

UNIONE VALDERA

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

Zona Valdera - Provincia di Pisa

COPIA

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA DELL'UNIONE VALDERA

Deliberazione Numero 89 del 18.09.2013

OGGETTO:

QUADRO STRATEGICO E INDIRIZZI OPERATIVI DEL PROCESSO DI ASSOCIAZIONE DI SERVIZI E FUNZIONI NELL'AMBITO DELL'UNIONE VALDERA

L'anno duemilatredici, il giorno diciotto del mese di settembre, alle ore 18.30, presso la sede dell'Unione Valdera in Via Brigate Partigiane n.4 a Pontedera, si è tenuta la seduta della Giunta dell'Unione Valdera dietro convocazione diramata dal Presidente ai sensi dell'articolo 34 dello Statuto dell'Unione Valdera.

Risultano all'appello:

MILLOZZI SIMONE - Sindaco di Pontedera e PRESIDENTE UNIONE	P
GUIDI CORRADO - Sindaco di Bientina	Assente
LARI ALESSIO - Sindaco di Buti	P
CIAMPI LUCIA - Sindaco di Calcinaia	P
FATTICIONI FILIPPO - Sindaco di Capannoli	P
VANNOZZI GIORGIO - Sindaco di Casciana Terme	P
MANCINI FRANCESCA - Sindaco di Chianni	Assente
TEDESCHI FABIO - Sindaco di Lajatico	P
TERRENI MIRKO - Sindaco di Lari	P
FALCHI ALBERTO - Sindaco di Palaia	P
CRECCHI SILVANO - Sindaco di Peccioli	P
CICARELLI ALESSANDRO - Sindaco di Ponsacco	P
PARRELLA ILARIA - Sindaco di Santa Maria a Monte	P
FAIS MARIA ANTONIETTA - Sindaco di Terricciola	P

In assenza del Segretario Generale Norida Di Maio assiste alla riunione e ne cura la verbalizzazione, ai sensi dell'articolo 53 dello Statuto dell'Unione Valdera e dell'art. 97 del D.Lgs. 267/2000, il Vice Segretario dell'Unione Valdera GIOVANNI FORTE.

Presiede la seduta, ai sensi dell'articolo 31 dello Statuto, il Presidente dell'Unione Valdera SIMONE MILLOZZI.

Il Presidente, visto l'articolo 36 dello Statuto dell'Unione Valdera e accertato il numero legale per poter deliberare validamente, dichiara aperta la seduta per la trattazione dell'oggetto sopraindicato.

Si procede pertanto con l'esame della proposta di deliberazione riportata di seguito.

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE PER GIUNTA UNIONE VALDERA DEL 18.09.2013

OGGETTO:

QUADRO STRATEGICO E INDIRIZZI OPERATIVI DEL PROCESSO DI ASSOCIAZIONE DI SERVIZI E FUNZIONI NELL'AMBITO DELL'UNIONE VALDERA

Decisione:

La Giunta dell'Unione Valdera:

- approva il documento di indirizzo strategico "Quadro strategico e indirizzi operativi del processo di associazione di servizi e funzioni nell'ambito dell'Unione Valdera" fornito in allegato sotto la lettera "A", per formare parte integrante e sostanziale del presente atto;
- dà mandato al Direttore generale di predisporre gli atti e svolgere le azioni necessarie per rendere operativi gli indirizzi contenuti nel documento suddetto.

Motivazione:

L'Unione Valdera ha necessità di aggiornare la propria strategia di azione per il futuro prossimo, alla luce dell'esperienza sin qui maturata, dei nuovi vincoli normativi che interessano il sistema delle autonomie locali e dei processi di integrazione o fusione attivati tra alcuni comuni aderenti all'Unione.

Pur nell'incertezza data dai processi di carattere nazionale e regionale volti a riorganizzare il sistema delle autonomie locali, i sindaci della Valdera hanno pertanto ritenuto necessario puntualizzare ed esplicitare gli obiettivi che sono alla base del processo di integrazione strategica nell'ambito dell'Unione Valdera, per rilanciare la positiva esperienza associativa sin qui realizzata e proseguire un cammino orientato a conseguire maggiore efficienza ed efficacia del sistema amministrativo locale.

Il documento, frutto di una discussione approfondita durata alcuni mesi, individua importanti obiettivi sia di carattere trasversale che settoriale, indicando anche alcuni strumenti da utilizzare per raggiungerli.

Il nuovo quadro strategico rappresenta un aggiornamento dell'analogo atto di indirizzo approvato nel marzo 2012 (deliberazione Giunta Unione n.27 del 23.03.2012) e conferma gli indirizzi politici ed amministrativi presenti nel programma di mandato del Presidente (deliberazione Consiglio dell'Unione n. 1 in data 16.01.2013) e nella Relazione Previsionale e Programmatica 2013-2015 (inclusa nella deliberazione Consiglio dell'Unione n. 5 del 16.01.2013).

Adempimenti a cura dell'ente pubblico:

Il servizio segreteria generale curerà la pubblicazione del presente atto.

Segnalazioni particolari:

Il Direttore Generale dell'Unione Valdera, Giovanni Forte, ha espresso in data 13.09.2013 parere favorevole in linea tecnica sul presente provvedimento e ha dichiarato che lo stesso non necessita di parere di regolarità contabile, in quanto non comporta impegno di

spesa né diminuzione in entrata e non ha riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente.

La Giunta dell'Unione dichiara la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi dell'articolo 134 comma 4 del D.Lgs. 267/2000, al fine di rendere più incisiva l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa a mezzo di una accelerazione del procedimento.

