

## **Governance, qualità del dato geografico e gestione del territorio: dal riordino delle conoscenze alla gestione partecipata<sup>1</sup>**

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

(\*) Dipartimento di Storia, Scienze dell'Uomo e della Formazione, Università di Sassari, Piazza Conte di Moriana, 8  
07100 Sassari, tel. 079 229636/8, fax 079 229680, e-mail gscanu@uniss.it

(\*\*) Dipartimento di Storia, Scienze dell'Uomo e della Formazione, Università di Sassari, Piazza Conte di Moriana, 8  
07100 Sassari, tel. 079 229746, fax 079 229680, e-mail cpodda@uniss.it

### **Riassunto**

La cosiddetta sburocratizzazione della pubblica amministrazione è considerata una delle esigenze irrinunciabili e urgenti per rilanciare la competitività del sistema economico del Paese. Diversi sono i provvedimenti normativi già emanati per il riordino e la semplificazione delle procedure e altri sono stati annunciati nell'intento di eliminare uno dei più vistosi e cronici impedimenti allo sviluppo delle attività produttive, ma anche per le normali esigenze dei cittadini. La semplificazione amministrativa si pone però in termini di complessità al momento in cui si tratta di territorio e delle pratiche ad esso inerenti, come quelle urbanistiche, edilizie, ecc., in quanto sono richiesti strumenti e procedure non sempre presenti all'interno delle amministrazioni, unitamente alla preparazione del personale spesso non formato per tali attività e restio a intraprendere nuovi processi di formazione – qualificazione. Discutere su tali aspetti e osservare come si può innovare il sistema della pubblica amministrazione anche per quanto concerne gli aspetti territoriali con il ricorso a procedure dedicate sviluppate in ambiente GIS, alla luce di alcune esperienze maturate sul campo e osservate direttamente presso alcuni comuni, è l'oggetto del presente contributo.

### **Abstract**

The so called 'end of red tape' of public administration is considered a priority in order to restart the country's economy and make its system competitive. Various measures have already been taken to restructure and simplify procedures and other norms are in the pipeline with the aim to eliminate one of the most obvious and chronic obstacles to the growth of businesses, as well as to meet the needs of the common citizen. However, simplifying administration becomes complex when dealing with territory and its related practices, such as those concerning urban development, construction work, etc...as this task requires tools and procedures which do not always exist within current administrations, as well as training programmes for personnel often lacking the necessary skills and reluctant to undertake new training and qualification processes. The focus of this paper is to analyse these issues and reflect on how to innovate the current public administration system including considerations regarding territorial aspects and specific procedures which have been developed within GIS in light of practical experiences gained in certain districts.

### **1. Tra burocrazia e sburocratizzazione**

Non più assillata dalle aspettative di miglioramento della qualità della vita e già nel pieno della strategia *Europe 2020* che caratterizzerà l'azione dell'Unione europea per il periodo 2014 – 2020, le cui finalità da raggiungere con i 5 obiettivi prioritari e le 7 iniziative faro sono la crescita "intelligente", "inclusiva" e "sostenibile", la nostra società si vede anche costretta ad affrontare e

---

<sup>1</sup> I paragrafi con i numeri 2 e 4 sono da attribuire a G. Scanu, quelli con i numeri 1 e 3 a C. Podda; l'impostazione e la ricerca bibliografica sono comuni.

risolvere in tempi rapidi i problemi dello sviluppo tecnologico, al fine di accelerare il passaggio verso la cosiddetta era digitale. In questo, l'informazione e la comunicazione rivestono un ruolo di primaria importanza in quanto attengono ad esaudire i bisogni secondari delle esigenze estetico - cognitive. All'interno di questo quadro, in particolare della crescita intelligente relativamente all'iniziativa sulla "società digitale", non sono pochi gli aspetti legati ai processi tesi a innovare la macchina amministrativa ancora oggi pervasa da un sistema assolutamente antiquato e farraginoso, nonché problematico e dirompente per quanto concerne lo sviluppo dell'economia. La rivoluzione digitale, tesa a rimuovere la dura cortecchia burocratica della macchina amministrativa, auspicata e inseguita da più parti e ormai considerata irrinunciabile, non è però facile da realizzare in maniera diffusa e richiede tempi, politiche, azioni e investimenti poderosi, oltre che un mutato atteggiamento culturale rivolto a superare la tradizione a favore dell'innovazione. La problematica appare di per sé assai complessa e passa attraverso componenti di natura diversa: tecnologiche, organizzative, strutturali. Allo stesso tempo, la velocità con cui queste stesse componenti si evolvono, grazie alla tecnologia dell'informazione, è tale da fare variare repentinamente, nell'arco di brevissimo tempo, il quadro di riferimento generale: è sufficiente osservare il modo in cui si stanno espandendo le reti di internet, anche alla luce dei recenti progetti di cooperazione tra alcuni colossi della tecnologia digitale volti a garantire la connessione a tutti compresi i paesi in via di sviluppo; i progressi socializzanti ottenuti con il web 2.0 e ora 3.0; la diffusione di strumenti di comunicazione in condizione di veicolare flussi importanti di dati e informazioni in brevissimo tempo; le tendenze a favorire la libera circolazione dei dati gestiti dalle pubbliche amministrazioni; solo per citarne alcune. Il percorso di riforma dell'amministrazione pubblica, in particolare nel nostro paese, forte di un apparato esteso e complicato, non è facilmente realizzabile, qualora si pensi che il problema ha ormai una dimensione storica in quanto prende avvio agli albori dell'Unità: "dal 1866 a oggi, infatti, si contano a centinaia le iniziative di un certo rilievo" ripetutamente proposte magari senza tener conto degli studi precedenti, volte a scardinare un sistema diventato sempre più invadente e intollerabile (Ciaccia, Serino, 2013, p. 15). Anche se dei risultati generali, pure scarsi e sovente contraddittori, hanno iniziato a intravedersi solo a partire dagli anni '80 e, soprattutto '90 del secolo scorso (ad esempio con la riforma Cassese - Bassanini), è con l'avvio del nuovo millennio che il problema della "sburocratizzazione" prende una piega ben precisa, orientata all'informatizzazione e all'introduzione delle pratiche digitali con lo scopo di trasformare il tradizionale rapporto a sportello tra cittadino - impresa e PA con quello telematico. Su questa prospettiva si sono in pratica misurati pressoché tutti i governi, soprattutto nell'ultimo periodo, nella convinzione storicamente assodata di eliminare le farraginose procedure che danneggiano il sistema economico e condizionano la competitività del paese a livello internazionale<sup>2</sup>. Negli ultimi provvedimenti adottati dal precedente governo, da quelli cosiddetti di semplificazione a quelli di crescita e di sviluppo, susseguitesì pressoché sistematicamente nel corso degli ultimi tre anni fino al recentissimo "Decreto del fare" del governo Letta, sono comunque previste specifiche indicazioni per cercare di sburocratizzare la PA, incentrate in particolare sulla digitalizzazione, a iniziare dall'ampliamento della banda larga e dall'Agenda digitale. Come è stato opportunamente osservato (Ambrosetti, Poste Italiane, 2013), l'azione politica ha gradualmente ampliato gli obiettivi, spostandosi da settori interni della pubblica amministrazione (innovazione diretta) a settori verticalizzati ed esterni appoggiandosi, nella ricerca di efficacia per l'azione, ad ambiti chiave dello sviluppo e dei servizi, come l'università e la sanità o l'amministrazione della giustizia. Sono tante,

