orientamento più recente è sostanzialmente rivolto a ridurre la sfera di azione pubblica in favore del mercato e del settore privato.

<sup>64</sup> Il principio di sussidiarietà esalta il valore dei cosiddetti corpi intermedi (famiglie, associazioni, confessioni religiose strutturate, etc.) che si trovano in qualche modo tra il singolo cittadino e lo Stato: secondo questo principio, se i corpi intermedi sono in grado di svolgere una funzione sociale o di soddisfare un bisogno del cittadino (per esempio l'istruzione, l'educazione, l'assistenza sanitaria, i servizi sociali, l'informazione), lo Stato non deve privare queste "società di ordine inferiore" delle loro competenze, ma piuttosto sostenerle - anche finanziariamente - e al massimo coordinare il loro intervento con quello degli altri corpi intermedi.

Pur senza rinnegare questa impostazione, che assicura evidentemente ricchezza progettuale, maggiori gradi di libertà e, quindi, più marcata flessibilità nella conduzione dei servizi, i comuni e l'Unione hanno comunque mantenuto anche un limitato presidio pubblico del servizio, cioè alcuni punti o strutture di erogazione gestiti direttamente dagli operatori dipendenti della Pubblica Amministrazione, o almeno da organizzazioni saldamente collegate all'ente locale. In tal modo, è possibile conseguire due importanti risultati:

- mantenere una competenza specifica operativa nell'ambito considerato, in mancanza della quale è difficile sviluppare un'adeguata e specifica competenza progettuale; col tempo, tale capacità diviene 'un'esclusiva degli operatori privati, che, logicamente, anteporranno gli interessi dell'organizzazione agli interessi collettivi;
- fornire uno o più esempi di servizio operativo basato su concetti di qualità, cercando di costituire un punto di eccellenza che possa essere preso a riferimento dal complesso dei servizi privati operanti nel medesimo settore.

L'operatività dell'Unione Valdera, peraltro, non si è 'limitata' alle pur numerose funzioni previste, ma si è estesa spontaneamente anche verso aree 'fuori mandato'. Sono state intraprese azioni o avviati progetti tesi a valutare la possibilità effettiva od a costituire le condizioni per dar vita successivamente a nuove ed organiche forme di gestione associata o a progetti sovracomunali, in settori strategici dal punto di vista dello sviluppo economico e territoriale. In concreto sono stati sviluppati:

il tema della *pianificazione sostenibile del territorio*, attraverso due giornate seminariali con i più significativi stakeholders locali, a partire dalle valutazioni di impatto dei diversi piani strutturali, in rapporto alle 'capacità di carico' dei territori; si tratta del settore forse più difficile, in relazioni ai molteplici interessi coinvolti, ma anche uno di quelli a più alto valore aggiunto, considerato che il coordinamento e l'integrazione delle scelte può 'liberare' le vocazioni specifiche, oggi vincolate ad un ristretto equilibrio comunale, e costituire una leva formidabile per la qualità della vita degli abitanti della Valdera;

un *progetto transnazionale nel campo dell'Agenda 21*<sup>65</sup>, tramite il quale far emergere le buone pratiche attuate in Valdera per estenderle possibilmente a tutto il territorio; in stretta connessione a tale progetto, l'Unione ha aderito all'iniziativa provinciale per la formazione di una *politica globale per il cibo* nei

---

<sup>65</sup> Agenda 21 (letteralmente: cose da fare nel 21 secolo) è un programma delle Nazioni Unite dedicato allo sviluppo sostenibile: consiste in una pianificazione completa delle azioni da intraprendere, a livello mondiale, nazionale e locale dalle organizzazioni delle Nazioni Unite, dai governi e dalle amministrazioni in ogni area in cui la presenza umana ha impatti sull'ambiente. La cifra 21 che fa da attributo alla parola *Agenda* si riferisce al XXI secolo, in quanto temi prioritari di questo programma sono le emergenze climatico-ambientali e socio-economiche che l'inizio del Terzo Millennio pone inderogabilmente dinnanzi all'intera Umanità. L'Agenda 21 è quindi un piano d'azione per lo sviluppo sostenibile, da realizzare su scala globale, nazionale e locale con il coinvolgimento più ampio possibile di tutti i portatori di interesse (stakeholders) che operano su un determinato territorio.

territori della provincia, che tocca destinazione agricola dei terreni, le politiche distributive, la qualità delle mense, l'educazione alimentare e, in definitiva, tutto ciò che ha a che fare con una corretta alimentazione;

un'azione di coordinamento sia in materia di *promozione sportiva che turistica*, in direzione di un migliore e più efficace impiego delle (poche) risorse disponibili;

uno studio di fattibilità per la realizzazione di un *Parco tematico del Suono e delle Energie Rinnovabili* di livello internazionale, in cui realizzare un complesso scientifico operante, oltre che sul versante della divulgazione e attrazione turistica, anche sul terreno della ricerca e dell'innovazione;

un rapporto unitario con la *Tavola della pace e della Cooperazione*, per sviluppare un'azione di sensibilizzazione su temi importanti per l'inclusione e la coesione sociale e la convivenza civile;

la *promozione dell'agricoltura sociale*<sup>66</sup> come strumento di inclusione e di coesione sociale, anche attraverso la promozione dei Gruppi di Acquisto solidale (GAS); l'esperienza della Valdera ha assunto in questo campo una risonanza nazionale, grazie anche all'apporto dell'Università e dell'ARSIA (Agenzia regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore agricolo forestale).