Riferimenti Normativi:

Generali:

D. Lgs. 267/2000 " Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

Art. 49 comma 1 del D.Lgs. n. 267/2000, che prevede l'espressione dei pareri da parte dei responsabili dei servizi sulle proposte di deliberazione sottoposte al Consiglio e alla Giunta.

Statuto dell'Unione Valdera.

Regolamento di Funzionamento della Giunta dell'Unione Valdera.

Specifici:

Legge 42/2009 e successive norme integrative ed attuative.

Legge Regione Toscana 68/2011, "Norme sul sistema delle autonomie locali"

Deliberazione della Giunta dell'Unione Valdera n. 27 del 23.03.2012 "Indirizzo strategico del processo di associazione di servizi e funzioni nell'ambito dell'Unione Valdera"

Deliberazione del Consiglio dell'Unione Valdera n.1 del 16 gennaio 2013, ad oggetto "Programma di mandato del Presidente dell'Unione"

Deliberazione del Consiglio dell'Unione Valdera n.5 del 16 gennaio 2013, ad oggetto "Bilancio di previsione 2013, bilancio pluriennale 2013-2015 e relazione previsionale e programmatica 2013-2015 e relativi allegati"

Art. 134 comma 4 del D. Lgs. 267/2000 sulla immediata esecutività delle deliberazioni.

Ufficio proponente:

Direzione Generale

Responsabile del procedimento: Giovanni Forte

Contatti segreteria: 0587.299.580 – 299.573

e.corsi@unione.valdera.pi.it – p.pietroni@unione.valdera.pi.it



QUADRO STRATEGICO E INDIRIZZI OPERATIVI DEL PROCESSO DI ASSOCIAZIONE DI SERVIZI E FUNZIONI NELL'AMBITO DELL'UNIONE VALDERA

PREMESSA

L'Unione Valdera ha necessità di aggiornare la propria strategia di azione per il futuro prossimo, alla luce dell'esperienza sin qui maturata, dei nuovi vincoli normativi, dei processi di fusione attivati tra alcuni comuni aderenti all'Unione.

Pur nell'incertezza data dai processi di carattere nazionale e regionale volti a riorganizzare il sistema delle autonomie locali, i sindaci della Valdera ha ritenuto necessario puntualizzare ed esplicitare gli obiettivi che sono alla base di questo processo di integrazione strategica, di cui la nostra realtà rappresenta una delle punte più avanzate a livello regionale e nazionale.

Tutti i sindaci intervenuti nella speciale sessione di lavoro tenutasi a Volterra il 24 e 25 giugno (erano presenti tutti, con la sola eccezione del sindaco di Lajatico indisponibile per malattia) hanno confermato la validità della strada intrapresa con la costituzione di un organismo in grado di governare le questioni che interessano il nostro territorio; **anche i sindaci che hanno aperto percorsi per assolvere all'obbligo di associare tutte le funzioni fondamentali** hanno evidenziato come la loro scelta sia diretta a rinforzare l'Unione, semplificandone le dinamiche interne. In particolare, le fusioni e le integrazioni prospettate permettono da un lato di integrare con più efficacia le funzioni interne e 'vitali' del comune (servizio finanziario, lavori e manutenzioni, segreteria generale etc.), dall'altro di costituire dei nodi territoriali con maggiore capacità operativa, aprendo un ventaglio di soluzioni organizzative e logistiche all'interno dell'Unione superiori a quelle oggi disponibili. Gli esiti delle consultazioni referendarie fomiranno in tutti i casi un quadro strategico compiuto, intorno al quale costruire un assetto organico dei comuni appartenenti all'area dell'Alta Valdera, accomunati da una lunga esperienza associativa.

E' di tutta evidenza, tuttavia, che l'unificazione di alcuni comuni non può sostituire in alcun modo la valenza di un ente sovracomunale: con la nascita dell'Unione Valdera, è tornata al territorio ed alle sue rappresentanze la possibilità di confrontarsi e decidere su politiche che assumono valore e significato soltanto a livello di area. 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; senza contare il ruolo significativo

che la Valdera ha assunto in contesti di livello superiore, dove il sindaco delegato è accolto con la considerazione che compete ad un territorio di 120.000 abitanti.

Vengono comunque confermati gli indirizzi politici ed amministrativi presenti nel programma di mandato del Presidente (deliberazione n. 1 in data 16 gennaio 2013 del Consiglio dell'Unione) e nella Relazione Previsionale e Programmatica 2013-2015 (inclusa nella deliberazione n. 5 del 16 gennaio 2013 del Consiglio dell'Unione), dei quali il presente documento rappresenta una specificazione ed articolazione ulteriore.

Il presente documento costituisce inoltre aggiornamento dell'analogo atto di indirizzo approvato nel marzo 2012 (deliberazione della Giunta Unione n. 27 del 23 marzo 2012).

INDIRIZZI E OBIETTIVI STRATEGICI NEL MEDIO TERMINE

1. Riduzione progressiva delle geometrie variabili

L'Unione Valdera parte obiettivamente da una situazione molto differenziata al proprio interno, con la presenza di comuni di diversa dimensione e con capacità economico finanziarie sensibilmente divergenti: siamo dunque di fronte ad un *percorso di integrazione difficile*, in cui non è possibile ragionare per omogeneità tra gli enti¹.

