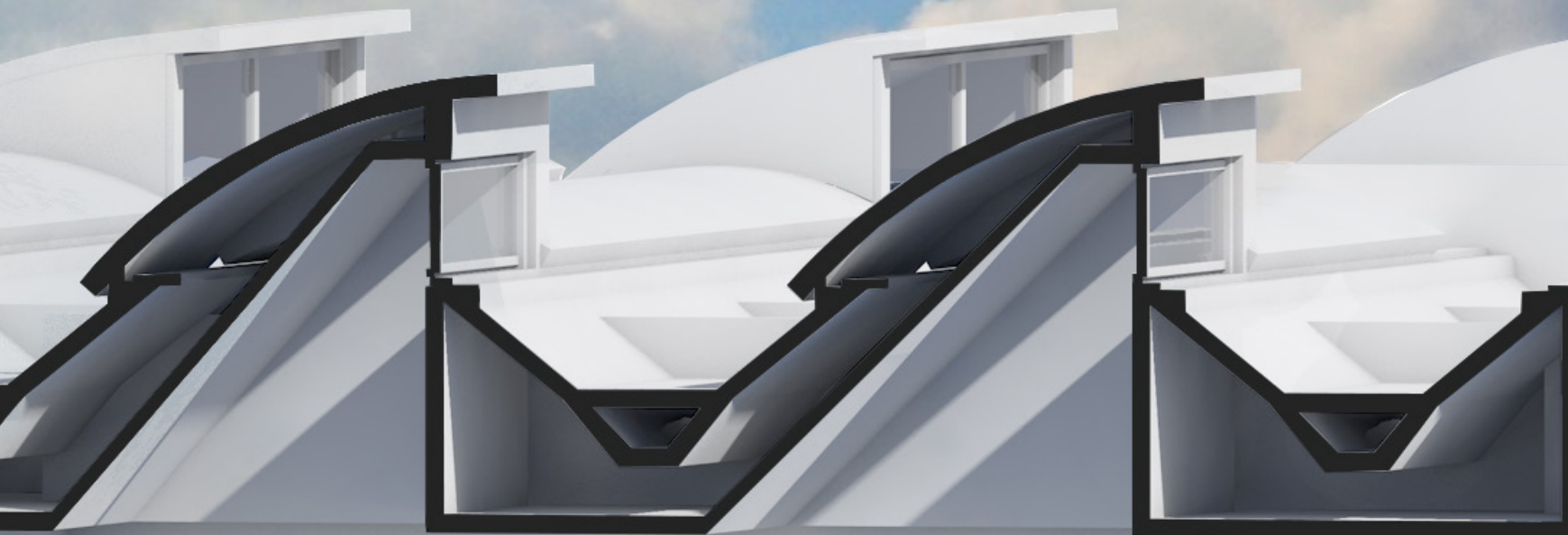


# EFFETTO SEVAT

SOCIETÀ IN-HOUSE  
E CREAZIONE DI VALORE PUBBLICO

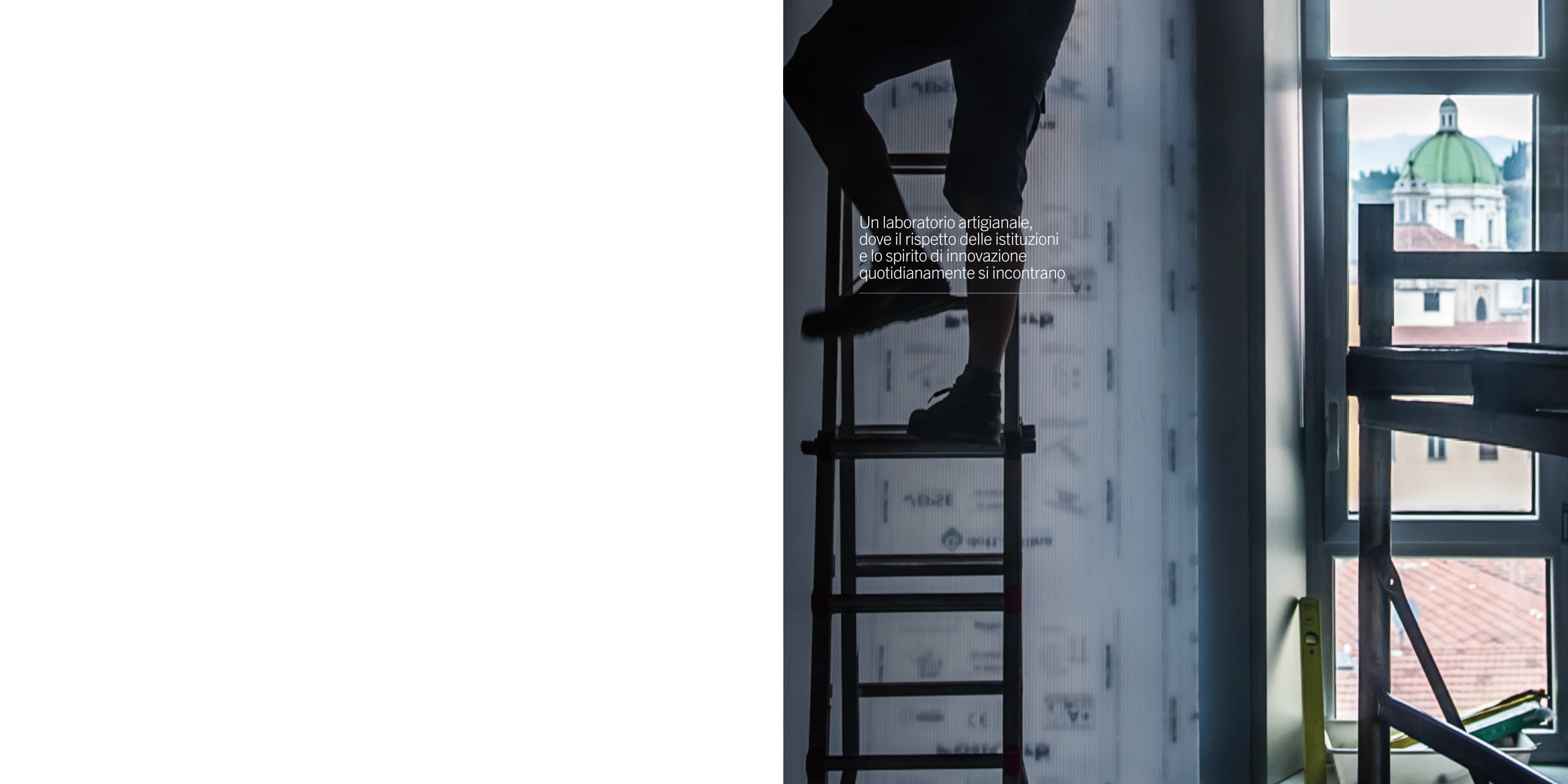


a cura di Adriano Baffelli  
prefazione di Sabino Cassese



politecnica

  
MAGGIOLI  
EDITORE

A vertical photograph showing a person's legs and feet as they climb a metal ladder. The person is silhouetted against a bright, overexposed background. The ladder is positioned in front of a wall covered in white protective sheeting with faint, repeating text and logos. To the right, a window looks out onto a cityscape, featuring a prominent building with a large green dome. A yellow measuring tape is visible near the window frame.

