

Aspetti dell'innovazione digitale nelle pratiche di gestione del territorio. A proposito del rapporto tra cittadini e comuni¹

Giuseppe Scanu (*), Cinzia Podda (**)

(*) Dipartimento di Storia, Scienze dell'Uomo e della Formazione, Università di Sassari, Piazza Conte di Moriana 8, Tel. 079 229636, Fax 079 229680, e-mail, gscanu@uniss.it

(**) Laboratorio di Cartografia «Pasquale Brandis», Università di Sassari, Piazza Conte di Moriana 8, Tel. 079 229746, Fax 079 229680, e-mail, cpodda@uniss.it

Riassunto

Le recenti normative nel campo dell'amministrazione digitale impongono agli enti pubblici di utilizzare procedure standardizzate nella costruzione e trattamento del dato territoriale al fine di favorire lo scambio e l'interoperabilità tra diversi soggetti, snellire le procedure burocratiche, erogare servizi al cittadino di maggiore qualità. La modernizzazione del paese, che comporta in primo luogo la digitalizzazione della PA, l'eliminazione del digital divide, l'introduzione di pratiche di e-government e lo sviluppo della banda ultra larga, riconosciuta dal Governo come una priorità per favorire la ripresa economica, si prospetta però difficile, in primo luogo perché necessita di una "rivoluzione culturale" per la quale i tempi di percorrenza non sono brevi e le difficoltà non facili da superare. Ciò, in particolare, per quanto concerne gli aspetti inerenti il territorio, le cui competenze sono frammentate tra enti e uffici diversi e laddove l'utilizzo di tecniche moderne basate sui GIS, o supportate da WebGIS, sono purtroppo a un livello ancora insoddisfacente. Il presente contributo vuole esaminare, seppure sinteticamente, il rapporto tra Cittadino e Comune in merito alla gestione delle pratiche urbanistico - edilizie per osservare come il supporto del GIS può favorire un buon livello di efficienza amministrativa e aumentare la soddisfazione dell'utente.

Abstract

New regulations in the field of digital administration require public bodies to use standardized procedures in the construction and processing of territorial data, to facilitate the exchange and interoperability between different subjects, reduce bureaucracy, provide citizens with higher quality services. But the modernization of the country, which involves in the first place the digitalization of Public Administration, the elimination of the digital divide, the introduction of e-government practices and the development of ultra-wideband recognized by the Government as a priority to facilitate the economic upturn, looks like a goal difficult to accomplish, primarily because it requires a "cultural revolution" that would take time and involve difficulties not easily overcome. This is particularly true for aspects connected with the territory, whose responsibilities are fragmented between different authorities and offices and where the use of modern techniques based on GIS, or supported by WebGIS, are unfortunately still at an unsatisfactory level. The present work aims to examine, albeit briefly, the relationship between City and Municipality regarding urbanistic and building management practices to observe how the support of GIS can foster a good level of administrative efficiency and increase user satisfaction.

¹ I paragrafi con il numero 3, 5 e 6 sono a cura di G. Scanu e quelli con il numero 1, 2, 4 di C. Podda mentre l'impostazione e la ricerca bibliografica sono comuni a entrambi

1. Innovare la PA: un'esigenza diffusa

Uno degli aspetti più significativi che caratterizzano il rapporto tra la pubblica amministrazione e il cittadino in questi ultimi anni è senza dubbio il tentativo di superare la consolidata tradizione della presenza allo sportello-ufficio degli utenti per la richiesta di documenti e certificati o per presentare pratiche e progetti. Ciò determina perdite di tempo notevoli e costi per entrambe le parti: i primi per il personale impegnato a ricevere la richiesta, sovente con lunghe e defatiganti code soprattutto nei periodi di scadenze comuni; i secondi per lo spostamento necessario a presentare l'istanza e/o per ritirare l'atto. Una tradizione che sembrerebbe ormai avviata a divenire uno storico ricordo e che a breve dovrebbe essere sostituita da procedure nuove, come metodo e come approccio, assolutamente innovative per un paese ad elevato livello di burocratizzazione come l'Italia. Lo scenario che si sta prospettando e di cui nel presente contributo si vogliono osservare alcuni aspetti territoriali, potrebbe fare approdare l'Italia tra le istituzioni più virtuose sotto questo profilo, con standard di efficienza nei rapporti tra amministrazione e cittadino-utente che, a completamente avvenuto e con il supporto della banda ultra larga, sarebbero tra i migliori al mondo. Del problema si discute ormai da tempo e da oltre un decennio gli è stata assegnata importanza fondamentale per la crescita e l'ammodernamento del Paese, tanto da necessitare di un nuovo ministero creato appositamente per promuovere l'innovazione, cui hanno fatto seguito risultati che, pur non avendo portato a compimento il processo di digitalizzazione delle pubblica amministrazione – e non poteva non essere altrimenti per il lasso di tempo a disposizione – ha comunque prodotto dei validi risultati, ponendo nel contempo le basi per sviluppare il processo e renderlo improcrastinabile. Nell'accelerazione di questo percorso sono stati senza dubbio determinanti la diffusione di internet e la consapevolezza della globalizzazione come un processo ormai irreversibile, il potenziamento delle reti e della velocità di trasmissione dei dati, l'impegno nella ricerca profuso dai vari colossi dell'informatica e la conseguente accelerazione nell'innovazione dell'ITC che ha generato “diverse evoluzioni della cosiddetta rivoluzione digitale”: si pensi, ad esempio, allo sviluppo della social network, alla diffusione dei WebGIS, al cosiddetto *web 2.0* (ora quasi *web 3.0*), alla messa in campo di potenti e sofisticati mezzi di visualizzazione geografica, al successo mondiale delle varie “tavole” e degli smartphone, ai GPS integrati nei cellulari di ultima generazione, ecc. Una generale tendenza verso la ricerca di tecnologie sempre più competitive nel campo dell'acquisizione e diffusione dell'informazione geografica, che è entrata “prepotentemente” nelle attività quotidiane dei cittadini comuni e sembra ormai essere la caratterizzazione dominante degli scenari dell'inizio di questo nuovo secolo. In una società, come la nostra, che può ormai considerarsi evoluta sotto il profilo informatico, seppur con dei vistosi *gap* (ovviamente da recuperare), è evidente che il problema del generale miglioramento dei processi che coinvolgono la quotidianità del cittadino, a partire dai rapporti con la pubblica amministrazione, non può non intravedere dei percorsi operativi di corto respiro, pur nella consapevolezza delle difficoltà strutturali, operative e logistiche che una rivoluzione culturale di tale portata necessariamente comporta: giustamente il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, ha osservato che *“Le norme sono importanti, ma non bastano. Occorre anche cambiare la cultura e i comportamenti quotidiani. Per i cittadini e le imprese conoscere le nuove semplificazioni è essenziale per far valere i propri diritti”*.