<sup>2</sup> Il primo vero tentativo di cambiare il sistema e che ha avuto esiti da subito positivi, inizia con i vari provvedimenti emanati dal governo Monti in piena crisi economica, a partire da quello detto Semplifica Italia (il decreto n.5 del 9.2.2012 poi convertito nella legge n. 35 del 4.4.2012) con cui, "Nel quadro delle indicazioni dell'agenda digitale europea, di cui alla comunicazione della Commissione europea COM (2010) 245 definitivo/2 del 26 agosto 2010", il Governo stabilisce di perseguire "l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, a incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi" (art. 47).

però, le criticità emerse da questi più recenti tentativi di snellimento del sistema. In primo luogo quelle dovute a fattori di carattere culturale connessi direttamente con la struttura della PA, tanto da giustificare la nozione di “sfida culturale” (Tremolada, 2012), oppure, secondo il Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione Patroni Griffi, alla responsabilità della dirigenza o connessi in una maggiore flessibilità del lavoro. Ma occorre segnalare anche l'estrema frammentazione e disorganicità degli interventi che sono stati messi in campo, la non omogeneità delle azioni ai diversi livelli di interesse, la differente velocità di avvio e successiva implementazione, la carenza di infrastrutturazione (nella fattispecie la banda larga reale o satellitare). La costruzione della cabina di regia dell'Agenda digitale italiana è ancora oggi al centro del dibattito politico tanto che, nella realtà dei fatti, è considerata solo un'agenda e una recentissima stima dell'Osservatorio Agenda Digitale della *School of Management* del Politecnico di Milano, presentata proprio alla fine del mese di settembre 2013 alla presenza del Commissario per la sua attuazione Franco Caio, ha calcolato in 1 miliardo di euro circa il costo mensile del ritardo dell'adozione: dalla fatturazione elettronica alla sanità digitale, dal *cloud computing* all'*eProcurement* o alla conservazione elettronica degli archivi fiscali, ecc. All'eliminazione del cosiddetto *digital divide* sono state comunque destinate importanti risorse, provenienti in parte da fondi europei riprogrammati su cui l'Ue si è già espressa: è notizia dei primi giorni di questo stesso mese di settembre, ad esempio, il via libera per investire quasi 83 milioni di euro per il potenziamento della banda larga in Sardegna. Pur tuttavia, a fronte delle tante ed esplicite determinazioni legislative e risorse specifiche messe in campo, i risultati raggiunti nella generale modernizzazione della PA non sono ancora tali da potersi ritenere soddisfacenti. Si è cioè ben lontani dal poter considerare bene avviato il processo di generale inversione di tendenza di quella storica inefficienza della macchina burocratica, viepiù appesantita dalla complessità delle procedure introdotte ripetutamente con i diversi provvedimenti legislativi emanati con intenti migliorativi ma che in realtà, finora, hanno sortito gli effetti attesi. Né si può pensare, ma forse è troppo presto per dirlo, che “l'indennizzo da ritardo” di 30 € al giorno dopo la scadenza dei termini per la conclusione del procedimento e fino a un massimo di 2.000, introdotto come misura di “semplificazione amministrativa” dall'art. 28 della legge 9.9.2013, n. 98, di conversione del decreto legge 21.6.2013 n. 69, il sopra ricordato “Decreto del fare”, sia veramente in condizioni di limitare le lungaggini burocratiche visto che, come è stato osservato<sup>3</sup>, “lungi dal garantire un'abbreviazione dei termini e semplificare la burocrazia, potrebbe innescare un contenzioso amministrativo e giurisdizionale di vastissima portata”. Di impatto della burocrazia sul sistema economico, si è discusso nel recente Workshop Ambrosetti tenutosi dal 6 all'8 di settembre a Cernobbio, dove si è rilevato che l'Italia, raggiungendo il 16.5% del reddito nazionale procapite (2012), è seconda solo alla Grecia –(che primeggia con il 20.5%) nei costi per avviare una nuova impresa, seguita dalla Polonia con il 14.4%, dall'Ungheria con l'8.9%, dalla Repubblica Ceca con l'8.2 e dall'Olanda al 5.1%. Seguono la Germania al 4.9%, la Spagna al 4.7% e il Portogallo al 2.3%. Gli altri paesi considerati sono al di sotto del 2%, con la Finlandia all'1 %, la Francia allo 0.9% e la Danimarca allo 0.2%. Nella stessa sede, dalla presentazione di una ricerca realizzata da *The European House-Ambrosetti* e Poste Italiane, si è messo in evidenza come il conseguimento dell'efficienza digitale della pubblica amministrazione permetterebbe di recuperare 40 miliardi di euro circa (p. 33), bloccati invece per le note carenze sotto il profilo dell'*e-government*. Al momento, l'economia digitale peserebbe in Italia solo per l'1.7% del prodotto interno lordo, rispetto invece al quasi 4% della media dell'Unione europea<sup>4</sup>. D'altronde, è proprio uno dei più grandi protagonisti della vita politica italiana degli ultimi decenni, Giuliano Amato, ad ammettere nella prima pagina di una delle più prestigiose testate nazionali<sup>5</sup> che la riforma dell'amministrazione, nonostante ci si lavori da decenni “è la vera, grande incompiuta italiana degli ultimi anni”, anche se “diverse riforme si sono fatte leggere in Gazzetta Ufficiale, hanno compiuto qualche piccolo passo attuativo, ma poi si sono