Un laboratorio artigianale,  
dove il rispetto delle istituzioni  
e lo spirito di innovazione  
quotidianamente si incontrano

# Indice

---

<b>Prefazione</b>	pag. 11	<b>Sabino Cassese</b> Alla ricerca di un'amministrazione che funzioni
<b>Introduzione</b>	pag. 17	<b>Armando Sciatti e Fabrizio Veronesi</b> Maggiore efficienza pubblica. Si può fare?

---

<b>Saggi</b>	pag. 31	<b>Giuliano Noci</b> Ripensare la governance locale
	pag. 43	<b>Eleonora Perobelli e Raffaella Saporito</b> Le organizzazioni ibride come partner strategico per lo sviluppo della Pa
	pag. 55	<b>Angelo Annibali e Andrea Ruffini</b> Il ricorso alle società in-house: i vantaggi per l'ente locale socio

---

<b>Contributi tematici</b>	pag. 69	<b>Recupero strutture ex industriali</b> <b>Carlo Simoni</b> I luoghi del lavoro: salvaguardia, recupero, nuove funzioni
	pag. 79	<b>Rinnovo urbano</b> <b>Antonio Rapaggi</b> Il rinnovo urbano tra memoria storica e progettazione sostenibile
	pag. 89	<b>Recupero residenziale</b> <b>Barbara Scala</b> Il riuso funzionale come leva di rigenerazione urbana e sociale

<b>Contributi tematici</b>	pag. 99	<b>Uffici e sedi istituzionali</b> <b>Adriano Baffelli</b> La difficile sfida dei piccoli comuni
	pag. 111	<b>Green Community</b> <b>Marco Bussone</b> Essere comunità per tutelare e valorizzare il territorio
	pag. 121	<b>Infrastrutture per il sociale</b> <b>Claudia Pedercini</b> Progetti che superano la risposta al bisogno
	pag. 133	<b>Impianti sportivi</b> <b>Tiziana Gaglione</b> Le radici del successo
	pag. 143	<b>Greenway e percorsi escursionistici</b> <b>Willy Mulonia</b> La bicicletta come leva di rinascita territoriale
	pag. 153	<b>Animazione e promozione territoriale</b> <b>Elisa D'Anza</b> La valenza strategica dell'animazione territoriale nei progetti di rigenerazione della Valle Trompia
	pag. 163	<b>Company check up</b> <b>Caterina Dusi</b> Bilancio e Hr policies

<b>Testimonianze</b>	pag. 173	Interviste raccolte da <b>Massimo Tedeschi</b>
	pag. 175	<b>Maurizio Cabras</b> Aree Interne, la Valtrompia rappresenta un faro
	pag. 179	<b>Filippo Dadone</b> Decisiva la visione comprensoriale dei problemi
	pag. 181	<b>Elena Jachia</b> Valli resilienti, laboratorio e modello esemplare
	pag. 185	<b>Moris Cadei</b> La gestione associata dei servizi è strategica
	pag. 187	<b>Claudia Carè</b> Lo strumento per un piano ambizioso di opere

<b>Testimonianze</b>	pag. 189	<b>Andrea Crescini</b> Una capacità di fare squadra che non ha eguali
	pag. 193	<b>Massimo Ottelli</b> Prossimo obiettivo, tutti i comuni nella società
	pag. 197	<b>Paola Pezzotti</b> Risolti problemi che attendevano da decenni
	pag. 201	<b>Mirella Zanini</b> L'arma in più è la collaborazione sovracomunale
<b>Appendice</b>	pag. 207	Regesto delle commesse a cura di <b>Maddalena Gitti</b>

## Prefazione

# Alla ricerca di un'amministrazione che funzioni



---

**Sabino Cassese**

Giurista, già ministro per la Funzione Pubblica nel governo Ciampi e giudice della Corte costituzionale

**Soluzioni alla ricerca di un problema**

Se si esamina la “cassetta degli attrezzi” proposta dall'Osservatorio sulla innovazione nel settore pubblico dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - Ocse, si notano decine di proposte e centinaia di applicazioni di metodi innovativi della pubblica amministrazione. Il gran numero di strumenti innovativi va da governo invisibile (e cioè dall'amministrazione completamente automatizzata, e quindi “unmanned”, cioè senza personale) al governo a matrice (che superi l'organizzazione a silos), a un governo anticipatore (che non si faccia mai trovare in ritardo). L'elenco potrebbe continuare, ma va subito osservato che questi strumenti per assicurare una maggiore integrazione e collaborazione tra le amministrazioni affascinano tutti, anche se non si capisce di quali problemi pretendano di essere soluzioni. La prima avvertenza, quindi, è quella di cercare, innanzitutto, di individuare i problemi, per poi cercare le soluzioni ad essi.

**Il problema nasce nel passato e si accentua nel presente**

Il problema fu identificato dal primo studioso di scienza politica che ha portato nel suo orizzonte la pubblica amministrazione. Mi riferisco ad Alexis de Tocqueville e alla sua fondamentale opera del 1835, la Democrazia in America, nonché al suo sviluppo nella seconda opera con lo stesso titolo, del 1840. L'autore francese segnalava quella che lui chiamava la centralizzazione amministrativa, che poi scoprirà essere opera già dall'Antico regime. Con il termine centralizzazione egli identificava due problemi essenziali: la crescita delle dimensioni dell'amministra-

zione (e la conseguente “passion des places”) e la sua organizzazione gerarchico - piramidale, che mirava quindi a fare a meno delle istituzioni che chiamava secondarie, in modo particolare quelle distribuite sul territorio. Tocqueville già intravedeva l’effetto che su questa crescita delle dimensioni avrebbe avuto lo sviluppo del principio di eguaglianza.

Vi è poi una seconda fase, nella quale si sono registrati due fenomeni tra di loro diversi, anche se connessi. Il primo è quello dell’ulteriore crescita delle dimensioni. Oggi, secondo i dati Ocse, i maggiori Paesi europei registrano un’occupazione nel settore pubblico che oscilla tra il 14% e il 21% del numero totale degli occupati. Quindi, siamo in presenza del maggiore datore di lavoro e dell’impresa più grande, in tutti i Paesi moderni. Il secondo fenomeno è quello che si registra con lo sviluppo delle democrazie mature. Il principio dell’eguaglianza, la rappresentanza estesa a tutta la popolazione e il decorso del tempo, sono fattori che, insieme, hanno prodotto un continuo riconoscimento di interessi collettivi come interessi pubblici.

In tutti gli ordinamenti moderni, le amministrazioni pubbliche si danno carico almeno di queste funzioni: ordine pubblico e sicurezza (polizia, carabinieri, prevenzione reati, protezione civile); difesa nazionale; giustizia (tribunali, procure, esecuzione penale); tutela della salute pubblica (Servizio sanitario, ospedali, medicina preventiva); istruzione e formazione (scuola, università, formazione professionale); ricerca scientifica e innovazione; tutela dell’ambiente e biodiversità; gestione delle risorse naturali (acqua, foreste, suolo); sviluppo economico e sostegno alle imprese; lavoro e politiche occupazionali; tutela previdenziale e assistenza sociale (pensioni, indennità, sostegno al reddito); pari opportunità e inclusione sociale; urbanistica e pianificazione territoriale; trasporti e infrastrutture pubbliche; energia e transizione ecologica; cultura, patrimonio artistico e beni culturali; sport e tempo libero (promozione, impiantistica); servizi demografici e anagrafe (stato civile, registri, elezioni); politica estera e cooperazione internazionale; fiscalità e gestione delle entrate pubbliche; regolazione dei mercati e tutela della concorrenza; tutela dei consumatori e della qualità dei prodotti; protezione dei dati personali e sicurezza informatica; gestione delle emergenze (catastrofi naturali, sanitarie, industriali); promozione della legalità e della trasparenza amministrativa.