L'elenco potrebbe continuare, ma ciò che può essere rilevato è la tendenza a valorizzare l'Unione come luogo di confronto e di integrazione rispetto a tutto ciò che necessita di un punto di vista più alto rispetto all'osservatorio comunale. L'Unione raggiunge cioè quella massa critica necessaria ad innescare nuovi processi aggregativi e di interconnessione anche nella società civile, con maggiore possibilità di innovazione progettuale e di accesso a finanziamenti esterni.

Il frutto di queste prime esperienze sarà prevedibilmente l'elaborazione partecipata di un piano strategico ("Valdera 2020"), cioè l'elaborazione partecipata della visione futura di un territorio, del suo posizionamento, di obiettivi e di strategie per conseguirli, mediante politiche ed interventi pubblici e privati.

---

<sup>66</sup> Per agricoltura sociale si intendono in senso ampio tutte quelle esperienze e quei progetti che coniugano agricoltura e lavoro sociale, con particolare riferimento all'inserimento (socio-terapeutico, educativo, lavorativo) dei soggetti più vulnerabili della società e/o a rischio di marginalizzazione, ma anche nell'organizzazione di servizi quotidiani per gli abitanti locali, giovani o anziani.

## CAPITOLO 4 – LA PROSPETTIVA FUTURA

### 4.1 LA TRANSIZIONE: PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA

Per conseguire una sistemazione completa della nuova organizzazione dell'Unione occorreranno alcuni anni; si tratta infatti di un cambiamento significativo, che va ad incidere sulle 'consuetudini' di lavoro di un vasto numero di persone. Quella attuale è in effetti una fase di transizione da un sistema amministrativo comunale frammentato ad uno fortemente integrato, che richiede in tutti gli attori coinvolti pazienza, disponibilità e adeguamento continuo alle evidenze della sperimentazione in atto.

L'Unione Valdera è frutto di una storia recente di forme diversificate di associazione tra i comuni della Valdera, poi confluite nel nuovo ente. L'integrazione più consistente è stata messa in atto alla fine del secolo scorso dai comuni dell'Alta Valdera, che, sensibili all'esigenza di perseguire strategie politiche omogenee e di gestire con più efficienza e professionalità gli interessi della propria comunità, anche in considerazione della loro ridotta dimensione demografica (6 comuni, di cui 5 con meno di 5.000 abitanti), hanno dato vita prima a forme di gestione associata mediante convenzione e, dal 2004, ad un consorzio pubblico (Consorzio Alta Valdera) per la gestione di servizi prima svolti dai singoli comuni (in particolare polizia municipale, tributi, servizi alle imprese e raccolta rifiuti solidi urbani).

Un altro consorzio (Consorzio Sviluppo Valdera) è stato fondato nel 1997 dai comuni di Pontedera e Lari, a cui si sono successivamente uniti nel 2002 Ponsacco e Calcinaia, allo scopo di gestire la realizzazione dei Piani di Insediamento Produttivo (PIP) di quei comuni<sup>67</sup>, nonché le maggiori infrastrutture viarie e di servizio nei propri territori. Nel caso del Consorzio Alta Valdera si è dato vita ad una nuova sede operativa, ubicata presso il comune di Peccioli, presso la quale sono stati distaccati i dipendenti comunali addetti ai servizi demandati al consorzio, mentre il Consorzio Sviluppo Valdera ha agito utilizzando in orari aggiuntivi gli addetti dei comuni coinvolti, senza dar vita ad una forma organizzativa stabile.

L'esperienza più recente, che è però quella che ha portato l'Unione a raggiungere la sua attuale dimensione territoriale "a 15", è quella dell'Ufficio Comune della Valdera<sup>68</sup>, costituito dai comuni di Bientina, Calcinaia, Capannoli, Casciana Terme, Chianni, Crespina, Lajatico, Lari, Palaia, Peccioli, Ponsacco, Pontedera, S. Maria a Monte e Terricciola per gestire prevalentemente le

---

<sup>67</sup> Le decisioni pianificatorie sono rimaste integralmente nella competenza dei singoli comuni, che hanno invece affidato al Consorzio l'acquisizione, urbanizzazione e successiva cessione delle aree destinate ai nuovi insediamenti industriali

<sup>68</sup> L'ufficio comune è una unità organizzativa costituita presso un comune, senza personalità giuridica autonoma, formata da dipendenti provenienti da più enti per svolgere la gestione associata di uno o più servizi. Il limite dell'ufficio comune è la sua dipendenza dal comune presso il quale è incardinato.

funzioni educative e sociali in ambito zonale<sup>69</sup>. Gli stessi comuni hanno quindi formalmente individuato il territorio della Valdera quale livello ottimale per l'esercizio di servizi e funzioni e tale la volontà è stata recepita dalla Giunta Regionale con propria delibera del gennaio 2003.

