

# L'UNIONE VALDERA 10 ANNI DOPO



**Storia e realizzazioni  
di un percorso complesso**

ISBN 978-88-6529-177-1



9 788865 291771

TALCOTE  
EDIZIONI

L'UNIONE VALDERA 10 ANNI DOPO  
Storia e realizzazioni di un percorso complesso



Tagete Edizioni  
Pontedera (PI)  
mtagete@email.it

*Tagete è Michele Quirici e Valentina Filidei*

# L'UNIONE VALDERA 10 ANNI DOPO

Storia e realizzazioni  
di un percorso complesso

A cura di  
Giovanni Forte  
Dirigente Area Affari Generali  
dell'Unione Valdera

ISBN: 978-88-6529-177-1



## Indice

Presentazione	7
Introduzione	11
Il modello operativo di riferimento	13
La dinamica della compagine sociale	18
Risultati e problematiche	22
L'Unione oggi	30
L'Unione come attore sovracomunale	39
Spunti per le riforme che verranno	44

## *Presentazione*

Questo breve lavoro costituisce un momento di restituzione agli addetti ai lavori ed ai cittadini della strada percorsa dall'Unione Valdera nei suoi dieci anni di vita.

Una rappresentazione inevitabilmente parziale, sia perché non è possibile raccontare in poche pagine un decennio di progetti, realizzazioni ed evoluzioni, sia perché ad esporla siamo noi che l'abbiamo fatta crescere e, dunque, altamente coinvolti. Comunque è uno sguardo circostanziato sul passato ed il presente di questo ente, perché anche i cittadini possano conoscerlo meglio.

Dopo dieci anni l'Unione, pur ridimensionata nella sua estensione territoriale, rappresenta vieppiù un presidio a disposizione delle amministrazioni locali che la compongono, per gestire alcuni servizi su una scala dimensionale più appropriata rispetto a quella comunale e per governare in forme solidali e sinergiche un contesto difficile, incerto nelle sue prospettive socio-economiche ed anche istituzionali.

Stiamo vivendo una fase di transizione, in cui gli schemi di riferimento fin qui adottati vengono meno, ma non ce ne sono ancora di nuovi, adeguati ad una società che cambia rapidamente. Nella precedente legislatura, è stata intrapresa una riforma degli assetti di governo locale che non è giunta a compimento; adesso c'è un nuovo governo, di cui si attende di conoscere l'indirizzo politico in quest'ambito. Nel frattempo, dobbiamo navigare a vista, convinti comunque della nostra capacità di affrontare il mare.

Mi preme sottolineare una volta di più che l'Unione Valdera nasce come 'casa comune', attraverso cui abbiamo inteso razionalizzare e coordinare le azioni di tutti i comuni e più in

generale del sistema amministrativo locale. Attraverso l'ente Unione, torna al territorio ed alle sue rappresentanze la possibilità di confrontarsi, decidere e attuare politiche e azioni che assumono valore e significato soltanto a livello di area sovracomunale. Possiamo discutere su come sia meglio organizzarci, ma non sul fatto che un'organizzazione sovracomunale sia assolutamente indispensabile. In ordine sparso e senza l'Unione, siamo destinati a perdere ogni capacità di incidere sulle scelte che contano veramente, assunte in consessi sovracomunali.

Con questa idea di fondo, io e i miei colleghi sindaci abbiamo continuato ad alimentare e sostenere con convinzione questo nuovo ente locale, uno snodo da cui transitano oggi una molteplicità di interessi settoriali e territoriali, che possono trovare qui, grazie all'allargamento di prospettiva, nuovi equilibri e prospettive.

Oggi più che mai credo ancora che l'Unione faccia la forza. Possiamo avere la presunzione di fare meglio da soli, nella dimensione comunale di cui abbiamo il pieno controllo; ma è un'illusione, perché un assetto istituzionale efficace deve riflettere la complessità e l'interdipendenza della società moderna, evitando così che le istituzioni siano delegittimate dalla comunità civile.

In questi 10 anni trascorsi, l'Unione si è dapprima sviluppata e poi ha resistito alle difficoltà derivanti dalle separazioni di alcuni comuni fondatori, grazie all'impegno continuativo di tanti uomini e donne, amministratori e dipendenti, che hanno rivolto le loro energie a costruire relazioni e servizi efficaci. Oggi l'Unione è una realtà di cui credo sia difficile fare a meno, un condensato di competenze e sistemi tecnici avanzati, che permettono a tutti noi, nei rispettivi comuni, di funzionare meglio. Quando ci troviamo settimanalmente in sede di Giunta con i colleghi sindaci per valutare le questioni sul tappeto e assumere le decisioni che ci competono, sento di

trovarmi a fianco di persone che hanno realmente la volontà di procedere assieme nel difficile cammino verso una società più giusta e rispettosa dei diritti di tutte le persone.

Grazie a tutti

*Lucia Ciampi*  
Presidente Unione Valdera

## Introduzione

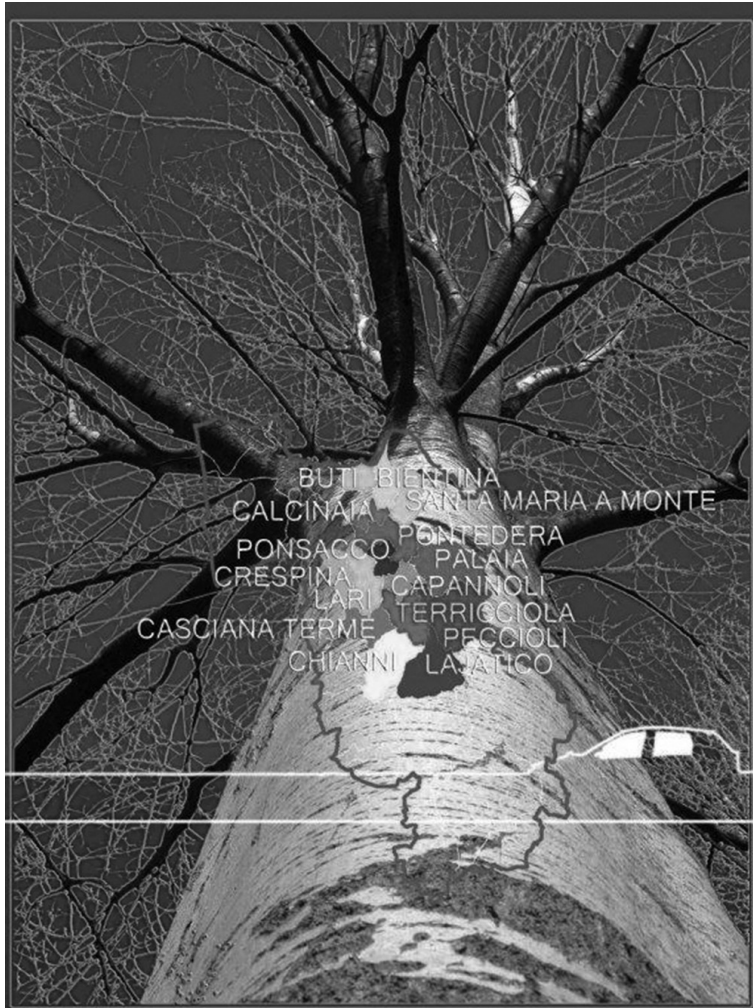
*“Vi sono molteplici ragioni, nel momento e nel contesto storico in cui stiamo vivendo, per ritenere che, entro un breve lasso di tempo, la società che conosciamo andrà incontro a profonde modifiche strutturali. Occorre quindi che le istituzioni e le comunità locali si organizzino per far fronte a futuri scenari che, pur nelle diverse chiavi di lettura e proiezioni possibili, presentano problematiche nuove e tipiche di un cambiamento epocale”.*

Era questo l'inizio del volume con cui - 8 anni fa - presentavamo l'Unione Valdera, l'analisi da cui era scaturita e le linee guida per il suo funzionamento nel medio termine. Oggi, nella ricorrenza dei dieci anni dalla fondazione, è tempo di fare un breve bilancio sul percorso realizzato, consapevoli che si tratta di un lavoro estremamente sintetico, autoprodotta nei ritagli di tempo, comunque utile per una maggiore conoscenza del nuovo ente e per evidenziarne alcuni elementi salienti.

Il lavoro inizia descrivendo il modello organizzativo ed operativo a cui ci siamo riferiti in questi anni, cui sono stati apportati dei correttivi in base all'esperienza sul campo. Prosegue quindi con una rassegna dei successivi ritiri dal gruppo dei comuni associati cui l'ente è andato incontro nel corso degli anni; sono esposte le diverse motivazioni dei recessi succedutisi, cui l'Unione è riuscita a rispondere riorganizzandosi.

Sono poi sinteticamente scanditi alcuni vantaggi generati dall'Unione Valdera in questi anni, soprattutto in termini di maggiori risorse disponibili, così come sono evidenziate alcune problematiche riscontrate nella pratica attuazione di quanto programmato a livello teorico.