Di conseguenza, sono stati creati uffici pubblici chiamati a curarli, sono stati assunte persone che, come specialisti, se ne sono interessate, sono state adottate procedure idonee a tutelare tali interessi collettivi - pubblici. In ognuno di questi settori vi sono più procedure dirette a tutelare aspetti particolari. Il risultato è quello messo in luce da ricerche della Confederazione nazionale dell’artigianato, secondo le quali per avviare un’attività di autoriparazione sono necessari più di 80 adempimenti, una falegnameria più di 75, una gelateria più di 70 e un salone di acconciature più di 65.

Tutto questo, da un lato, misura le dimensioni dell’attività, oltre che degli addetti delle pubbliche amministrazioni. Dall’altro, produce un fenomeno particolarmente grave, che è costituito dal conflitto tra gli interessi, la cui cura lo Stato - pubblica amministrazione si addossa. Così, ad esempio, lo sviluppo dei trasporti può richiedere l’abbattimento di foreste e quindi l’interesse pubblico che è curato dal ministero delle Infrastrutture entra in conflitto con quello curato dal ministero dell’Ambiente; oppure lo sviluppo urbano può richiedere interventi in aree archeologiche e, quindi, l’interesse pubblico curato da un comune può entrare in conflitto con quello

affidato al ministero della Cultura, per la tutela del patrimonio culturale. La soluzione concreta di questi conflitti è necessariamente affidata a milioni di decisioni che debbono essere prese dalle amministrazioni ponderando i diversi interessi pubblici tra di loro in conflitto. Questo comporta, in amministrazioni che fanno parte degli Stati democratici, la necessità di gestire procedure estremamente complesse.

Samuel Issacharoff (professore alla New York University) ha valutato, qualche anno fa, che per la costruzione del secondo terminale dell’aeroporto di Pechino e del quinto terminale dell’aeroporto di Heathrow di Londra, i cui progetti erano stati affidati allo stesso architetto, sono stati impiegati in Cina 4 anni, nel Regno Unito 20 anni. Questa maggiore durata delle procedure non è stata dovuta a inerzia delle amministrazioni inglesi, ma alla necessaria ponderazione che esse hanno dovuto compiere tra interessi pubblici che nell’altro Paese o non venivano considerati, o venivano bilanciati in sedi non amministrative.

Se si aggiunge la circostanza che in molte amministrazioni, per motivi diversi, vi è il cosiddetto timore della firma e cioè la paura che prendere una decisione possa coinvolgere una responsabilità penale o patrimoniale del funzionario incaricato, ci si rende conto che i problemi moderni delle amministrazioni sono diventati di estrema complessità. A questo va aggiunto che la complessità organizzativa delle amministrazioni pubbliche non trova una guida e un controllo come quelli assicurati dal mercato alle strutture organizzative private: le amministrazioni non hanno quegli indicatori che sono forniti da costi, prezzi e ricavi. Ed è per questo motivo che un’illustre “manager” pubblico, nonché studioso francese Gabriel Ardant, nel 1953, in un libro intitolato “Technique de l’État” propose di introdurre nelle amministrazioni una forma di concorrenza sulla carta (“concurrence sur papier”) per supplire, con un sistema comparativo interno, all’assenza del mercato.

### L’inadeguatezza della cultura

A queste difficoltà specifiche dell’organizzazione amministrativa se ne aggiungono altre che provengono dalla cultura sia degli studiosi che degli addetti dell’amministrazione.

La prima e più importante carenza è costituita dalla circostanza che le amministrazioni vengano considerate in forma meccanicistica, come una macchina. Questo limite è rivelato dalla stessa espressione, tante volte usata, “la macchina dello Stato” o “la macchina amministrativa”. Ora, se l’amministrazione fosse una macchina, avrebbe tutte le caratteristiche di un sistema meccanico che ha bisogno soltanto di buoni rotismi, di un buon sistema di guida, di accelerazione e di frenata, e principalmente di un capace pilota. Invece, quella che viene chiamata macchina amministrativa è un organismo, in larga misura retta da principi di antropopoiesi che, come osservato da un politico dell’Ottocento americano, “runs of itself”. Vive come un corpo umano, con meccanismi come la termoregolazione assicurata dall’ipotalamo, con una memoria immunitaria come quella che riguarda le malattie esantematiche, producendo degli anticorpi per difendersi da malattie e aggressioni esterne, e così via. Questo erroneo punto di vista fa sì che la cultura amministrativa non colga le regole interne e le modalità direzionali delle amministrazioni; pensa che basti, per semplificare, sopprimere una procedura, ridurre le fasi di un’altra procedura, ridurre l’“oveststaffing”; non valuta i sistemi di incentivi legati alle culture amministrative (ad esempio, quelli idonei per una burocrazia, come quella italiana, che è da almeno centoventi anni meridionalizzata).

Il secondo maggiore fattore di inadeguatezza della cultura riguarda quella che può essere chiamata cultura organizzativa diffusa ed è particolarmente evidente in Paesi con una lunga tradizione di cultura contadina e che non hanno avuto l'esperienza dei grandi Stati del passato come potenze militari o industriali. Infatti, la cultura organizzativa diffusa non è opera né di chiese né di scuole, ma di eserciti e di stabilimenti industriali, cioè di organizzazioni complesse, nelle quali gli elementi basilari dell'organizzazione, quali ad esempio la gerarchia o la sequenza, fanno parte dell'attività quotidiana. Questa assenza ha pesato e pesa fortemente sulle amministrazioni di Paesi di tradizione contadine. Questa diagnosi permette di comprendere da dove abbiano origine i dislivelli di capacità amministrativa che si registrano tra i Paesi europei. In presenza degli stessi tipi di problemi, alcuni riescono a trovare ed applicare agevolmente e speditamente soluzioni, altri, tra cui l'Italia, sono in perenne ritardo. Il primo gruppo di Paesi è costituito da quelli di più antica industrializzazione e con un passato di potenza militare. Questi due elementi hanno contribuito sia alla diffusione capillare della cultura organizzativa, sia alla formazione di dirigenze in grado di disegnare nuovi rotismi in grado di superare l'intrico delle competenze, o di accelerare il superamento dei "colli di bottiglia da essi prodotto. Il secondo gruppo, invece, registra continui ritardi attuativi dovuti all'intrico di competenze, ai conflitti che si producono tra uffici, all'assenza di forme di razionalizzazione ispirate alla organizzazione scientifica del lavoro.