E' proprio la diversità tra gli enti aderenti che ha spinto l'Unione Valdera a mantenere fino ad oggi un'elevata flessibilità del modello gestionale, in particolare attraverso le cosiddette *geometrie variabili*². Le geometrie variabili hanno permesso all'Unione di nascere e di muoversi con la necessaria flessibilità nella prima fase del proprio percorso, indispensabile per rispettare la diversità delle situazioni iniziali e verificare sul campo l'economicità e funzionalità delle soluzioni adottate. Adesso, la geometria variabile è una caratteristica di indeterminazione che rende difficile l'elaborazione di un piano di sviluppo e razionalizzazione delle risorse. Posto che l'obiettivo auspicato è la partecipazione di **tutti** gli enti a **tutte** le funzioni trasferite o trasferibili, è tuttavia possibile gestire una situazione **stabilmente** differenziata, ancorché essa generi inevitabilmente alcune complicazioni sul piano del coordinamento e del riparto delle spese, condizionato dal numero dei comuni che aderiscono ai singoli servizi.

Rimane ferma la possibilità, per alcuni servizi in cui ciò sia ritenuto utile o indispensabile, **di organizzare forme di gestione per sottoinsiemi geografici** (l'esempio è quello della Polizia Municipale, dove è istituito il corpo unico ma sono previsti n comandi autonomi nella gestione operativa ordinaria), **così come rimane la possibilità di stabilire livelli di azione differenziati per singolo ente ovvero un'azione territorialmente uniforme** (la materia sociale presenta entrambe le situazioni: la Società della Salute è finanziata con un trasferimento di quote capitarie, mentre nell'Unione ciascun comune finanzia gli interventi che ha deciso relativamente al proprio territorio). Queste ed altre possibili soluzioni permettono di gestire ad un livello ottimale quei servizi per i quali l'Unione rappresenta un ambito operativo troppo esteso, con la contestuale presenza di Enti sottoposti a vincoli normativi diversi e con differenti problematiche territoriali. La gestione decentrata

¹L'integrazione tra enti molto diversi presenta maggiori difficoltà rispetto all'integrazione tra simili e richiede soluzioni di tipo 'solidaristico' per non gravare troppo sui comuni di minori dimensioni.

²La geometria variabile o cooperazione rafforzata (art. 10 dello Statuto) prevede la possibilità per ciascun comune partecipante di scegliere le funzioni da associare e, per alcune di queste, anche il livello dell'integrazione. Un approccio rigido (tutti i comuni devono partecipare a tutte le funzioni) avrebbe probabilmente inficiato la reale possibilità di costituzione di una Unione di comuni in Valdera.

consente un controllo più continuo sulla qualità dei servizi erogati ed evita possibili congestioni dei back-office dell'Unione.

D'altra parte **solo in presenza di regole uniformi, è possibile conseguire effettivamente e pienamente quelle economie di scala che sono attese dalla gestione dell'Unione.** L'uniformità è un elemento di valore anche per i cittadini, che possono fare riferimento alle stesse regole nell'ambito del territorio a cui fanno riferimento per i servizi pubblici (ospedale, scuole superiori, uffici e trasporti) e le attività economiche; in ultima analisi, l'uniformità concretizza le "pari opportunità" che l'Unione persegue come proprio fine statutario.

I servizi associati estesi a tutti i comuni associati possono essere ulteriormente ampliati, secondo gli indirizzi già formulati dalla Giunta dell'Unione:

- nell'area delle *funzioni ad alta specializzazione*, per le quali la scala operativa efficiente si attesta su un livello medio-grande: trasporto pubblico locale, servizi legali e del contenzioso, la centrale unica di committenza, altri servizi tecnici, con riferimento in particolare alle funzioni che saranno successivamente assegnate dalla Regione o delegate dalla Provincia;
- nell'area delle *funzioni strumentali allo sviluppo e alla gestione coordinata del territorio*, anche integrando in funzioni già attive i comuni oggi mancanti: protezione civile, piano energetico e per la mobilità sostenibile della Valdera, promozione turistica, sviluppo economico, etc.; potrebbero essere ricompresi in quest'ambito anche parte o tutti i servizi legati alla viabilità e alla gestione ordinaria di beni e infrastrutture

2. Controllo di gestione unitario

Nonostante le difficoltà generate dal sistema a geometria variabile, l'Unione ha conseguito delle economie di scala significative negli appalti di servizi, nelle acquisizioni di licenze software collettive in luogo di licenze singole, più in generale attraverso l'unificazione delle procedure afferenti le funzioni associate. Tuttavia, rimane diffusa la percezione che l'Unione "non genera risparmi nella spesa" rispetto alla situazione antecedente il suo ingresso nello scenario amministrativo.

Dato che la questione è comunque di grande importanza, il primo dato da evidenziare è che i comuni non sono provvisti di un sistema di contabilità analitica ed è quindi quanto mai arduo e soprattutto 'contestabile' effettuare raffronti sui costi sostenuti per una data funzione.

Si conviene pertanto di impiantare un **sistema di controllo di gestione associato**, in modo da poter effettuare nel corso del tempo raffronti e valutazioni comparative tra le performance degli enti e poter così determinare con modalità oggettive quali siano le migliori pratiche da perseguire.

Già a partire da adesso, nella gestione associata della funzione di controllo di gestione, verranno individuati **indicatori di efficienza e di performance univoci tra gli enti**, in modo da attivare da subito una cultura della misurazione e del confronto, che richiede un certo lasso di tempo per potere essere interiorizzata ai diversi livelli dell'organizzazione.