2. Nuove prospettive di gestione del rapporto tra cittadino e amministrazione

Nonostante il ristretto lasso di tempo intercorso dal momento in cui l'esigenza di innovazione della PA si è affacciata alla ribalta della scena politica sono stati diversi i tentativi effettuati per avviare e poi strutturare questo processo e i risultati, lungi dal considerarsi definitivi o pseudo tali, sono stati raggiunti, tanto da fare apparire i tempi del primo CNIPA (il Centro Nazionale per la Informatizzazione della Pubblica Amministrazione) un lontano ricordo. La trasformazione di questo comitato nel più moderno “digitPA”, in attuazione del decreto legislativo del 1 dicembre 2009 n. 177, è infatti recente, ma gli indirizzi sanciti dai protocolli cui ha dato luogo hanno comunque prodotto dei precisi riferimenti legislativi. Di certo il settore è delicato e il percorso

dell'innovazione della PA, a partire dalla sua digitalizzazione, appare irto di ostacoli soprattutto se si pensa, come si accennava, alla reattività negativa dei diretti interessati, apparsa spesso refrattaria all'introduzione di modifiche strutturanti per il timore di compromettere status acquisiti e rendite di potere derivate da posizioni consolidate in un sistema vecchio di lustri. Sta di fatto che il problema della modernizzazione della PA (da più parti, ormai, il termine modernizzazione viene fatto coincidere con digitalizzazione), tutto sommato ben avviato, viene ritenuto di natura strategica per la ripresa economica e della competitività del sistema-Paese. Anche il nuovo Governo, alle prese con i problemi legati alla crisi strutturale in cui versa la nostra economia, nella definizione della cosiddetta "fase due" incentrata sulla crescita della produzione e sullo sviluppo, consapevole che il peso eccessivo esercitato dalla burocrazia rappresenti una delle strozzature più importanti nell'avvio di nuove attività imprenditoriali e nella competizione per il miglioramento di quelle esistenti, ha posto il problema della digitalizzazione della PA come una delle priorità in senso assoluto e l'adozione della cosiddetta Digitalia, l'agenda digitale italiana cui spetterà il compito di sancire questo passaggio, è pertanto un fatto pressoché imminente. Peraltro, oltre all'enunciazione degli impegni di Digitalia, alcune iniziative sono state già adottate con il decreto "Semplifica Italia", poi tradotto nella legge n. 35 del 4 aprile del 2012, che rende obbligatoria l'acquisizione d'ufficio delle informazioni già in possesso delle amministrazioni estesa a diverse "certificazioni" (dall'anagrafe e stato civile alla regolarità contributiva e all'antimafia) e i risultati stimati per il solo primo anno di applicazione, questo in corso, secondo le previsioni del Ministero per la PA e la Semplificazione, mettono in evidenza cifre da record che denotano la validità del provvedimento: 24 milioni di certificati in meno con un calo, nei primi 4 mesi, del 37 % di certificati di stato civile e del 54 % di quelli anagrafici. Cifre da record. se si pensa alla soprarichiamata burocratizzazione, che consentono di intravedere una buona possibilità di successo di tutto il percorso innovatore, preludio degli importanti passi in avanti annunciati dal governo a favore delle imprese, come lo Sportello unico per l'edilizia, la Dichiarazione unica ambientale per le Pmi e altre iniziative tra le circa 80 proposte avanzate in questo senso dalle associazioni di categoria. Ma quelle più strutturanti appaiono essere Digitalia, la progressiva sostituzione del digital divide con la banda ultra larga e ulteriori azioni di e-government per stimolare lo sviluppo di alcuni settori strategici al fine di rilanciare la crescita economica e recuperare il pauroso ritardo che è ritenuto una delle principali cause del nostro svantaggio competitivo nel contesto europeo. D'altronde è sufficiente uno sguardo alla classifica della Banca Mondiale relativa al 2012 per osservare che l'Italia è all'87° posto (l'anno passato era al n. 83) tra i vari paesi del mondo per la "facilità di fare impresa"; al 77° posto (ma in netto peggioramento) per snellezza e costi necessari per avviare un'attività; al 93° per la facilità nell'ottenere permessi di costruzione per cui, secondo una stima del Sole 24Ore, occorrono almeno "285 giorni e un costo triplo rispetto alla media dei paesi avanzati" (Il Sole, n.288, 19.8.2012, p. 10). Da ciò l'esigenza, sollecitata anche dall'Unione Europea, di adeguare la nostra PA a standard con livelli di *workflow* elevati per quanto riguarda il rapporto con l'utente-cittadino.