L'attenzione è poi indirizzata sulla realtà dell'Unione oggi, con la sua struttura articolata che produce servizi per i comuni



aderenti, ma anche per altri enti e organizzazioni di più ampia dimensione.

La pubblicazione si chiude con alcuni spunti (che potremmo definire messaggi in bottiglia) - strettamente legati all'esperienza di questi anni - per il riordino del sistema delle autonomie locali, di cui non è più possibile fare a meno.

Il lavoro svolto include anche cinque interviste agli ex Presidenti dell'Unione, cui sono stati chiesti tratti e passaggi particolari della storia dell'ente, unitamente ad alcune idee utili per orientare al futuro le associazioni tra comuni. Le interviste complete saranno messe a disposizione di tutti gli interessati su un apposito canale di You Tube.

### *Il modello operativo di riferimento*

L'Unione dei comuni della Valdera è stata costituita a Pontedera il 30 ottobre 2008 dai comuni di Bientina, Buti, Calcinaia, Capannoli, Casciana Terme, Chianni, Crespina, Lajatico, Lari, Palaia, Peccioli, Ponsacco, Pontedera, S. Maria a Monte e Terricciola, con sede legale ed operativa nella ex foresteria Piaggio nell'omonimo viale cittadino.

La decisione di costituire un nuovo ente per gestire assieme servizi e funzioni ha implicato definirne fin dall'inizio il suo raggio d'azione; il contesto e gli obiettivi potranno cambiare in corso d'opera, ma occorre comunque delineare una visione o, più modestamente, una linea guida condivisa per la collocazione del nuovo ente nel contesto amministrativo esistente.

L'Unione Valdera non è stata ideata come un ente 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 miste pubblico-private).

D'altra parte, neppure si è pensato al nuovo ente come palestra e percorso in direzione di una futura fusione tra i comuni costituenti, scopo a cui era obbligatoriamente deputato lo strumento dell'unione fino agli anni '90 del secolo scorso. Prefigurare una futura fusione implica necessariamente una relativa uniformità di partenza e la convergenza delle politiche e delle scelte tributarie, tariffarie, urbanistiche, organizzative, fino ad eliminare le diversità tra gli enti, ma non è mai stato questo l'indirizzo politico assunto dall'Unione. L'esistenza di due assi territoriali e di sviluppo nettamente



distinti, produttivo e commerciale nell'area di pianura, rurale e turistico nelle zone collinari, ha fin dall'inizio orientato ad un processo di integrazione con sufficienti gradi di libertà per le diverse realtà territoriali.

L'Unione Valdera non è quindi identificabile come spin off comunale e neppure come un processo di integrazione progressiva e irreversibile. Essa è stata invece costruita come una 'casa comune' attraverso cui razionalizzare e coordinare le azioni di tutti i comuni e più in generale del sistema amministrativo locale. Sotto il profilo del principio costituzionale di adeguatezza<sup>1</sup>, d'altra parte, è innegabile che lo sviluppo economico, la promozione del turismo, le politiche educative, sociali, ambientali, per la salute, hanno senso se trattate ad un livello dimensionale adeguato, con alle spalle un'organizzazione che possa attuare quanto elaborato a livello di indirizzo politico.

Sul piano operativo, l'Unione si è basata fondamentalmente sull'idea di integrare funzionalmente le risorse umane che nei comuni svolgevano funzioni ora attribuite alla competenza dell'Unione, facendo agire come un'unica squadra dipendenti che operavano autonomamente e separatamente per i rispettivi enti. Parallelamente, per rendere disponibili servizi unitari e uniformi alla cittadinanza, l'Unione ha assunto il ruolo di

---

<sup>1</sup> 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. Dal combinato di questo principio con il principio di sussidiarietà, 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 - o non può costituire, anche associandosi - la struttura organizzativa per rendere il servizio, questa funzione deve essere attribuita all'entità amministrativa territoriale superiore.

struttura di back office<sup>2</sup> per le funzioni ad essa attribuite, lasciando i punti di accesso per i servizi a domanda individuale decentrati sul territorio, almeno a livello comunale come in precedenza.

Si trattava di strutturare un'organizzazione funzionale integrata, mantenendo comunque sul territorio l'articolazione originaria di sportelli al pubblico, che andavano ad acquisire, per le materie assegnate all'Unione, più marcatamente il ruolo di front office, non avendo più l'incombenza della produzione degli atti amministrativi, assolta dal back office dell'Unione<sup>3</sup>. In accordo con il modello organizzativo *per funzioni*, l'Unione ha messo a disposizione le competenze specialistiche di cui il sistema amministrativo ha bisogno per poter erogare servizi, mantenendole però accentrate in unico luogo, per favorirne appunto la specializzazione. Le strutture periferiche 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. In luogo di una risposta 'a vista', immediata ma spesso approssimativa, non per incapacità ma per la complessità della realtà moderna, possono essere fornite risposte e indicazioni temporalmente differite, ma complete, grazie alla condivisione della conoscenza resa possibile dal sistema a rete *Unione-comuni*.

---

<sup>2</sup> Il back office (letteralmente *retro-ufficio*) è quella parte di un'organizzazione che comprende tutte le attività che contribuiscono alla sua gestione operativa, escluse le strutture deputate al contatto con il pubblico. In pratica, il *back office* è tutto ciò che l'utente non vede, ma che consente la realizzazione dei servizi a lui destinati.

<sup>3</sup> I cosiddetti front office, deputati alla relazione chiave con l'utente, hanno poi di fatto svolto anche funzioni istruttorie sulle istanze provenienti dal proprio territorio, per mettere a frutto la maggiore conoscenza che ciascuno ha della propria realtà operativa.

Questa impostazione organizzativa è stata utilizzata particolarmente nell'ambito dei servizi scolastici, educativi e sociali e, con modalità diverse, nell'Area Suap e per le attività di accertamento alle infrazioni del Codice della Strada. Come nell'Area della Polizia Locale, dove sono stati istituiti i Comandanti territoriali coordinati dal Comandante generale ma con ampie potestà di gestione sul territorio e anche per i servizi a domanda ci si è resi conto che occorreva mantenere una sia pur ridotta capacità decisionale autonoma nei punti di erogazione del servizio presso i comuni, per conservare, grazie alla prossimità del decisore, rapidità ed efficienza operativa, senza sovraccaricare una struttura centrale costituita di poche persone. Sono così state istituite le cosiddette Unità Organizzative Territoriali (UOT) dei servizi socio educativi<sup>4</sup>, centri di responsabilità a livello territoriale coordinati dal Dirigente dell'Area socio-educativa dell'Unione.

Si è andata formando per questa via una dinamica di confronto interno tra gli operatori territoriali ed il back office dell'Unione, volta ad individuare le soluzioni in grado di contemperare le diverse esigenze specifiche. Essendo a stretto contatto con il pubblico, le strutture periferiche sono anche i primi 'controllori' della validità dei servizi forniti e delle procedure utilizzate; il confronto continuo con gli specialisti produce un affinamento progressivo dei diversi procedimenti, elevandone comprensività ed efficacia. L'output più significativo, ancorché secondario, è però la costruzione di una vera e propria comunità professionale, un insieme di operatori appartenenti ad enti diversi che condividono un obiettivo comune: offrire un servizio migliore agli utenti.

Evidentemente, questa impostazione non ha originato risparmi di spesa, perché non c'è stata una diminuzione dei

---

<sup>4</sup> Vedere in proposito l'organigramma dell'Unione alle pagine 30-31

punti di erogazione del servizio, ma la qualità prodotta si è elevata significativamente, in particolare per gli enti più piccoli, che hanno potuto disporre sostanzialmente della stessa quantità e qualità di servizio dei comuni più grandi.

In definitiva, il riferimento concettuale per l'assetto organizzativo dell'Unione in Valdera può essere considerata la sintesi formulata anni addietro da Mauro Guerra<sup>5</sup>: *“Le Unioni sono strumenti attraverso i quali i Comuni si riorganizzano, e riorganizzano il proprio personale ed i propri apparati, i modi della partecipazione e della decisione politica, per gestire insieme le funzioni proprie e conferite. Strumenti attraverso i quali di ricostruisce una unitarietà politico-amministrativa di un territorio”*.

---

<sup>5</sup> Mario Guerra, sindaco di Tremezzina e presidente Commissione Anci per la finanza locale, è stato in passato coordinatore nazionale Anci per la Consulta dei piccoli comuni

## *La dinamica della compagine sociale*

L'Unione ha compiuto dieci anni di vita in questo mese di ottobre 2018. Sicuramente sono stati anni movimentati, caratterizzati da un dinamismo sconosciuto alle organizzazioni comunali, sostanzialmente statiche nelle loro strutture storicamente definite.

La 'struttura Unione' ha registrato cambiamenti relativamente frequenti, connessi da un lato all'aumento delle funzioni via via attribuitele, dall'altro alle variazioni nella compagine dei comuni soci. Si è passati da una fase espansiva, durante la quale l'organizzazione è cresciuta parallelamente all'ampliamento della sfera operativa, ad un periodo di ridimensionamento, dipendente dai recessi successivi di alcuni comuni (da 200 dipendenti circa nella fase di picco, si è tornati a 130 dipendenti nell'anno 2018).