3. Gestione più integrata del personale

A valle del controllo di gestione troviamo il **sistema di valutazione permanente delle performance del personale (SVPPP)**, che rappresenta la 'cinghia di trasmissione' per attribuire i premi di risultato al personale, sulla base dei comportamenti tenuti e dei risultati ottenuti. **Il SVPPP è stato già uniformato** tra tutti i comuni aderenti³ nell'anno 2011, anche se permangono alcune differenze nella fase applicativa; questo elemento comune **deve essere mantenuto ed ulteriormente rafforzato**, attraverso una progressiva sofisticazione del sistema, in modo da renderlo sempre più oggettivo e integrato nella cultura dell'organizzazione.

Anche **i contratti integrativi decentrati dovranno essere omogeneizzati nella loro impostazione generale e negli istituti applicati**, seppure con la necessaria gradualità e mantenendo eventualmente differenze limitate e motivate, in considerazione del fatto che le situazioni di partenza e i contesti operativi sono in alcuni casi molto diversi.

La situazione di comando del personale, d'altra parte, genera una serie di problematiche, che vanno dalla doppia appartenenza degli operatori, alla difformità dei trattamenti economici accessori per persone che si trovano a svolgere la stessa funzione. I comandi potranno essere superati entro l'anno 2013, trasferendo all'Unione tutto il personale dei servizi già attribuiti all'Unione medesima; con l'incremento delle adesioni ai singoli servizi e funzioni, occorrerà monitorare gli effettivi carichi di lavoro e i riflessi in termini di costo per ciascun Comune delle possibili soluzioni organizzative.

L'analisi effettuata dal Centro Studi enti Locali sulla spesa di personale evidenzia che **anche le spese di personale del sistema Unione-comuni hanno subito un decremento**, sia pur di modesta entità; la riduzione della risorsa umana utilizzata sul singolo servizio dipenda in parte dal modello organizzativo prescelto, in parte dalla capacità del singolo ente di riorganizzarsi al proprio interno. **La spesa di personale**, che costituisce con ogni evidenza un fattore critico da presidiare, in ragione dei vincoli apposti dal legislatore per una sua effettiva diminuzione, dovrà essere pertanto oggetto di costante monitoraggio, attraverso **l'implementazione di un apposito schema unitario di monitoraggio posto sulla Intranet** (strumento utilizzabile da tutte le postazioni comunali), alimentato in tempo reale da tutti i responsabili finanziari degli enti che partecipano all'Unione.

Il riparto della spesa di personale sarà effettuato su nuovi parametri oggettivi, in analogia a quanto verrà fatto per l'allocazione delle spese relative ad ogni singola funzione, facendo attenzione a non creare, per quanto possibile, situazioni di superamento dei limiti, anche tenendo conto dei margini esistenti in ciascun ente. In tal senso, anche in base alla positiva esperienza di questo anno 2013, possono essere consolidati quei criteri solidaristici (tra l'altro espressamente ammessi anche dalla Corte dei Conti) che hanno visto il 'travaso' di quote di spesa eccedenti verso comuni ancora capienti.

Verrà definita una dotazione organica unica integrata tra comuni e Unione esclusivamente per la sfera dei servizi associati.

³In effetti, solo il comune di Bientina non ha aderito alla convenzione per il controllo di gestione associato nell'Unione, ma ha già manifestato l'intenzione di farlo

4 Le direttrici di sviluppo delle principali aree funzionali associate

4.1 SUAP

La costruzione di una struttura associata per il 'governo' delle attività produttive e il sostegno ai processi di sviluppo locale attività rappresenta una delle grandi sfide dell'Unione, un progetto ambizioso basato su alcuni pilastri da perseguire:

uniformazione di tutti gli strumenti di pianificazione e concertazione locale e di tutti i regolamenti utili a far sì che chiunque sia interessato ad attivare, trasformare o ampliare un'attività produttiva in Valdera, possa fruire dei vantaggi connessi alla **semplificazione e coerenza delle procedure in tutti i Comuni**. In tale direzione, dovrà essere **maggiormente integrata la funzione urbanistica con quella legata alle attività produttive**.

Risulta confermata una **strategia di sviluppo locale fondata su due distinti assi**, prevalentemente manifatturiero e di servizi per la media Valdera e l'Oltrarno, a vocazione agricola e turistica nell'Alta Valdera e sulle colline circostanti. I due assi possono integrarsi efficacemente, attraverso attività e cicli complementari e di possibile sostituzione. In questa prospettiva, lo **Sportello Unico associato** non deve limitarsi allo svolgimento dei procedimenti amministrativi, ma **deve sviluppare una serie di servizi di supporto allo sviluppo del territorio e dell'imprenditoria** finalizzati a sostenere la linea di sviluppo individuata.

Gradualmente, le **attività specialistiche e di maggiore rilevanza tecnica dovranno essere concentrate presso i back office**, mantenendo presso i front office decentrati i livelli di informazione di base, orientamento e, specificamente, tutta l'attività amministrativa connessa alla realizzazione di manifestazioni ed eventi locali. Gradualmente, **tutti i procedimenti dovranno essere gestiti in modalità full digital**.

L'obiettivo finale dell'Unione è quello di **fare del Suap Valdera un punto di riferimento per le imprese della zona**, in grado di monitorare l'andamento economico del territorio e sviluppare un dialogo costruttivo con le parti sociali e i portatori di interessi, individuando interventi utili e possibili a sostegno dello sviluppo e a difesa del lavoro.

