

Nuove forme di gestione dei dati geografici nelle pubbliche amministrazioni. Un esempio del nord Sardegna

Giuseppe Scanu

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

Riassunto

Il presente lavoro riprende il problema della gestione digitale dei dati territoriali da parte dei comuni quale aspetto fondamentale del riordino della pubblica amministrazione. E' il formato stesso del dato e la necessità di utilizzare strumenti e tecniche non ancora di dominio generale a comportare palesi difficoltà e ragguardevoli ritardi nell'introduzione di pratiche apposite, anche se non mancano esempi che possono definirsi interessanti. Ciò denota come anche la gestione delle pratiche territoriali in formato digitale possa avvenire in maniera diffusa, innovando l'intero processo amministrativo e adottando mezzi, strumenti, procedure e conoscenze tali da comportare significativi cambiamenti all'interno dell'amministrazione e miglioramenti nel rapporto tra cittadino e comune. Il presente contributo intende ragionare su questi aspetti prendendo a esempio alcune realtà del nord Sardegna che hanno affrontato e stanno risolvendo questi problemi all'interno di un progetto di ricerca dell'Università di Sassari seguito da chi scrive, rivolto a diffondere nel territorio la cultura delle buone pratiche di utilizzo dei dati geografici, aperti e geolocalizzabili.

Abstract

This work addresses the challenge faced by local administrations when managing territorial data digitally, a fundamental aspect in the latest reorganization of public administration. The data format itself and the need to use tools and techniques which are not yet commonly employed are causing difficulty and noticeable delays in the introduction of appropriate procedures, despite some interesting exceptions.

This indicates that the digital handling of territorial procedures can become widespread, through the innovation of the entire administrative process and the adoption of means, tools, processes and knowhow which can bring on significant changes within the administration thereby improving communication between administration and user. This work aims to focus on the above considerations by analyzing examples of best practice found in various administrations throughout North Sardinia. The administrations taken into consideration have faced and are resolving their issues within the framework of a research project at the University of Sassari conducted by the author, a project which is aimed at sharing best practice throughout the territory in handling geographical, open and geolocalised data.

Il quadro di riferimento

Il problema dell'ammodernamento del sistema di governo, di miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e della sua sburocrazizzazione, all'interno del quadro più generale di riforma strutturale del paese, quale base irrinunciabile per innalzare il livello di competitività e implementare la produttività, favorire l'esportazione e attrarre nuovamente capitali e investitori esteri, sono ritenuti punti chiave per favorire la crescita: qui sono riposte le speranze di nuova occupazione, auspicando che la crisi che attanaglia i paesi occidentali (compresa la stessa Eurozona), possa essere ben presto superata. Le più recenti azioni politiche e le trattative tra il