3. Verso l'innovazione nella gestione del territorio

Se è vero che gli ultimi anni, anche su sollecitazione europea (si veda, ad esempio, la Comunicazione della Commissione europea COM (2010) 245 definitivo/2 del 26 agosto 2010), hanno segnato importanti passi in avanti nella creazione dei presupposti per la digitalizzazione della PA, è anche vero che per quanto concerne il territorio, o meglio la gestione dei dati territoriali, il problema è stato posto con maggiore determinazione dalla direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo del 2007, che istituisce una infrastruttura per l'informazione territoriale all'interno dell'Unione. Sulla base di tale direttiva, meglio nota come INSPIRE (acronimo di **IN**frastructure for **SP**atial **IN**fo**R**mation in **E**urope) i paesi membri devono provvedere a riorganizzare dei dati territoriali prodotti dai soggetti pubblici (amministrazioni, enti, ecc.) stabilendo indirizzi comuni e adottando procedure condivise, tali da poter essere scambiati e resi disponibili anche ai cittadini attraverso portali e repertori dedicati. Ma già dal 2005, con l'art. 59 dedicato ai dati territoriali, il decreto legislativo 7 marzo n. 82, il cosiddetto Codice

dell'Amministrazione Digitale, il CAD, integrato in più di una occasione e novellato con il decreto legislativo 30 dicembre 2010 n. 235, si è avviata una grande opera di riordino dei dati geografici delle pubbliche amministrazioni, nella consapevolezza del ruolo che essi possono svolgere per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali, grazie al supporto dei GIS. Con l'avvallo dell'allora Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA, oggi DigitPA), recependo gli indirizzi forniti al Comitato per le Regole Tecniche sui Dati Territoriali delle Pubbliche Amministrazioni dai vari gruppi di lavoro con cui ha operato, tra cui l'Intesa GIS, si definirono le specifiche tecniche per la produzione delle ortofoto digitali e la formazione dei database topografici e l'applicazione dello standard ISO 19115:2003 ai dati territoriali. Il 27 gennaio del 2010 veniva approvato il decreto legislativo n. 32, di recepimento anche nel nostro paese della direttiva INSPIRE, che può essere considerato il vero e importante passo verso l'adozione di innovazioni, in senso strutturante, da parte delle pubbliche amministrazioni in vista dell'infrastruttura europea, introducendo o rafforzando i concetti di metadato, di dato territoriale, di set dei medesimi e di servizi ad essi relativi, di oggetto territoriale ("rappresentazione astratta di un fenomeno reale connesso con una località o un'area geografica specifica", particolarmente significativo dal punto di vista applicativo) e, soprattutto, di interoperabilità (art. 6), concetto che già aveva fatto la sua comparsa ai tempi del CNIPA all'interno di Intesa GIS, destinato a rivoluzionare il mercato, il sistema della produzione, trattamento e gestione del dato territoriale. Una serie di provvedimenti assolutamente innovativi, come si vede, destinati a cambiare il mondo della gestione dei dati territoriali anche nel nostro paese, nonostante la refrattarietà generale del mondo della PA soprarichiamata, ulteriormente implementati dal decreto 10 novembre del 2011 (pubblicato nella G. U. n. 48, del 27. 2. 2012) sulle Regole tecniche per la definizione delle specifiche di contenuto dei database geotopografici, che segna un vero e deciso punto a favore della omogeneizzazione, tecnicamente strutturante, della produzione dei set di dati e applicativi territoriali, finora assolutamente incontrollati, con capitolati di appalto tra i più disparati possibile, il cui unico momento di uniformità era rappresentato dallo scambio dei file ad essi relativi tra enti, con assoluta libertà di modifica in relazione alle singole esigenze e con il risultato di produzioni mai omogenee anche all'interno della stessa regione, della stessa provincia o, peggio ancora, nel caso della presenza di enti di gestione particolari, come Consorzi industriali o di bonifica, dello stesso comune. Dopo le naturali definizioni (art. 1) che richiamano il Codice dell'Amministrazione Digitale e ribadiscono i concetti di dati territoriali e dei servizi ad essi relativi, di metadati, del Repertorio nazionale dei dati territoriali istituito presso il DigitPA, di Geoportale nazionale, come per altro indicato dall'art. 7 del decreto 32/2010, sottolineando anche gli attributi del Database geotopografico come archivio di dati territoriali organizzati secondo regole di struttura e di contenuti, viene precisato che questi ultimi costituiscono la base informativa territoriale delle amministrazioni e fanno parte dell'infrastruttura per l'informazione territoriale, come previsto dalla direttiva INSPIRE, anche ai fini dell'interoperabilità e della disponibilità per la consultazione e la fruibilità, il riuso e lo scambio telematico degli stessi dati tra amministrazioni. Viene inoltre stabilito il criterio della responsabilità della correttezza della gestione da parte dell'amministrazione titolare del dato pubblicato nel Repertorio con l'obbligo di verifica delle esigenze comuni al fine di pianificare l'acquisizione in maniera congiunta. Per quanto concerne la PA, quello che si prospetta per il futuro è un sistema di informazione geografica veramente innovativo rispetto alla situazione di qualche anno addietro, tanto da fare apparire la gestione del dato territoriale come la base della condivisione di politiche di coerenza tra soluzioni informative standardizzate, di raccordo nell'acquisizione e produzione, quindi nel riuso e aggiornamento dello stesso dato: uno scenario in cui la qualità, la produzione, l'aggiornamento, lo scambio del dato geografico, con tutto ciò che questo si porta appresso, diviene il nuovo paradigma della conoscenza, pianificazione e gestione del territorio. La geomatica e i suoi presupposti scientifici e operativi entrano così a fare parte in maniera determinante della pubblica amministrazione per quanto concerne gli aspetti connessi con il territorio e i cittadini e le imprese ed appare destinata a rafforzare viepiù questo ruolo in corrispondenza con il progredire della "modernizzazione".