<sup>3</sup> *Guida Fiscale* di “Italia Oggi”, 17, 22, 24.8.2013, p.21.

<sup>4</sup> *The European House-Ambrosetti, Poste Italiane, Stato, cittadini e imprese nell'era digitale*, 2013.

<sup>5</sup> *Il Sole 24 ore*, Domenica 1.9.2013, p. 1.

perse per la strada.” E’ questa una sorta di messa in evidenza, se non addirittura una vera e propria certificazione, della complessità delle procedure e il fatto che il taglio di alcune di queste, con i vari provvedimenti di semplificazione, abbia riguardato le opere di minore impegno, non mettendo al riparo da eventuali contenziosi, segnalando che tale complessità è piuttosto collegata alla numerosità degli enti o i soggetti talvolta interessati all’esame di un’istanza su cui tutti debbono esprimersi e tutti sono portatori di interessi specifici.

## **2. Un’innovazione a differente velocità**

Tanta complessità appare fortemente radicata soprattutto nei Comuni, che rappresentano il riferimento più diretto per i cittadini, in quanto luoghi deputati al rilascio delle autorizzazioni e certificazioni necessarie per l’espletamento delle molteplici attività, simbolo unanimemente riconosciuto dell’amministrazione, e dell’inefficienza, pubblica e interfaccia diretta e consueta tra le esigenze del semplice interlocutore o dell’impresa e la procedura amministrativa. E’ la modalità con cui si sostanzia nella pratica tale rapporto, ovvero il modo in cui viene evasa un’istanza presentata dal cittadino o dall’impresa, che rende direttamente il senso dell’efficienza della PA o, viceversa, lascia luogo alla prassi burocratica tradizionale. La relazione tra cittadino e comune, nella generalità dei casi, è ancora sostanziata da fatti fisicamente tangibili, come il classico contatto “a sportello” con il funzionario di turno e i passaggi cartacei cui fa seguito l’attività di elaborazione-lavorazione della procedura, anch’essa evidenziata dalla produzione di certificati o altri documenti amministrativi. Ovviamente non si può dire che tale rapporto sia uguale ovunque in quanto registra velocità variabili a seconda dei contesti, sia organizzativi -all’interno delle singole amministrazioni comunali- sia legati alla preparazione e diligenza dei singoli addetti, non tralasciando la disponibilità di mezzi adeguati a velocizzare i tempi di lavorazione, come l’informatizzazione degli uffici, la gestione dell’archivio, ecc. Per altro, soprattutto nei piccoli comuni, i problemi dell’età del personale degli uffici tecnici, il blocco del *turnover* imposto dalle recenti disposizioni in materia di controllo della spesa pubblica, la resistenza degli stessi funzionari a intraprendere percorsi formativi tali da innovare la cultura del loro approccio alla gestione del lavoro, ecc., fanno sì che qui, più che altrove, si risenta della burocrazia nelle risposte dovute al cittadino e alle imprese. Il comune rappresenta, pertanto, nell’immaginario collettivo, l’evidenza più significativa dell’apparato burocratico dello Stato e costituisce una sorta di terminale che incide fortemente, e spesso non positivamente, nel sistema di vita e nell’economia. E se da un lato, almeno come procedure interne, su certi aspetti si è raggiunto un buon livello di automazione, per quanto riguarda ad esempio le anagrafiche, i bilanci, la ragioneria, ecc., dall’altro esiste un settore, quello legato al territorio, che appare fortemente deficitario. Le cose tendono infatti a complicarsi in maniera esponenziale quando il discorso si sposta su quegli atti e procedure il cui disbrigo, dall’istruttoria alla certificazione finale, implica necessariamente il ricorso a rappresentazioni cartografiche, a localizzazioni geografiche su mappe di varia natura e scala, oppure richiedono analisi di fatti spaziali per i quali non si è ancora provveduto, quantomeno nella maggioranza dei casi, alla costruzione di archivi informatizzati gestibili con tecniche GIS. Ad oggi, purtroppo, non sono ancora particolarmente numerosi i comuni che dispongono di archivi territoriali digitali organizzati all’interno di specifici sistemi informativi; ancora meno numerosi sono quelli che possono vantarsi di mettere liberamente a disposizione del cittadino i dati attraverso il web con i “geoportali” o quant’altro e, meno ancora, quelli che hanno già attivato vere e proprie procedure telematiche e possono dialogare con i cittadini e le imprese in maniera totalmente digitale attraverso le carte nazionali o regionali di servizi dotate di PIN o le cosiddette carte di identità elettroniche. Il gap da recuperare in questo settore è notevole e non è plausibile che il problema possa essere affrontato e risolto in tempi brevi, soprattutto alla luce del mancato trasferimento di una quota importante di risorse da parte dello Stato, imposto dalla *spending review*, che ha determinato la crisi di quelle amministrazioni che non possono disporre di entrate alternative e sono di piccola entità per fare fronte al riequilibrio dei bilanci con il solo gettito erogato dai cittadini per tasse e servizi. In questo senso, se per sburocratizzazione del sistema comunale si intende l’adozione di procedure digitali nella prassi

