



# Unione dei Comuni Lombarda Bassa Bresciana Occidentale

## ***DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLE AZIONI E AI PROGETTI DA REALIZZARE NEL MANDATO 2019/2024***

**Allegato A) alla Deliberazione del Consiglio Unione n. 4 del 07/05/2021**

### **INTRODUZIONE**

L'Unione dei Comuni Lombarda della Bassa Bresciana Occidentale è un Ente di secondo livello, nato nel 2010 dalla precedente esperienza di una gestione associata di servizi tramite Associazione Intercomunale.

Opera su un territorio di oltre 97,77 Km<sup>2</sup> e con una popolazione complessiva di 22.120 abitanti. Nel corso degli anni sono diminuiti gli enti originariamente facenti parte dell'Unione; ad oggi l'Unione BBO è composta dai seguenti Comuni:

1. LOGRATO: Abitanti n. 3.798;
2. LONGHENA: Abitanti n. 562;
3. MACLODIO: Abitanti n. 1.478;
4. ORZINUOVI: Abitanti n. 12.479;
5. ORZIVECCHI: Abitanti n. 2.441;
6. VILLACHIARA: Abitanti n. 1.362;

Con deliberazione dell'Assemblea dell'Unione n. 6 del 13/09/2010, veniva approvato il progetto di gestione associata dei servizi che venivano trasferiti all'Unione dai comuni aderenti:

- I **Sistemi informativi**, che contemplano la gestione unitaria dei data base comunali; la gestione dei siti web dei Comuni; la gestione sistemistica; la formazione correlata;
- **L'urbanistica e la gestione del territorio**, comprendente il catasto e la gestione dei piani urbanistici;
- La **protezione civile** (intesa come previsione e prevenzione con lo sviluppo dei Piani relativi) e relativa formazione e comunicazione;
- La **Gestione associata dell'ufficio tributi (ICI/TARSU)**;
- **L'Assistenza e i servizi alla persona**, comprendente: Servizio SAD (servizio sociale di base assistenza domiciliare); gestione titoli sociali; sportello disabili; gestione progetti leggi di settore; servizi NIL E NSH; servizio di assistenza socio educativa per l'autonomia personale;
- I **Servizi per l'infanzia e per i minori**, che contemplano: tutela minori; assistenza domiciliare minori; consultori familiari, attività di sostegno e sostituzione al nucleo familiare; asili nido; sportelli Orientagiovani; gestione titoli sociali; gestione progetti leggi di settore; servizio assistenza pre scuola e sugli scolabus;
- **URP e comunicazione** riguardante: gestione URP; marketing territoriale.

Nel 2013:

- è stato attuato il trasferimento della funzione e del servizio di Polizia Locale, con comando presso l'Unione degli agenti in servizio presso i comuni aderenti.
- è stato creato l'Ufficio unico associato per la gestione dei tributi, con personale in servizio presso i comuni aderenti utilizzato in comando o in convenzione.

Nell'ambito sia dei servizi informativi che del servizio URP, è stata attivata la gestione associata dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), servizio fornito dall'Unione con un'unica piattaforma informatica, con correlata attività formativa per il personale addetto e per gli utenti, sia da remoto che front line.

L'Unione ha svolto dal 2015 al 2018 funzioni di Centrale Unica di Committenza con una struttura adeguata a consentire l'attivazione delle procedure per la scelta del contraente in attuazione della normativa che disciplina gli acquisti di beni, servizi e lavori per i comuni non capoluogo.

Con Deliberazione del Consiglio dell'Unione dei Comuni Lombarda Bassa Bresciana Occidentale n. 23 del 30.10.2018 avente ad oggetto "Adesione alla centrale unica di committenza Area Vasta Brescia della provincia di Brescia" è stata approvata la Convenzione per l'adesione dell'Unione dei Comuni Lombarda Bassa Bresciana Occidentale alla Centrale Unica di Committenza Area Vasta Brescia, con decorrenza 01.01.2019, per la gestione degli appalti ai sensi dell'art. 37, comma 4, lett. a), del D.lgs. 50/2016. Con la sottoscrizione della Convenzione di adesione, da parte dell'Unione dei Comuni Lombarda Bassa Bresciana Occidentale, alla Centrale Unica di Committenza Area Vasta Brescia sono state ridefinite le competenze dell'Ufficio ex Centrale Unica di committenza (CUC) istituito presso l'Unione di Comuni Lombarda "Bassa Bresciana Occidentale", per l'espletamento delle procedure di gara di appalto di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 37, co. 4, lett. b), del D.lgs. 50/2016 che ha assunto la nuova denominazione di Ufficio Gare. I Comuni associati si avvalgono della Centrale Unica di Committenza Area Vasta Brescia, tramite l'Unione BBO e con il coordinamento della stessa, per gli affidamenti di importo superiore ad € 40.000,00 per servizi e forniture, e di importo superiore ad € 150.000,00 per lavori e l'Unione BBO si avvale della Centrale Unica di Committenza Area Vasta Brescia per le acquisizioni di beni, servizi di importo superiore ad € 40.000,00, e di importo superiore ad € 150.000,00 per lavori.