nostro paese e l'Europa, hanno di fatto confermato con quale interesse, se non addirittura enfasi, si guardi alle riforme strutturali di cui da tempo si discute ma che ancora non sono state prodotte e grazie alle quali dovremmo abbandonare schemi politici e di governo inattuati, unitamente alle pratiche e consuetudini superate dai tempi. In realtà, il problema della sburocratizzazione vanta ormai trascorsi storici, visto che il Parlamento ne ha discusso abbondantemente già dagli albori dell'Unità d'Italia, pure non essendo mai approdato a soluzioni soddisfacenti, anzi dimenticando quasi sistematicamente il lavoro prodotto dalle diverse commissioni nelle legislature precedenti (Ciaccia e Serino, 2013). Lo stesso dicasi della riforma dell'apparato politico e di governo in relazione diretta all'ordito della Costituzione, sulla cui rivisitazione e necessità di adeguamento alle mutate realtà dei tempi moderni, a quasi un settantennio dalla sua promulgazione, nessuno sembra ormai più nutrire dubbi. Fu l'allora presidente della Repubblica Francesco Cossiga, già nel 1991, con un messaggio alle Camere inviato il 26 giugno a sollecitare la riforma del "parlamentarismo italiano" (Savona e Chessa, 2014), ma oltre che dibattiti politici e tentativi mal riusciti di ripetute modifiche del Titolo V, salvo riprovare a modificarlo nuovamente, finora nulla si è prodotto di concreto. E' di questi giorni, a cavallo dell'estate del 2014, il primo serio tentativo di riforma del Senato e dello stesso Titolo V ma la proposta appena approvata deve ancora passare alla Camera dei deputati. Non entrando nel merito di tali aspetti perché al di fuori delle linee di interesse di questo lavoro, sembrerebbe comunque potersi affermare che il Governo, forte del semestre italiano alla presidenza del Consiglio europeo e dei vantaggi che ne possono derivare purché si adottino le riforme strutturali richieste dalla stessa Europa e dalla BCE da diverso tempo, intenda ora varare veramente le riforme e procedere con il riordino e la semplificazione, o sburocratizzazione, della pubblica amministrazione. E se è pur vero che al momento tutta l'economia della zona euro sembra essersi fermata¹, in Italia l'andamento negativo del PIL in questo II trimestre 2014 è raddoppiato rispetto al precedente passando da -0,1 a -0,2 tanto che, lo stesso Ministro dell'economia, in un'intervista alla radio della Bbc inglese ha riconosciuto le nostre difficoltà e ha confermato un rallentamento delle previsioni di crescita con uno slittamento della ripresa di 18 mesi, pur dicendosi fiducioso sull'effetto riforme e sugli investimenti anche se i risultati tarderanno a osservarsi più del previsto². D'altronde, proprio gli investimenti, misurati in capitale fisso lordo come percentuale sul PIL, sembrano andare a picco nell'Eurozona visto che dal 2008 in Italia hanno subito un crollo del 19%, ritornando ai livelli del 1995, con un crollo dal 21,4 al 17% in un anno mentre nel 1970 erano al 21,4%.

In questa geografia economica a differente velocità³, sembra proprio che la ripresa del paese, anche a detta del presidente della banca europea Mario Draghi, debba passare da azioni strutturali rivolte al rilancio dell'economia, a iniziare dalle riforme del lavoro e della giustizia, per finire con quella della pubblica amministrazione, non trascurando di implementare le azioni di *e-government* in parte già avviate con l'Agenda digitale. Da più parti, per altro, quando si affrontano questi problemi si parla dei consueti ritardi italiani sull'agenda digitale, spesso citando i costi inutili che l'Italia è per questo costretta a sostenere, calcolati dal Censis in 3,5 miliardi di euro a fronte del fatto che oggi solo un terzo degli italiani interagisce con la PA in rete ed è significativa, a questo proposito l'accelerazione impressa di recente proprio all'attuazione dell'agenda puntando su fatturazione elettronica, anagrafe digitale e identità digitale. E' anche vero, come è stato osservato (De Biase, 2014), che se pochi italiani interagiscono con la PA attraverso la rete, vuol dire che non è disponibile la giusta interfaccia, probabilmente perché nessuno, nei progetti di riordino della PA finora varati, ha pensato all'utente e alle modalità di stimolare il suo interesse nei confronti di quella

¹ L'Eurozona è stata superata dalla crescita del PIL in Gran Bretagna la cui ripresa, secondo l'ufficio nazionale di statistica inglese (ONS), con un +3,2% del II trimestre di quest'anno rispetto allo stesso trimestre del 2013, è in testa a questi paesi e tutti quelli del G7, grazie anche alla forte domanda di case che ha fatto crescere il settore dell'edilizia.

² Si veda Il Corriere della sera del 18.8.2014.