4. Dati geografici, gestione del territorio, rapporti tra PA e cittadini-utenti

Pure ammettendo che il nuovo paradigma della gestione delle politiche pubbliche si fondi sulla ristrutturazione dei dati geografici e sulla geomatica, non si può non considerare tutto ciò che questo comporta per il territorio e che va ben oltre le “politiche” in senso stretto. Ovvero, se quanto riguarda la conoscenza, la pianificazione-progettazione, la gestione, il governo e il controllo del territorio deve tenere necessariamente conto delle nuove “regole tecniche” di produzione e scambio dei dati geografici, è anche vero che queste operazioni vanno a interferire in qualche modo con la normale attività che su di esso si svolge, ad esempio, da parte di una pubblica amministrazione, e con le esigenze dei cittadini ai quali non interessa tanto l’azione di “superiore governo” quanto la realtà quotidiana incentrata, ad esempio, sulla presentazione della classica pratica o sulla più semplice richiesta del certificato. La riflessione, a questo punto, si potrebbe spostare proprio sui seguenti aspetti, peraltro argomento del presente contributo: dati geografici (che rappresentano il territorio e le sue dinamiche), pubblica amministrazione (ovvero tutto ciò che concerne la gestione operativa - autorizzativa del territorio), cittadino-utente, con le sue esigenze di pratica operabilità che in qualche modo coinvolge il territorio: dall’esercizio di attività produttive al permesso di costruire, dal catasto alle imposte fondiarie e sugli immobili, ecc. Emerge una sorta di triplice rapporto, schematizzabile nei vertici di un triangolo in cui stanno rispettivamente il dato geografico, la pubblica amministrazione, il cittadino-utente (figura 1). Immaginando di attribuire a ogni vertice il contenuto della sua strutturazione, emerge un quadro relazionale assai complesso per due di essi (dati geografici e Pubblica Amministrazione), rappresentato da azioni e retroazioni dirette nei due sensi, segno di reciproci scambi, collegamenti, dipendenze, interazioni, ecc. in una sorta ininterrotta di causa-effetto di stampo razionalista e uno molto semplificato, nel senso che le azioni appaiono dirette verso questo ultimo dagli altri due senza possibilità di retroazione, che coinvolge il terzo vertice. Così, se al vertice con i dati geografici viene riferito tutto ciò che si è detto (produzione, standardizzazione, qualità, interoperabilità, classificazione, ecc.) e al vertice della PA quello che in questo momento è concernente la politica di innovazione tecnologica (semplificazione, digital divide, banda ultra larga, Digitalia, firma digitale, ecc.), il vertice relativo ai cittadini-utenti non può che recepire gli input forniti dagli altri due, adeguarsi ad essi e svolgere un ruolo assolutamente passivo nel cogliere il risultato-prodotto che da questi gli possono essere trasferiti.

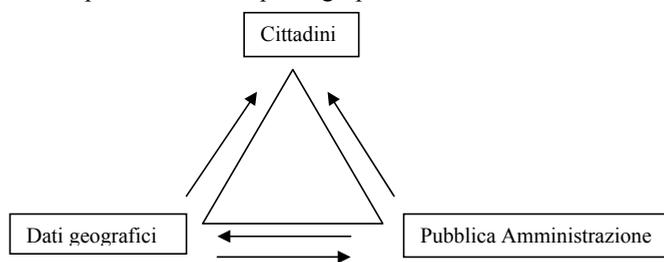


Figura 1. Schematizzazione del rapporto tra Cittadini, PA, Dati geografici: uno sbilanciamento negativo.

Quindi, le azioni volte alla strutturazione dei dati geografici secondo le direttive europee e la legislazione nazionale e da cui passa la nuova visione della gestione del territorio nel senso più ampio possibile, che producono comunque degli effetti sui cittadini in quanto ne rappresenteranno lo stato di riferimento e di fatto, andranno a indirizzare la base di azione della PA essendone l’essenza operativa mentre, viceversa, da questa potranno essere influenzati nella produzione – standardizzazione – distribuzione. Ma se le politiche volte a favorire l’innovazione del rapporto dei cittadini con la pubblica amministrazione, avendo riconosciuto alla lentezza burocratica una grande colpa nel ritardo dello sviluppo del paese e nella perdita di competitività, come si è dapprima accennato, intendono raggiungere l’obiettivo di digitalizzazione della burocrazia, è evidente come prioritariamente deve essere superato proprio lo squilibrio nei confronti del cittadino evidenziato nel