La legge 56/2014 (c.d. Legge Del Rio) ha comportato interventi di modifica agli assetti dell'Unione come già costituita in base alla legge regionale 19/2008 e ha portato all'approvazione del nuovo vigente Statuto e all'insediamento dei nuovi organi attuali: il Presidente, la Giunta ed il Consiglio.

Nel frattempo sono state aumentate le funzioni gestite in modo associato, con il trasferimento all'Unione, nel 2015, della funzione e del servizio di Statistica, gestito in modo associato in Convenzione con la Provincia di Brescia, strumento di analisi ed indagine efficace per definire strategie comuni per affrontare le diverse esigenze del territorio.

Si è scelto di sviluppare il programma di mandato nell'ambito dei cinque anni in cui resta in carica il Consiglio dell'Unione, pur essendo previsto nello Statuto un periodo differente per la durata in carica del Presidente (3 anni), l'obiettivo è senza dubbio il trasferimento del maggior numero di servizi e di funzioni all'Unione, con lo scopo di migliorare la fruibilità dei servizi per il cittadino, utente finale, migliorando altresì la struttura, l'organizzazione e il contenuto di quelli già trasferiti all'Unione.

Nell'ambito dei Servizi Informatici, è stato curato nel maggio del 2018 l'affidamento in modo unitario del Servizio CED per tutti i Comuni associati ed è stata esternalizzata la gestione delle procedure per la predisposizione del Manuale per la gestione documentale digitalizzata.

Si è altresì provveduto all'attuazione in forma associata sovracomunale degli adempimenti relativi al Reg.Ue GDPR (General Data Protection Regulation) 2016/679 con l'approvazione della Convenzione ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. n. 267/2000 per l'espletamento in forma associata sovracomunale degli adempimenti inerenti all'attuazione del Regolamento U.E. 679/2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali.

Si è proceduto con l'individuazione del servizio associato di Conservazione digitale e alla individuazione del DPO, con affidamento del relativo servizio.

Con Deliberazione della Giunta dei Comuni BBO n. 20 del 13/06/2017 è stato inoltre approvato il progetto per lo sportello telematico polifunzionale sovracomunale di Unione di Comuni BBO che è stato attivato a partire dal settembre 2018.

Nell'ambito della funzione Gestione del territorio, è stata stipulata nel 2016 apposita convenzione decennale con la Comunità Montana della Val Trompia, per dare la possibilità di utilizzare in modo associato il servizio attinente al Reticolo Idrico Minore, per l'introito da parte dei Comuni che volessero aderirvi, dei canoni pregressi e per il rilascio delle autorizzazioni relative a regime.

È stato attuato nel primo semestre del 2016 il trasferimento della funzione attinente alla Pianificazione Urbanistica ed edilizia di ambito comunale e di partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, e attraverso l'Ufficio Unico di pianificazione, che cura l'elaborazione, l'istruttoria, e la conseguente gestione dei diversi procedimenti di natura urbanistica e Commissione Paesaggistica (nel luglio 2019 conclusa la variante generale del P.G.T. del Comune di Orzinuovi, piani attuativi e certificati di destinazione urbanistica) in nome e per conto dei Comuni. E' stata nominata nel 2018 la Commissione Sismica.

## **PREMESSA**

Il presente documento esplicita l'aggiornamento alle linee programmatiche di carattere strategico dell'Unione BBO, così come approvate dal Consiglio con Deliberazione n. 15 del 17/10/2019, tenuto conto della ridefinizione organizzativa dell'Unione, stabilita dalla Giunta con Deliberazione n. 02 del 13/02/2020. Con tale provvedimento è stato rivisto l'organigramma dell'Ente, con la definizione di sole 3 aree funzionali (Area Servizi Amministrativi, Area Servizi Finanziari, Area Polizia Locale), ed è stata decisa la cessazione dei seguenti servizi/funzioni che sono ritornati nella disponibilità dei Comuni associati:

- Pianificazione Urbanistica ed edilizia di ambito comunale e di partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, comprendente il Catasto;
- Protezione Civile;
- Tributi comunali;
- Statistica;
- Ufficio Unico gare, e con esso è stata sciolta la Convenzione per l'adesione dell'Unione dei Comuni Lombarda Bassa Bresciana Occidentale alla Centrale Unica di Committenza Area Vasta Brescia per la gestione degli appalti ai sensi dell'art. 37, comma 4, lett. a), del D.lgs. 50/2016.

e il mantenimento dei seguenti servizi/funzioni:

- Amministrazione generale e Contabilità;
- Sistemi informativi;
- Urp e comunicazione;
- Servizi assistenziali e servizi alla persona;
- Servizi per l'infanzia e per i minori;

- Suap telematico;
- Polizia municipale e polizia amministrativa locale.

La complessità del sistema da governare e la molteplicità dei soggetti in gioco richiede l'individuazione di orientamenti che rappresentino il senso del progetto intrapreso in una prospettiva di medio-lungo termine.

Il conferimento dei servizi è avvenuto progressivamente nel corso degli anni ed è stato dettato dalla volontà politica che ha compreso l'utilità della gestione associata dei servizi e da un quadro normativo (regionale e nazionale) che ha comportato la necessità di ripensare il modo tradizionale di concepire la gestione dei singoli Comuni e dei territori.

Dal 2008 ad oggi il mondo è profondamente mutato. La crisi economica ha comportato la necessità di attivare politiche europee e nazionali cosiddette di "austerità", che hanno ridotto progressivamente la capacità di spesa dei Comuni, obbligato gli stessi a produrre forti economie di scala, a non poter contare sullo sviluppo, anche professionale, dei propri dipendenti/collaboratori che, nel caso degli enti pubblici, rappresentano un vero e proprio "core business", in quanto erogatori di servizi.

Sono state proprio le difficoltà di "contesto" che hanno rafforzato negli Amministratori fondatori la consapevolezza e la responsabilità di far evolvere l'Unione, mantenendo fede agli obiettivi originari della gestione associata, ma anche facendo fronte a nuove sfide.

In estrema sintesi vengono elencati i principali obiettivi di una gestione associata:

- 1) garantire un più alto e strutturato livello di efficienza organizzativa e di adeguatezza ed uniformità dell'erogazione dei servizi sull'intero territorio di competenza: in poche parole ottimizzare la spesa pubblica nella gestione dei servizi, mantenendo lo stesso standard qualitativo;
- 2) garantire omogeneità di trattamento ai cittadini del territorio, senza disuguaglianze causate dalle diverse dimensioni, sia territoriali, che organizzative, degli Enti, garantendo a tutti pari "semplicità" di accesso;
- 3) pianificare e sviluppare politiche e strategie di area vasta, al fine di aumentare la competitività e l'attrattività del territorio;
- 4) migliorare la partecipazione e l'informazione nei confronti dei cittadini.

Per questi obiettivi di fondo, che hanno accompagnato lo sviluppo dell'Unione in questi anni, la redazione di un Programma di Mandato diventa fondamentale per delineare la strada che ci si propone di percorrere, e va adeguato (come si sta facendo in questa circostanza) ogniqualvolta subentrano variazioni nel numero dei Comuni associati e/o nel numero delle funzioni svolte, sia in aumento che in diminuzione.

## **QUADRO DI RIFERIMENTO**

Il presente momento storico all'interno del quale si vuole attuare un consolidamento dell'Unione BBO vede una timida e faticosa ripresa rispetto alla crisi economica e finanziaria che ha investito i mercati e le borse internazionali. Restano aperti molti interrogativi sul futuro occupazionale e di molte filiere produttive, ma soprattutto non è risolto il punto cruciale del dopo crisi e del rilancio, in termini di strategie, di nuove regole e di recupero dei livelli di ricchezza e benessere perduti. In questo contesto, il sostanziale blocco delle potenzialità di investimento degli Enti Locali, dovuto al persistere di rigidità nell'applicazione dei vincoli di bilancio, è un fattore determinante.

La Legge 7 aprile 2014 n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle Unioni e Fusioni di comuni" (cd. Legge Del Rio), conferma l'impulso del legislatore nazionale al rafforzamento dei processi di integrazione verticale, confermando e rafforzando il ruolo che le Unioni di enti possono avere quale strumento cardine su cui impostare lo svolgimento associato delle funzioni. Nelle Unioni di media dimensione come la nostra, nata anteriormente alle norme sopra richiamate e su presupposti diversi, deve essere adeguatamente governata l'opportunità dei Comuni con dimensioni ridotte ad associare le funzioni fondamentali.