Per ricondurre a unitarietà il quadro delle esperienze realizzate e dar vita ad un governo più coerente e complessivo della Valdera, è stato deciso di compiere un salto di qualità, riconducendo all'interno di una organizzazione unitaria gli apparati riferibili ai diversi enti pre-esistenti, in modo dar vita ad un'unica struttura amministrativa, con obiettivi, competenze e responsabilità ben definiti anche nei confronti della cittadinanza.

Proprio l'inclusione di più esperienze in un nuovo contenitore (l'Unione) rappresenta un primo fattore di debolezza, tenuto conto che ciascuna realtà porta con sé vissuti e modi di operare saldamente assimilati dagli operatori, ma tra loro diversi, mentre la costruzione ex novo di un'impresa ha di fronte a sé una storia interamente da scrivere. John Maynard Keynes<sup>70</sup>, che fu a suo tempo un grande innovatore della scienza economica, ha espresso con una sintesi efficace l'ostacolo che si frappone all'innovazione: "La difficoltà non sta nelle idee nuove, ma nelle idee vecchie, che, per coloro che sono stati educati come la maggior parte di noi, si ramificano in ogni angolo della mente."

L'elencazione dei punti di forza e di debolezza di questa prima fase di costruzione dell'Unione potrebbe essere lunga, com'è logico per un'operazione ad alta complessità, e richiederebbe livelli di analisi non congruenti con lo scopo e l'impostazione di questa pubblicazione. Si riportano quindi soltanto quelli che appaiono gli aspetti problematici di cui è importante che tutti abbiano consapevolezza, considerato che essi possono divenire alternativamente punti di forza o di debolezza in rapporto all'atteggiamento dei principali stakeholders.

*1. Il numero elevato di stakeholders con interessi diversificati* costituisce un primo fattore da considerare, in grado di arricchire o intralciare il consolidamento dell'Unione a seconda dell'atteggiamento che risulterà prevalente. Amministratori e dipendenti comunali, esponenti della Regione, della Provincia e di altri enti coinvolti direttamente o indirettamente<sup>71</sup> nel processo di costruzione dell'Unione, sindacati, associazioni di categoria, imprese e, non ultimi, i cittadini, sono tutti a vario titolo coinvolti dall'affacciarsi dell'Unione nel panorama locale. La ricchezza dei punti di vista e degli apporti è un elemento importante per costruire una nuova organizzazione che possa rispondere in modo completo alle esigenze degli attori di un territorio, così

---

<sup>69</sup> Le decisioni programmatiche in campo educativo e sociale sono di competenza delle zone, secondo la ormai consolidata normativa della regione Toscana, che ha suddiviso il territorio in 32 zone sub-provinciali.

<sup>70</sup> John Maynard Keynes (1883 – 1946), di nazionalità britannica, è stato uno dei più grandi economisti del XX secolo.

<sup>71</sup> Alcuni enti che possono vedere nell'Unione un concorrente al proprio sviluppo, altri invece intravedono nella sua affermazione una semplificazione delle relazioni oggi intrattenute con i singoli comuni.

com'è evidente che una sensibile diversità di posizioni può generare contrasti talvolta irrisolvibili. È importante, allora, che *i soggetti chiamati in causa nel percorso costitutivo*, e particolarmente i maggiori protagonisti, cioè gli amministratori e i dipendenti comunali, *siano consapevoli della numerosità degli interessi in gioco e agiscano di conseguenza con disponibilità al confronto e alla mediazione, in vista di un importante obiettivo di lungo periodo* (cioè dar vita ad un'organizzazione adeguata a fronteggiare le sfide che ci attendono).

2. Tutte le transizioni da una forma organizzativa ad una nuova presentano difficoltà, più o meno grandi. In generale non è facile mantenere la cognizione che le difficoltà dell'oggi sono necessarie per disporre domani di una struttura organizzativa più complessa ma più adeguata alle necessità; spesso, nella fase di transizione, si debbono anche *fronteggiare temporanee regressioni a modalità di lavoro più impegnative* (rispetto allo stato precedente) *e meno gratificanti*, dato che non è possibile raggiungere il nuovo stadio operativo se non per passi successivi. Tuttavia, nell'impostazione di *work in progress* (o *lavoro in corso*) adottata in Valdera, proprio dalla transizione e dai problemi che da essa emergono possono nascere indicazioni significative per ri-orientare il progetto e definirne nuovi aspetti non contemplati all'origine.