grafico: le azioni tra i tre vertici del triangolo devono cioè essere simili. In pratica, il problema che si pone è quello di vedere come lo snellimento burocratico, che passa dalla digitalizzazione della PA, grazie al dato geografico innovato, può giovare operativamente al cittadino e quindi favorire il rilancio del nostro sistema. Si potrebbe però vedere, posto che questo obiettivo venga raggiunto visto che ormai tutto porta a prevederlo, come può essere realizzato in tempi celeri, qualche mese o pochi anni al massimo, in modo da essere reso immediatamente fruibile dal cittadino con i conseguenti vantaggi. Sempre in relazione alle pratiche inerenti il territorio, ad esempio, si potrebbe osservare con quale processo si potrebbe configurare il miglioramento del rapporto tra il cittadino e il comune visto che per tutti rappresenta l'eccellenza della PA: di residenza o di svolgimento delle nostre attività. Occorre infine sottolineare che, nello schema dianzi teorizzato, se nel vertice dei dati geografici vengono inseriti altri elementi o informazioni relativi ad altri settori della PA, a prescindere dal territorio, questo discorso è pur sempre valido anche se cambiano le problematiche inerenti la loro acquisizione, teoricamente assai più semplice del caso in discussione. Inoltre, occorre sottolineare che l'unione tra sistemi informativi geografici e la gestione digitale dei procedimenti delle PA ha una forte ricaduta anche su alcuni aspetti cartografici. Il territorio, infatti, essendo una realtà dinamica in cui la velocità del cambiamento dipende da diversi fattori, antropici (ad esempio le dinamiche edilizie) e naturali (come le frane e le esondazioni), la relativa cartografia tecnica comunale, e in particolare il database topografico, è soggetta ad un ciclo di vita la cui durata dipende dalla sua capacità di rappresentare in maniera adeguata il territorio, del quale costituisce un modello semplificato, per quanto concerne la rapidità dell'aggiornamento. La possibilità, grazie ai procedimenti telematici, di inserire direttamente le variazioni delle condizioni del territorio con le nuove strutture e infrastrutture senza aspettare una nuova ripresa aerofotogrammetrica e una nuova cartografia, consente sia di tenere aggiornata la rappresentazione (cartografia digitale o geodatabase) sia di evitare i costi periodici di rifacimento della stessa. Il modello integrato di sistema che va delineandosi è, quindi, in grado di assicurare il continuo aggiornamento della cartografia attraverso il governo di tutti processi che intervengono a modificare la realtà territoriale. Infine, poiché la quasi totalità dei procedimenti comunali, riconduce la pratica all'oggetto territoriale catastale, la possibile integrazione tra il processo di mantenimento del database topografico e la presentazione di eventuali atti di variazione o accatastamento, permetterà di avviare l'adozione del Modello Unico Digitale per l'Edilizia ed il catasto (MUDE) introdotto dalla legge 80/2006.

5. GIS, Web GIS, PA e cittadini - utenti

Il discorso testé svolto relativamente alla produzione dei dati geografici e alla digitalizzazione della PA, a prescindere dalle annunciate azioni di governo che ancora, almeno in parte, devono essere prese, porta ad ammettere l'esistenza di condizioni indispensabili per favorire l'innovazione effettiva del rapporto tra la PA e il cittadino, in particolare del comune, l'istituzione a lui più vicina. Analizzando lo stato di fatto in un ottica geografica tale da comprendere quelli più virtuosi ed efficienti ma anche quelli al momento più restii a innovare pratiche e procedure, emergono una serie di condizioni al contorno, strutturali, umane, finanziarie, politiche, ecc. che portano a individuare dei punti di forza, ma anche di debolezza, tanto spingere a intentare, quasi, una sorta di analisi swot individuando le opportunità e le criticità. Tra i punti di forza occorre considerare le indicazioni dell'Unione europea sulla sburocratizzazione e sulla libera circolazione del dato in possesso delle pubbliche amministrazioni; la spinta innovatrice promossa dal governo sia in adeguamento alle direttive UE sia come processo cognitivo e autoreferenziale rivolto alla semplificazione amministrativa attraverso l'emanazione di provvedimenti legislativi e attuativi specifici; l'incremento esponenziale dell'accesso a internet e l'utilizzo sempre più frequente di pratiche digitali; la diffusione dei repertori, geoportali o simili che distribuiscono informazioni territoriali strutturate e georiferite e facilitano la conoscenza dei database multi precisione e delle banche di dati; l'utilizzo pressoché globale di visualizzatori geografici (Google Heart, Bing, ecc.) che forniscono informazioni sempre più precise sotto il profilo della localizzazione e dei rapporti di