## **IL RUOLO DELL'UNIONE**

Ottica fondamentale e punto di partenza istituzionale che riteniamo di condividere è che l'Unione BBO continui a rappresentare un'opportunità, uno strumento per rendere una comunità territoriale concretamente capace di affrontare in condivisione non solo le tematiche legate all'uniforme distribuzione dei servizi sul territorio, ma anche quelle connesse allo sviluppo economico, dell'ambiente, della vita sociale; in una parola tutto quello che riguarda il benessere e la diffusione dei servizi per i cittadini.

È proprio la recente globalizzazione, cioè la crescita progressiva e inesorabile delle relazioni e degli scambi a livello mondiale, particolarmente significativa in ambito economico anche per la rilevanza assunta dai grandi gruppi multinazionali, a rendere decisamente importante la dimensione del 'locale'. Il livello locale può contrastare, entro certi limiti, l'omologazione indotta dalla globalizzazione delle produzioni e provare a riequilibrare le spinte divaricanti provenienti da un sistema economico che spesso ha poche radici sul territorio.

L'Unione rappresenta un modello istituzionale che permette di mantenere una visione unitaria delle problematiche, sia dal punto di vista delle politiche che dei territori, non riducendo, ma integrando in un'unica arena i molteplici interessi in gioco a livello di area. Costituire una Unione di comuni su un territorio significa riconoscere l'identità storica e sociale che quello stesso territorio esprime e consolidarla attraverso uno speculare assetto istituzionale; inoltre, un governo politico che amministra un'area vasta e tuttavia ancora relativamente prossimo alle persone che vivono in quella stessa area, assume un valore strategico.

In questo senso l'Unione rappresenta lo strumento che le comunità territoriali possono mettere in campo per non essere private di importanti funzioni amministrative e di governo.

La visione strategica fondamentale con cui deve essere vista l'Unione non è quella di una sovrastruttura, di un ulteriore ed autonomo livello di governo, ma quella di un ente guidato da amministratori dei Comuni, che opera per l'interesse dei Comuni e con personale proveniente dai Comuni.

## **IL PROGRAMMA**

### **Obiettivi strategici e trasversali**

L'Unione, fin dall'avvio del proprio processo costitutivo nell'anno 2010, ha espressamente enunciato alcune finalità generali da perseguire, sulle quali impostare anche le politiche e gli obiettivi di settore. Enunciare con chiarezza alcuni obiettivi di carattere strategico ha avuto lo scopo, sia in passato, che per il prossimo futuro, di definire in estrema sintesi il significato dell'intervento proposto in una prospettiva di medio-lungo termine; far comprendere cioè, al di là degli obiettivi settoriali e dell'azione specifica messa in atto, quali miglioramenti si vogliono conseguire nel sistema amministrativo locale.

Si reputa opportuno rivisitare brevemente tale finalità, per riproporne lo sviluppo in termini aggiornati.

### **a1) PARI OPPORTUNITA' NELL'ACCESSO AI SERVIZI**

L'obiettivo di uniformare i servizi per i cittadini costituisce una delle più significative finalità dell'Unione fin dalla sua costituzione. L'accesso ai servizi pubblici fondamentali deve essere garantito uniformemente e in egual misura a tutti, non soltanto offrendo più servizi attivi sul territorio, ma anche operando a livello logistico e infrastrutturale per evitare il verificarsi di casi di minor tutela connessi alla maggiore distanza dei Comuni dalle sedi centrali dei servizi.

Nel fornire servizi unificati alla cittadinanza, l'Unione deve svolgere il ruolo di back office per le funzioni ad essa attribuite, facendo però salva, seppur in un'ottica di uniformità, la prerogativa di ogni Comune di investire diversamente e autonomamente sui vari servizi.

Per questo l'Unione ha assunto come modello di riferimento un'organizzazione reticolare integrata, i cui punti di contatto con gli utenti rimangono ampiamente decentrati sul territorio, almeno a livello comunale ed ha scelto la suddivisione in due poli, in relazione alla sua struttura geografica.

Gli sportelli al pubblico istituiti presso ciascun Ente rappresentano, in questo modello, l'interfaccia polifunzionale a cui i cittadini potranno rivolgersi, ciascuno nel proprio luogo di residenza o di lavoro, per le procedure rientranti nella competenza dell'Unione, salvaguardando così le esigenze di prossimità (espresse dal lato della domanda) e di specializzazione dei ruoli (necessaria per la buona qualità dell'offerta).