3. La necessità di *rendere il più possibile chiara la visione*<sup>72</sup> *sottostante la nascita dell'Unione* è la principale ragione d'essere di questo lavoro. La difficoltà sta nel fatto che i destinatari principali del messaggio non sono interni ad una sola azienda, ma agiscono in 15 diversi comuni, ciascuno con le proprie peculiarità e le proprie 'ragionevoli diffidenze'. Per gli addetti ai lavori, dunque, non è sufficiente una visione sintetica, pure importante, ma occorre chiarire anche alcuni aspetti di dettaglio, che fughino i dubbi sulla meta da raggiungere. La prospettiva, forse lontana, è una grande squadra di 700 persone (gli attuali dipendenti dei comuni) in grado di amministrare con efficacia una realtà complessa.

#### 4.2 IL SISTEMA INTEGRATO UNIONE-COMUNI

Con il crescere dell'Unione, si dovrà specularmente realizzare una diversa organizzazione dei comuni che all'Unione partecipano.

Il comune che possiamo o meglio vogliamo immaginare in un prossimo futuro è il luogo dell'accoglienza, dell'ascolto, dell'orientamento; esso è il primo punto di riferimento per l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione da parte del cittadino, che, soprattutto in determinate fasi della vita, ha bisogno di

---

<sup>72</sup> Il termine **visione** (*vision*) è utilizzato nella per indicare la proiezione di uno scenario futuro che rispecchia gli ideali, i valori e le aspirazioni di chi fissa gli obiettivi e incentiva all'azione. Sebbene venga di solito usato con riferimento ad imprese, il termine può essere utilizzato anche con riferimento ad associazioni o ad organizzazioni in genere, nonché in relazione ai singoli individui. Il "manifesto" della visione (**vision statement**) dovrebbe essere tale da spronare i membri dell'organizzazione e renderli orgogliosi di farne parte. (da Wikipedia)

supporto per orientarsi e acquisire i servizi che gli occorrono in una società ad alta complessità come quella moderna<sup>73</sup>.

Lo scenario che possiamo prefigurare entro il prossimo quinquennio è un sostanziale sviluppo dell'offerta di servizi telematici e on-line da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, in direzione di quello che potremmo immaginare come una sorta di "supermercato dei servizi", ad esclusione evidentemente delle prestazioni che richiedono interazioni complesse tra le parti in gioco (come le autorizzazioni di opere importanti, gli interventi sociali di sostegno alle persone in difficoltà, etc.). Vi sarà comunque, ancora per lungo tempo, una fascia consistente di popolazione che non avrà possibilità di utilizzare i nuovi strumenti telematici, così come vi saranno persone che, pur utilizzandoli, incontreranno problemi non risolvibili attraverso gli strumenti standard disponibili via Internet. Costituire, ad esempio, una rappresentanza degli interessi espressi da un contesto territoriale nei confronti delle imprese operanti nei settori di servizio essenziale quali l'acqua, l'elettricità, le telecomunicazioni, la salute, che vanno sempre più configurandosi come aziende di grande dimensione, significa svolgere un ruolo di tutela essenziale per la qualità della vita dei cittadini, a cui può tra l'altro essere collegata una politica pubblica in grado di favorire comportamenti corretti da parte delle aziende erogatrici di servizi<sup>74</sup>.

In questa prospettiva, il comune deve essere al centro di una rete di comunicazione/informazione che abbracci l'intera Pubblica Amministrazione presente sul territorio di riferimento (nel nostro caso la Valdera). L'Unione e più in generale il sistema dei comuni si dovrebbero cioè configurare come hub di una rete complessa<sup>75</sup>, fatta di una pluralità di sotto reti, alle quali ci si può rivolgere o con le quali si può interagire attraverso lo snodo comunale.

L'Ufficio Relazioni con il Pubblico cui si è già fatto cenno nel cap. 3 estende la sua "competenza" in modo da fornire a chi ne ha necessità un'informazione personalizzata, orientando ed esplicitando al singolo utente i servizi attivabili o gli adempimenti da assolvere a fronte della propria situazione specifica. In questo nuovo atteggiamento di servizio, la pubblica amministrazione, anziché attendere passivamente gli utenti ai propri sportelli, assume l'iniziativa<sup>76</sup>, proiettandosi anche in località e frazioni periferiche, per offrire il sostegno

---

<sup>73</sup> Non tutte le persone, evidentemente, hanno le stesse necessità e capacità; la Pubblica Amministrazione svolge un ruolo importante in particolare nei confronti delle categorie più fragili e non organizzate.