Sono proprio i recessi ad aver condizionato e caratterizzato l'evoluzione del nuovo ente; ben sette comuni dei quindici fondatori<sup>6</sup> hanno scelto di uscire dalla compagine sociale, con motivazioni diverse.

Una spinta alla disgregazione della compagine dei fondatori l'ha data, paradossalmente, l'obbligo di associazione delle funzioni fondamentali per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, introdotto dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con L. 30 luglio 2010, n. 122<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> In termini attualizzati, i comuni fondatori sarebbero 14, data la fusione avvenuta tra i comuni di Casciana Terme e Lari)

<sup>7</sup> Le funzioni fondamentali individuate dalle legge statale, marginalmente modificato nel corso degli anni di rinvio dell'applicazione della norma sono: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse

In un'aggregazione spontanea come quella della Valdera, l'immissione di un 'percorso obbligato' a termine per una parte soltanto dei comuni (6 su 14) ha di fatto divaricato le prospettive: per i comuni non obbligati è rimasta in piedi l'idea guida di un percorso progressivo, caratterizzato dal metodo *learning by doing*, mentre per i comuni obbligati ad associarsi la priorità è divenuta come mettersi in regola, minimizzando però le conseguenze in termini di perdita di autonomia e sovranità.

L'obbligo associativo è stato poi oggetto di successivi rinvii nell'applicazione (l'ultimo, stabilito quest'anno, al 30.06.2019), ma è rimasto come una spada di Damocle sovrastante i difficili processi di integrazione istituzionale condizionandone l'evoluzione.

Il comune di Crespina è uscito dall'Unione Valdera dopo aver constatato che, all'interno dei confini dell'Unione, non esisteva un altro comune obbligato a lui contermine con cui potersi fondere<sup>8</sup>.

---

generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) servizi in materia statistica.

<sup>8</sup> Il Comune di Crespina si è poi fuso con il Comune di Lorenzana nel 2014, convinto che l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali potesse essere positivamente superato solo con una fusione, andando a formare un nuovo ente con più di 5.000 abitanti.

Anche la separazione di una parte dei comuni già partecipanti al Consorzio Alta Valdera<sup>9</sup> ha avuto alla base la considerazione che il processo di progressiva e stringente integrazione funzionale disposto sulla carta per i comuni con meno di 5.000 abitanti non poteva trovare soluzione compiuta nell'Unione, dove i processi di uniformazione procedevano come detto con un ritmo lento e, soprattutto, volontario.

L'Unione ha fatto registrare anche una fusione tra due comuni ad essa aderenti: Casciana Terme e Lari. Lo strumento della fusione all'interno del perimetro Unione è stato fin dall'inizio auspicato, per la semplificazione che avrebbe indotto all'interno dell'ente; i due comuni si sono fusi a partire dall'anno 2014 e il nuovo comune unico è rimasto senza incertezze nel novero dei comuni aderenti all'Unione.

Il comune di S. Maria a Monte, d'altro canto, ha receduto non per una divergenza strategica, come ci si poteva attendere da un ente in cui l'Amministrazione faceva capo ad una maggioranza politica diversa rispetto agli altri, ma per un vincolo questa volta indotto dalla legge regionale relativa alle gestioni associate. Le nuove norme obbligavano le Unioni a svolgere assieme unitariamente un numero minimo di funzioni progressivamente crescente per poter accedere ai contributi annuali; per effetto delle cosiddette geometrie variabili - cioè della possibilità di esercitare funzioni in forma associata anche relativamente ad un sottoinsieme di enti sottoscrittori - la volontà del comune di S. Maria a Monte di non mantenere associato il servizio di polizia locale determinava il mancato raggiungimento del livello minimo di integrazione richiesto dalle disposizioni regionali. A tale situazione è logicamente conseguito un recesso consensuale.

<sup>9</sup> I comuni facenti parte del Consorzio Alta Valdera erano i comuni di Capannoli, Chianni, Lajatico, Palaia, Peccioli e Terricciola; i comuni di Chianni, Lajatico, Peccioli e Terricciola hanno receduto dall'Unione Valdera il 1 luglio 2016.

La fuoriuscita di Ponsacco, infine e diversamente dalle altre, ha le sue radici in una divergenza di indirizzo politico tra sezioni ed esponenti locali del Partito Democratico; si tratta, nei fatti, della separazione che trova meno giustificazioni strategiche.

In assenza di un assetto definito del sistema di governo locale, dove i rinvii dell'obbligo associativo da una parte e lo smantellamento delle amministrazioni provinciali dall'altra hanno reso incerta la prospettiva a cui riferirsi, l'elemento caratterizzante dell'Unione in Valdera è stato gioco forza quello di adattarsi ai continui cambiamenti normativi e societari, piuttosto che delineare una concreta e sostenibile strategia di sviluppo.

#### Elenco dei Presidenti e Vicepresidenti dell'Unione Valdera

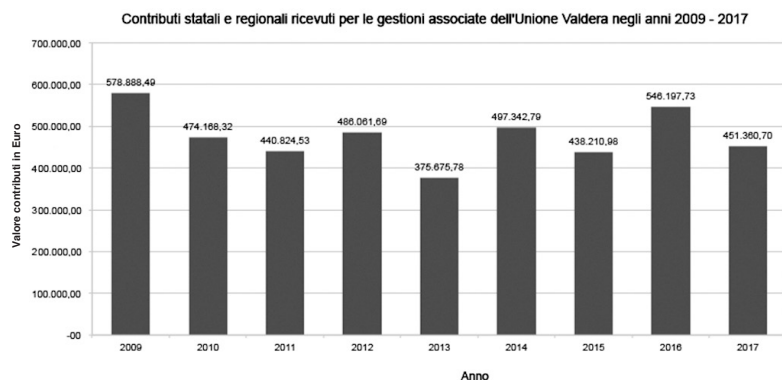
PRESIDENTE	PERIODO	VICEPRESIDENTE
<i>Paolo Marconcini</i> Sindaco di Pontedera	ottobre 2008 giugno 2009	<i>Ivan Mecacci</i> Sindaco di Lari
<i>Ivan Mencacci</i> Sindaco di Lari	settembre 2009 settembre 2010	<i>Filippo Fatticcioni</i> Sindaco di Capannoli
<i>Filippo Fatticcioni</i> Sindaco di Capannoli	ottobre 2010 ottobre 2011	<i>David Turini</i> Sindaco di Santa Maria a Monte
<i>David Turini</i> Sindaco di Santa Maria a Monte	ottobre 2011 ottobre 2012	<i>Simone Millozzi</i> Sindaco di Pontedera
<i>Simone Millozzi</i> Sindaco di Pontedera	ottobre 2012 ottobre 2015	<i>Alessandro Cicarelli</i> Sindaco di Ponsacco e <i>Corrado Guidi</i> Sindaco di Bientina
<i>Corrado Guidi</i> Sindaco di Bientina	ottobre 2015 giugno 2017	<i>Marco Gherardini</i> Sindaco di Palaia
<i>Lucia Ciampi</i> Sindaco di Calcinaia	da giugno 2017 ad oggi	<i>Marco Gherardini</i> Sindaco di Palaia

## Risultati e problematiche

La questione dei risultati conseguiti dall'Unione nel suo cammino ha rappresentato un tema controverso, anche per effetto di una reiterata polemica politica. Su un piano strettamente tecnico, è problematico fare comparazioni con le realtà comunali, stante la difficoltà di disporre di dati oggettivi armonizzati e quindi comparabili. Il confronto dei dati di spesa tra la gestione dell'Unione e quella comunale precedente (o successiva, in caso di recesso) richiede un lavoro specifico in ordine alla correttezza e completezza delle voci di spesa, ai criteri di imputazione dei costi generali, nonché rispetto alla quantità e qualità delle prestazioni nelle due diverse configurazioni.

Non potendo effettuare questa analisi, che comunque avrebbe dei costi, riteniamo opportuno non addentrarci in confronti opinabili, provando invece a far emergere alcuni elementi oggettivi, riconoscibili come dati positivi, insieme ad alcune problematiche emerse dall'esperienza sul campo.

### Entrate ordinarie per le gestioni associate



Dal 2008 al 2017, l'Unione ha beneficiato di entrate provenienti da trasferimenti dello Stato e della Regione specificamente destinati alle Unioni di comuni, parametrati in linea generale alla loro dimensione e al numero di funzioni svolte.

Come è possibile vedere dal grafico, l'Unione ha beneficiato complessivamente tra il 2009 e il 2017, di oltre 4.288.000 euro di contributi statali e regionali, che sono stati destinati a coprire una quota significativa dei costi di personale e di funzionamento, riducendo l'entità dei trasferimenti a carico dei comuni partecipanti.

### Entrate straordinarie

L'Unione ha fatto affluire in Valdera un ammontare significativo di risorse aggiuntive a specifica destinazione. Un elenco dei principali finanziamenti è riportato nella tabella seguente.