4.2 SERVIZI TECNICI E TERRITORIALI

L'area tecnica, opportunamente rafforzata in base alle funzioni trasferite, dovrà procedere a:

- **integrare i piani di protezione civile**, dando vita ad un sistema fondato su nuclei comunali integrabili all'occorrenza con modalità flessibili
- **integrare i piani urbanistici comunali in un piano di area**, in modo da proiettare un'idea di sviluppo condiviso del territorio, ancorché differenziato, e governare efficacemente tutte le ineludibili connessioni e interrelazioni tra i piani
- **uniformare**, fatte salve le diversità fisiologiche e motivate, **i procedimenti in materia urbanistica e di edilizia privata**, per il quale è già stato sviluppato e condiviso un lavoro significativo
- **realizzare un piano di edilizia scolastica integrato e coordinato** per tutta la zona

- realizzare un **Sistema Informativo Territoriale unitario** per l'intera area della Valdera, in modo da offrire uno strumento organico di archiviazione e gestione dei dati;
- attuare **la gestione associata del regolamento edilizio e della procedura di assoggettamento alla VAS**
- **gestire i lavori pubblici attribuiti all'Unione**, migliorando il coordinamento tra il livello di progettazione comunale e la funzione direzionale posta presso l'Unione
- **implementare il piano energetico di area**, che, pur affidato ad un'agenzia esterna, richiede una costante e puntuale collaborazione da parte dei comuni e dei tecnici comunali
- **potenziare la raccolta differenziata in Alta Valdera**, portando a completa attuazione il piano di miglioramento emerso dal percorso partecipato Valdera 2020

Si tratta, con ogni evidenza, di obiettivi e percorsi importanti e difficili. La realizzazione di questi obiettivi si avvierà con l'introduzione di un presidio dirigenziale costantemente presente nell'organizzazione. **Il nucleo principale di questa attività verrà svolto nel Polo Alta Valdera dell'Unione.**

Nell'area tecnica, un **risparmio significativo di risorse deriverà dal ricorso alle competenze tecniche interne disponibili nell'intero sistema Unione-comuni**, in luogo del ricorso al mercato che presenta tariffe sicuramente più elevate.

4.3 POLIZIA LOCALE

Il servizio associato di polizia locale rappresenta uno strumento di elevato valore strategico per un controllo efficace del territorio. La progressiva specializzazione dei ruoli e la possibilità di fare massa critica attraverso la concentrazione degli operatori in caso di necessità rappresentano un valore aggiunto del servizio associato, senza che venga ad essere inficiata un'articolazione territoriale che vede nei singoli sindaci il punto di riferimento politico per le decisioni inerenti i rispettivi territori.

Il processo di integrazione dovrà proseguire con:

la **creazione di alcune figure specialistiche a disposizione di tutta l'Unione**, per rendere più efficace l'azione di controllo del territorio e contrasto dell'illegalità, attraverso una competenza 'di rete' largamente superiore a quella oggi disponibile nel singolo ente;

il rafforzamento del **Vice comando generale che segua** unitamente al comandante le questioni amministrative e, in modo particolare, **il coordinamento con le altre forze dell'ordine**, da cui possono emergere ulteriori benefici in termini di maggiore efficacia del controllo territoriale;

il consolidamento dell'ufficio contravvenzioni unico

la **costituzione di una centrale operativa H12** a supporto degli agenti in servizio stradale, ricorrendo nei limiti del possibile a personale di profilo amministrativo opportunamente riqualificato

l'attivazione di un **ufficio contenzioso**, la cui operatività potrà gradualmente essere estesa anche da altri settori di attività, a partire da un nucleo di operatori interni specializzato sulla funzione;

un **ufficio sinistri**, che potrebbe assorbire le funzioni burocratiche oggi svolte da ogni singolo comando;

l'**istituzione di un terzo turno inter-comando territoriale**, in relazione alle necessità di carattere operativo di ordine speciale;

In prospettiva, **sarà rivalutato il sistema di relazioni con il pubblico in rapporto alla progressiva automazione dei servizi**, tenendo presente gli obiettivi di prossimità e qualità della relazione.

4.4 AREA SOCIO-EDUCATIVA

Tutti gli atti adottati confermano l'impegno dell'Unione per un sistema formativo e scolastico a livello di zona capace di costruire conoscenze e competenze lungo tutto l'arco della vita delle persone, attraverso un'offerta di saperi strutturata secondo criteri di qualità e accessibilità. Intendiamo continuare ad investire sulla scuola e l'educazione delle giovani generazioni quale elemento strategico per il futuro del nostro territorio.

L'Unione è impegnata a **preservare con ogni mezzo gli strumenti di welfare locale, grazie ai quali sostenere le famiglie in difficoltà**. La presenza dell'Unione ci ha permesso fino ad oggi di salvaguardare i livelli degli interventi pur a fronte dei drastici tagli provenienti dal governo nazionale; con i fondi propri dell'Unione⁴ sono stati integrati ripetutamente i contributi per il diritto allo studio, i contributi affitto, i buoni servizio per gli asili nido, le quote destinate al sociale da parte dei comuni⁵.

Dovrà essere stabilito un **livello base di servizio da attuarsi in tutta l'area dell'Unione, ferma restando la possibilità di interventi più consistenti in determinate aree a fronte di un maggiore conferimento di risorse**.

L'Unione si propone di salvaguardare un sistema di governo locale che ha restituito centralità alle decisioni delle istituzioni locali in materia socio-sanitaria, riaffermando il modello di gestione territoriale, nel quadro della prossima riorganizzazione del sistema regionale.

Il modello organizzativo è confermato nella sua articolazione back office / front office; sono proprio questi ultimi lo snodo chiave del sistema, la struttura di collegamento tra gli utenti e gli specialisti del back-office, una sorta di *punto di distribuzione* dei servizi prodotti.