<sup>74</sup> Non si tratta soltanto di sostenere individualmente i cittadini nelle loro difficili relazioni con le aziende erogatrici, alla stregua di un'associazione consumatori, ma anche di influenzarne positivamente le decisioni grazie al ruolo assunto dai comuni nel campo dell'energia, delle comunicazioni e in generale su tutto ciò che 'transita' sotto o sopra il suolo comunale.

<sup>75</sup> Con la parola hub si individuano punti nevralgici di concentrazione e re-distribuzione dei flussi (voli aerei, dati informatici) rispetto a reti di grande dimensione (ad esempio i grandi aeroporti internazionali, i principali motori di ricerca in Internet, etc.)

<sup>76</sup> Anche la medicina di iniziativa, attuata in Gran Bretagna e ripresa dai recenti Piani Sanitari della regione Toscana, si propone di portare il servizio medico di base e di prevenzione in particolare verso i suoi utilizzatori, con un ruolo pro-attivo dei presidi sanitari territoriali.

dell'amministrazione locale, attraverso una presenza sia pure diradata nel tempo ma aperta ad un complesso molto ampio di bisogni, offrendo anche un segno tangibile della sua presenza sul territorio. L'addetto alle relazioni con il pubblico del sistema amministrativo integrato della Valdera, collegato ai 'referenti sociali'<sup>77</sup> dei luoghi in cui si proietta per avere consapevolezza della realtà in cui si reca e superare attraverso tale collegamento la naturale diffidenza delle persone da servire, porta ai cittadini informazioni, orientamento e ne raccoglie bisogni ed istanze da soddisfare, in una nuova veste che potremmo definire di operatore per la comunicazione e l'orientamento<sup>78</sup>.

Questa innovazione sarà possibile sia per l'estensione della banda larga alle aree rurali, cui la regione Toscana sta già concretamente lavorando, sia per effetto dell'evoluzione dell'ufficio relazioni con il pubblico verso una funzione di interfaccia rispetto agli specialisti erogatori di servizi: nuovi strumenti, dunque, per un nuovo ruolo dell'Amministrazione. L'impostazione delineata ha anche lo scopo di mantenere la popolazione rurale (sempre più anziana) nelle campagne, evitandone lo spopolamento e ciò che ad esso consegue<sup>79</sup>.

L'assetto istituzionale a regime del sistema integrato Unione-comuni in Valdera richiede di far convergere gradualmente alcuni elementi delle rispettive organizzazioni per poter operare con l'efficienza e la flessibilità necessarie.

In primo luogo occorre dar corso all'armonizzazione dei software (cioè disporre degli stessi applicativi da parte dell'Unione e dei comuni o, in sottordine, renderli capaci di dialogare efficacemente tra loro). In campo amministrativo, l'utilizzazione da parte di diversi enti di un identico sistema procedurale capace di interagire a distanza è un potente volano per l'integrazione funzionale; qualsiasi punto accreditato della rete amministrativa telematica può intervenire nel processo di formazione degli atti senza dover modificare il proprio *modus operandi*, con possibilità di concentrare o distribuire in più uffici le operazioni necessarie alla formazione degli atti secondo le esigenze operative. Servirsi dello stesso applicativo rende fluidi i passaggi documentali tra comuni e tra questi e l'Unione, permette all'occorrenza di potenziare un punto o l'altro della rete senza necessità di riqualificare il personale e di scambiarsi formalmente dati e atti endoprocedimentali in base

---

<sup>77</sup> Per referenti sociali si intendono le figure 'riconosciute' dalla comunità locali di piccola dimensione per il ruolo che svolgono (il presidente dell'associazione, il parroco, il medico, etc.) e in grado di fare da *trait d'union* tra i concittadini e il servizio pubblico.

<sup>78</sup> L'Unione ha creato un profilo professionale specifico per questo ruolo così sintetizzato: "Svolge funzioni di interfaccia tra la struttura 'produttiva' dell'ente e i cittadini utenti. E' esperto dei principi che regolano la comunicazione interpersonale ed ha conoscenza estesa, ancorché non di dettaglio, sui servizi offerti dall'ente e dal sistema territoriale nel suo complesso, allo scopo di orientare l'utente rispetto alle proprie specifiche necessità. E' richiesta dimestichezza nell'uso di Internet e delle applicazioni informatiche e multimediali in genere, nonché una conoscenza almeno di base della lingua inglese."

<sup>79</sup> Con lo spopolamento delle campagne vengono meno una serie di servizi che gli agricoltori svolgono in modo spontaneo, come il mantenimento del paesaggio e dei percorsi rurali, la salvaguardia dei terreni collinari da fenomeni di dissesto idrogeologico, la fornitura di alimenti locali a filiera corta, senza considerare la perdita delle tradizioni e dei saperi contadini.

alle diverse esigenze degli enti. In definitiva, l'unicità dell'applicativo in ciascun ramo di attività permette di bilanciare al meglio lo sviluppo dei procedimenti e dei servizi tra i comuni (front office) e l'Unione (back office) in tutti i campi di attività comune. E' anche da considerare che, sul piano economico, l'impiego di un solo software genera risparmi nei costi di acquisto e manutenzione; è opportuno, tuttavia, mantenere fornitori distinti nelle diverse branche di attività in modo da non esporsi ai rischi tipici dei mercati monopolisti (rischio defaillance, prezzi elevati, etc.)