amministrativa relativamente agli aspetti inerenti il territorio (di certo quello che più sta a cuore ai cittadini, perché di riferimento diretto della proprietà immobiliare), si può dire che il cammino è arduo e difficile da percorrere, quanto meno in tempi stretti.

Per contro, non si può non rilevare che molte altre sezioni e apparati della pubblica amministrazione per le quali il territorio è ugualmente importante, come le Regioni, le Province, il Catasto, ecc., hanno già da tempo avviato processi innovativi di gestione delle pratiche territoriali, raggiungendo livelli di qualità eccellenti. Le stesse amministrazioni hanno per altro ottemperato alle disposizioni normative che, sulla scia delle indicazioni europee discendenti in particolare dall'applicazione della direttiva *Inspire*, impongono la libera circolazione del dato territoriale in formato digitale, favorendo così l'interscambio, se non proprio l'interoperabilità, all'interno di un sistema certamente virtuoso e innovativo, preludio alla realizzazione della libera e generalizzata circolazione in formato aperto del dato territoriale. Ma ancor prima della direttiva europea, da poco meno di un decennio a questa parte, grazie alle attività di cui si è detto precedentemente, si sono poste le basi per creare una svolta importante nella gestione del territorio. Tale percorso, infatti, può ritenersi avviato con l'emanazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) di cui al Decreto legislativo 7.3.2005 n. 32, successivamente integrato dai decreti legislativi 4.4.2006 n. 159 e 30.12.2010 n. 235, cui si deve l'introduzione di nuovi diritti e nuovi strumenti per l'utilizzo dell'informazione digitale regolando la produzione, la disponibilità e la fruibilità dei dati territoriali da parte delle pubbliche amministrazioni, creando i presupposti per definire, attraverso un apposito Comitato, le regole tecniche per la realizzazione delle basi di dati e i criteri per stabilire quelli di interesse nazionale. Delle attività messe in campo a seguito dell'entrata in vigore del CAD, dei programmi, dei comitati e dei contributi sia delle Regioni che degli Organi cartografici dello Stato, con vari protocolli di intesa si è parlato in un precedente contributo degli stessi autori (Scanu, Podda, 2012), cui si rimanda. Da allora, grazie anche alle politiche europee e al loro recepimento, pure tra diversi distinguo, con il contributo di diversi atti legislativi e l'accelerazione impressa dagli ultimi governi, come si è detto, notevoli sono i progressi fatti nel settore territoriale da questi enti e in particolare dalle Regioni anche se non tutte allo stesso modo, tanto da poter dire che la sburocratizzazione, nel senso di utilizzo diffuso della prassi digitale, è un obiettivo pressoché raggiunto. A riprova di questo si possono chiamare in causa i vari geoportali attivati proprio dalle Regioni, ma anche da diverse Province o da alcuni Comuni, piuttosto che i repertori di dati di livello ministeriale, ove chiunque può accedere e scaricare file strutturati spazialmente e informazioni geografiche in maniera libera, in formati e coordinate differenti, anche se ora prevale il sistema WGS84, oppure il sistema del catasto noto come SISTER, la procedura che consente ai comuni di scaricare direttamente i dati relativi alle particelle e alla proprietà, compresi gli aggiornamenti. Si potrebbe dire che si registra una curiosa situazione in riferimento alle pubbliche amministrazioni e alle questioni di cui si discute, una sorta di doppio livello in cui il primo, quello delle categorie di rango elevato (Stato, Regioni, ecc.) appare virtuoso per essersi adeguato alle disposizioni e alle esigenze di moderna gestione del territorio; il secondo, rappresentato dai comuni, in ritardo invece nel recepire le spinte innovative di modernizzazione della gestione dei fatti territoriali e tuttora ancorato a logiche e a pratiche assolutamente burocratiche. Un doppio livello di efficienza amministrativa, si potrebbe dire, che ostacola la definizione del processo di modernizzazione, quanto meno a livello nazionale, perché da parte comunale si interrompe il virtuosismo del sistema, non avendo questi, in generale, né delle procedure, né della prassi. Dall'altra invece, quella superiore, si dispone di sistemi evoluti nel trattamento digitale dei dati territoriali con un buon livello, anche se ancora a macchia di leopardo, della cessione aperta dei dati al cittadino: come dire che l'*open data* è ben avviato ma non ancora concluso. In tutto questo processo non va trascurato il contributo già apportato, e che sicuramente sarà ancora più deciso in futuro, da parte della diffusione massiccia, almeno nel nostro paese, degli strumenti di comunicazione digitale, da internet a *tablet*, da *smartphone* a tavolette varie, che stanno creando, nei fatti, quella società digitale posta alla base delle azioni dell'Ue nell'adozione della strategia di *Europe 2020* e che finirà, giocoforza, per velocizzare anche il percorso della sburocratizzazione del nostro sistema, come finora inteso.