FONTE DI FINANZIAMENTO ENTE FINANZIATORE	ENTITÀ	INTERVENTO FINANZIATO
Regione Toscana	1 mln per gli anni 2018 - 2019	Progetto formativo per gli apprendisti nella zona Valdera
Fondo nazionale per l'accesso alle abitazioni in locazione (L.431/98)	100.000 € annui (dal 2011 al 2014), per un totale di oltre 400.000 €	Fondi aggiuntivi per i contributi sugli affitti destinati a maggiorazione dei contributi individuali
Regione Toscana	250.000 € sull'anno educativo 2011-2012, poi messe a regime ordinario	Esaurimento graduatoria dei richiedenti i buoni servizio per frequenza al nido d'infanzia
Unione Europea e Regione Toscana	Oltre 850.000 € nel corso dei 9 anni in cui è stata attiva l'Agenzia Formativa accreditata presso regione Toscana	Realizzazione di attività formative e professionalizzanti, corsi di specializzazione, scambi internazionali

Regione Toscana	200.000 € (2011)	Sviluppo di un dispositivo per sicurezza sui cantieri edili, partner Polo S. Anna e Pont-tech
Fondi Interreg Francia-Mediterraneo	95.000 € (2012)	Azioni di sensibilizzazione e sperimentazione innovativa sulle buone pratiche ambientali
Fondo Europeo per l'Integrazione (FEI), Fondo Asilo, Migrazione ed Integrazione (FAMI)	Oltre 500.000 € nel periodo dal 2012 al 2017 con 6 progetti finanziati	Progetti tesi a potenziare/integrare i servizi sociali e di inserimento per i migranti, con il coinvolgimento delle associazioni del territorio
Fondo United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)	72.000 € (2013)	Implementazione sistema di accoglienza per le nuove marginalità in Valdera
Regione Toscana - Servizi Informatici	Circa 300.000 € nel periodo 2013 - 2017	Sviluppo del sistema di telefonia Voip, video-conferenza tra i comuni, supporto digitalizzazione
Regione Toscana	Circa 170.000 € nel periodo 2013-2016	Progetti recupero evasione (tributi) e sicurezza (polizia locale)
Presidenza del Consiglio dei Ministri	100.000 € (2015)	Progetto anziano attivo "Giovani e Generazioni", esteso a tutti i comuni aderenti
Regione Toscana - POR FSE	448.000 € (2017)	Servizi di accompagnamento al lavoro per persone disabili e vulnerabili
Regione Toscana - Direzione pianificazione del territorio	220.000 € (2018)	Co-finanziamento per la realizzazione del piano strutturale integrato di area
Regione Toscana - Fondi per la Cooperazione Decentrata	Circa 200.000 € nel periodo 2010 - 2017	Finanziamento progetti di Cooperazione in Iraq, Guatemala, Senegal con azioni anche in Italia

L'attrazione di risorse di natura straordinaria, pur nell'ordine di oltre 4,5 milioni di euro, non basta certo a realizzare servizi efficaci, ma comunque ha permesso di incrementare le prestazioni pubbliche ovvero di mantenerle, in una dinamica nazionale di progressiva restrizione dei trasferimenti agli enti locali. L'Unione, più in generale, si è rivelata uno strumento fondamentale per acquisire risorse aggiuntive sui numerosi bandi 'a progetto' che vengono pubblicati periodicamente dagli enti terzi finanziatori, nei quali sussistono sempre più spesso premialità e priorità verso strutture amministrative associate o integrate.

#### Impiego avanzi di amministrazione

Nella valutazione relativa alle risorse affluite e impiegate, deve comprendersi anche l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, laddove le economie di spesa nella gestione ordinaria hanno determinato disponibilità straordinarie<sup>10</sup>, grazie alle quali sono stati finanziati investimenti, progetti e spese straordinarie per centinaia di migliaia di euro nel decennio di vita dell'Unione.

Oltre ai molteplici investimenti correlati allo sviluppo delle attività e, in particolare, alla modernizzazione e uniformazione delle apparecchiature e degli applicativi in uso nei diversi comuni, una parte di queste risorse – nell'ordine complessivo dei 400.000 euro - sono andate a finanziare in tre annualità diverse le maggiori spese in attività sociali della Società della Salute, evitando un aggravio di spesa per i comuni o la contrazione dei servizi offerti alla comunità locale. Un impiego particolarmente significativo è stato quello rivolto a sostenere concretamente il diritto all'educazione, dei bambini più piccoli. L'Unione ha sostenuto negli anni,

<sup>10</sup> I risparmi nella gestione ordinaria derivano da efficienze gestionali rispetto alle previsioni ex ante ovvero dalla minore o mancata realizzazioni di alcuni programmi d'intervento. In ogni caso, si tratta di risorse libere che vengono normalmente a generarsi, in particolare negli enti di media e grande dimensione.

in presenza di un'evidente carenza nell'offerta di sezioni di scuola dell'infanzia da parte del MIUR, la formazione di sezioni aggiuntive nei comuni di Pontedera (sezione intercomunale), quindi di Capannoli e, quest'anno, di Palaia, nonché l'estensione a tempo pieno di due sezioni dell'Istituto Comprensivo di Casciana Terme Lari. Negli ultimi due anni, parte delle economie realizzate sono state restituite ai comuni, per un loro libero uso<sup>11</sup>.

#### Investimenti pubblici

L'attribuzione all'Unione della competenza – sia pure parziale - in materia di opere pubbliche ha permesso di realizzare investimenti necessari e con ricaduta diretta sul territorio, particolarmente nel settore dell'edilizia scolastica, investimenti che i singoli comuni non avrebbero potuto effettuare in relazione ai vincoli posti dal Patto di Stabilità Interno.

Dalla sua costituzione ad oggi, l'Unione ha realizzato opere per oltre 15.000.000 di euro, in prevalenza interventi per sistemazione o nuova edificazione di scuole materne, primarie e secondarie di primo grado.

#### Vendita di servizi a Comuni esterni all'Unione

Un indicatore indiretto di relativo successo sono le convenzioni stipulate con i comuni esterni al perimetro sociale per l'erogazione in loro favore di servizi prodotti dall'Unione (vedere tabella seguente). La maggior parte delle convenzioni elencate sono attive da diversi anni, a testimonianza di servizi che comunque 'funzionano' e con i quali l'Unione ha dato risposta alle necessità operative di altre amministrazioni della Provincia. L'afflusso di risorse che ne derivano concorre a coprire quota parte dei costi generali e di quelli specifici della funzione.

<sup>11</sup> La restituzione ha tratto origine, la prima volta, dall'accordo di recesso con il comune di Ponsacco, che ha negoziato ed ottenuto di ricevere una parte dell'avanzo di amministrazione accumulato; la distribuzione di una quota equivalente di risorse è quindi stata effettuata nei confronti di tutti i comuni soci

**Tabella - Riepilogo delle funzioni e servizi svolti dall'Unione Valdera in favore di enti esterni**

Funzione o servizio	Attivata per esterni dal	Enti aderenti	Introiti annuali per l'attività prestata a favore di esterni – Anno 2018
Controllo interno	2010	Comune di Castelfranco di Sotto	€ 4.000,00
Servizi informatici	2010	Comune di Fauglia	€ 13.400,00
SUAP e Turismo	2011	Comune di Fauglia	€ 8.000,00
Protezione Civile	2010	Comune di Fauglia Comune di Crespina Lorenzana	€ 10.388,00
Servizi formativi e sviluppo risorse umane	2010	Comune di Castelfranco di Sotto Comune di Collesalveti Comune di Orciano Comune di Crespina Lorenzana Comune di Vicopisano	€ 46.500,00
Gare e contratti	2017	Comune di Calci Comune di Vicopisano Comune di S. Miniato (gara singola)	€ 5.052,00 (*)
Trattamento economico e pensionistico	2013	Comune di Collesalveti Fondazione Belvedere di Lari	€ 17.800,00
Catasto dei Boschi percorsi dal fuoco	2014	Comune di Crespina Lorenzana	€ 1.700,00
Servizi supporto Conferenza Educativa	2016	Comune di Volterra Comuni fuori Unione appartenenti alla zona educativa (n. 10)	€ 26.000,00

(\*) Quota variabile in funzione delle procedure di gara gestite

### Economie di scala negli acquisti di prestazioni esterne

L'Unione ha reso possibile ridurre i costi di acquisto di prestazioni e servizi all'esterno per due principali ordini di ragioni:

1. L'integrazione tra gli operatori dei servizi associati permette di realizzare percorsi di specializzazione e di investimento in conoscenze qualificate, che diventano un patrimonio di know how a disposizione di tutto il sistema, riducendo nel tempo la necessità di ricorso ad incarichi professionali esterni<sup>12</sup>;

2. L'accorpamento degli appalti e degli affidamenti esterni, con le economie conseguenti all'incremento delle quantità richieste; soprattutto nelle fasi iniziali del processo di integrazione funzionale, l'aggregazione in appalti unici delle forniture – in particolare relative alla refezione scolastica – ha prodotto significativi risparmi di spesa per i comuni più piccoli, precedentemente condizionati dall'esiguità degli importi posti a base d'asta.