Secondariamente, è necessario rendere omogenei gli strumenti utilizzati per la gestione e lo sviluppo delle risorse umane negli enti, attraverso alcune convergenze strategiche.

1. La costruzione di una dotazione organica unica dei comuni e dell'Unione costituisce elemento costitutivo di un'organizzazione integrata matura. Attraverso di essa, infatti, vengono messe in luce con chiarezza le connessioni tra l'Unione e i comuni che la compongono ed è possibile definire la rispettiva evoluzione organizzativa in forma strettamente coordinata. In particolare, l'incremento della dotazione organica dell'Unione, indispensabile nella fase costitutiva, allorché vengono progressivamente attivate nuove funzioni associate, può essere collegata ad una riduzione delle dotazioni nei comuni, allorché si raggiunga uno stadio in cui tale bilanciamento possa essere realizzato<sup>80</sup>.

2. Il sistema di rilevazione delle presenze dovrà essere unificato per poter consentire una gestione accentrata più efficiente del controllo orari e, allo stesso tempo, la possibilità di prestare parte dell'orario di lavoro indifferentemente per l'una o per l'altra organizzazione, in base alle esigenze e contingenze del momento.

3. Il sistema valutazione permanente delle performance del personale deve tendere verso un unico modello, in modo da eliminare una delle principali barriere alla gestione flessibile del personale; è già stato programmato al riguardo un lavoro comune dei segretari comunali per realizzarne una versione aderente alle recenti prescrizioni normative da adottare nella stessa forma in tutti gli enti.

4. Il contratto integrativo decentrato potrebbe parimenti essere unificato, seppure con la necessaria gradualità, tenuto conto che le situazioni di partenza sono molto diverse. In tal modo, a prestazioni analoghe corrisponderebbero analoghi incentivi.

---

<sup>80</sup> Più di una sezione regionale della Corte dei Conti si è espressa nel senso che la sommatoria di spesa di personale tra comuni e Unione deve essere invariante rispetto alla situazione pre-esistente all'Unione, perché diversamente l'Unione diverrebbe un espediente per incrementare surrettiziamente la spesa di personale oltre il vincolo posto agli enti locali che la compongono. E' tuttavia più logico e realistico ritenere che tale invarianza (o addirittura diminuzione di spesa) possa essere realizzata in un arco di tempo pluriennale, allorché sia possibile raggiungere soglie dimensionali alle quali l'equivalenza possa emergere.

In prospettiva, con l'attuazione del federalismo, verranno attribuite ai comuni una serie di ulteriori e importanti funzioni, oggi assolte dallo Stato o dalle Regioni; il nuovo sistema integrato Unione-comuni rappresenta una struttura di grande potenzialità, nell'ambito della quale stabilire di volta in volta, servizio per servizio, il migliore bilanciamento operativo della fase di erogazione (centralizzazione, decentramento, mix opportuno tra i due).

#### **4.3 L'INTEGRAZIONE DEI SERVIZI GENERALI**

Non tutte le aggregazioni di funzioni consentono risparmi nei costi di gestione. Unire ad esempio operatori di vigilanza che operano su territori distinti non genera efficienze specifiche, in quanto aumenta parallelamente l'area operativa da servire (e non può essere servita contestualmente, come nel caso dei servizi amministrativi<sup>81</sup>). Certo possono innescarsi le economie di scala legate all'acquisizione delle attrezzature, alla formazione del personale e simili, proprie di qualsiasi aggregazione operativa, ma la funzione specifica di sorveglianza del territorio non potrà registrare innalzamenti di produttività (mentre potrà realizzarsi una maggiore flessibilità operativa, con possibilità all'occorrenza di concentrare le risorse in un punto voluto).

Il risparmio di risorse che l'Unione è chiamata a conseguire trova allora il suo nucleo principale nei servizi cosiddetti generali o di supporto. Si tratta di quei servizi, tipicamente rivolti a clienti interni, come il servizio personale, la ragioneria, l'ufficio gare e contratti, la segreteria generale e i servizi amministrativi in generale che possono determinare incrementi di produttività del fattore lavoro, sia per effetto di procedure automatizzate e standardizzate, sia in rapporto alla progressiva specializzazione degli addetti.