³ Anche la Germania sembra infatti segnare il passo, nonostante sia sicuramente il paese più solido e gli investimenti raggiungano il 17,8% del PIL ma lo stesso, rispetto al +0,7 del primo trimestre, nel secondo si posiziona sui valori italiani.

che potrebbe definirsi una “piattaforma”, seppure diversa da quelle più fruite, come google, apple, ecc. D'altronde, finora si è trattato solo di digitalizzare delle procedure esistenti, come dire di trasferire la burocrazia dalla carta al digitale, piuttosto che innovare in senso strutturale il rapporto con la burocrazia annullandolo, in un certo qual modo, a fronte di un nuovo dialogo in rete grazie a una piattaforma che soddisfi gli utenti tanto da essere cliccata come social. In definitiva, sul riordino della PA e sulla conseguente sburocratizzazione, con semplificazione del rapporto con i cittadini, nessuno nutre più dubbi, nonostante sulla data di compimento possano ancora porsi dei se e dei ma. In ciò, a parere di chi scrive, incide in maniera sensibile il problema del dato territoriale, in riferimento a tutte le attività che lo vedono protagonista e che rappresentano, per altro, gli aspetti più importanti e vitali della nostra economia: si pensi alle pratiche edilizie e a tutto ciò che definisce questo comparto nel quadro produttivo nazionale, alle autorizzazioni per la realizzazione di nuovi insediamenti industriali, all'approvazione di progetti per opere infrastrutturali o, ancora, alla pianificazione e alla valutazione di opere e di studi o progetti sotto il profilo ambientale. Un campo di azione poderoso basato su azioni da espletare con riferimento al territorio e quindi ai dati spaziali: ogni pratica, compreso un semplice permesso amministrativo, con alla base una localizzazione geografica, rientra pertanto nelle procedure inerenti i dati territoriali.

Sul riordino amministrativo e sulle problematiche connesse con la gestione delle pratiche territoriali, chi scrive è intervenuto in più di una occasione, anche in sede di conferenza ASITA (per cui si rimanda alla bibliografia in calce), tracciando il quadro degli scenari nel quale la nostra PA si trova a dirimersi, non tralasciando di richiamare i lunghi tempi della burocrazia –che comportano costi aggiuntivi per le imprese- oggi necessari per attivare iniziative industriali in relazione a quelli degli altri paesi. Un esempio al riguardo: il “Doing Business in Italia nel 2013”, una pubblicazione rilasciata dalla Banca Mondiale e la Corporazione per la Finanza Internazionale, posiziona l'Italia al 112^{mo} posto su 190 paesi per il rilascio dei permessi edilizi a fronte di 6 procedure necessarie all'avvio dell'attività e un costo complessivo pari al 14% del reddito pro capite. E', evidentemente, uno scenario in cui il ruolo della sburocratizzazione appare più che determinante per dare vitalità all'economia e alla ripresa dell'occupazione, tanto da essere oggetto dell'attenzione dei più importanti e strutturali provvedimenti legislativi per la crescita economica, emanati sistematicamente dagli ultimi tre governi e denominati anche in maniera abbastanza singolare e significativa per il ruolo che, di volta in volta, veniva loro affidato: dal primo DL 201/2011 “Salva Italia” del governo Monti, agli altri sulla crescita, semplificazione, riforma, sviluppo, ecc. fino all'ultimo “Sblocca Italia” del governo Renzi⁴. A questo proposito occorre anche considerare il quadro più generale in cui giocoforza è necessario operare nel rispetto delle indicazioni delle direttive europee di istituzione di una infrastruttura dell'informazione territoriale, ormai recepite anche in Italia, a iniziare da quella meglio nota come INSPIRE. Anche da noi dovrebbe quindi definirsi la realizzazione di quella grande rivoluzione dell'informazione geografica con alla base la libera circolazione del dato territoriale prodotto da una pubblica amministrazione, la non duplicazione dei dati a favore del riuso di quelli esistenti, al limite solo aggiornandoli, lo scambio e l'interoperabilità tra soggetti e formati di dati diversi per la cui standardizzazione il Repertorio Nazionale dei Dati Territoriali, istituito sulla base del decreto legislativo 32 del 2010 di attuazione proprio della direttiva INSPIRE, proprio il 25.7.2014 ha già varato alcune regole tecniche su base OGC. All'interno di questi processi legati alla sburocratizzazione, dando per scontato che la vera chiave di volta sia rappresentata dall'adozione delle pratiche digitali con il passaggio dal tradizionale servizio a sportello a forme innovative di dialogo certificato con le reti tra cittadini e ufficio, grazie alla cosiddetta “Identità digitale” -una delle tre priorità date dall'allora governo Monti all'Agenzia per l'Italia digitale- che assegna un codice personale elettronico dotato di password attraverso le carte dei servizi nazionali o regionali, come la tessera sanitaria, resta ora da