Nell'Unione Valdera, **il front office con gli utenti dei servizi rimane operativo almeno a livello comunale, con la possibilità di sviluppare un servizio periodico e opportunamente cadenzato anche nelle frazioni più decentrate**. In questa direzione, verranno ulteriormente sviluppati i **Punti di Accesso Assistito ai Servizi on line** (co-

⁴ Dato che l'Unione non è dotata di autonomia impositiva, con il termine fondi propri si devono intendere i contributi regionali destinati dalla regione e dallo Stato alle gestioni associate (contributi che cioè non arriverebbero sul nostro territorio se non vi fosse l'Unione) e le economie gestionali di esercizio, che hanno determinato gli avanzi di amministrazione.

⁵ Nel 2010, l'Unione ha versato alla Società della Salute una somma di 120.000 euro per integrare i fondi destinati all'intervento sociale.

siddetti PAAS⁶), proprio allo scopo di dare opportunità ed educare alle nuove tecnologie anche le persone meno abbienti o poco alfabetizzate⁷.

Si conferma l'utilità di disporre di una **figura direttiva intermedia tra l'apparato centrale dell'Unione e gli uffici a diretto contatto con il pubblico presso i comuni (Unità Operativa Territoriale - UOT)**, che possa ricomporre e integrare a livello territoriale di sub-area le indicazioni e i prodotti provenienti dal back office, alla cui elaborazione dovrà essa stessa concorrere.

Possibilmente, il personale dei front office dovrà arrivare a svolgere un complesso di attività interamente riferibili all'Unione, in modo che possa essere superata l'attuale situazione di comando parziale e il connesso **problema della doppia dipendenza**.

L'organizzazione dei servizi socio-educativi dovrà comunque essere sottoposta a verifica ed eventualmente rivista entro la fine dell'anno 2014, valutando attentamente anche la possibilità di attribuire più compiti agli operatori del livello comunale, per rendere meno rigida e verticalizzata l'organizzazione.

4.5 AREA AFFARI GENERALI

L'area Affari Generali rappresenta un elemento fondamentale nel processo di integrazione, sia per effetto dei servizi di supporto resi ai comuni, sia perché l'armonizzazione degli strumenti operativi (i.e. software e procedure) pone le basi per poter operare in tutto il sistema Unione-comuni con le medesime modalità.

Nello specifico, per ciascuna area di azione, è possibile enucleare i seguenti obiettivi:

SERVIZIO PERSONALE: con il recupero dell'organico completo (mancano attualmente 2 unità), l'obiettivo è **incrementare i servizi resi**, per coprire anche il trattamento giuridico del personale, l'assistenza alle relazioni sindacali (in videoconferenza), la registrazione delle presenze assenze e gli adempimenti conseguenti, mirando a togliere dai comuni le attività residuali, entro il limite dato dalle possibilità tecniche.

INFORMATICA E TELECOMUNICAZIONI: 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 alla concentrazione fisica dei fattori di produzione e dei luoghi di erogazione dei servizi. L'obiettivo principale è quindi proprio quello della dematerializzazione, **trasferendo tutte le procedure in sistemi full digital** ed estendendo e rafforzando contestualmente la rete dei PAAS, in modo da fornire supporto anche a coloro che non hanno accesso o dimestichezza con i servizi telematici.

⁶ 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

⁷ Si tratta, in prevalenza, di persone anziane, di immigrati extracomunitari e di famiglie con basso livello di istruzione.

Particolare attenzione andrà data all'implementazione dei pagamenti on line con tutti i mezzi di pagamento disponibili.

UFFICIO GARE: l'ufficio gare è stato portato a regime con l'inserimento di una terza persona, per far fronte all'incremento delle richieste soprattutto nel campo dei lavori pubblici. **Verrà ulteriormente rafforzato attribuendone la responsabilità direttamente al segretario dell'Unione.** In prospettiva, i comuni maggiori potranno comunque provvedere in proprio alle gare più specifiche mediante l'e-procurement, mentre l'ufficio associato si potrà dedicare con più attenzione alle gare soggette ad economia di scala o di particolare complessità, oltre a tutte quelle rientranti negli ambiti già attribuiti alla competenza dell'Unione.

RISCOSSIONI COATTIVE: gradualmente, il servizio riscossione coattiva dovrà essere esteso a tutte le tipologie di entrata comunale, non solo a quelle tributarie, a partire dal settore della Polizia municipale. Date la sostanza e la delicatezza della funzione, dovrà essere assicurato un monitoraggio che fornisca periodicamente e in modo trasparente il risultato delle attività svolte.

5. I criteri di riparto delle spese e la loro applicazione

Il riparto delle spese per singola funzione deve essere effettuato in base ai criteri indicati dallo Statuto, avvalendosi anche della facoltà propria della Giunta di indicare, per ciascuna funzione, parametri aggiuntivi di perequazione che tengano conto delle diverse situazioni e potenzialità di ciascun ente

Indubbiamente occorre ricercare un **equilibrio tra complessità del sistema**, derivante dall'utilizzo di parametri multipli per ciascuna funzione, **ed equità dello stesso**, derivante dalla capacità di comporre un quadro di ripartizione delle spese corrispondente all'effettivo assorbimento del servizio da parte di ciascun ente.

Il sistema di riparto deve incorporare stabilmente anche un elemento solidaristico, in modo da tener conto delle diverse capacità di spesa dei singoli enti. A tal fine, nel riparto di una quota dei servizi generali, verranno impiegati i parametri della **spesa corrente totale**, della **spesa corrente per abitante** e dell'**incremento di risorse libere rispetto all'esercizio precedente**.