Una volta che sia raggiunta, dai comuni e dall'Unione, l'unificazione delle procedure e degli applicativi, non è difficile ipotizzare la creazione di una 'centrale' al servizio di tutti i comuni, che svolga attività procedurali relative alle funzioni interne suddette<sup>82</sup>. Per i servizi del personale il progetto è già in fase di avanzata realizzazione, per gli altri potrà essere pianificato a breve scadenza, a partire da un nucleo di enti pilota già uniformato sul versante informatico.

Presso ogni ente dovrà comunque rimanere un piccolo nucleo di persone (da 1 a 4/5 unità, in rapporto alla dimensione dell'ente) in grado di interfacciarsi con la centrale di servizi per immettere gli input informativi di carattere

---

<sup>81</sup> E' vero che, anche nel caso dei servizi amministrativi accorpati, aumentano le pratiche da trattare, ma una trattazione può essere unita da un'altra senza soluzione di continuità, dallo stesso operatore nello stesso luogo, con recupero certo di produttività.

<sup>82</sup> Ad esempio, un servizio unificato di segreteria generale per il trattamento degli atti collegiali (delibere di Giunta e di Consiglio) può funzionare ricevendo le necessarie informazioni specifiche dell'atto richiesto, per inserirle poi in un sistema di lavorazione standardizzato in base a parametri definiti

strategico necessari e scambiare reciprocamente i dati e le informazioni necessarie per lo svolgimento dei procedimenti e delle funzioni. Questa impostazione genera evidentemente una riduzione della flessibilità nella gestione, per cui non si potrà lavorare sull'urgenza se non in casi ben definiti a priori<sup>83</sup>, pena l'inceppamento della macchina amministrativa; è d'altra parte evidente a tutti che questa integrazione dei servizi generali costituisce la via maestra per poter destinare un maggior numero di dipendenti sui servizi a maggiore impatto sui cittadini (polizia municipale, servizi sociali ed educativi, sviluppo economico, ambiente...), senza incrementare la spesa di personale o comunque i costi complessivi di amministrazione. Dovranno essere concretamente valutate e condivise le opzioni su ciò che può essere svolto efficacemente in forma associata e sulle attività che invece presentano economie di scala negative, che è logico quindi mantenere presso il singolo ente.

Certamente dovrebbero essere integrate anche le strutture a valenza generale della Società della Salute e dell'Unione, ricomprendendo in quest'ultima un unico staff integrato. Si potrebbe così superare la duplicazione degli organi generali (direttore, revisore, segreteria, contabilità, etc.) per due organismi che agiscono sullo stesso ambito territoriale e con la stessa compagine sociale (l'unica differenza è la presenza della USL, che può facilmente essere integrata nell'Unione con accordi pattizi). Nei contesti in cui sono presenti, le Unioni di Comuni hanno infatti davanti a sé un orizzonte di governo più ampio, non limitato all'ambito socio-sanitario, per cui possono meglio realizzare l'approccio multidisciplinare alla salute che è alla base della recente riorganizzazione sanitaria.

#### **4.4 IL SISTEMA LOCALE ALLARGATO**

Il processo aggregativo degli enti locali non è il solo: il percorso che ha condotto i comuni ad associarsi si svolge anche in altri ambiti del tessuto locale, che vede sorgere reti di scuole, gruppi di acquisto solidale tra consumatori, accordi strategici tra istituzioni<sup>84</sup>, associazioni di agricoltori biologici e sociali, tavoli di confronto permanente tra istituzioni e rappresentanze organizzate della società, consorzi e partnership permanenti nel terzo Settore, estesi partenariati progettuali e molto altro.

La formazione di aggregazioni settoriali (cioè l'estensione della base territoriale di riferimento per ragionare di industrie, agricoltura, scuola, etc.) favorisce poi lo sviluppo di relazioni intersettoriali, più agevoli e inclusive; di

---

<sup>83</sup> Lavorare sull'urgenza è per certi versi "un'abitudine" della Pubblica Amministrazione che deve essere superata attraverso una maggiore capacità di programmazione per una migliore organizzazione del lavoro.

<sup>84</sup> L'Unione ha sottoscritto dei protocolli per lo sviluppo di un'integrazione strategica con la Scuola Superiore S. Anna, la società di trasferimento tecnologico Pont-tech, le scuole della Valdera, la Provincia di Pisa ed altri ancora.

fatto, in occasione dei contatti che intervengono, entrano in comunicazione non degli enti ma delle reti, con possibilità di determinare rapporti più efficaci derivante dalla possibilità di selezione degli interessi. E' la strada utile per dar corpo a quel capitale sociale che è alla base di qualsiasi alternativa agli scambi impersonali del mercato globalizzato; dalla contaminazione strutturale tra ambienti e idee nasce infatti (spesso) l'innovazione.