topologia tra gli oggetti; la diffusione di documenti di identificazione digitale e di carte di servizi nazionali per le pratiche con la pubblica amministrazione; l'utilizzo di procedure e di tecniche di lavoro informatiche nella gestione delle pratiche concernenti il territorio e l'apertura di sportelli dedicati che dialogano in maniera informatica come ad esempio il SUAP; l'affaccio, seppure timido ma non trascurabile dei GIS e dei Web GIS, open o commerciali e la loro sempre maggiore diffusione non solo nella pubblica amministrazione. Tra gli elementi di debolezza occorre invece considerare: l'età non sempre giovanissima dei funzionari degli uffici tecnici comunali di solito restii a innovarsi nei metodi e nelle forme di lavoro; la scarsa conoscenza delle procedure informatiche, peraltro molto incentrate su attività tipo CAD piuttosto che GIS; la difficoltà di formazione professionalizzante nel settore dei GIS nonostante la presenza di open e di tutorial e manuali in lingua; la scarsa diffusione presso i professionisti e i tecnici di strumenti GIS e quindi la difficoltà di operare una certa pressione presso i comuni per spingere sull'adeguamento da parte di costoro, i maggiori interlocutori degli uffici; il tempo irrisorio solitamente dedicato all'aggiornamento professionale e all'innovazione per via della classica sommersione burocratica; la scarsità di risorse dedicate al miglioramento della funzionalità degli uffici tra preparazione dei funzionari e adozione di tecniche, tecnologie e pratiche adeguate alle nuove esigenze della moderna società. Un bilancio tra le due opzioni porta a evidenziare tra le opportunità la reale possibilità di avvio della riqualificazione in senso di efficienza operativa dell'attività dei comuni nel settore della gestione del territorio, tenendo appunto conto del supporto che in ciò possono fornire i GIS, le reti di internet, le nuove normative dedicate alla razionalizzazione del dato geografico e alla interoperabilità dello stesso, l'esigenza di economizzare la gestione delle pratiche, l'accettazione assai condivisa da parte dei cittadini e dei tecnici delle procedure informatiche per la gestione del rapporto con il comune, la distribuzione della Carta Nazionale dei Servizi, in alcune regioni già completata ed in attesa di attivazione (come la Sardegna) e in altre (come in Lombardia) già utilizzata, che costituisce un vero e proprio lasciapassare digitale del cittadino per il dialogo certificato con la PA.

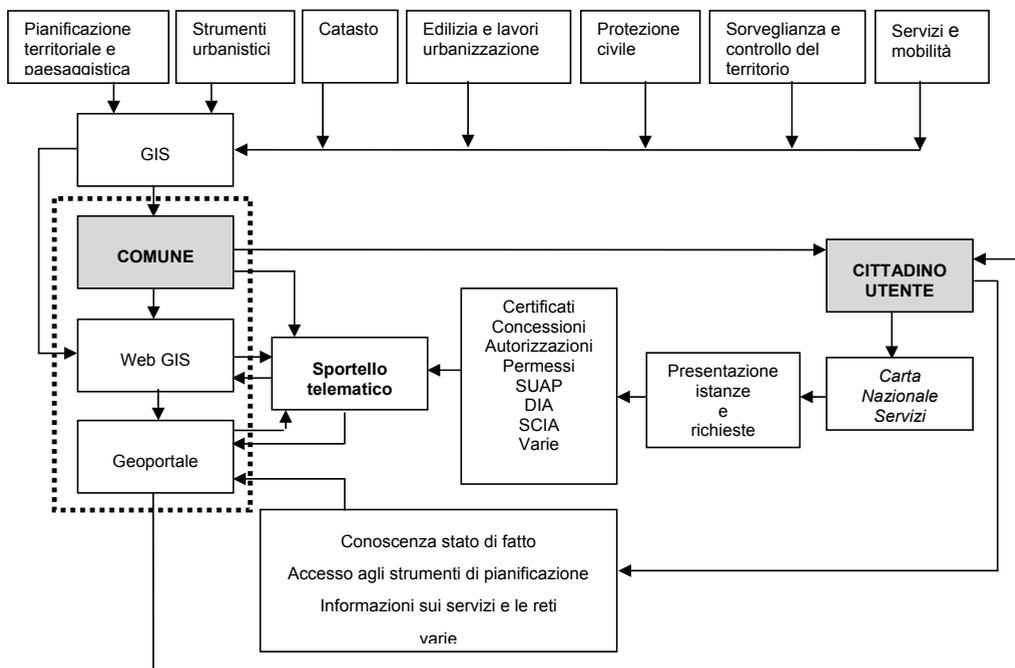


Figura 2. Layout del processo di innovazione e digitalizzazione della PA e dell'interazione con il cittadino.

Restano comunque evidenti punti di debolezza come la scarsa conoscenza dei GIS e delle procedure dedicate, su cui incombe, sovrana la pressoché inesistente preparazione nel campo della geomatica in generale e in riferimento al trattamento del dato territoriale nello specifico. Volendo ipotizzare uno schema logico di funzionamento del sistema si può fare riferimento allo schema della figura 2 dove si possono osservare le relazioni tra componenti, flussi informativi, andamento delle domande/risposte tra cittadino e PA ma anche la relazione diretta che il cittadino, per il tramite del geoportale, può avere con i dati territoriali del proprio comune o, evidentemente, di altri che adottano lo stesso sistema. Alla base di tutto il processo c'è, inizialmente, la realizzazione del sistema informativo comunale da una parte e, dall'altra, la possibilità che il cittadino abbia l'accesso certificato allo sportello (telematico) dell'amministrazione, così come di altre entità pubbliche cosa che, come si è detto, può avvenire grazie alla disponibilità del microchip nella Carta Nazionale di Servizi (di solito collegata alla tessera sanitaria). Altro elemento di non secondaria importanza è lo sviluppo degli applicativi software in dotazione all'amministrazione per supportare l'attività del GIS e dell'WebGIS proprio in merito alle procedure necessarie per il disbrigo delle varie pratiche e per le diverse funzionalità. Questo è ovviamente un aspetto che dipende dal singolo comune, dalle sue specifiche problematiche ed esigenze e anche dalla performance del sistema scelto come GIS, da quelli open a quelli cosiddetti commerciali, anche se tra questi ultimi la preferenza delle amministrazioni pubbliche in Italia, a livello locale e regionale, è molto sbilanciata sui prodotti ESRI. Ciò non toglie, naturalmente, che il processo di implementazione delle procedure applicative per i vari compiti d'ufficio dei comuni possa seguire un percorso modulare, in parallelo anche alla formazione del personale e alla capacità di risposta manifestata nei confronti del processo formativo per cui, a iniziare dai vari sportelli previsti per legge, come il SUAP e la SCIA o la DIA, ormai di dominio generale, le altre procedure possono essere tali da arrivare gradualmente a quelle più complesse, come ad esempio l'esame di un progetto di costruzione edilizia o la verifica tra residenti e unità abitative e patrimonio immobiliare, tanto per citarne alcune. Come si osserva dal layout, operativamente le richieste possono essere inoltrate direttamente all'amministrazione previo riconoscimento-accettazione dell'utente, la quale provvede ad attivare e poi sviluppare il processo di elaborazione richiesto e a rilasciare il certificato/permesso/autorizzazione ecc. servendosi, in relazione alle esigenze, di un eventuale dialogo – sempre telematico – con il cittadino fino a conclusione dell'iter.