## **a2) EFFICACIA EFFICIENZA E PROFESSIONALITÀ DELL'ORGANIZZAZIONE**

L'Unione nasce con l'idea di rendere più efficiente l'amministrazione locale, di ottimizzare cioè il rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti. L'interesse ad offrire servizi migliori e valorizzare i comuni che compongono l'Unione viene perseguito anche e soprattutto investendo in professionalità e rendendo disponibile per il sistema amministrativo locale una centrale di operatori specializzati, in grado di gestire soluzioni diverse per situazioni diverse. La più importante risorsa di una pubblica amministrazione è infatti il capitale "umano" e un uso razionale delle risorse professionali comporta il raggiungimento di maggiore economicità e maggiore efficienza.

È evidente che l'efficienza non può essere ricercata a scapito dell'efficacia e della qualità dei servizi, che anzi intendiamo rafforzare; razionalizzare significa per noi riorganizzare con attenzione le risorse disponibili in modo da contenere le dinamiche dei costi, facendo fronte ai tagli dei fondi statali senza diminuire, se possibile, le prestazioni erogate ai cittadini. Il superamento dei confini comunali, spesso avvertito dai dipendenti come un passaggio ad un livello operativo meno efficace e controllabile (e quindi talvolta avversato), può essere efficacemente sostenuto dalla costruzione di comunità professionali o tavoli di lavoro che possono trovare nell'effettivo e riconoscibile arricchimento tecnico dei partecipanti una sorta di 'antidoto' alla perdita del ruolo già riconosciuto dall'ente di appartenenza.

Si tratta di scambiare, in ultima analisi, la potestà direttiva sulla funzione con un marcato empowerment tecnico, derivante dalla costituzione di un'intelligenza comunitaria, in grado di aprire orizzonti prima inesplorabili, quali l'accesso a progetti europei, le analisi di benchmarking nazionale e internazionale, la connessione con analoghe realtà di grande dimensione, l'offerta di servizi all'esterno.

### **Il binomio efficacia ed efficienza.**

Meritano un'attenzione specifica e preliminare gli obiettivi di miglioramento dell'**efficienza** e dell'**efficacia** dell'azione svolta dall'Unione.

L'efficienza, in campo economico, misura il rapporto tra risorse impiegate nel processo produttivo (o di erogazione del servizio) e il prodotto/risultato ottenuto. È evidente, dunque, che l'efficienza può essere incrementata o aumentando il prodotto ottenuto a parità di risorse impiegate, ovvero diminuendo le risorse impiegate a parità di prodotto realizzato, mentre spesso si fa riferimento alla "maggiore efficienza" pensando solo ai risparmi sul lato dei costi.

Il Comune, per il complesso delle funzioni attribuite all'Unione, diviene un 'punto di distribuzione', presso il quale è utile mantenere le risorse tecniche e professionali necessarie al trattamento delle informazioni e dei dati, nonché allo svolgimento di alcune fasi istruttorie del procedimento, che possono essere meglio condotte a livello decentrato.

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

Occorre anche prendere coscienza che i cambiamenti organizzativi nella pubblica amministrazione locale non sono immediati come possono esserlo nelle aziende private, in genere focalizzate su singole aree di attività specifica; il Comune è un ente multiscopo, mediamente di piccola dimensione in termini di addetti, in cui i livelli apicali gestiscono molte e tra loro diverse funzioni operative. Ne discende che in ciascuna realtà comunale deve essere effettuata una lettura approfondita delle funzioni, delle

procedure e dei ruoli veramente necessari al proprio interno, allo scopo di definire nuovi e più funzionali assetti organizzativi.

Più dell'efficienza, è l'**efficacia** il parametro che può innalzarsi notevolmente nel percorso di sviluppo dell'Unione. La società moderna va incontro ad un incremento della propria complessità, nonché a significativi cambiamenti strutturali. È logico e corretto affrontare questa evoluzione non con piccoli enti (gli attuali comuni) e destinare risorse alle vere sfide del futuro? Se questo assunto è condiviso, allora occorre spostare risorse finanziarie e professionali verso le nuove esigenze operative, economizzando risorse nelle gestioni interne o a basso valore aggiunto e reclutando professionalità adeguate alle necessità.

Alla maggiore capacità di realizzare gli obiettivi prefissati, derivante dalla specializzazione dei ruoli, si associa una più elevata qualità del servizio, sempre derivante dalla possibilità di 'cura' che può mettere in atto un operatore completamente dedicato ad una singola funzione. Inoltre, la divisione dei ruoli tra back office e front office migliora la capacità di osservazione sugli andamenti effettivi dei servizi, separando le logiche della produzione da quelle della distribuzione. L'attuale organizzazione nei comuni, in linea generale, tende ad attribuire alla stessa unità organizzativa e quindi alle stesse persone sia la produzione amministrativa che le relazioni con gli utenti che devono avvalersi di quella stessa attività; è del tutto naturale che le esigenze della produzione influenzino in maniera significativa il rapporto con gli utenti, mettendone spesso in secondo piano le aspettative e necessità.