#### Per un aggiornamento delle conoscenze dell'amministrazione

Per fare passi avanti nella direzione di una maggiore funzionalità delle amministrazioni, bisogna rendersi conto che i modelli del passato sono stati affiancati da ulteriori modelli, che convivono con quelli originari. In altre parole, le amministrazioni pubbliche non hanno registrato solamente una crescita dimensionale complessiva, ma hanno anche registrato una sommatoria di modelli. Quello originario, indicato con l'espressione centralizzazione, è il modello della piramide, nel quale c'è un vertice centrale e una base periferica: un esempio è costituito dai ministeri. Ma alle organizzazioni di tipo piramidale si sono ormai affiancate le organizzazioni reticolari, orizzontali, estese sul territorio, senza un vertice o con un vertice molto ridotto, perché funzionale al solo dialogo orizzontale tra le molte periferie. Un esempio è costituito, in Italia, dai servizi sanitario, scolastico e statistico: questi sono chiamati servizi o sistemi proprio perché sfuggono al modello ministeriale - piramidale.

Ai due modelli si è poi aggiunto un terzo tipo di modulo organizzativo, quello dell'arcipelago, e cioè la grande varietà di enti pubblici, autorità, agenzie, società partecipate, che agiscono in funzione strumentale o in modo indipendente. Per rendersi conto delle dimensioni raggiunte, basti considerare che il settore pubblico in Italia ha 3.330.000 addetti, ma che ad esso si affiancano le cosiddette società partecipate che hanno quasi un milione di addetti.

Un ulteriore fattore innovativo è costituito dal cambiamento del rapporto tra pubblico e privato. Mentre in passato vi era una netta cesura tra l'una e l'altra area, oggi vi sono molte forme di ibridazione tra l'area pubblica e l'area privata. Basta ricordare due soli esempi: le società cosiddette "in house", che sono formalmente private, ma operano sostanzialmente come una parte della pubblica amministrazione, e le casse previdenziali professionali che sono associazioni o fondazioni, ma svolgono una funzione pubblica, quella di protezione sociale, per cui l'appartenenza ad esse è, per legge, obbligatoria. Quindi, per una migliore conoscenza del settore pubblico bi-

sogna tener conto di queste trasformazioni, quella quantitativa delle dimensioni e quelle del modello organizzativo, della conformazione delle strutture pubbliche e dell'ibridazione.

#### Quel che accade nel settore privato

Se si vuole comprendere ciò che bisogna fare per migliorare il funzionamento delle amministrazioni, bisogna tener conto anche del cambiamento in corso di svolgimento nel settore privato, dove si registra un passaggio dallo stabilimento industriale a quelle che vengono chiamate le catene del valore. Henry Ford quando, nel 1903, valendosi del primo sviluppo dell'organizzazione scientifica del lavoro, dovuto all'ingegnere Frederik Taylor, introdusse la catena di montaggio e il nastro trasportatore per la produzione del noto Modello T, di cui furono prodotti in 20 anni 15 milioni di esemplari, organizzò il lavoro in modo che si svolgesse tutto in un luogo, lo stabilimento industriale. Secondo il suo disegno, nello stesso luogo andavano prodotti anche gli pneumatici. Oggi l'organizzazione del gruppo Ford è passata dalla "single factory" al "single manufacturing process" e, in generale, le aziende si organizzano scomponendo i processi principali e di supporto in modo da assicurare una specializzazione. Per fare un esempio estremo, mentre una volta le scarpe erano prodotte nello stesso luogo, oggi la loro produzione è spesso affidata a più aziende diverse, che, in luoghi diversi, producono una la suola, un'altra il tacco, un'altra la tomaia, un'altra le stringhe, che vengono poi assemblati altrove. Le catene del valore possono essere anche globalizzate: basti pensare a come viene prodotto un cellulare, il cui disegno è preparato in California, le cui componenti sono prodotte nell'Asia dell'est e il cui assemblaggio è opera di una azienda collocata in un altro Paese.

#### Che fare?

Alla luce di tutto questo veniamo all'esperienza fatta dalla Servizi Val Trompia Se.va.t sul territorio. I valori di cui tener conto, sulla base delle osservazioni finora svolte, sono quelli della specializzazione, delle dimensioni, dell'esternalizzazione e della ibridazione. Dunque, bisogna organizzare un processo in più tappe nelle quali individuare innanzitutto i soggetti interessati (per esempio, l'area dei comuni potenzialmente aderenti), poi la funzione da svolgere e la specializzazione che essa richiede, quindi le modalità di assegnazione mediante "outsourcing" o esternalizzazione, infine le possibilità di ibridazione di formule pubbliche e private.

Si tratta di più tappe che richiedono una formalizzazione che consenta di superare il limite dimensionale, di assicurare quella specializzazione che nessuna amministrazione sul territorio può garantire, di ricorrere a soggetti privati in funzione pubblica. Tutto questo richiede un presidio accurato delle procedure e un rafforzamento della capacità di guida: non bisogna saper fare all'interno dell'amministrazione, ma occorre sapere che cosa bisogna far fare all'esterno. Impone una standardizzazione. Suggerisce un processo di apprendimento da casi esemplari o "best practices". Tutto questo presenta vantaggi ma anche difficoltà. Si possono superare le dimensioni delle comunità locali, usufruire dei benefici della specializzazione, liberarsi di un accollo eccessivo di compiti, oltre a quello della guida. Ma non bisogna nascondersi le difficoltà: il superamento delle asimmetrie tra gli enti che devono associarsi; la continuità dell'affidamento; la capacità di comunicare all'esterno le esperienze positive. Se non si superano queste difficoltà, si perdono molti dei benefici.



## Introduzione

# Maggiore efficienza pubblica. Si può fare?



**Armando Sciatti**  
Direttore generale  
di Comunità montana Valle Trompia



**Fabrizio Veronesi**  
Direttore generale di Sevat

Questo volume intende raccontare gli esiti di un'esperienza di sperimentazione tecnico-amministrativa e di *governance* locale che ha riguardato una molteplicità di comuni nell'ambito di un territorio ampio in Lombardia e in particolare in provincia di Brescia, percorso che si è sviluppato nell'arco degli ultimi quindici anni. La presunzione è che questa storia possa interessare, per analogia delle circostanze affrontate e l'esportabilità delle soluzioni ideate, un po' tutti i comuni medio piccoli d'Italia, il che significa quasi seimila enti locali e dieci milioni di abitanti del nostro Paese, con ben oltre il 60 % della superficie geografica del territorio nazionale. Allo stesso tempo riteniamo che questa piccola esperienza possa suggerire anche qualche riflessione sulla possibile evoluzione che l'organizzazione della Pubblica amministrazione locale può considerare di intraprendere, laddove intenda raggiungere migliori livelli di efficienza e performatività. I saggi qui raccolti analizzano sinteticamente in prima istanza alcuni aspetti fondamentali del modello delle cosiddette "*società in-house*", sotto il profilo economico, giuridico e strategico-gestionale, e successivamente compiono una disamina articolata per singole tematiche progettuali sugli effetti che, in particolare l'attività di Committenza ausiliaria integrale, ha prodotto negli ultimi sette anni nei comuni che si sono avvalsi del supporto di Sevat Scarl, una società consortile a capitale interamente pubblico costituita dalla Comunità montana di Valle Trompia e da altre 17 amministrazioni locali del territorio bresciano.