### **3. Riordinare le conoscenze del territorio, base dell'innovazione digitale**

Sulla base di quanto asserito poco sopra, tra i vari organi amministrativi dello stato il problema della sburocrazia sembrerebbe potersi avviare con maggiore difficoltà soprattutto nelle amministrazioni comunali con ulteriori complicazioni se si tratta di piccole entità. Considerando il numero di comuni presenti nel territorio nazionale, ben 8.092, la cui popolazione può oscillare da poche decine di abitanti a diversi milioni nel caso delle grandi città, con una distribuzione geografica assolutamente eterogenea, la situazione appare di fatto estremamente variegata ed è pertanto difficile ipotizzare delle procedure di riferimento standardizzate valide in linea generale per tutti. Oltre ai fattori già indicati, influisce infatti anche il contesto sociale ed economico del singolo comune e la strutturazione funzionale dello stesso, unitamente all'organizzazione delle diverse aree tecniche e dei servizi con le relative competenze. Per altro, si tenga conto che a una geografia così variegata e complessa, causata dalla presenza di questo numero riguardoso di comuni e, ovviamente, delle migliaia di frazioni, borgate, ecc., su un territorio vasto poco più di 300.000 km quadrati, si aggiunge quella legata direttamente alla differenza del numero degli abitanti per cui, secondo l'ISTAT, circa 500 superano i 15.000 abitanti e centocinquanta i 50.000 abitanti con 80 di questi capoluoghi di provincia, mentre 37 capoluoghi sono invece al di sotto dei 50.000 abitanti; per singolo comune i dati censuari sono mediamente variabili da regione a regione. Nonostante si possa facilmente intuire come, per via di questo scenario geograficamente e strutturalmente articolato, qualsiasi azione contro la burocrazia non può che basarsi su percorsi differenziati commisurati di volta in volta, va comunque riconosciuta l'unitarietà di alcuni ordini di problemi la cui soluzione può essere ricondotta ad azioni sostanzialmente simili, quantomeno a livello di approccio. La base di tutto il percorso, in linea con quanto detto prima a proposito di digitalizzazione e di accesso libero ai dati, non può quindi non essere quella della trasformazione del formato del dato in modo da rendendolo omogeneo per i vari documenti e le rappresentazioni cartografiche, tale da poter essere scambiato, integrato, aggiornato, condiviso e interoperabile. Le varie fonti che detengono il dato territoriale, soprattutto di tipo cartografico, devono pertanto essere sottoposte a un processo di rivisitazione/elaborazione per consentire il riuso aperto delle varie informazioni o del singolo dato in esse contemplati, attraverso l'acquisizione del nuovo formato, quindi del relativo sistema di riferimento, che sarà deciso in funzione dei vari protocolli di collaborazione. Corre l'obbligo osservare, a questo proposito, come grazie al diffondersi dell'informazione territoriale basata sul posizionamento satellitare, il sistema di riferimento più diffuso sia oggi quello basato sul WGS84. E' proprio sulla omogeneizzazione dei formati del dato che si gioca la grande scommessa dell'innovazione digitale per quanto concerne il territorio: questo presuppone la trasformazione di tutti gli strumenti di rappresentazione, generali e tematici, all'interno di un unico profilo di dati strutturati per livello informativo caratterizzato dallo stesso sistema di rappresentazione e georiferimento. Approdare a un siffatto risultato non appare però semplice, in quanto gli strumenti informativi posseduti dalle singole amministrazioni, a prescindere dal numero, comunque sempre abbastanza consistente, non sono sempre supportati dalla stessa base di riferimento geodetico - topografica. Spesso, infatti, si tratta di cartografie basate su datum (quindi con dati di georiferimento di punti analoghi non corrispondenti tra loro, con scarti variamente consistenti in dipendenza dell'ellissoide e del punto di emanazione del geoide), scale, tematismi, modalità di acquisizione del dato (rilievo diretto - invero assai frequente fino a pochi decenni orsono o telerilevamento) e tecnologie di supporto (fotodigitale, laser, ecc.) differenti. Per quanto concerne le cartografie di base, dal punto di vista pratico tutto ciò si traduce nella disponibilità di strumenti cartografici a scale non omogenee, redatte da enti pubblici o privati, incentrate su sistemi di coordinate ugualmente differenti in funzioni della tradizione e dei programmi seguiti dall'ente realizzatore, basate su metodologie e tolleranze ovviamente differenti, quindi con precisioni non standardizzate a parità di scala. Le cose non cambiano, anzi tutt'altro, se si considerano le cartografie tematiche, a iniziare da quelle che supportano gli strumenti urbanistici o di analisi dei dati e fatti territoriali, che spaziano in un cosmo di situazioni assolutamente differenziate strutturalmente, metodologicamente e tecnicamente, cui corrispondono una serie di problemi in fase