Può delinearci, in questa maniera, un vero sistema territoriale in grado di fronteggiare con maggiori possibilità di successo le difficili sfide che attendono la nostra società, dando vita ad una mappa comune per realizzare la community governance, attraverso il riconoscimento di un obiettivo strategico condiviso (il benessere della collettività appartenente al territorio), la costruzione di un nuovo sistema di relazioni strutturate tra tutti gli stakeholders, il riesame dei processi di produzione dei servizi alla ricerca di integrazioni sinergiche. La competizione si svolge quindi con altri territori, all'interno della Valdera la logica prevalente deve essere la cooperazione.

Ci possiamo riferire, per chiarire la visione con cui intendiamo operare, ad un modello rappresentato dagli studi organizzativi, rilevabile sia in ambiti sociali che biologici: il modello olonico<sup>85</sup>. Un modello che ha in sé elementi di sistema, come l'interdipendenza, e connotati di rete, come insieme di soggetti distinti e indipendenti connessi tra loro. Il sistema olonico e' un'entità globale organizzata di interrelazioni tra unità operative (e persone che le governano) ad alto livello di autoregolazione e capaci di cooperare tra loro mantenendo la propria autonomia in vista di risultati condivisi o di finalità comuni.

Come un distretto industriale, il sistema olonico si presenta con i caratteri della comunità e del gruppo. Rispetto a questi modelli esso presenta un aspetto distintivo essenziale: l'organizzazione. Le singole parti, pur muovendosi in totale autonomia, sono tenute insieme da un sistema organizzato di servizio che consente loro di agire, in certi ambiti, come fossero un unico soggetto. Ciascun sottosistema persegue propri obiettivi autonomi, ma e' in grado di allinearsi con tutti gli altri nel perseguire un obiettivo comune.

Il sistema olonico si basa sul principio "doppia cittadinanza" e della sussidiarietà. In base al principio di doppia cittadinanza ogni persona appartiene a un'organizzazione "locale", e, contemporaneamente, a un sistema più complesso. La doppia cittadinanza si basa sulla percezione (e, nella prassi, sulla constatazione) di ricavare utilità a partecipare al sistema allargato, attraverso il quale è possibile superare le situazioni di "gioco a somma zero"<sup>86</sup> e partecipare ad azioni di maggiore rilevanza, attraverso la cessione di una marginale quota di autonomia per l'accettazione di regole del gioco comuni.

---

<sup>85</sup> Il termine olonico deriva dal greco "olon" che significa "tutto".

<sup>86</sup> Vedi paragrafo 3.2, nota n. 13. L'esistenza di un sistema di valori condivisi impedisce, o quanto meno riduce, la possibilità che il processo di scelta individuale sia condizionato da supposizioni sul comportamento degli altri attori del sistema che si risolva in una decisione che genera una perdita per tutti.

Il secondo principio fondamentale è la sussidiarietà: le parti delegano al centro alcuni poteri e funzioni e il centro si mette al servizio delle parti per aiutarle a essere all'altezza delle loro responsabilità. Accentrare alcune attività non significa tuttavia concentrare potere quanto piuttosto costituire centri di servizio interni al sistema in grado di generare economie di scala ed efficienza tecnica.

L'Unione è il contesto più ampio in cui da un lato aggregare componenti diverse verso un fine comune, dall'altro programmare da una prospettiva più completa gli interventi da realizzare. Le attività tipiche della gestione rimangono di competenza delle singole organizzazioni (definiti oloni nel modello), secondo moduli operativi più o meno integrati, sulla base di una programmazione effettuata nella 'casa comune' dell'Unione Valdera. Un modello che ha in sé elementi di sistema, come l'interdipendenza, e connotati di rete, come insieme di soggetti distinti e indipendenti connessi tra loro.

Il modello olonico è il riferimento organizzativo per costruire quella che viene definita "intelligenza territoriale", cioè la capacità di fare sistema in funzione del potenziamento del capitale sociale e dello sviluppo di nuova conoscenza. "L'intelligenza territoriale è un concetto non facilmente definibile. Possiamo dire che l'intelligenza territoriale è un'organizzazione innovativa, di rete, delle informazioni e delle conoscenze utili per lo sviluppo e la competitività di un territorio. Si tratta di una componente 'sociale', che agisce sulla base delle conoscenze e delle risorse umane disponibili sul territorio, al fine di raggiungere scopi e obiettivi condivisi dalla comunità. Ma non solo. Si occupa anche di valorizzare le risorse, estendendone la consapevolezza attraverso forme di comunicazione che coinvolgono i diversi soggetti attivi sul territorio"<sup>87</sup>.

L'Unione non è solo un sistema di amministrazione e di governo, dunque, ma un luogo virtuale per interconnettere le realtà e gli stimoli presenti su un territorio, per farne innovazione, impresa e nuova opportunità di sviluppo.

---

<sup>87</sup> Natale Ammaturo, docente di Sociologia generale presso l'Università degli Studi di Salerno e rappresentante italiano all'interno del network caENTI. "Coordination Action of the European Network of Territorial Intelligence - Azione di Coordinamento della Rete Europea per l'Intelligenza Territoriale)