Le opere realizzate sono anche state raccolte in un regesto commentato composto da novanta schede monografiche, mentre sul percorso di implementazione di tutto questo processo, e i suoi effetti di impatto sulla *governance* territoriale, sono state raccolte utili testimonianze tra

stakeholder istituzionali privilegiati e i principali amministratori locali. Per conto nostro, in questa introduzione ci proponiamo di ripercorrere l'itinerario evolutivo che ha portato alla nascita della società in esame, proponendo alcune riflessioni sulle lezioni nel frattempo apprese, che possono fornire utili spunti a tutti coloro che operano nel settore del *public management* territoriale.

### Le Gestioni Associate

Correva l'anno 2007 quando due giornalisti del *Corriere della Sera*, Sergio Rizzo e Gianluigi Stella pubblicarono per Rizzoli *La casta*, il libro-accusa destinato a scatenare una discreta rivoluzione nel panorama istituzionale degli ultimi cinquant'anni del Paese, seconda solo ovviamente al precedente ben più ampio terremoto che seguì alle inchieste di "*Mani pulite*". E l'esordio di questo sdegnante elenco di inefficienza e malcostume delle pubbliche istituzioni era dedicato proprio alle Comunità montane, con particolare riguardo a quelle il cui territorio "*svetta a 39 (trentanove) metri sul livello del mare*".

Da questo libro nacque un dibattito politico che portò il Governo centrale a varare il programma di una riforma abrogativa che come spesso accade alle iniziative rivoluzionarie del nostro Paese, dovette in realtà fermarsi a metà, per motivi ben noti alla giurisprudenza in materia, accontentandosi di annullare i trasferimenti dei fondi statali verso queste istituzioni, che da allora, di fatto, hanno dovuto procurarsi da vivere in autonomia, ovvero supportate dai Governi regionali che hanno creduto nell'importanza delle Comunità montane quale ente sovracomunale in grado di sviluppare politiche comprensoriali. Ed il tema del sostentamento economico non è qui evocato a caso, poiché ovviamente rappresenta il discrimine tra il resistere oppure lo scomparire. In Lombardia, grazie alla Legge regionale 27 giugno 2008, n. 19, ed in forza di una radicata consapevolezza del ruolo di sussidiarietà verso i livelli di governo superiori che queste istituzioni sovracomunali avevano svolto nei decenni precedenti occupandosi della gestione diretta delle materie tipiche dei territori montani, la scelta è stata quella di mantenerle, dopo una oculata operazione di aggregazione di sporadici casi minori. In particolare nella provincia di Brescia, le Comunità montane sono cinque, sulle attuali ventitré in tutta la Lombardia, ed oltre a ricomprendere aree effettivamente "montane" si sono – al contrario degli esempi di Rizzo e Stella – contraddistinte fin dal loro insediamento, dopo la legge istitutiva del 3 dicembre 1971, n. 1102, come luogo di aggregazione ma anche soprattutto di sperimentazione operativa nel supporto dell'economia e dello sviluppo sociale dei (non sempre e solo) piccoli comuni che le compongono. Un po' quindi la indispensabile ricerca di un nuovo ruolo, un po' la convinzione – forse tutta montanara – che l'*unione* possa davvero fare la *forza*, spinsero a tentare le prime esperienze di aggregazione dei servizi. Così nel 2008, spinti dalle necessità sempre crescenti dei comuni, ma anche dall'opportunità di rinforzare il ruolo ed i bilanci di una Comunità montana penalizzata dal Governo centrale, cominciammo a ragionare sul tema delle Gestioni associate. Mettere a fattor comune personale e servizi... sembra facile a dirsi, ma in quanti ci hanno provato? E per quanto tempo hanno resistito?

Gli esempi che avevamo intorno a noi, per quanto presenti e tutti leggermente diversi tra loro, trasmettevano insieme allo spirito esaltato di novità e sperimentazione anche quello meno in-

vitante della costante precarietà. La leva motivazionale è stata anche quella dell'obbligo in tema di gestione delle funzioni fondamentali periodicamente posto in capo alle Pa locali dall'evoluzione normativa, che, oltre al problema dell'organizzazione interna poneva ai comuni anche quello di dotarsi di più elevate competenze digitali. Dobbiamo però sottolineare come l'obbligo normativo da solo non sia sufficiente a garantire uno sviluppo solido e permanente delle gestioni associate: è necessario dimostrare e mantenere nel tempo concrete economie di scala e ottimizzazioni organizzative funzionali alle difficoltà degli enti locali a gestire le competenze aggiuntive che la normativa vigente ha attribuito nel tempo.

Il Dpcm 27 dicembre 2006 sul *Decentramento delle funzioni catastali ai comuni*, pur nella sua parziale applicazione successiva, ed il Dpr 7 settembre 2010, n. 160 recante il *Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina dello Sportello Unico delle Attività Produttive* costituirono i primi capisaldi di questa nuova strategia che si intendeva proporre alle amministrazioni volenterose: anziché lamentarsi delle innovazioni, cogliere l'opportunità per aggregarsi, modernizzare la strumentazione degli uffici e potenziare l'offerta dei servizi rivolti alla popolazione. Con la Gestione associata del Polo catastale di Valle Trompia, nata in CmvT nel 2008 e lo Sportello unico Attività produttive, nato nel 2011, l'ente comunitario accettava la sfida di occuparsi per conto dei comuni - già indaffarati in altro - di competenze totalmente fuori dal proprio "mansionario" in sostituzione di altri colleghi comunali che versavano nelle medesime situazioni di imbarazzo, ma anche nella maggiore difficoltà nel confrontarsi singolarmente con le autorità centrali (Agenzia del territorio, Camera di commercio, ministeri) e con i budget e le competenze da impegnare per le necessarie start-up tecnologiche. Anche il tradizionale personale della Comunità montana non appariva facilmente ed immediatamente dirottabile su queste nuove competenze e pertanto si scelse di avviare una serie di collaborazioni esterne con personale giovane da formare.

Fondamentale naturalmente fu la strategia economica che fu sottesa alle prime Convenzioni, articolata in modo da garantire nel tempo la sostenibilità dei nuovi organismi, fisicamente ospitati nei locali della sede comunitaria. L'adesione a queste due prime Gestioni associate, pur con i relativi tempi di maturazione, dibattiti e dubbi fu infine totale tra i 18 comuni della Comunità montana di Valle Trompia e questo senso di compattezza diede a tutti il coraggio per andare avanti. Il passo successivo fu ancora più ambizioso, perché non proprio obbligato da normativa vincolante. Si parlò del fatto di passare esclusivamente al digitale per tutte le pratiche edilizie. Noi l'abbiamo fatto per tutti i nostri 200.000 abitanti della Valle Trompia nel 2013, già ampiamente vigente la normativa dello Sportello unico dell'Edilizia introdotto dal Dpr 6 giugno 2001, n. 380, ma non ancora obbligatoria nella forma digitale – che ancora oggi in molti comuni d'Italia è un traguardo non raggiunto. Abbiamo così dotato tutti i nostri 18 comuni (anzi avevamo già aggregato anche comuni esterni alla Comunità montana e quindi eravamo in 20) del medesimo geoportale cartografico contenente oltre 20 tematismi specifici, di un unico portale web di front-office per l'accettazione di tutti i procedimenti, tempestivamente aggiornato a tutte le novità della normativa di settore, e del medesimo software di back-office per l'istruttoria delle pratiche e l'interfaccia comunale con i presentatori delle pratiche. Ad oggi questo portale ha processato oltre 154.000 procedimenti, incassando direttamente on line i diritti di segreteria comunali e persino quelli dell'Azienda sanitaria locale (grazie ad una specifica convenzione