⁴ Vero è che al momento, per dare concreta operatività ai diversi provvedimenti legislativi varati con queste finalità ed enfaticamente nominati dai governi Monti, Letta e Renzi, dei 914 previsti ne sono stati adottati solo 437, mentre 166 sono scaduti e 477 devono essere ancora adottati (Il Sole 24 Ore del 24.8.2014, n. 231, pp. 2-3).

vedere come si può affrontare il nodo delle pratiche relative al territorio e come, sulla scorta di alcuni esempi ritenuti interessanti, si possa ipotizzare il contributo fornito in questa direzione.

Comuni, dati territoriali, cittadini. Un rapporto a variabile complessità

Limitando il discorso ai dati territoriali prodotti e gestiti solo dai comuni, in quanto enti con cui i cittadini hanno più rapporti e visti da tutti come i nodi terminali della macchina burocratica, occorre ovviamente rivolgere l'attenzione al rapporto tra esigenze degli utenti e capacità operative delle amministrazioni, compresi gli obblighi di queste ultime nel soddisfarle. Non si può però trascurare la differenziata geografia dovuta alla presenza degli oltre ottomila comuni italiani sia in apporto alla distribuzione tra le diverse regioni e ai residenti, considerando anche la gerarchia dei singoli centri con le più disparate funzioni di rango diverso, sia nell'organizzazione strutturale e funzionale (Scanu e Podda, 2013). Pure all'interno di uno stesso quadro normativo, ogni singola amministrazione risulta caratterizzata da specifica organizzazione (ad esempio come numero di dipendenti e struttura dei singoli uffici), anche molto dissimili tra di loro per cui si può dire che è difficile adottare dei modelli di relazione cittadino-comune omogenei o rispondenti agli stessi parametri, requisiti e criteri: ne consegue un altrettanto variegata geografia nel disbrigo delle pratiche e nel rapporto con il territorio. Ciò è valido non solo in linea generale ma anche all'interno delle singole regioni, o province o aggregazioni diverse di comuni, come le Unioni, le Comunità Montane, ecc. Anche in Sardegna, nello specifico, si registrano tali differenziate situazioni per ognuno dei suoi 377 comuni che, in misura molto diversa ne governano lo spazio. Ogni singolo comune è infatti libero di organizzare i propri uffici tecnici – quelli maggiormente interessati dalla produzione e trattamento dei dati territoriali- dotandoli del personale tecnico che ritiene più idoneo ad assolvere alle diverse funzioni. Conseguentemente sarà differente l'approccio al disbrigo delle funzioni amministrative e variabile, in quanto a tempistica e risposte, quello verso i cittadini, pure nel rispetto delle regole e degli standard imposti dalle norme che regolano in generale la pubblica amministrazione e in parte oggetto dei provvedimenti di sburocratizzazione. Ogni ufficio tecnico, infatti, ha adottato una sua strutturazione organizzativa per assolvere alle proprie funzioni, in relazione: a) alla preparazione-specializzazione dei funzionari e dirigenti; b) alla storia del singolo ufficio e quindi all'archivio di pratiche e alla loro tipologia; c) alle somme rese disponibili per l'acquisizione di attrezzature, materiali e mezzi idonei a svolgere il lavoro; d) alla possibilità di fare investimenti in nuove acquisizioni strumentali e tecniche per migliorare la resa del servizio; e) alla formazione culturale del personale e all'esigenza di aggiornare la propria formazione in relazione a mutati scenari normativo-funzionali che richiedono una variazione degli status finora determinatisi; f) al numero di abitanti sulla cui base, evidentemente, può essere ampliato l'organico e strutturato il personale con eventuale figure dirigenziali, g) al livello di efficienza tecnologica raggiunto dall'ufficio o dai singoli dipendenti con innovazione e modernizzazione delle procedure di gestione con, ad esempio, l'introduzione dei GIS o di Web GIS, ecc.