Come in ogni processo complesso, agli elementi positivi fanno da contorno anche fattori problematici, che devono essere attentamente considerati in vista della loro eliminazione o mitigazione.

L'integrazione operativa di più organizzazioni, nel produrre una significativa economia procedurale derivante dall'unificazione in un solo procedimento di una pluralità di procedimenti prima replicati in ogni comune, determina contestualmente una maggiore rigidità procedurale, derivante dalla necessità di condurre in modo omogeneo tempi e decisioni connessi al processo di erogazione.

---

<sup>12</sup> Non tutti gli incarichi esterni possono evidentemente essere sostituiti, occorre che la competenza ricercata sia disponibile all'interno della compagine di dipendenti degli enti associati

Se prima le decisioni di adattamento alle contingenze emerse venivano liberamente assunte nel singolo comune, questo è meno possibile in un contesto cui partecipano più enti che devono sottostare alle stesse regole. Uno spazio di flessibilità rimane, ma deve comunque essere frutto di una concertazione tra tutti gli addetti e stakeholders in gioco, per individuare un massimo comun denominatore accettabile da tutti. Possiamo affermare, in sintesi, che, per un verso, l'integrazione operativa aumenta la capacità di risposta del sistema amministrativo, in termini di competenza e spettro d'azione, per altro verso ne diminuisce inevitabilmente alcuni gradi di flessibilità.

Un altro aspetto critico è stato rappresentato in questi anni dal bilanciamento tra l'organizzazione Unione e quella dei singoli comuni. I cambiamenti indotti dall'ingresso nella stessa arena di gioco di un ente dotato di un maggior grado di libertà ha spesso innescato nei comuni aderenti simmetriche resistenze alla trasformazione del modus operandi, anche in conseguenza delle incerte prospettive future. Alla fine, l'integrazione operativa tra gli enti ha raggiunto un livello sufficiente al buon funzionamento dei servizi, forse non altrettanto sotto il punto di vista dell'integrazione delle risorse umane, almeno non in tutti i comparti. In un contesto di perdurante incertezza del quadro normativo, ci sono state resistenze alla crescita dell'Unione, che poteva col tempo mettere in discussione alcune parti delle amministrazioni comunali.

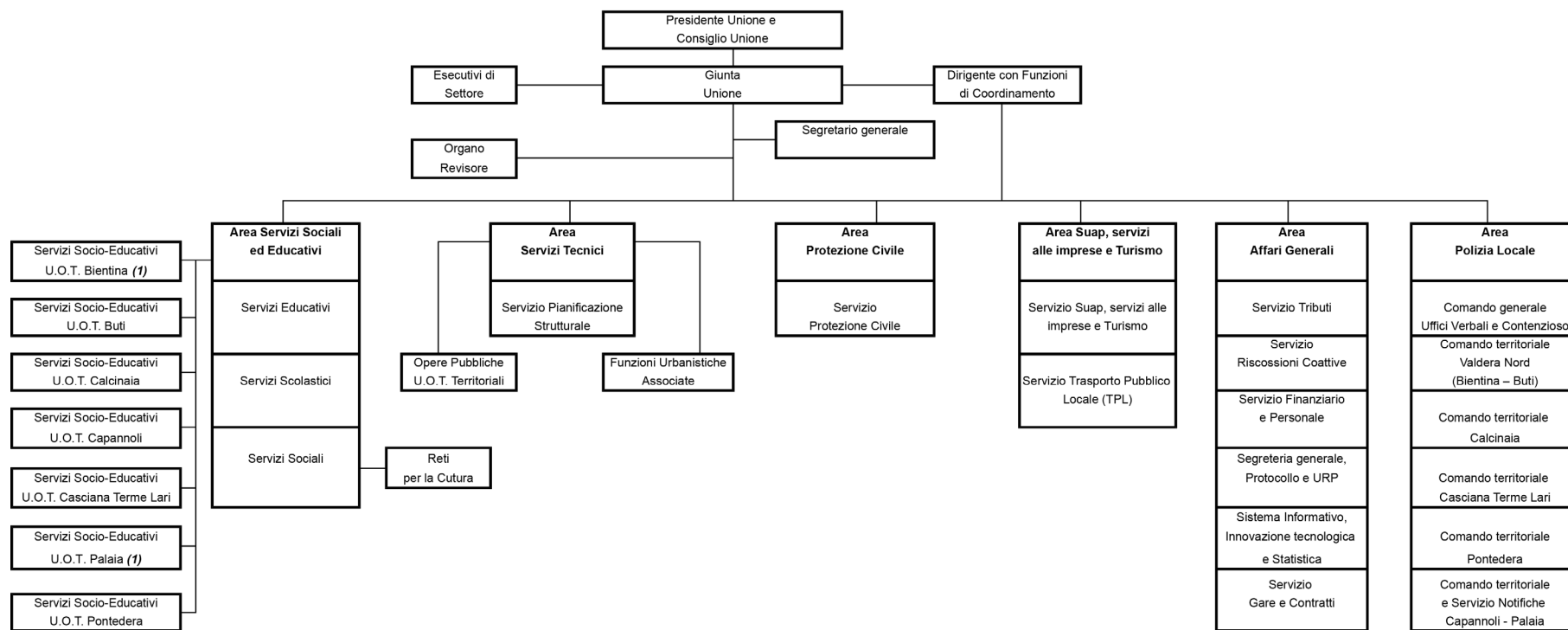
Con l'inizio dei recessi in sequenza degli anni 2015 e 2016, l'Unione ha affrontato una riorganizzazione al proprio interno per assorbire il venir meno di un significativo numero di dipendenti (oltre 50 tra amministrativi ed operativi nel corso del biennio). Il processo ha presentato difficoltà, ma è stato portato a compimento grazie al fondamentale contributo del personale rimasto, che si è impegnato e adattato alle variazioni organizzative necessarie.



## L'Unione Valdera oggi

A dieci anni di distanza dalla sua nascita, l'Unione Valdera è un ente ridimensionato nella sua estensione, ma consolidato nella sua funzionalità, titolato a disciplinare le funzioni ad esso attribuite anche attraverso una dialettica politica tra maggioranza e opposizione sviluppata all'interno del Consiglio.

L'Unione gestisce servizi e funzioni in forma unitaria, sostituendosi o meglio integrandosi con i comuni nell'organizzazione



(1) Le funzioni delle U.O.T. di Bientina e Palaia vengono svolte direttamente dagli uffici di back office dell'Unione

**MACROSTRUTTURA  
UNIONE VALDERA  
dal 1 ottobre 2018**

operativa dei servizi; è altresì una struttura di supporto alla gestione comunale, in ambiti di funzionalità interna quali il personale, la statistica, i servizi informatici, le relazioni sindacali, il controllo di gestione ed in genere tutti i servizi interni per il funzionamento dell'organizzazione.

In estrema sintesi, l'Unione oggi gestisce l'ampia gamma dei *servizi sociali*, sia come provvidenze alla persona, sia come progetti a categorie determinate, i servizi per il *diritto allo studio*, sia collettivi che individuali, i *servizi educativi* alla prima infanzia, la *rete bibliotecaria e archivistica* a livello provinciale, il *Centro Situazioni* (CeSi) di protezione civile, alcune *funzioni*

*urbanistiche* di rilievo strategico (piano strutturale intercomunale, uniformazione regolamenti edilizi) e altre ordinarie (vincolo idrogeologico, catasto dei boschi percorsi dal fuoco, commissione paesaggistica unificata), lo *sportello unico per le attività produttive* (Suap), che si occupa anche di *promozione turistica e trasporto pubblico locale*, il *trattamento economico e il reclutamento del personale* per tutti i comuni aderenti, le funzioni di *centrale di committenza* per l'acquisizione di beni e servizi all'esterno, il *servizio informatico* per il passaggio all'amministrazione digitale e l'innovazione tecnologica, il servizio di *Polizia Locale*, con un ufficio unico per gli accertamenti delle violazioni al Codice della Strada e comandi operativi articolati su base territoriale (n. 5 per 7 comuni). L'Unione coordina inoltre, tramite l'Unità Organizzativa della Segreteria Generale, una serie di processi di cambiamento organizzativo per tutti i comuni aderenti, quali il passaggio alla conservazione sostitutiva digitale, le valutazioni sulla performance da parte dei nuclei di valutazione, i sistemi di tutela e trattamento dei dati personali susseguenti all'entrata in vigore della nuova regolamentazione europea e, più in generale, tutte le novità del sistema amministrativo per le quali sia utile o più efficiente un approccio unitario condiviso.