tra amministrazioni diverse, rimasta pioniera ed isolata in tutta la regione) con un decennio di anticipo sulla prassi attuale implementata da PagoPa. Negli anni a seguire, dopo aver facilitato l'accesso dei cittadini alle pratiche catastali, avviato processi di aggiornamento delle mappe cartografiche in Convenzione con l'Agenzia delle Entrate e contribuito alla perequazione fiscale bonificando gli accatastamenti impropri; dopo avere snellito il flusso cartaceo dell'edilizia, dotando i comuni di strumentazione in grado di archiviare, connettere e interpolare con grande facilità l'enorme massa di dati veicolati dalle pratiche edilizie, liberando tecnici esterni e funzionari dall'obbligo di scambiarsi di persona i documenti cartacei esclusivamente negli orari stabiliti, abbiamo scelto di dedicarci al tema della gestione del Reticolo idrico minore, un'altra competenza solo "recentemente" trasferita ai comuni e non esattamente ben "digerita" dall'apparato. Concentrando in un unico ufficio specializzato la delega di decine di comuni (ad oggi sono oltre 40) abbiamo avviato campagne di recupero di canoni non richiesti e quindi mai riscossi per oltre cinque milioni di euro, che vengono ora destinati alla manutenzione dei corsi d'acqua che negli ultimi anni fanno purtroppo sempre più notare le conseguenze di una eccessiva trascuratezza. E poi ancora, la Centrale unica di committenza, di cui si dirà ancora più oltre, l'Ufficio Turistico comprensoriale, quello della gestione della rete ciclopedonale Greenway Valle Trompia ed altri ancora fino a dieci.

Il dettaglio di non poco conto di questa parte di storia è che attraverso l'attività di queste Gestioni associate, tra diritti di segreteria sulle istanze dei vari procedimenti, diritti di gara sugli affidamenti processati, recupero canoni evasi e contributi conquistati in posizioni sempre più crescenti nelle graduatorie di Regione Lombardia destinate a potenziare l'aggregazione dei servizi, l'efficientamento della pratica amministrativa ha fatto emergere negli ultimi cinque anni nelle casse comunali e di Comunità montana una media di risorse annuali per oltre due milioni di euro, all'interno delle quali sia i maggiori costi del nuovo personale dedicato, che l'acquisizione delle nuove tecnologie necessarie sono risultati ampiamente coperti, senza necessità di ricorrere alle fonti di bilancio tradizionale. L'esperienza ultradecennale delle Gestioni associate è stata dunque molto formativa per Sevat consegnandoci almeno i seguenti insegnamenti:

- a) in fase di avvio di una nuova iniziativa inutile proporre ai comuni soluzioni avveniristiche basate su speculazioni teoriche, magari sensate, ma troppo in anticipo sui tempi di maturazione del contesto. Meglio puntare sul bisogno percepito dagli amministratori per disporre lungo il cammino del collante necessario per ogni nuova costruzione;
- b) la differenza nella qualità dei servizi la fanno le persone. Per studiare e applicare tecnologie nuove, meglio appoggiarsi a menti fresche e native digitali;
- c) *"squadra che vince non si cambia"*. Mantenere elevato il livello di soddisfazione dell'utenza e ben florido l'equilibrio economico dell'organismo creato potrà garantire la necessaria continuità del fondamentale supporto politico, anche al variare delle amministrazioni nel tempo;
- d) è molto rischioso proporre una soluzione operativa aggregata prevedendo un canone a carico dei Comuni aderenti: risponderanno sempre che non dispongono a bilancio delle risorse necessarie. Meglio fare uno sforzo preventivo in più: studiare bene i meccanismi del problema e trovare il modo di ingegnerizzarlo ricavandone un utile che possa ripianare fin dal bilancio di previsione i costi del servizio.



Le immagini di Carla Cinelli scelte per questa sezione e tratte da realizzazioni di Sevat intendono indagare il tema della **Rigenerazione**. Dare nuova forma a contenitori vecchi, attraverso un cambio di visione, un adattamento al mutare delle esigenze, un'attenzione alla possibilità di utilizzare materiali, forme, colori nuovi, per affrontare in modo nuovo anche problemi vecchi

A pag. 16 la nuova sede degli uffici di Sevat curata dall'architetto Mauro Richiedei a Gardone VT e ricavata

nell'edificio oggi di Comunità Montana di Valle Trompia, ma realizzato negli anni '70 per essere la sede della locale Pretura

In questa pagina l'interno del corpo ex industriale delle "Fucine ISA" a Tavernole sul Mella, dismesse dagli anni '80 ed ora recuperate con la consulenza statica dell'ingegnere Giacomo Cavadini e pronte per ospitare destinazioni culturali, sportive e di svago per la popolazione ed i turisti della Valle



La facciata modernista del corpo meridionale dell'ex forno fusorio e poi immobile rurale di Rebecco in comune di Pezzaze, dove una pelle ispirata alla tradizione costruttiva di montagna, suggerita dall'architetto Barbara Scala, ospita funzioni nuove di ricettività agroturistica e promozione dei prodotti agricoli del territorio.

Il supporto ai comuni per ottimizzare la gestione dei servizi attraverso l'associazione è diventata quindi una missione fondamentale per la Comunità montana di Valle Trompia, che viene sviluppata sia attraverso risorse dirette sia attraverso il prezioso contributo delle proprie società in house.

### Bandi e progettazioni territoriali

Un'altra formidabile palestra per la gestazione e l'origine formale di Sevat è stato il terreno delle candidature ai bandi per strategie di potenziamento del territorio. Questa è logicamente un'attività che presuppone come committente un soggetto rappresentativo sovracomunale, ma che al contempo possa ben conoscere e valorizzare tutte le declinazioni locali di un ambito geografico ampio e non sempre perfettamente omogeneo ed inoltre necessita di specialisti con competenze abbastanza particolari e multidisciplinari, che non sono facilmente rinvenibili tra i funzionari dei piccoli comuni. Ovviamente esistono operatori specializzati in questo genere di attività, che però sono spesso presi d'assedio da molteplici richieste in occasione dell'uscita di bandi particolari, ovvero richiedono tempi e costi d'ingaggio non compatibili con le circostanze, ovvero infine utilizzano approcci standard o episodici alle tematiche del territorio, se non ne hanno avuta una precedente frequentazione specifica.

Nel 2015 è stata lanciata da Regione Lombardia la call per la Programmazione europea Leader e i Gruppi di azione locale (Gal) del Piano di sviluppo rurale 2014-2022, che prevedeva la candidatura attraverso la predisposizione di una Strategia di sviluppo locale con l'avvertenza che sarebbero stati finanziati solo 10 territori in tutta la regione e che poiché i pretendenti potenziali erano almeno 15... sarebbe stata una guerra senza frontiere.