di omogeneizzazione della restituzione che deve essere analizzata caso per caso. Valga per tutti l'esempio del Catasto, di cui ancora per buona parte, nonostante il formato digitale e l'inserimento nel SISTER (il programma che consente ai comuni di collegarsi direttamente alla banca dati centrale del catasto e accedere alle rispettive planimetrie e mappe con i relativi dati censuari), è disponibile nel formato originario redatto in proiezione di Cassini –Soldner che, com'è noto, si basa sul sistema geodetico in uso in Italia fino al 1940 con proiezione policentrica di Flamsteed sviluppata sul geode di Bessel (Surace, 1998). Tutta la cartografia nazionale successiva all'introduzione del sistema noto come Roma40 è invece sviluppata sul geode di Hayford, con punto di emanazione a Roma Monte Mario nei due fusi Est e Ovest, calcolati da Boaga su proiezione conforme di Gauss e da allora meglio nota come proiezione, o sistema, di Gauss – Boaga. La prima edizione a 5 colori della cartografia IGM e le carte tecniche regionali prodotte dalle Regioni a partire dagli anni '70 (fine) e '80 e fino a poco tempo addietro, ivi compresi i più recenti geodatabase che le stesse Regioni hanno iniziato a produrre su indicazione dell'Intesa GIS, sono basate sul sistema Gauss Boaga; analogo ragionamento vale per le cartografie redatte per esigenze più strettamente localizzate da Province, Comuni, Consorzi, ecc., anche questa assai numerosa. L'ultima edizione della cartografia IGM, riorganizzata in fogli e sezioni alle scale 50.000 e 25.000 è stata invece redatta in proiezione UTM e lo stesso sistema di riferimento è stato sovrastampato in colore viola (quadrettatura chilometrica e dati di riferimento geodetico ecc.) su quella precedente, mentre per una versione di quella più recente si è utilizzato l'ellissoide geocentrico e pertanto le coordinate sono quelle WGS84. La complessità della situazione richiamata appare qui nella sua piena evidenza se si pensa alla diffusione di tutti questi strumenti all'interno delle singole amministrazioni comunali, ovviamente il catasto e in particolare le CTR, la cartografia IGM o quella prodotta autonomamente quale base aggiornata per la pianificazione urbanistica o per il controllo e la gestione del territorio e al fatto che, su queste basi, sono state poi costruite le altre cartografie tematiche, urbanistiche e non solo. Trasformare tutta questa eterogenea miriade di documenti in cartografie digitali basate su un formato unitario, che oggi non può che essere quello WGS84 come richiesto dalla normativa europea e nazionale, non è certo impresa semplice. E' evidente che appare laboriosa e allo stesso tempo è in diretta relazione con la numerosità delle cartografie, o di altre fonti di dati, in disponibilità dei singoli comuni e del loro formato, non tralasciando il fatto che alcuni possono disporre anche di carte non digitali, soprattutto allorché gli strumenti urbanistici sono vetusti. Di sicuro la maggioranza delle situazioni, anche quando i documenti sono digitali e vettoriali (dwg, dxf o quant'altro), non dispone di formati adatti a essere trattate con i GIS e quando anche lo fosse non è da escludere che si tratti di sistemi di riferimento diversi. Anche in questo caso, quindi, è da prevedere un riordino dei dati per omogeneizzare il tutto e ricondurli al sistema WGS84. Un processo, questo, che non può che portare alla creazione del sistema informativo comunale, visto che il riordino può avvenire solo attraverso l'utilizzo di tecniche GIS, per cui si può ritenere naturale che da questo processo si approdi direttamente all'installazione del sistema nelle amministrazioni comunali, ponendo così le prime basi di quel processo di digitalizzazione che produrrà immancabilmente l'avvio della sburocratizzazione dei fatti legati al territorio. Da considerare, inoltre, il fatto che stante queste condizioni, anche l'ingresso di nuovi dati territoriali per via delle richieste che arrivano da parte dei cittadini e delle imprese (ad esempio le pratiche edilizie), oppure quelli che sono prodotti direttamente dal comune negli interventi di routine sui lavori pubblici, continua ad essere penalizzata dalla stessa vetusta tipologia, aggravando una situazione di per sé già critica. Ciò lascia intendere che al momento in cui verrà eseguito il riordino del dato e l'unificazione dei formati, si dovrà definire un quadro di azione per cui la futura attività dell'amministrazione possa proseguire in maniera ordinata tenendo conto del tipo di dato da accogliere nei propri archivi, cosa che richiederà una politica apposita in modo che anche gli utenti esterni si dotino di quegli strumenti tali da poter lavorare in sintonia con le esigenze degli uffici. E' questo il passaggio di base per avviare il processo di sburocratizzazione anche per quel settore che appare essere quello più resistente, tra gli altri.