Per lo svolgimento delle funzioni sopra delineate, l'Unione si è dotata della macrostruttura riportata in figura. Da precisare che, a seguito della decisione di non ricoprire alcuni ruoli dirigenziali dopo i recessi più recenti di comuni aderenti, la dirigenza relativa alle Aree Affari Generali, Servizi Socio-Educativi e Polizia Locale sono in capo alla medesima figura; l'Area dei Servizi Tecnici è diretta dal Dirigente del Settore Urbanistica e Lavori Pubblici del comune di Pontedera, senza oneri a carico dell'Unione.

Una possibilità offerta da un processo di associazione effettiva di funzioni è l'attivazione di servizi specialistici, per effetto dell'allargamento della base di personale a disposizione e delle

economie procedurali che si determinano, che hanno grande importanza nel buon funzionamento dell'ente, ma che sono inevitabilmente precluse al comune piccolo e medio-piccolo in modalità *stand alone*. Ne effettuiamo una rapida rassegna.

**Formazione del personale** (per i comuni aderenti e quelli convenzionati ad hoc)

La formazione del personale, spesso relegata al margine dello spettro di azione degli enti locali, rappresenta in realtà una leva strategica per adeguare le organizzazioni alle nuove necessità operative dettate dai processi di modernizzazione e digitalizzazione. La disponibilità di un servizio interno per la predisposizione e successiva realizzazione dei piani formativi ha permesso in questi anni, a tutti i dipendenti dell'Unione e dei comuni aderenti, di fruire di interventi formativi basati sui bisogni effettivi, raccolti periodicamente attraverso contatti e incontri appositi, a costi notevolmente inferiori rispetto ai classici corsi di formazione a catalogo (nell'ordine di un rapporto da 1:4 a 1:5). Oggi, tra l'altro, una parte consistente dei corsi di formazione è obbligatoria per legge (anticorruzione, trasparenza, sicurezza sul lavoro, antincendio, primo soccorso, tutela dei dati personali), per cui si tratta di una spesa di cui comunque non è possibile fare a meno. Al servizio di formazione partecipano anche cinque comuni esterni all'Unione, determinando una maggiore economicità del servizio anche per i comuni dell'Unione.

**Ufficio per le violazioni al Codice della Strada della Polizia Locale**

L'ufficio contravvenzioni unico rappresenta una centrale specializzata, in grado di gestire con elevata competenza ed efficacia un numero molto elevato di procedimenti di accertamento di violazioni (fino a 38.000 verbali di accertamento annui); l'integrazione operativa, oltre a liberare risorse umane

già dedicate alla gestione delle contravvenzioni nei singoli comandi territoriali, ha consentito di risparmiare un significativo ammontare di risorse attraverso il miglioramento del contratto di outsourcing per le spedizioni e notifiche dei verbali (per alcuni comuni il risparmio è stato superiore al 50% in rapporto ai contratti precedenti).

Dal mese di marzo 2014 è stato attivato un ufficio contenzioso centralizzato, in grado anch'esso di 'liberare' risorse e tempo lavoro nei singoli comandi, nonché il dispositivo *Multe on line*, attraverso cui i trasgressori possono visionare da remoto - su personal computer, tablet o smartphone - tutto ciò che concerne l'infrazione rilevata, inclusa l'eventuale foto scattata dagli strumenti di rilevazione automatica.

### Ufficio gare (centrale di committenza)

L'ufficio gare è entrato a regime nel 2013, anno in cui ha svolto venticinque procedure concorsuali di media e alta complessità (cinque di carattere comunitario), per un controvalore di servizi e forniture affidate superiore a 14.000.000 di euro. Nel 2017, le gare svolte sono state trentacinque, per un valore di quasi 23.000.000 di euro, con quattro gare comunitarie. Non sono conteggiate le costanti attività di supporto che l'ufficio svolge per tutte le procedure minori.

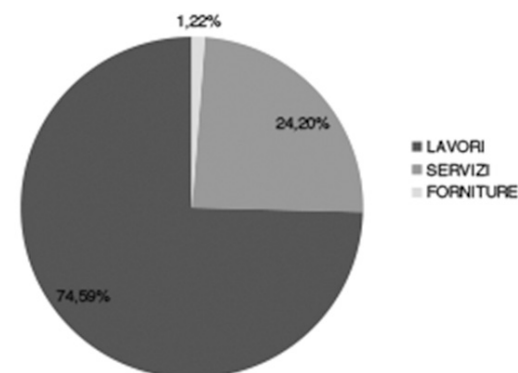
Il servizio opera esclusivamente mediante la piattaforma informatica START, messa a disposizione dalla regione Toscana, per la gestione full digital delle procedure di gara. Tale impostazione determina un risparmio significativo in termini di spese da sostenere (carta, spedizioni plichi, bolli, etc.), sia per l'ente che per le ditte partecipanti. L'ufficio, grazie alla professionalità e specializzazione degli addetti, ha mantenuto la propria capacità operativa anche nella fase di incertezza normativa conseguente alle modifiche del codice degli appalti.

Di recente, è stato disposto l'ampliamento dell'ufficio con l'immissione di ulteriore personale, per assorbire le gare ancora

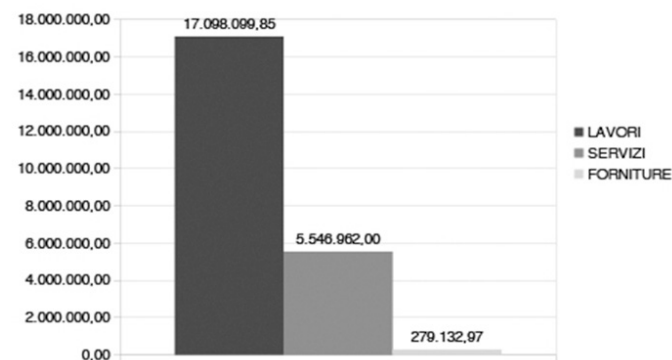
svolte nei comuni (esclusi gli affidamenti diretti) e accorpare le forniture omologhe gestite autonomamente dai comuni (carta, materiali da ufficio, assicurazioni, manutenzioni standard, etc.), puntando quindi ad ottenere la qualificazione ufficiale di Centrale Unica di Committenza, ai sensi dell'art. 38 del D. Lgs. 50/2017. Alcuni comuni esterni hanno stipulato convenzioni con l'Unione per farsi gestire una o più gare dal nostro ufficio.

### Sintesi delle attività dell'Ufficio gare dell'Unione Valdera nell'anno 2017

Suddivisione per tipologia di acquisto - 2017



Suddivisione per importo di acquisto - 2017



### **Sportello Unico per le Attività Produttive**

L'unificazione del Suap ha permesso di convogliare all'ufficio centrale presso la sede dell'Unione le pratiche più complesse, in modo da poter sviluppare progressivamente le necessarie competenze specialistiche, attraverso la trattazione di una pluralità di casi e situazioni inerenti lo stesso ambito produttivo o commerciale, valorizzando contestualmente il portale unico per la gestione delle pratiche, secondo le linee guida formulate dalla Regione.

Sono stati mantenuti anche gli uffici decentrati presso i comuni per la gestione delle rassegne, sagre e fiere territoriali, dove una relazione diretta sul posto costituisce un elemento di efficacia del servizio. Il servizio ha assunto anche le competenze in materia di trasporto pubblico locale, poco gestito in precedenza a livello di comune singolo (e quindi, di fatto, appannaggio pressoché esclusivo della Provincia).

### **Amministrazione digitale**

Il percorso delle amministrazioni pubbliche verso un'amministrazione interamente digitale, che è un esplicito obiettivo programmatico nazionale, richiede necessariamente la disponibilità di know how specifico, per l'analisi e la successiva trasposizione del procedimento amministrativo in modalità *on line*.

In un comune di non grande dimensione, le competenze necessarie debbono essere acquistate sul mercato, con i limiti a ciò connessi; da sottolineare in particolare la difficoltà di analisi e di interlocuzione efficace con le aziende esterne, che non trovano negli organici 'standard' professionalità adeguate con cui interfacciarsi. In un processo di integrazione funzionale quale quello realizzato nell'Unione, si è aperta la possibilità di disporre di un servizio informatico interno per l'innovazione tecnologica con quattro addetti, con competenze di analisi, sistemiche e di programmazione, grazie alle quali è possibile condurre con efficacia la transizione verso l'amministrazione interamente digitale, di cui sono visibili concreti

segnali nell'ampia gamma dei servizi on line presenti sul sito dell'Unione Valdera. L'Unione dei comuni della Valdera, già a partire dalla sua costituzione, ha esposto i propri servizi in Internet, dando priorità a quelli con maggior numero di utenti, tra cui asili nido, contributi sociali, refezione e trasporto scolastico; con il trasferimento, da parte dei comuni aderenti, delle funzioni relative alla polizia locale, sono stati erogati on line anche i servizi connessi alle sanzioni del codice della strada.

L'accesso alle piattaforme tecnologiche è stato consentito attraverso più modalità, anche per incentivare l'utilizzo dei nuovi strumenti telematici da parte dei cittadini. Nella prima fase, insieme all'implementazione dei pagamenti elettronici, che presto confluiranno nel nodo nazionale di pagamenti PagoPA, sono state generate credenziali apposite per l'accesso alle procedure on line (nome utente e password), per arrivare poi all'utilizzo della carta nazionale dei servizi, con più elevato standard di sicurezza e, da ultimo, al sistema SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale), più moderno ed attuale.