Separando produzione del servizio e distribuzione (o erogazione) al pubblico, viene innescato un confronto sistematico tra due visioni per certi versi antitetiche, che conducono ad una sintesi più chiara ed esplicita tra le esigenze della domanda e dell'offerta.

### **a3) RAFFORZAMENTO DELLA FUNZIONE POLITICA E DEL PESO POLITICO DELL'UNIONE**

La scelta dei sei comuni di essere associati in Unione è motivata dalla consapevolezza di fruire di una rappresentatività maggiorata, costituita dalla sommatoria dei "pesi rappresentativi" di ciascuna delle Amministrazioni associate.

L'Unione è infatti in grado di potenziare la forza di contrattazione nei confronti dei livelli politici e amministrativi sovraordinati e rappresenta il presupposto necessario per poter accedere ai bandi regionali e comunitari per l'attribuzione di nuovi finanziamenti. Altrettanto forte può essere il peso dell'Unione nei rapporti con ogni eventuale fornitore e/o appaltatore, grazie al proprio ruolo di rappresentanza di più Enti.

Il presupposto culturale principale da tenere sempre ben presente, è che l'Unione non si presenta come un ente terzo cui delegare attività e funzioni, ma come 'casa comune' attraverso cui razionalizzare e coordinare le azioni di tutti i comuni e più in generale del sistema amministrativo locale. Grazie all'Unione, il territorio e le sue rappresentanze hanno la possibilità di confrontarsi e decidere su politiche che assumono valore e significato soltanto a livello di area sovracomunale. Lo sviluppo economico, la promozione del turismo, le politiche educative, sociali, per la salute, la tutela ambientale, la gestione del territorio, etc. hanno infatti senso se trattate ad un livello dimensionale adeguato, che possa attuare quanto elaborato a livello di indirizzo politico.

### **a4) L'UNIONE COME FULCRO PER LA COSTRUZIONE DI INTELLIGENZA TERRITORIALE**

L'Unione punta a costruire nel territorio della Bassa Bresciana quella che nella letteratura sociologica e organizzativa viene definita "intelligenza territoriale", cioè la capacità di fare sistema in funzione del potenziamento del capitale sociale e dello sviluppo di nuova conoscenza.

"L'intelligenza territoriale" è un concetto non facilmente definibile. Possiamo dire che essa rappresenta un'organizzazione innovativa, di rete, delle informazioni e delle conoscenze utili per lo sviluppo e la competitività di un territorio. Si tratta di una componente sociale, che agisce sulla base delle conoscenze e delle risorse umane disponibili localmente, al fine di raggiungere scopi e obiettivi

condivisi dalla comunità.

Ma non solo. Si occupa anche di valorizzare le risorse, estendendone la consapevolezza attraverso forme di comunicazione che coinvolgono i diversi soggetti attivi.

Si tratta di collegare le intelligenze esistenti che hanno voglia e interesse a lavorare per il nostro territorio, scambiandosi conoscenze ed esperienze e ricercando intersezioni e partenariati per la nuova progettualità e l'innovazione. La partecipazione, in questo quadro, è vista sia come elemento che costituisce di per sé una realizzazione utile per i cittadini, strumento concreto di democrazia, sia come fattore propedeutico al raggiungimento dei risultati attesi, dato che solo politiche ed azioni largamente condivise con i portatori di interesse possono produrre risultati significativi ed effetti moltiplicativi nelle società complesse moderne. In un mondo sempre più caratterizzato da processi di globalizzazione concorrenziale, il coinvolgimento attivo di tutte le forze in campo apre la possibilità che il sistema locale possa rispondere alle nuove sfide superando le dinamiche competitive al proprio interno, per trasformarle in logiche di cooperazione in rete.

Per sviluppare questo obiettivo strategico, non è possibile prescindere dall'utilizzo dei più moderni strumenti di comunicazione telematica, che permettano agli operatori dislocati sul territorio di lavorare in remoto su piattaforme unitarie. La diffusione della banda larga e l'utilizzo di software moderni e capaci di dialogare tra di loro e con i sistemi open source sono la colonna portante della possibilità di sviluppo e di raggiungimento di efficienza di questo nuovo sistema.