#### **4 Dalla pratica della tradizione alla gestione partecipata**

Il riordino dei dati territoriali in possesso di un comune nel formato adatto per poter essere interscambiato in maniera digitale e correttamente utilizzato, può quindi prendere avvio dalla creazione del sistema informativo geografico, che di fatto rappresenta il primo momento del processo di modernizzazione delle pratiche territoriali. Creare il GIS, è bene precisarlo, assume qui un significato ben più ampio del dotarsi della licenza del software, come purtroppo si intende spesso in alcune amministrazioni, a prescindere dalla tipologia, *open source* o commerciale. All'interno di questo contesto il GIS rappresenta la base del riordino dei dati territoriali, come precisato al punto precedente, necessaria per creare una banca dati condivisa da tutti gli operatori dell'amministrazione, che vi avranno accesso attraverso un apposito profilo, all'interno della quale sarà possibile apportare in tempo reale i necessari aggiornamenti (senza aspettare l'effettuazione di un volo aerofotogrammetrico e la successiva restituzione cartografica), tutte le volte che ci sarà un nuovo elemento territoriale, come nel caso di una nuova costruzione o dell'apposizione di un nuovo vincolo (si pensi ad esempio alle aree percorse annualmente dagli incendi). Il corretto popolamento e implementazione delle banche di dati presenti all'interno di un GIS, peraltro, è l'elemento che consente al sistema di operare come tale e per cui esso possa ritenersi adeguato e aggiornato: è l'essenza della sua capacità di prestazioni performanti. Nel caso delle amministrazioni comunali assume una particolare importanza un tipo particolare di aggiornamento, che consiste nel riversamento all'interno delle banche dati del GIS dell'archivio storico comunale, sia per quanto concerne l'agro, e in questo caso possono assumere una certa importanza le cartografie del passato a iniziare da quelle storiche con particolare riguardo a quelle a grande scala, sia per quanto concerne l'urbano con tutto il pregresso delle pratiche urbanistico-edilizie indispensabili per la gestione delle attività di rilascio delle nuove concessioni o per gli sportelli tipo SUAP ecc., soprattutto nel momento in cui verrà completata la piattaforma telematica. E' bene però precisare che il GIS non è, e non può essere, il fine ultimo del percorso di sburocratizzazione, ma ne rappresenta solo il momento iniziale, cui può essere assegnata una decisa volontà di cambiamento della gestione dell'amministrazione e di avvio di un iter particolarmente laborioso, al fine di concludere quel rapporto tanto auspicato di dialogo con il cittadino in maniera esclusivamente telematica. Diversi sono infatti i passi da compiere a seguito della realizzazione del GIS che, in estrema sintesi, vengono richiamati nel prosieguo. Partendo dal presupposto che la dotazione dell'hardware sia adeguata (cosa che ormai non dovrebbe più essere un problema, semmai potrebbe essere solo implementata con server o con processori più performanti come capacità di memoria), in primo luogo è necessario provvedere alla formazione di tutto il personale, non solo mettendolo in condizioni di utilizzare correttamente le nuove procedure, ma rendendolo consapevole dei vantaggi offerti da una diversa possibilità di trattare e gestire il dato territoriale. Ciò vale sia per l'area tecnica, ai fini dell'elaborazione delle rispettive pratiche, sia delle altre aree o, quantomeno, di quella finanziaria, responsabile delle verifiche da effettuare sui dati catastali e censuari, ad esempio per il controllo della correttezza delle tasse versate sugli immobili e sui fabbricati, aspetto che di per sé motiva più che abbondantemente la creazione del sistema informativo e l'allineamento di tutti i dati. Si tenga presente, come è stato accennato, che questo aspetto non è da sottovalutare in quanto richiede una sorta di rivoluzione culturale da parte dell'intero apparato amministrativo, soprattutto se i quadri non sono più giovani o giovanissimi e per i quali, sovente, l'obiettivo di fondo non è di sicuro quello del miglioramento dell'efficienza della struttura. La formazione può avvenire attraverso corsi dedicati, di solito previsti dalle società che realizzano i GIS e hanno una durata di qualche giorno, eventualmente implementabili da attività di supporto in remoto (ad esempio attraverso la posta elettronica, il telefono, attività tipo *skype* o *teamviewer*, ecc.), fino alla completa autosufficienza dei dipendenti, eventualmente da rinforzare con corsi di aggiornamento periodico. Per altro, i vari tutorial e i testi e manuali disponibili in rete o in commercio, aiutano moltissimo a completare la formazione e a impadronirsi in maniera più efficiente di questo nuovo modo di gestire il lavoro. Il passo successivo è quello legato alla esportazione dei dati sul web, ovvero trasformare il GIS in WebGis, tale da ottenere un vero e proprio geoportale indispensabile al fine di: a) rendere



disponibile il dato territoriale al cittadino in formato digitale e di interscambio (naturalmente esclusi quelli sensibili e di pertinenza stretta dell'amministrazione); b) consentire collegamenti in remoto, oltre che da parte dei cittadini anche da parte dei funzionari e degli amministratori, ovviamente con i diversi profili di utente che nel frattempo andranno creati.

Non tralasciando l'aggiornamento delle banche dati, che deve rappresentare un precipuo e costante impegno da parte dell'amministrazione, occorre anche provvedere a informare/formare i cittadini, o comunque gli utenti esterni a maggiore contatto con gli uffici (i professionisti normalmente incaricati dell'espletamento delle pratiche) rendendoli edotti sui nuovi prodotti a disposizione degli uffici e sull'utilizzo dei geoportali, nei quali potranno essere attivate funzionalità semplici sfruttando le potenzialità del GIS: ad esempio la possibilità di richiedere in automatico il certificato di destinazione urbanistica, oppure consentire di scaricare direttamente dati in formato digitale o stampare dei documenti alla scala richiesta, fare segnalazioni puntuali di disservizi e richieste di interventi precisi dell'amministrazione su infrastrutture, verificare i dati catastali o accedere ai vari tematismi delle cartografie presenti nelle banche dati, così come alle aree vincolate, ecc. Questi risultati possono ottenersi egregiamente con apposite campagne informative e con l'organizzazione di seminari e *workshop* dedicati al grande pubblico, oppure con altre forme di comunicazione e veicolazione di informazioni di cui tutte le amministrazioni ormai dispongono. Quindi, una volta creata questa cultura condivisa tra PA e cittadino sullo sportello comunale digitale, si può pensare all'attivazione del vero e proprio sportello telematico. Questo sostituirà, di fatto, il tradizionale sportello "aperto al pubblico", eliminando il rapporto diretto e quotidiano tra amministrazione e cittadino, permettendo l'inoltro per via telematica di tutte le istanze, richieste, pratiche urbanistico-edilizie, ecc. Si pone allora il problema del riconoscimento del cittadino da parte dell'amministrazione: ricordando, come innanzi accennato, che il problema dell'attivazione della carta di identità elettronica è una delle priorità dell'Agenda digitale, si potranno anche utilizzare i PIN assegnati attraverso le Carte Regionali (o Nazionali) dei Servizi distribuite dal Servizio Sanitario e attivabile su richiesta. A questo punto, dovendosi essere creato un ambiente favorevolmente condiviso tra cittadini e amministrazione sul ricorso all'utilizzo di tecnologie digitali per risolvere le diverse problematiche ed esaudire le richieste, va da sé l'attivazione del vero e proprio "sportello telematico" che consentirà il dialogo perfetto, nel rispetto di tutti i canoni, europei e nazionali, tra il cittadino utente o l'impresa e l'amministrazione, quest'ultima ormai ben avviata nel percorso di sburocraizzazione. Le piattaforme che solitamente supportano l'attività telematica dei diversi sportelli sono inoltre dotate di funzioni, già residenti o derivate da implementazione specifica, atte alla gestione di diverse attività tipiche delle amministrazioni, come i lavori pubblici (ad esempio ricorrendo a una sorta di cartellonistica digitale sulla mappa urbana), le reti del sottosuolo (per quanto concerne la traccia fisica del loro andamento e le caratteristiche dimensionali, allacci, ecc.), i servizi (ad esempio il controllo della raccolta dei rifiuti da parte delle ditte appaltatrici in relazione alla posizione dei cassonetti e alle frequenze di passaggio stabilito, ecc), la segnalazione di problemi o esigenze specifiche da parte del cittadino. Non è questa la sede adatta per illustrare il funzionamento dello sportello telematico e della sua strutturazione funzionale, in primo luogo in relazione all'ampiezza demografica del comune, quindi alle sue specifiche istanze. Le proposte rinvenibili sullo scenario nazionale, normalmente curate da società, imprese e studi professionali che operano nel settore dell'informatica e dell'ICT applicata al territorio o della geomatica, denotano diverse e articolate realizzazioni supportate da differenti potenzialità e funzionalità, implementabili in maniera praticamente esponenziale e illimitata al fine di consentire sia il trattamento delle pratiche dei cittadini, sia per adempiere a impegni specifici delle amministrazioni nel campo, ad esempio, della gestione dei lavori pubblici, dalle procedure di gara fino al collaudo e alla liquidazione degli stati di avanzamento dei lavori e la compilazione in automatico di rapporti, dichiarazioni, certificati, ecc. (come ad esempio quelli cosiddetti dell'Amministrazione trasparente in attuazione del recentissimo decreto legislativo 33/2013 o dell'art. 1, commi da 15 a 32 della legge 190/2012 sull'anticorruzione, o ancora l'elaborazione in automatico di file in XML da comunicare all'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, ecc.), in