L'Unione Valdera accompagna il passaggio on line dei servizi della Pubblica Amministrazione con un'azione di contrasto alla divisione digitale, supportando nell'uso delle nuove tecnologie anche le persone poco alfabetizzate informaticamente, come le persone anziane, gli extracomunitari di recente immigrazione e le persone con basso livello di istruzione. Tutti i più importanti bandi di accesso ai servizi a domanda in Valdera evidenziano la disponibilità di una serie di sportelli di assistenza alla compilazione e all'inserimento dati nelle piattaforme dedicate.

Sul piano interno, sono stati progressivamente implementati strumenti e processi di informatizzazione volti ad efficientare il funzionamento della macchina amministrativa. Tra questi sono maggiormente degni di nota:

- la rete intercomunale Eranet, in modalità wireless, che veicola il traffico ad una velocità massima di 500 Mbps fra le reti dei singoli comuni, con collegamenti che permettono di

ottenere: a) un unico punto di accesso ad internet alla velocità di 1 Gigabit, non ottenibile dal singolo ente al prezzo ottenuto dall'Unione valdera grazie all'accesso unico; b) una infrastruttura di telefonia VoIP centralizzata, che permette di effettuare chiamate fra gli enti dell'Unione Valdera, e gli altri enti della Regione Toscana, senza alcun costo relativo al traffico; c) un sistema centralizzato di backup dei dati di lavoro per tutto il sistema; d) la messa a disposizione degli utenti, in tutte le sedi comunali ed alcune scuole collegate alla nostra rete, dell'accesso alla rete wifi gratuita "UnioneValdera\_FreeWiFi" senza dover attivare ulteriori connessioni ad internet dedicate;

- l'applicazione specifica per gestire le video-conferenze tra le sedi dei comuni e le redazioni dei giornali locali; si tratta di un sistema moderno suscettibile di abbattere significativamente i costi ambientali - per gli spostamenti in auto - e di coordinamento (nel caso dell'Unione, una riunione virtuale con un solo operatore per ente determina un'economia di tempi di trasferimento nell'ordine complessivo minimo di dieci ore a riunione);
- il passaggio in digitale dell'intera procedura di pagamento di servizi e forniture, dall'ingresso della fattura elettronica all'emissione del mandato di pagamento, con un risparmio significativo di costi di lavorazione, stampa e acquisto carta;
- le piattaforme interne per la gestione della sicurezza sul lavoro, la tutela dei dati personali, il whistleblowing<sup>13</sup>, la programmazione interna ed il controllo di gestione, l'estrapolazione e correlazione dei dati statistici disponibili.

<sup>13</sup> La Legge n. 179 del 30/11/2017, entrata in vigore il 29/12/2017, disciplina le nuove regole sulla tutela dei lavoratori che segnalano illeciti di cui sono venuti a conoscenza sul posto di lavoro (*Whistleblowing*, che deriva da «to blow the whistle», letteralmente «soffiare il fischiotto», riferita all'azione dell'arbitro nel segnalare un fallo o a quella di un poliziotto che tenta di fermare un'azione illegale). Al fine di dare attuazione alle indicazioni normative in questione, l'Unione Valdera ha attivato l'applicazione informatica *Whistleblower* per l'acquisizione e la gestione, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, delle segnalazioni di illeciti da parte dei suoi dipendenti.

## *L'Unione come attore sovracomunale*

C'è un altro elemento importante da considerare. L'Unione è il contenitore dove possono essere governate problematiche e situazioni che non potrebbero essere razionalmente affrontate dai comuni singolarmente. Attraverso il coordinamento dell'Unione, i comuni della Valdera hanno potuto affrontare uniti (e ancor più potrebbero farlo in futuro) questioni che investono il territorio nel suo complesso, che non possono essere compartimentate secondo i confini amministrativi. Volendo soffermarsi su alcuni temi più significativi affrontati in questi anni sul tavolo dell'Unione, è possibile richiamare il lavoro:

- in materia di *politica energetica*, che ha trovato nell'Unione il luogo naturale in cui incardinare un percorso di monitoraggio e di pianificazione dei bisogni energetici della nostra area, formalizzati nel Piano Energetico di Area;
- per la riorganizzazione del *trasporto pubblico locale* a seguito del cambiamento nel sistema regionale, affrontato con un'ottica integrata e concertata in sede di Unione;
- per definire uno *schema di regolamento edilizio unitario* tra tutti gli enti aderenti, per l'armonizzazione delle regole e la facilitazione del lavoro dei professionisti di settore;
- per attivare il percorso del *Piano Strutturale Intercomunale*, su cui è stato ottenuto un consistente finanziamento dalla regione Toscana;
- per gestire l'*accoglienza dei richiedenti asilo e protezione internazionale* sul nostro territorio, in un'ottica equilibrata e solidale;
- per *promuovere il turismo e la rete Museale della Valdera*, attraverso il coordinamento sinergico delle iniziative sul territorio e la loro divulgazione in forma integrata;

- per elaborare e gestire un progetto biennale relativo allo *sviluppo dell'apprendistato*, in partenariato con altre diciotto organizzazioni pubbliche e private;
- per la formazione di un orientamento strategico valevole per tutto il territorio amministrato, attraverso un processo partecipato da portatori di interesse e cittadini, che ha condotto all'adozione della deliberazione consiliare "*Approvazione degli indirizzi strategici dell'Unione Valdera a seguito del processo partecipativo Valdera 2020*".

Sviluppare in forma organica e coordinata questi temi non sarebbe stato possibile in mancanza di un'organizzazione tecnica strutturata sottostante il livello politico di coordinamento. In assenza dell'Unione (o da altro organismo intercomunale di livello adeguato) si è costretti a fare a meno di un coordinamento strategico sempre più essenziale nella difficile complessità moderna.

Un complesso di gestioni associate svolte in forma integrata da un'organizzazione apposita<sup>14</sup> portano ad attribuire a questa stessa organizzazione il ruolo di 'braccio operativo' di altri organismi o aggregazioni sovracomunali, che hanno bisogno anch'essi di un apparato tecnico operativo in grado di attuare quanto deciso e programmato a livello politico.

Per questa ragione, l'Unione è diventata:

- il soggetto gestore dei progetti e degli interventi sociali annualmente pianificati e finanziati dalla Società della Salute (i servizi socio-sanitari sono gestiti dalla ASL);

---

<sup>14</sup> Una gestione associata può essere approntata anche con il sistema del 'comune capofila', in cui uno dei comuni partecipanti svolge le attività necessarie all'esercizio associato del servizio. Questa impostazione può risultare adeguata per una gestione associata di ridotta entità e non strategica, perché l'identificazione con uno degli enti aderenti alla funzione determina difficili commistioni tra l'interesse del sistema associato e quello dell'ente presso cui la gestione è incardinata.

- l'ente gestore della Rete Documentaria Provinciale Bibliolandia, a cui fanno capo 48 biblioteche e 13 archivi storici in 25 comuni della provincia;
- l'ente di supporto alla Conferenza Zonale per l'Educazione e l'Istruzione – che ha competenza programmatica sulle istituzioni scolastiche presenti nei 17 comuni compresi nel suo ambito – che provvede alle incombenze tecniche ed amministrative demandategli dalla Conferenza; in quest'ambito, è molto importante il supporto fornito dall'Unione Valdera alla funzione didattica, in particolare mediante la consulenza pedagogica assicurata dal CRED Valdera.

Lo svolgimento di queste funzioni per un insieme di enti largamente più esteso rispetto al bacino sociale produce inoltre un ulteriore afflusso di risorse 'dall'esterno', utile a diminuire i costi generali a carico dei comuni soci.

L'allargamento dello spettro d'azione ha reso necessario individuare uno spazio adeguato per l'esercizio di molteplici attività, svolte direttamente o indirettamente dall'Unione. La nuova sede dell'Unione, attivata nel 2011, ha rappresentato quindi un elemento importante nello sviluppo del nuovo ente. Adattata appositamente alle esigenze operative secondo criteri moderni, dotata di sale utilizzabili come aule formative e per convegni, la sede è divenuta presto un punto di riferimento per eventi, incontri e riunioni a diversi livelli, anche grazie alla sua collocazione in prossimità della stazione ferroviaria e degli autobus. Sotto il profilo dell'entrata, la locazione all'esterno delle aule, caratterizzata ovviamente anche da una consistente quota di concessioni gratuite o agevolate<sup>15</sup>, ha

---

<sup>15</sup> Il disciplinare per la concessione temporanea di locali dell'Unione Valdera a Enti terzi regola la concessione in uso temporaneo di locali a disposizione dell'Unione Valdera, presso la propria sede in Via Brigate Partigiane n. 4 a Pontedera, a Enti terzi che ne facciano specifica richiesta. I locali disponibili vengono di norma concessi a pagamento sulla base delle tariffe deliberate.

prodotto nell'arco temporale 2013- 2018 un introito netto di circa 27.000 euro.