Comunità montana di Valle Trompia, per scissioni delle precedenti esperienze nel frattempo intervenute, era considerata destinata a restarne fuori. Ugualmente è stato creato un tenace gruppo di lavoro, in parte costituito da funzionari di Comunità ed in parte reclutando giovani laureati nelle diverse materie più affini alle tematiche da affrontare, è stato avviato il percorso di animazione territoriale e si è giunti a confezionare una strategia che è risultata prima nella graduatoria di merito stilata dai funzionari regionali per l'occasione. Poiché il bando prevedeva espressamente l'obbligo nei confronti dei finanziati di costituire una società misto pubblica – privata per la gestione dei finanziamenti, così fu fatto, e nel novembre del 2016 nacque la società consortile *Gal Gölem Valle Trompia e Colline Prealpi Bresciane*, che immediatamente si dotò del personale necessario ad avviare la fase esecutiva della strategia.

Purtroppo (o per fortuna, visti gli esiti) un contenzioso successivo fermò l'attivazione effettiva di questo programma, e così il personale acquisito fu destinato nell'attesa a seguire nuovi bandi. Nel 2016 Fondazione Cariplo lanciava la call per il bando *AttivAree*, un nuovo programma inter-settoriale che riservava un'importante dotazione finanziaria destinata a due sole aree in tutta la regione con l'obiettivo di riattivare le aree marginali dell'ambito geografico di riferimento della Fondazione e ad aumentare la forza attrattiva del territorio nei confronti dei residenti, di potenziali investitori e dei poli urbani di riferimento, facendo leva sulle risorse delle comunità. Grazie al personale nel frattempo acquisito ed al lavoro già accumulato con l'esperienza precedente, anche in questo caso riuscimmo a risultare vincitori e con Fondazione Cariplo, che intelligentemente

aveva previsto una dotazione di fondi specificamente destinata a supportare non solo l'adeguata comunicazione, ma anche la *governance* della fase attuativa del progetto, ovvero il tavolo di lavoro costituito da numerosi specialisti che hanno accompagnato costantemente lo sviluppo delle singole azioni, abbiamo intrapreso un percorso di crescita e maturazione, anche professionale, fondamentale per strutturare le competenze necessarie all'accompagnamento di politiche d'intervento di così ampia portata ed il cui esito è spesso legato anche alla capacità di poter esprimere da parte del territorio un'azione continuativa nel tempo. Come ultimo esempio di questa sequenza citeremo anche il caso del bando *Nuova strategia Valli Prealpine* di Regione Lombardia del 2018, dove nuovamente lo staff di progetto ormai consolidato poté elaborare con una certa esperienza acquisita un mosaico di 27 interventi per altrettanti comuni nell'area delle Valli Trompia e Sabbia, che ottenne il piazzamento favorevole in graduatoria e venne finanziato.

I buoni esiti dei lusinghieri piazzamenti in questi bandi, frutto del fatto di poter disporre di personale da dedicare a tempo pieno allo studio ed alla progettazione territoriale, convinse gli amministratori dell'opportunità di disporre in continuo di una simile struttura che potesse affiancare al bisogno le singole amministrazioni locali, sempre in deficit di organico anche per i noti blocchi alle assunzioni che hanno interessato in quegli anni la pubblica amministrazione, e la conclusione della vicenda giudiziaria del 2019 presentò l'occasione di poter trasformare l'originaria conformazione misto pubblica-privata del *Gal Gölem* in una società a capitale interamente pubblico, Sevat appunto, che potesse diventare il contenitore di tutto il personale nel frattempo aggregato per dare corpo alle Gestioni associate e alle Progettazioni territoriali ormai in piena fase di attuazione.

Tutto ciò è stato ulteriormente agevolato e favorito da un'analisi dei possibili benefici per gli enti soci di natura fiscale nel caso di servizi affidati alla propria società consortile in house. Anche in questo caso non s'intende trascurare come lo sforzo necessario per sostenere la spesa del personale da impiegarsi, venga ampiamente ricambiata dai benefici che un simile investimento producono al territorio: nell'ultimo quinquennio 2020-2024 la struttura di progettazione di Sevat ha contribuito a far affluire sul territorio dei comuni che l'hanno delegata l'importo di oltre cinquanta milioni di euro di finanziamenti pubblici e privati, che hanno contribuito a sviluppare un volano di ricadute imprenditoriali ed occupazionali dimensionabile almeno intorno all'importo di sessanta milioni di euro. Anche questa fase ha lasciato alcuni insegnamenti utili per l'operatività di Sevat:

- a) è sempre opportuno saper gettare il cuore oltre l'ostacolo, anche quando i pronostici potrebbero apparire avversi. Lavorando con coscienza e nel migliore dei modi possibili, un risultato utile sarà sempre a portata di mano;
- b) investire nella professionalità dei propri collaboratori è certamente una scelta che ripaga, perché moltiplica le opportunità che si possono perseguire;
- c) accumulare esperienze sui temi focali del territorio permette di sviluppare una conoscenza ed una capacità progettuale sempre più pronta ed approfondita;
- d) l'opportunità di disporre di personale di progettazione sempre pronto ad affrontare l'uscita di nuovi bandi, garantisce alle amministrazioni locali una capacità di risposta che ovviamente può risultare determinante rispetto agli esiti;

- e) lo studio e la predisposizione di candidature a bandi richiede un *know-how* specifico per coniugare le esigenze degli enti plasmandole in modo da essere valorizzate nel migliore dei modi in fase di valutazione da parte degli enti erogatori dei finanziamenti.

### Committenza ausiliaria integrale

Si è detto di come sia risultato opportuno per introdurre virtuosi processi di efficientamento dell'azione pubblica sfruttare lo stimolo offerto da normative vincolanti. Certamente questo principio può anche essere incrementato laddove si intravedono prospettive non obbligatorie, ma molto efficaci, che le nuove norme favoriscono. Questo è il caso delle Centrali di committenza, introdotte con il DI 201 del 2011 prima e la Legge 11 del 2014 poi, e sulla base del quale dal 2015 la Comunità montana di Valle Trompia ha costituito la propria Cuc, al servizio dei comuni del territorio, che poi si è evoluta in una forma federata con le Comunità montane del Sebino Bresciano e della Valle Camonica sotto l'egida dell'Area Vasta della Provincia di Brescia. Una delle funzioni auspiccate dalle norme era la centralizzazione delle gare da ottenersi tramite l'aggregazione dei fabbisogni. Bene. Se però a seguire la gara unica si prevede la sottoscrizione di contratti separati tra le diverse amministrazioni che intendono gestire in proprio la rispettiva fornitura, allora si vanifica gran parte del vantaggio, sia per l'operatore che di conseguenza per la pubblica spesa.

Questo è il motivo che ci ha spinto a sperimentare nel 2017 (sulla scorta dei primi accenni in materia contenuti nel Codice dei Contratti Dlgs n. 50 dell'aprile 2016) una forma anticipatoria delle forme oggi più consolidate di *Committenza ausiliaria integrale*, nelle quali la stazione appaltante delegata non si limita a fare solo la gara ma presiede anche all'esecuzione del contratto, aggregando effettivamente i fabbisogni – per esempio di opere per manutenzioni stradali o per la manutenzione del verde pubblico – provenienti da una pluralità di amministrazioni diverse, ed operando come soggetto attuatore unico, con unico contratto in capo all'appaltatore. In questo modo si realizza effettivamente l'effetto di economia di scala che si ottiene aumentando notevolmente la base d'asta, perché l'operatore economico concorrente è effettivamente agevolato nell'avere un unico interlocutore, un'unica contabilità ed un unico rapporto di pagamenti (ed infatti nella nostra esperienza si registrano economie anche del 20% sui prezzi correnti nelle forme tradizionali verso i piccoli comuni).