pratica generabili in maniera automatica una volta che tutti i dati di riferimento sono inseriti all'interno del sistema. Di questi ultimi aspetti, peraltro, si è già discusso in un precedente contributo degli stessi autori, cui si può rimandare direttamente (Scanu, Podda, 2012). E' invece opportuno osservare che un sistema integrato di gestione di un intero processo come quello delineato, vede la partecipazione di diversi attori responsabili allo stesso modo del successo, o meno, dell'iniziativa per rendere le amministrazioni comunali dotate di una maggiore efficienza ed efficacia nel fornire risposte alle istanze che provengono dalla società, dall'impresa, dal mondo del lavoro e dall'economia. Come dire che può apparire inutile rendere un'amministrazione dotata delle più sofisticate tecnologie e dei più preparati funzionari nell'utilizzo dei sistemi informativi geografici se, per assurdo, dall'altra parte, manca l'interlocutore, ovvero il cittadino e coloro i quali spesso hanno la veste o assumono la delega per rappresentarlo nei confronti della PA (come il tecnico che deve predisporre una pratica edilizia di cui ne dovrà poi seguire l'iter), che non acquisiscono la preparazione giusta per utilizzare lo stesso linguaggio digitale dell'amministrazione. E' chiaro che qui non si può pensare a corsi di formazione globali; va da sé che il rapporto con il digitale, grazie ai servizi di internet è ormai notevolmente migliorato e ciò facilita la possibilità di adozione del dialogo telematico con la PA. Un po' più complessa appare invece la formazione del tecnico che dovrà redigere l'istanza da sottoporre all'amministrazione nell'utilizzo di tecnologie basate sui GIS, a meno di corsi specifici. Anche in questo caso, per via dei vantaggi offerti, il ricorso alla formazione specifica o all'auto apprendimento di procedure *open source*, magari supportata da corsi offerti sull'web, appare essere risolvibile. E' questo un modo per evidenziare che la sburocratizzazione, pur riguardando la soluzione dell'annoso problema dei vincoli e dei ritardi delle pubbliche amministrazioni nei confronti di legittime esigenze sempre più desiderose di tempi di risposta velocissimi se non immediati, non è solo un processo avulso dai cittadini e relativo a un mondo da loro completamente staccato: è la sintesi di un percorso che deve andare di pari passo, in quanto coinvolge tecniche e prassi che richiedono, fondamentalmente, innovazione culturale da una parte e disponibilità a utilizzare sistemi e tecniche digitali dall'altra, il tutto in maniera interattiva e condivisa.

### **Riferimenti bibliografici**

- Borruso G. (2013), "Cartografia e informazione geografica «2.0e oltre», webmapping, webgis. Un'introduzione", *Bollettino dell'AIC*, 147: 7-15
- Ciaccia M., Serino F. (2013), *Dannata burocrazia*, Aracne, Roma, 09-13
- Longhi D. (2013), "La strategia e le attività del CISIS/CPSG per uno sviluppo coordinato dell'Informazione Geografica", *Geomedia*, 1: 6-11
- Scanu G. (2008), "Considerazioni in merito alle prospettive future della cartografia", *Boll. dell'AIC*, 132-134: 11-22
- Scanu G., Podda C. (2012), "Aspetti dell'innovazione digitale nelle pratiche di gestione del territorio. A proposito del rapporto tra cittadini e comuni", *Atti 16° Conferenza Nazionale ASITA*: 1201-1210
- Surace L. (1998), "La georeferenziazione delle informazioni territoriali", *Bollettino di geodesia e scienze affini*, LVII, 2: 181-234
- Tremolada L. (2012), "Un taglio allo spread digitale", *Nova 24*, Il Sole 24 Ore, 7 ottobre