## **b1) STRATEGIE PER IL SOSTEGNO ALLO SVILUPPO LOCALE COMMERCIO**

Si conferma il sostegno ad una strategia di sviluppo locale, continuando con la gestione associata della piattaforma informatica che consente l'impiego da parte dei comuni aderenti dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), progettando per un prossimo futuro anche la possibile realizzazione di un Ufficio Commercio unico associato.

Si vuole giungere alla costruzione di una struttura associata per il 'governo' delle attività produttive e il sostegno ai processi di sviluppo locale, attraverso la creazione di un unico Ufficio Attività produttive e Commercio, che rappresenta una delle grandi sfide dell'Unione, un progetto ambizioso che implica e presuppone quel lavoro di uniformazione degli strumenti di pianificazione e concertazione locale e di tutti i regolamenti utili a far sì che chiunque sia interessato ad attivare, trasformare o ampliare un'attività produttiva, possa fruire dei vantaggi connessi alla semplificazione e coerenza delle procedure in tutti i Comuni.

L'obiettivo finale dell'Unione è quello di fare del Suap il punto di riferimento per qualunque necessità da parte delle imprese della zona, consapevoli dell'utilità che esso potrà rappresentare anche per il monitoraggio dell'andamento economico della zona nel dialogo costruttivo con le parti sociali e i portatori di interessi, al fine di individuare rapidamente esigenze, correttivi e iniziative a sostegno dello sviluppo e della difesa del lavoro.

## **b2) IL CONTROLLO E IL GOVERNO DEL TERRITORIO**

Il governo effettivo ed attivo del territorio è essenziale non solo per la sicurezza dei cittadini, ma anche per porre le basi necessarie ad un effettivo sviluppo, attraverso una chiara destinazione delle diverse aree e valorizzazione delle vocazioni esistenti.

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

Governare bene il territorio significa anche far rispettare la legalità, curarne le funzionalità e la manutenzione anche attraverso lo svolgimento regolare delle pianificazioni di legge.



In quest'ottica, l'Unione dei Comuni Lombarda "B.B.O." ha pertanto deciso di farsi carico in prima persona di impegni ed oneri nuovi intuendo che, ferme restando le competenze istituzionali in tema di sicurezza che vedono la preminenza assoluta delle Forze di Polizia Statali, spettava anche al governo locale assumersi il compito di promuovere e sollecitare azioni e di effettuare interventi soprattutto attraverso i propri Agenti di Polizia Locale.

Tutto ciò comporta investimenti onerosi e determina la rinuncia al comodo alibi di indirizzare sempre ad altri destinatari le istanze in tema di sicurezza provenienti dalla cittadinanza ed assumersi in pieno alcune e dirette responsabilità. La riorganizzazione, con il potenziamento delle risorse strumentali a disposizione, attuata in questi anni ha prodotto un ottimo riscontro sull'attività della polizia municipale. Nei prossimi anni ci si concentrerà sul rafforzamento ulteriore dell'attività dei presidi, fondamentale per garantire la presenza e la visibilità sui territori.

La sicurezza urbana, stradale, ambientale e la tutela del cittadino consumatore, costituiscono le principali linee guida lungo le quali si sviluppano le azioni del Comando di Polizia Locale.

La premessa irrinunciabile per garantire una maggiore tutela e sicurezza ai cittadini è la conoscenza di tutti quei fattori che determinano ansie e preoccupazione tra le persone.

In tal senso si intende operare un costante presidio del territorio, in collaborazione con le altre Forze di Polizia, nel rispetto delle proprie competenze e compatibilmente con le risorse sia umane che strumentali oltre a quelle finanziarie disponibili.

Nel contempo deve essere stimolato il senso civico nella comunità e promosse adeguate politiche per la legalità e l'ordine pubblico; è quindi essenziale il contrasto della criminalità, ma è altresì necessario investire sulla legalità, facendo un'operazione di prevenzione nella società.

L'Unione dei Comuni BBO, nel campo della tutela dei cittadini, vuole garantire il massimo impegno perché la sicurezza urbana è un diritto primario che deve essere tutelato e difeso sempre.

### **b.3) PER UN'AMMINISTRAZIONE DIGITALE**

Lo sviluppo dei servizi online per i cittadini avvenuto anche grazie alla gestione associata di Unione BBO, dopo il SUAP e il SUE, ha più di recente visto l'attivazione dello Sportello Telematico polifunzionale che permette agli utenti di attivare procedimenti direttamente da casa: oggi sono sempre più numerosi i cittadini che utilizzano quotidianamente il computer e le potenzialità ad esso connesso. Sui principali servizi che eroga l'Unione, ma anche ogni singolo Comune, si intende continuare nello sviluppo di tali applicazioni per avere notizie ed informazioni, iscriversi ai servizi e pagare i servizi stessi senza dover necessariamente recarsi agli sportelli.