Lo strumento della Committenza ausiliaria integrale è stato quindi sperimentato anche per consentire a Sevat di realizzare come soggetto attuatore alternativo al comune le opere pubbliche nella loro completezza, procedimento che, com'è noto, presenta una sequenza di procedure veramente ampia e defaticante e per giungere alla buona riuscita del quale è necessario mobilitare per la durata di almeno tre-quattro anni per ciascuna opera, risorse diversificate e altamente specializzate. Abbiamo iniziato con la richiesta di piccoli comuni della Valle Trompia e poi, a mano a mano, ci siamo allargati offrendo il nostro supporto anche ad amministrazioni medio grandi nella provincia ed anche fuori dal territorio provinciale, laddove si verificavano disallineamenti tra i tempi richiesti da amministratori o finanziamenti e la situazione di fatto operativa degli uffici interni, spesso drammaticamente in carenza di personale. È stato un percorso di sperimentazione molto complesso reso impervio dai meandri dei portali

di rendicontazione e di monitoraggio. Per governare la realizzazione di un'opera pubblica è necessario confrontarsi con una normativa in costante evoluzione, il Codice dei contratti pubblici, e una serie di portali di monitoraggio e codifiche definiti da acronimi come: Cup, Cig, ReGis, Bdap che generano spesso difficoltà tanto quanto la realizzazione effettiva dell'opera. Tutto questo dovendo ingegnerizzare un funzionale metodo di gestione, per ripartire le competenze in capo ai comuni e alla società che potesse risultare conforme agli istruttori degli enti finanziatori nella fase di rendicontazione dei contributi. Dopo numerose esperienze possiamo asserire di aver ricevuto l'approvazione del nostro metodo in sede di rendicontazione sia da Regione Lombardia e sia da vari ministeri. Nell'ultimo quinquennio 2020-2024 Sevat ha gestito progettazioni e realizzazione di opere pubbliche affidate dai comuni soci e da quelli che si sono convenzionati con Comunità montana di Valle Trompia per un valore prossimo ai sessantasette milioni di euro. Anche l'esperienza maturata in materia di Committenza ausiliaria si presta ad alcune veloci considerazioni:

- a) volendo garantire i comuni rispetto al buon esito del percorso di realizzazione di un'opera pubblica, emerge come fondamentale il ruolo del Rup così come lo aveva tratteggiato per primo la legge Merloni nel lontano 1994 e come di fatto è rimasto fino all'ultima versione del Codice dei Contratti. In Sevat lo chiamiamo Project manager, perché questa è la sua sostanziale funzione, e ne curiamo particolarmente la formazione;
- b) pur a fronte della complessità della materia e della totale varietà delle sue declinazioni (non esiste un'opera pubblica uguale ad un'altra) è possibile individuare una serie di situazioni tipiche nei vari stadi della procedura, sviluppare il *know-how* relativo e affrontare con sempre maggiore sicurezza tutti i casi analoghi;
- c) l'esperienza che matura incrementa il credito presso finanziatori, imprese, professionisti, amministrazioni esterne ed utenti finali. Questo stimola la crescita di impegno e professionalità che il nostro personale si sente istintivamente di offrire.

I saggi che seguono, oltre ad illuminare circa le fonti di riferimento di questo percorso, dimostrano quanto ampio sia lo spazio di operatività per una struttura che intenda supportare le pubbliche amministrazioni nello svolgimento di un ruolo che è loro proprio – l'erogazione di servizi e la realizzazione di opere pubbliche - ma che l'evoluzione normativa ha reso talmente complesso ed articolato da non poter essere più affrontato senza l'ausilio di una squadra numerosa e articolata di specialisti, che difficilmente i comuni piccoli, ma anche medi possono permettersi di mantenere, ma che se condivisa tra amministrazioni diverse può dare ottimi risultati, garantendo il rispetto dei tempi, la cura di progettazione ed esecuzione, la continuità dell'afflusso delle risorse necessarie ad inseguire e mettere a terra politiche concrete e di lungo periodo per garantire il necessario supporto alla vita dei nostri cittadini.

## In conclusione

Certamente la storia di Sevat si discosta dal panorama tradizionale della Pubblica amministrazione, nella misura in cui si è basata su personale che ha accettato di farsi carico di competenze che normalmente sarebbero assegnate ad altre amministrazioni. Ma che ha anche creduto nella possibilità di inventare e costruire giorno per giorno una Pubblica amministrazione

diversa. Ed ha avuto il coraggio e la determinazione di abbandonare le posizioni di tutela “difensiva” che nella maggior parte dei casi paralizzano gli enti locali, interpretando abilmente le innovazioni normative che prefigurano la possibilità di scenari diversi, peraltro recentemente convalidati in pieno con riguardo al modello agito da Sevat anche da una specifica Deliberazione da parte della Corte dei Conti - Sezione Lombardia (n. 97/2025). Una società consortile in-house, a capitale interamente pubblico, ma soggetta al diritto privato, si avvantaggia della possibilità di applicare nei confronti del proprio personale politiche aziendali ispirate ai principi più moderni in tema di organizzazione del lavoro.

Certificazione Iso 9001, formazione oculata, *incentives*, *team-building* periodici, *welfare* aziendale per l'erogazione dei premi di produttività, sono strumenti importanti per migliorare l'efficienza operativa ed il senso di appartenenza dei collaboratori. Ma fondamentale ancora di più appare la motivazione che spinge molti giovani ad avvicinarsi alla nostra struttura: la sensazione di poter fare qualcosa di tangibilmente utile per il proprio territorio. Ecco che allora un risultato non secondario dell'esperienza di questa società in-house ci sembra possa essere il concretizzarsi dell'opportunità di trasmettere dei valori a queste nuove generazioni di “funzionari”, stimolando il recupero del ruolo più autentico della Funzione pubblica, ovvero quello di adoperarsi per creare le condizioni per il benessere collettivo delle persone.

Nei colloqui pre-assuntivi di personale laureato che in qualche caso abbiamo anche sottratto a precedenti impieghi privati – in faticosa controtendenza rispetto alla fuga dal posto fisso che si registra attualmente nella Pa – determinante è risultata la prospettiva del compiacimento che si genera nell'opportunità di potersi sentire parte attiva di una struttura che quotidianamente contribuisce a migliorare le condizioni di vita del territorio nel quale si è nati, si vive e si lavora, insieme ai propri amici, ai propri familiari, ai membri della propria comunità.

Queste considerazioni, unite ai dati che abbiamo presentato nel corso di questa disamina, forniscono una incoraggiante risposta al quesito del sottotitolo di questa Introduzione: ebbene sì, pur nel rispetto di tutte le norme e anche interfacciandosi con livelli burocratici diversificati e non sempre ben disposti verso le forme di innovazione... eppure, con un po' di buona volontà, tutto questo... *si può fare!*