Per la quota rimanente dei servizi generali, il parametro oggettivo da prendere in considerazione per la sua allocazione su ciascuna singola funzione associata sarà inizialmente **la percentuale di spesa per la singola funzione rispetto alla spesa complessiva diretta** (escluse evidentemente le spese generali da allocare), così come indicato nello statuto, in quanto potenzialmente rappresentativa del peso relativo della medesima funzione.

Naturalmente tutto il sistema parametri/pesi dovrà essere monitorato ed aggiornato di esercizio in esercizio, nonché valutate eventuali problematiche che dovessero emergere. L'aggiornamento, in quanto attuato su un procedimento di imputazione di spese a valenza annuale, dovrà avvenire in modo tempestivo, ossia nei primissimi mesi dell'anno, in modo tale da non incidere sulla ripartizione quando numerosi dati sono già in parte conosciuti.

6. Il modello organizzativo e le economie di scala

La difformità delle situazioni di partenza non ha impedito di porre l'obiettivo di uniformare i servizi per i cittadini della Valdera come una delle più significative finalità dell'Unione, fin dalla sua costituzione. Nel fornire servizi unificati alla cittadinanza, l'Unione svolge il ruolo di back office per le funzioni ad essa attribuite facendo però salva, seppur in un'ottica di uniformità, la prerogativa di ogni comune di investire diversamente e autonomamente sui vari servizi. **L'Unione ha scelto e conferma il modello a rete**, organizzato su un back office centrale e una serie di sportelli al cittadino, a livello comunale, attraverso i quali è possibile accedere al complesso dei servizi erogati: la polizia locale, il SUAP, la protezione civile, i servizi socio-educativi, funzionano tutti attraverso una direzione/coordinationo centrale e unità 'di erogazione' presso i singoli comuni. Il modello contempera l'accesso ai servizi distribuito sul territorio con la specializzazione degli operatori ed è evidente che tale impostazione è finalizzata ad una migliore qualità del servizio (in particolare per gli enti più piccoli), derivante dalla specializzazione dei ruoli. In prospettiva di lungo termine, è pensabile un sistema che vede la maggioranza degli utenti accedere a servizi totalmente full digital, mentre l'amministrazione organizza dei **servizi specifici, anche mobili, per le categorie a rischio di divisione digitale**.

E' evidente che un trasferimento completo di funzione, analogo ad esempio a quello effettuato in passato in ambito idrico, presenta minori complessità rispetto ad un modello in cui parte delle attività continuano ad essere svolte all'interno del comune. L'indicazione è di **eliminare o quantomeno ridurre questi intrecci di competenze**, nella consapevolezza che questo indirizzo trova un limite nella necessità di referenti nei singoli enti, perché molte funzioni necessitano di dati o attività intrinsecamente connesse alla struttura comunale (un esempio tipico in questo senso è la funzione statistica, dove l'elaborazione di statistiche di area si forma attraverso dati che derivano da attività amministrative svolte in comune, per le quali occorre necessariamente un collettore interno).

Risulta altresì intuitivo che le economie gestionali potranno realizzarsi tanto più quanto maggiore sarà il grado di integrazione raggiunto; **gradualmente, le azioni esposte nelle sezioni precedenti porteranno a ridurre le peculiarità e differenze esistenti su base comunale**, dando modo di concretizzare maggiormente le economie operative di scala, strettamente connesse all'uniformità procedurale.

7. La valorizzazione delle buone prassi

Per far nascere (o estendere) in più addetti una percezione positiva dell'Unione **occorre sperimentare azioni destinate a identificare l'Unione non tanto come un fornitore di servizi o, talvolta, come un vero e proprio 'cliente esigente', quanto piuttosto come un'opportunità di valorizzazione delle specifiche eccellenze che ogni Comune**, e ogni persona all'interno di ogni Comune, riesce attualmente ad esprimere. L'Unione può costituire una sorta di "volano" che permetta ai Comuni di continuare a fare bene ciò che già fanno bene, mettendo questo valore a disposizione delle altre realtà territoriali. Per far questo occorre realizzare una mappatura scientifica ad hoc dei punti di forza e di debolezza dei singoli Comuni e la definizione di strumenti e di processi per far "parlare" e "riconoscere" le eccellenze affinché possano essere diffuse.

Per rafforzare questo indirizzo, **dovrà essere operato il decentramento di alcune funzioni dell'Unione**, anche molto specifiche (magari parti di funzione o progetti particolari) **presso sedi comunali periferiche**, che potrebbero diventare anche le sedi di

riferimento sia per le comunità di pratiche che per i gruppi tematici legati alle singole specializzazioni. Per questo è necessario **promuovere l'idea dell'Unione come "centro mobile"**, con personale capace di spostarsi sul territorio per tessere quei legami relazionali e organizzativi indispensabili per il raggiungimento di uno scopo più alto di qualsiasi scopo strumentale.

8. Coordinamento strutturale tra Unione e comuni

I documenti programmatori che descrivono il modello organizzativo dell'Unione **considerano l'URP** non un semplice sportello per informazioni al pubblico, ma una vera e propria "Centrale Informativa", orientata ad accogliere e orientare domande e bisogni, rintracciare le possibili risposte, fornendone direttamente alcune anche attraverso la diretta istruzione di procedimenti e accedendo a banche dati *on line*. "Centrale Informativa" destinata, infine, a garantire **una funzione di interfaccia tra l'Unione e il singolo comune**. Questo non significa, evidentemente, che tutti i servizi vengano attribuiti all'Unione per lasciare ai comuni la sola relazione con gli utenti, ancorché essa sia fondamentale per l'effettiva qualità del servizio; in rapporto alla propria dimensione e complessità, ciascun comune continuerà a svolgere direttamente quelle attività che risultano più efficienti ed efficaci se condotte a livello decentrato.