La dimensione relativamente ampia ed adattabile dei locali ha permesso di mettere a disposizione la sede ad una serie di organismi e associazioni che hanno esteso l'offerta dei servizi del sistema Unione; nello specifico agiscono all'interno della sede in Via Brigate Partigiane:

- il Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), istituzione scolastica autonoma del sistema pubblico che ha il compito di assicurare un'offerta formativa adeguata per i cittadini adulti italiani o stranieri;
- il Centro Risorse Educative e Didattiche (CRED) per la zona Valdera "Gianni Rodari", organismo tecnico previsto dalle norme regionali a sostegno e supporto della Conferenza Educativa di Zona e delle scuole di ogni ordine e grado;
- la Tavola della Pace e della Cooperazione della Valdera, l'associazione costituita dai comuni del territorio e da organizzazioni del Terzo Settore (culturali, sindacali, sportive, di immigrati, del volontariato laico e cattolico, ambientaliste, solidali, ricreative) per promuovere e sostenere attività e progetti che perseguano l'affermazione ed il radicamento sul territorio della cultura della Pace;
- l'Agenzia Sociale per la casa "Casa Insieme" (già Casa Valdera), che fornisce consulenza, informazione e sostegno alle persone che devono far fronte a problematiche di emergenza o difficoltà abitativa, in attuazione di un'apposita convenzione stipulata con l'Unione;

---

In caso di iniziative promosse o sostenute dall'Unione Valdera e da Enti partecipati o convenzionati, che concorrono alla realizzazione della programmazione statutaria e operativa dell'Unione Valdera, o che comunque risultino rilevanti in relazione alle attività dell'Unione stessa, i locali disponibili sono concessi a fronte di un rimborso forfettario per le spese vive sostenute dall'Unione

- l'Ufficio Affari Animali, condotto in convenzione dall'Associazione Amici degli animali a 4 zampe Onlus, che fornisce informazioni e consulenza circa le regole di detenzione degli animali, di convivenza con l'uomo e per la loro tutela;

- l'agente della riscossione cui è stato affidato il servizio di riscossione coattiva, con uno sportello al pubblico aperto più giorni alla settimana;

- la sede (prossima) delle Guardie Ambientali Volontarie, un servizio di controllo del territorio in fase di attivazione, integrativo a quello di Polizia Locale.

Alcune postazioni di lavoro, inoltre, sono riservate ad un uso temporaneo, ospitando con buona continuità addetti o tirocinanti – anche non dipendenti Unione - che lavorano a tempo determinato per la realizzazione di progetti ed attività specifiche (come nel caso del piano strutturale, progetto apprendistato, progetto FSE per il reinserimento lavorativo, stage curriculari e non, etc.).

### *Spunti per le riforme che verranno*

Le prospettive future dell'Unione sono strettamente legate, oltre che alle volontà politiche dei comuni aderenti, alla definizione di quale debba essere l'articolazione e il riparto di competenze del sistema delle autonomie locali; un sistema che oggi potremmo definire *in mezzo al guado*, tra l'obbligo di gestione associata per i comuni minori introdotto anni fa - e mai pienamente attuato - e il depauperamento delle competenze attribuite alle province, senza che sia stata definita un'alternativa chiara alle necessità di governance sovra-comunale.

L'esperienza di questo decennio ci permette di formulare alcune osservazioni che, a nostro giudizio, dovrebbero essere tenute presenti nell'approccio ad un riordino del riparto di funzioni tra gli enti locali.

1) La fusione è un importante strumento di semplificazione della realtà comunale, ma è utilizzabile entro una scala dimensionale contenuta, non per aggregazioni vaste e popolose, salvo eccezioni in cui sussista grande uniformità sociale ed amministrativa. La gestione di molti comuni e di un territorio molto vasto – come nel caso della nostra Unione - implica molte decisioni mediate e di compromesso, che sono accettate anche per effetto della capacità di adattamento che ciascun ente, ancora autonomo, può mettere in campo, mentre l'impatto su un comune unificato non trova validi strumenti di compensazione. Un sistema a rete, quale può essere definita una Unione di comuni, ha una resilienza intrinseca largamente superiore ad un'unica entità organizzativa, data appunto dalla capacità di assorbimento dei cambiamenti che ciascun nodo garantisce.

2) È noto che il livello ottimale di aggregazione per la gestione operativa di funzioni e servizi varia in rapporto al servizio considerato<sup>16</sup>, ma, per evidenti ragioni, non è pensabile di dar vita ad organizzazioni diverse per ciascun livello ottimale di integrazione. È sempre frutto della nostra esperienza la considerazione che è più facile per un ente di maggiore dimensione organizzare la propria attività per sottoinsiemi, anche relativamente autonomi, mentre è molto più difficile far lavorare insieme enti diversi attraverso un impiego comune di pezzi delle loro organizzazioni. In altre parole, lo strumento della convenzione e dell'ufficio comune - sperimentato in Valdera prima della costituzione dell'Unione - non ha la capacità operativa propria di un ente dotato di personalità giuridica, che è invece fortemente necessaria per garantire fluidità ed equilibrio operativo<sup>17</sup>.

3) La considerazione di cui al punto precedente rende possibile individuare una dimensione intercomunale standard, definita almeno a livello regionale, a cui riferirsi per tutte le politiche da implementare a livello territoriale. Si otterrebbero sistemi amministrativi a livello territoriale tra loro armonici, suscettibili di organizzarsi autonomamente al proprio interno in base alle situazioni specifiche, ferma restando l'unitarietà dell'ente. La regione Toscana, nel Documento di

---

<sup>16</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.

<sup>17</sup> L'ufficio comune è necessariamente incardinato presso uno dei comuni partecipanti alla convenzione, il che determina da un lato la produzione di atti dentro l'alveo di quell'ente (le deliberazioni di indirizzo saranno della Giunta di quel comune, ancorché ricalchino decisioni della Conferenza dei Sindaci partecipanti), dall'altro una minore capacità di interazione tra la struttura tecnica e gli altri comuni (ci si sente un po' *'a casa degli altri'*).



Programmazione Economica e Finanziaria dell'anno 2014, aveva indicato la zona socio-sanitaria<sup>18</sup> 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.

4) Le competenze sovracomunali dovrebbero essere concentrate più possibile in un'unica organizzazione, che può all'occorrenza organizzarsi in più settori tematici, ma deve essere capace di valutare tutti i trade off sottostanti le decisioni di allocazione delle risorse. Creare più organizzazioni/livelli settoriali (Società della Salute, Unioni, LODE, SEL, etc.) impedisce il travaso di risorse da un settore all'altro, nonché un approccio olistico e coerente di natura strategica, che invece ha grande importanza nei processi di governance. La compresenza di più organizzazioni guidate comunque dai sindaci presenta inoltre frequenti problematiche di sovrapposizione delle riunioni, delle agende e, conseguentemente, di efficacia gestionale.

5) Un elemento problematico talvolta denunciato da alcune forze politiche è il trasferimento di funzioni ad un ente di secondo livello, che non ha un mandato diretto da parte dei cittadini, come accade nei comuni. La composizione del Consiglio dell'Unione, tuttavia, assicura una rappresentanza di tutte le forze in campo, espressione dei territori e delle forze politiche.

---

<sup>18</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. L'Unione Valderra, in origine, coincideva con l'omonima zona socio-sanitaria.

Questo aspetto è assai rilevante perché potrebbe essere valorizzato addirittura per incrementare la dialettica democratica a livello territoriale, in particolar modo per i piani e i programmi che la legge regionale assegna ad organi sovracomunali (tipo Conferenze zonali per l'Educazione e l'Istruzione, Società della Salute e altre). Non essendovi organi rappresentativi anche delle forze di opposizione a livello zonale, gli atti per i quali 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 i rappresentanti 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>19</sup>. Il Consiglio dell'Unione rappresenterebbe un'arena in grado di colmare questo gap.

La partecipazione effettiva dei cittadini alla formazione delle politiche, invece, è cosa diversa: strumento concreto di democrazia, ma anche fattore propedeutico al raggiungimento dei risultati attesi di una politica pubblica, dato che solo politiche ed azioni largamente condivise con i portatori di interesse possono produrre risultati significativi ed effetti moltiplicativi nelle società complesse moderne.

Proprio da tale convincimento scaturisce il bisogno di far partecipare la società civile, nelle sue diverse espressioni, alla definizione di scenari e proposte sui temi maggiore rilievo, come l'Unione Valderra ha fatto in occasione della formazione dei propri indirizzi strategici e come si appresta fare nella costruzione del Piano Strutturale Intercomunale.

---

<sup>19</sup> È 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 comuni deve essere approvato in identica versione), con il rischio di innescare un processo iterativo senza termine.

Finito di stampare  
nel mese di ottobre 2018  
presso la Tipografia Bandecchi & Vivaldi di Pontedera