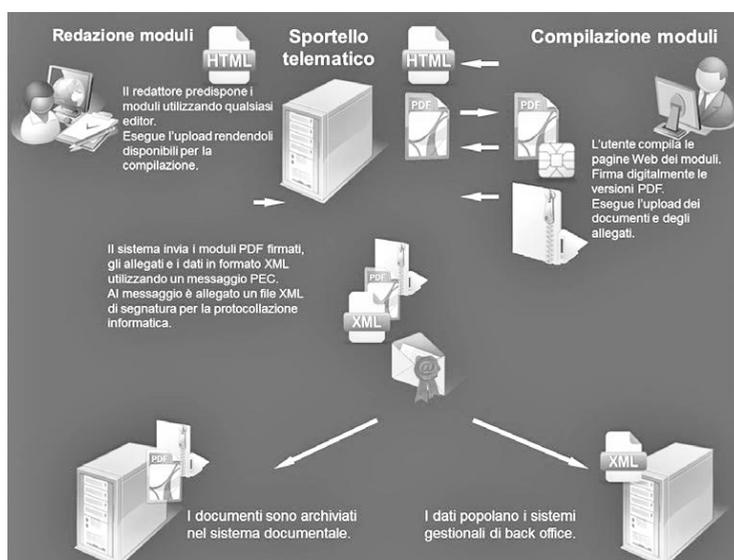


Figura 3. Schema di funzionamento di uno sportello telematico (da: Deligios, 2012).

Nei sistemi più evoluti è possibile verificare l'iter della pratica seguendone il percorso, così come si possono effettuare i pagamenti dei corrispettivi con la moneta elettronica. La presenza del geoportale risulta particolarmente importante in quanto consente l'accesso diretto ai dati di conoscenza e di gestione del territorio in possesso dell'amministrazione e di osservare direttamente alcuni stati di fatto, ad esempio la destinazione urbanistica di una determinata area, ottenendo direttamente un certificato con tutte le informazioni che lo stesso contempla, valido –quanto meno per alcuni usi- in quanto, anche se manca la firma del funzionario è prodotto dalla elaborazione delle informazioni a disposizione dell'amministrazione. Essendo tutto il sistema imperniato su base GIS, è evidente che tutte le procedure e le pratiche eseguite sono georiferite e posizionate correttamente sotto il profilo geografico; anche laddove l'utente omettesse la localizzazione dell'oggetto della richiesta, ciò può avvenire in maniera semi o automatica attraverso lo sportello telematico mentre la disponibilità del GIS consente delle performance sul trattamento delle informazioni territoriali di elevata utilità per l'amministrazione o l'utente, non solo in relazione alle richieste a sportello ma anche per quanto concerne altri aspetti legati alla normale attività di una amministrazione, come i lavori pubblici, i trasporti, i percorsi degli scuolabus e degli autobus, la raccolta dei rifiuti e il percorso seguito dai mezzi con l'ora e la frequenza dei passaggi nei punti di sosta dei cassonetti, ecc.

6. Conclusioni

Il Codice dell'Amministrazione Digitale ha introdotto, già dal 2005 un nuovo approccio nei rapporti tra amministrazioni, i cittadini e le imprese sancendo il diritto all'uso delle tecnologie informatiche e la partecipazione al procedimento amministrativo informatico, quindi favorendo, o meglio imponendo, il dialogo di tipo telematico per la gestione di tutte le pratiche, da quelle più semplici a quelle particolarmente complesse concernenti particolari autorizzazioni, ad esempio per le attività produttive oppure per la realizzazione di costruzioni, ecc. Successivi provvedimenti legislativi hanno via via rafforzato questa determinazione, fino all'obbligo dell'attivazione di sportelli (anche se unici), come il SUAP, destinati ad aspetti particolari ma che denotano come il percorso avviato è ormai irreversibile. Più di recente, la consapevolezza che l'elevato livello di burocratizzazione rappresenti un ostacolo per lo sviluppo economico, provvedimenti specifici per la modernizzazione del Paese sono stati assunti dal Governo e altri sono in itinere² ritenendo che il rilancio della crescita e della competitività passino necessariamente dall'efficienza del sistema amministrativo che deve essere assolutamente privo dei lacci imposti da una secolare storia burocratica, cui consegue un grande vantaggio in termini di risparmio di risorse da parte della PA e dell'utenza. In particolare si sono esaminati gli aspetti legati alla digitalizzazione del dato geografico, laddove l'emanazione di direttive europee ha imposto dei percorsi abbastanza obbligati, cui comunque il nostro Paese ha iniziato ad adeguarsi, osservando come i nuovi standard di produzione, strutturazione, scambio e aggiornamento producano dei vantaggi anche economici alle amministrazioni le quali, per altro, sono obbligate a "smaterializzare" e a rendere fruibile il dato geografico da esse posseduto. La strutturazione di qualsiasi percorso legato al territorio sotto questo profilo passa ormai chiaramente attraverso i GIS o gli Web GIS per quanto concerne l'interoperabilità e la consultazione la cui forma più diffusa è divenuta quella del geoportale capace di visualizzare i contenuti dei vari repertori. Nel percorso esaminato si è affrontato questo problema tenendo conto di quegli aspetti relativi al territorio che coinvolgono direttamente la gestione e le