Il ruolo degli Esecutivi e delle Commissioni sarà rafforzato e reso più incisivo, in modo da ampliare la platea di persone in grado di operare quei raccordi informativi necessari per il buon funzionamento del sistema.

Sarà anche rafforzata l'integrazione operativa tra la Giunta dell'Unione e il Comitato Tecnico di Coordinamento Generale, cui partecipano figure apicali provenienti da tutti i comuni aderenti.

9. Uniformazione Sw in 5 anni

L'esperienza di questi primi anni ha evidenziato un risparmio consistente realizzato nell'acquisizione di applicativi unitari in luogo di applicativi differenziati da comune a comune, senza considerare che il rinnovo dell'applicativo ha messo in genere a disposizione strumenti più moderni e performanti, o, in diversi casi, ha introdotto l'uso di applicativi in comuni che ne erano sprovvisti. Il risparmio annuo rilevato supera largamente il 50% dei costi ante-integrazione.

La convergenza verso software unici rappresenta un fondamentale obiettivo strategico per l'Unione. Oltre ai risparmi che ne conseguono, in termini di costi per licenze e manutenzioni, l'utilizzazione di applicativi eguali da parte di tutti i dipendenti comunali realizza un fattore strumentale essenziale per l'effettiva integrazione: da ciascun punto operativo del sistema Unione-comuni potranno essere elaborati atti, documenti, passaggi procedurali che potranno essere ulteriormente implementati da qualsiasi altro punto della rete, senza i limiti indotti dal (difficile) colloquio tra software diversi e dalla non conoscenza delle modalità di funzionamento degli stessi.

L'obiettivo sostenibile individuato dai sindaci è l'uniformazione di tutti i software comunali nell'arco dei prossimi 5 anni, attraverso la presentazione di un piano pluriennale in cui siano dettagliate le fasi e le tappe da conseguire annualmente.

10. Consolidamento direzionale

Per le osservazioni fatte in premessa, **l'Unione sarà presto dotata di un quadro direttivo più forte e stabile**, sempre proveniente dai ruoli dell'Unione e/o comunali, senza tuttavia incrementare la spesa a carico dei singoli comuni. In particolare, **viene a costituirsi un nucleo di dirigenti stabili in grado di ripartire organicamente le responsabilità al proprio interno**, oggi troppo concentrate sulla direzione generale,

Una parte dei fondi necessari deriveranno dalla riduzione delle risorse variabili del Fondo per la produttività (ex art. 15 comma 5), a fronte di un incremento di risorse stabili tratte dai piani di razionalizzazione (quindi senza incremento di spesa, ma attraverso la destinazione a tale fine di risorse economizzate). Un ulteriore **quota di risorse dovrà provenire anche dalla revisione dei livelli di responsabilità interni a ciascun ente**.

La riorganizzazione sarà definita nel dettaglio in apposito documento di attuazione del presente quadro strategico.

Si passa quindi alla votazione della sopra riportata proposta di deliberazione, con il seguente risultato:

Presenti n. 12
Voti favorevoli n. 11
Voti contrari n. 0
Astenuti n. 1 (Parrella)

Si procede poi con la votazione relativa alla dichiarazione di immediata eseguibilità della deliberazione, con il seguente risultato:

Presenti n. 12
Voti favorevoli n. 11
Voti contrari n. 0
Astenuti n. 1 (Parrella)

Il Presidente, visti gli articoli 36 e 38 dello Statuto dell'Unione Valdera, proclama approvata la deliberazione in oggetto e la sua immediata eseguibilità.

Letto, approvato e sottoscritto

Il Presidente dell'Unione Valdera
F.to SIMONE MILLOZZI

Il Segretario verbalizzante
F.to GIOVANNI FORTE

UNIONE VALDERA

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

Zona Valdera - Provincia di Pisa

OGGETTO DELLA DELIBERAZIONE:

QUADRO STRATEGICO E INDIRIZZI OPERATIVI DEL PROCESSO DI ASSOCIAZIONE DI SERVIZI E FUNZIONI NELL'AMBITO DELL'UNIONE VALDERA

Si esprime parere favorevole in linea tecnica sul provvedimento in oggetto specificato, ai sensi dell'art. 49 comma 1 del Decreto Legislativo 18/08/2000 n. 267 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il presente provvedimento non necessita di parere di regolarità contabile in quanto non comporta impegno di spesa o diminuzione di entrata e non ha riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente.

Pontedera, 13.09.2013

Il Direttore generale dell'Unione Valdera
F.to Giovanni Forte

UNIONE VALDERA

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

Zona Valdera - Provincia di Pisa

CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE

Il sottoscritto CERTIFICA che la su estesa deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio on line sul sito internet dell'Unione Valdera all'indirizzo www.unione.valdera.pi.it e presso la sede dell'ente il giorno 23.09.2013.

IL DIRETTORE GENERALE DELL'UNIONE VALDERA

F.to Giovanni Forte

La presente copia - in carta libera per uso amministrativo - è conforme all'originale depositato presso la sede dell'Unione Valdera in Pontedera, Via Brigate Partigiane n.4.

Pontedera, li 23.09.2013

IL DIRETTORE GENERALE DELL'UNIONE VALDERA

F.to Giovanni Forte