Il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione non può sostituire gli operatori né l'apertura degli sportelli, ma deve considerarsi un'opportunità da offrire ad una cittadinanza che oggi presenta bisogni ed esigenze diversificate.

Allo stesso tempo, proseguirà l'attività di virtualizzazione e di omogeneizzazione degli strumenti hardware e software in dotazione ai comuni così da creare economie di scala e consentire a tutti i dipendenti dell'unione e dei comuni di utilizzare e conoscere gli stessi applicativi.

Obiettivo principale è fornire un sistema informativo ed organizzativo dotato di tecnologia e strumenti hardware/software capaci di semplificare il sistema e garantire piena accessibilità telematica dei cittadini ai servizi, ma soprattutto capace di far funzionare il sistema di interrelazioni sul territorio tra i front-office ed i back-office, nonché tra tutti gli uffici dei comuni associati.

### **b.4) SERVIZI SOCIALI:**

I servizi socio – assistenziali gestiti in modo associato, relativamente all'assistenza e ai servizi alla persona, e ai servizi per l'infanzia e per i minori, continuano ad essere gestiti tramite Contratto di servizio con la Comunità della Pianura Bresciana – Fondazione di partecipazione, di cui Unione è Partecipante Ordinario, fa parte dell'Assemblea dei Partecipanti, e in ragione della sua rappresentanza territoriale, ha diritto ad un numero di voti e di delegati pari a quanti sono gli enti dallo stesso rappresentati.

## CONCLUSIONI

Quello dell'Unione è stato e sarà sempre un impegno costante e difficoltoso, in quanto ha richiesto e continuerà a richiedere a tutti i comuni coinvolti di ridefinire profondamente la propria organizzazione; tuttavia continuerà ad essere un obiettivo essenziale per il nostro territorio, per disporre di un sistema di governo adeguato alle sfide che si stagliano all'orizzonte.

Il percorso di Unione BBO conferma, da un lato, le potenzialità del processo associativo e, dall'altro, la necessità di una normativa più stringente, che possa chiudere questa lunga stagione fatta di continue proroghe e di riforme lasciate a metà.

L'Unione di Comuni rappresenta un'opzione intermedia tra la semplice convenzione, spesso poco stabile ed efficace, e le possibilità di fusioni, con cui il singolo ente teme di rinunciare alla propria identità.

Sembra dunque l'unica soluzione in grado di contemperare i principi costituzionali di autonomia e adeguatezza e di mantenere in vita la tradizione dei nostri comuni. Risulta essenziale, in tale ottica, la formazione di una c.d. "multilevel governance" secondo principi di partecipazione, trasparenza, inclusività e leale cooperazione, analoghi a quelli indicati nella "Carta della governance multilivello in Europa", adottata dal Comitato delle Regioni nel 2014 per la gestione dei fondi strutturali e d'investimento 2014-2020. La legittimazione, l'efficacia e la visibilità dell'azione comunitaria dipendono dal contributo di tutti gli attori, e sono garantite solo a condizione che gli Enti regionali e locali agiscano da veri e propri "partner" e non si limitino più a svolgere un ruolo di "intermediari". Tali principi devono trovare applicazione anche nell'ambito delle autonomie locali, chiamate a lavorare in rete con modalità peculiari che possono essere mutate in parte dal modello francese.

Nella consapevolezza che l'Unione di Comuni non può funzionare né con un quadro politico semplificato, in cui si annullano le istanze delle rappresentanze locali, né rinunciando a fare sintesi di tali istanze. Tantomeno va dimenticato il grande ruolo che in questo percorso hanno i dipendenti dei Comuni, utilizzati in Comando o Convenzione da Unione, in quanto rappresentano il capitale più prezioso, ovvero il capitale umano di cui disponiamo. Le politiche di gestione e di valorizzazione del personale sono pertanto una priorità che sarà curata attraverso una costante attività di formazione tesa ad accrescere professionalità e motivazione. La continua e positiva contaminazione delle intelligenze presenti nei Comuni e nelle strutture dell'Unione dei Comuni non potrà che essere una esigenza da perseguire e facilitare ora e in futuro, per far sì che Unione BBO sia uno strumento di gestione associata sempre più funzionale alle esigenze del territorio e sempre più efficace nella definizione di strategie comuni.

IL PRESIDENTE DELL'UNIONE BBO – Sen. Gianpietro Maffoni