² Oltre al decreto legislativo 5/2012 sulla semplificazione, convertito nella legge 35/2012 entrata in vigore il 7 aprile del 2012 già ricordata e i cui effetti sono stati assolutamente incoraggianti, occorre anche menzionare il decreto 83/2012 sullo sviluppo, convertito nella legge 134 da poco entrata in vigore (12.8.2012) che continua il programma di semplificazione, in particolare all'art. 13 relativamente alla presentazione delle pratiche edilizie residenziali (e non solo produttive) in maniera digitale. Per altro, al momento della chiusura del presente articolo, lo stesso governo ha annunciato l'approvazione a breve degli altri provvedimenti già richiamati, tra cui, in particolare, l'agenda digitale, l'estensione della banda ultra larga, l'e-government.

esigenze dei cittadini nel caso delle amministrazioni comunali, ritenute, in questa ipotesi di studio, quella più significativa per quanto concerne, appunto, tali aspetti specifici e quella a più diretto e frequente contatto. Le ipotesi avanzate tengono conto di alcune esperienze già adottate in diversi comuni, ad esempio quello di Bergamo (<http://territorio.comune.bergamo.it/>), verificate e semplificate per favorire una facile comprensione nelle presenti pagine. Si è tenuto conto anche di alcune proposte progettuali portate avanti dalla società Globo Srl (www.globogis.it), specializzata nello sviluppo di applicativi GIS per le pubbliche amministrazioni, verificate ai fini della discussione in essere, soprattutto per quanto concerne la configurazione dello sportello telematico. Si ritiene che la proposta di articolazione operativa per rispondere ai requisiti richiesti dalla normativa sul settore, in particolare il Codice dell'Amministrazione Digitale ma anche gli altri provvedimenti legislativi ispirati dalla direttiva INSPIRE, oltre che la stessa direttiva, sia in condizioni di garantire anche quegli aspetti legati alla produzione, strutturazione, gestione e interoperabilità del dato geografico, per cui il supporto del GIS e la sua evoluzione in geoportale e WebGIS sia un aspetto non più derogabile. Per quanto concerne il territorio, il nuovo rapporto tra la PA e il cittadino, passa quindi necessariamente attraverso il sistema informativo geografico: è la qualificazione del dato territoriale, acquisita attraverso la strutturazione richiesta dal sistema, anche in termini di precisione nella localizzazione, a garantire la modernità, la qualità, l'economicità del dialogo tra questi due soggetti. La progettazione di questo tipo di soluzione personalizzata per i singoli comuni, al fine di garantire standard di efficienza operativa adeguati alle specifiche situazioni, piuttosto che quelle omologate a livello regionale da cedere in uso ai vari enti, è quindi la strada percorribile per far sì che la digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, in attesa di Digitalia, inizi a segnare lo snellimento burocratico procedurale e a facilitare il dialogo con i cittadini e con le imprese.

Riferimenti bibliografici

- Attias M., Rotundo A. (2011), *Informazione geografica, Regioni e metadati: il contributo del CISIS nell'implementazione del Repertorio Nazionale dei Dati Territoriali*, Atti 15a Conferenza Nazionale ASITA, Colorno, 159-164
- Borruso G. (2011), *Geografie di rete. Infrastrutture, regioni, città*, Pàtron, Bologna
- Campanile G. (2011), *V Metadati, Dati, Servizi: un approccio integrato per esporre il proprio mondo secondo le regole INSPIRE*, Atti 15a Conferenza Nazionale ASITA, Colorno, 543-548
- Cilloccu F., Dequal S., Brovelli M. A., Crespi M., Lingua A. (2009), *Ortoimmagini 1: 10.000 e modelli altimetrici. Linee guida*, CISIS, Roma
- Commission of the European Communities, 2007, INSPIRE Directive, 2007/02/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 Establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community. Official Journal of the European Union, 50, 25 April, L 108
- Deligios M. (2012), *La presentazione telematica delle pratiche è una realtà*, Strategie Amministrative, Milano.
- Favretto A. (2000), *Nuovi strumenti per l'analisi geografica. I GIS*, Pàtron, Bologna
- Fraulini A., Ugoletti C., Mengoli B. (2011), *I Servizi WEBGIS realizzati dal Portale Cartografico della Provincia di Modena*, Atti 15a Conferenza Nazionale ASITA, Colorno, 1079-1087
- Gomasasca M. A. (2009), *Basics of Geomatics*, Springer, London
- Turco G., Sarzotti E., Zamponi L., Bonansea E. (2007), *PFR Piemonte–Strumenti per la condivisione delle informazioni tra gli enti della PA*, Atti 11a Conferenza ASITA, Torino, 2135-2140
- Vallega A. (2008), *Fondamenti di geosemiotica*, Società Geografica Italiana, Roma