Si tratta, come si può osservare, di una serie di variabili che possono coniugarsi diversamente tra di loro originando una miriade di situazioni assolutamente differenziate, quindi con rapporti comune-cittadino fortemente diversificati, da cui deriva un'oggettiva difficoltà nel definire procedure standardizzate da ritenere valide per tutte le situazioni e in condizioni di soddisfare, soprattutto e allo stesso modo, l'utente finale del servizio erogato. Ai fini della gestione delle pratiche o della definizione di servizi in cui è presente un dato territoriale, nel rapporto tra il cittadino e il comune occorre quindi tenere presente, aprioristicamente, questa ridotta di situazioni prima di pensare a una possibile semplificazione e omologazione tale da soddisfare, allo stesso modo, tutti coloro che richiedono un servizio o aspettano un responso per una pratica. Inoltre è bene precisare che l'interscambio nel rapporto tra comune e cittadino inerente il dato geografico tiene conto di una duplice situazione: da una parte l'esigenza dei primi di disporre di dati prodotti dall'amministrazione che, sulla base di quanto detto a proposito della loro libera circolazione e della interoperabilità del formato, dovrebbe essere assicurata nelle modalità il più possibile open, senza vincoli proprietari o forme particolari di protezione, a parte la privacy e il copyright, anche se ancora

tutto ciò, finora, appare solo sulla carta: si pensi al dato catastale, ad esempio. Dall'altra l'esigenza dei cittadini di ottenere delle risposte alle diverse istanze e per le semplici esigenze: pratiche edilizie, DUAP, autorizzazioni diverse che riguardano il territorio, ecc. Si tratta di risposte amministrative per il cui espletamento è necessario il processamento di dati e la compilazione delle risposte normalmente traducibili in permessi, autorizzazioni, assensi, ecc. Due esigenze cui però fa seguito una serie estremamente variegata di possibili risposte, in parte dovute alla eterogeneità stessa del dato territoriale. Si pensi, infatti, alla tipologia (dato catastale, urbanistico, edilizio, ecc.), alla modalità con cui esso viene acquisito (da cartografia, da foto aerea o terrestre, da relazione descrittiva, da certificato, ecc.), al formato (cartaceo, vettoriale, raster) e alla differente capacità di essere gestito a seconda che si tratti di shape, o dwg, o dwx, ecc. Ne deriva una moltitudine di situazioni differenziate da comune a comune anche per il disbrigo di una stessa pratica o per il rilascio di uno stesso certificato. Ne è un classico esempio quello di destinazione urbanistica, il cosiddetto CDU, per il quale si può andare dalla semplice erogazione in maniera digitale, automatica o semi automatica, richiedibile anche attraverso internet se il comune è dotato di sportello telematico, oppure all'elaborazione manuale effettuata sovrapponendo su una superficie lucida (spesso il vetro della finestra dell'ufficio) i diversi documenti cartacei occorrenti per la verifica delle informazioni urbanistico-catastali che esso deve contemplare.

In tutto questo universo a differente geometria il cittadino occupa di per se uno spazio inesistente, nel senso che non svolge nessun ruolo e non è in condizione interagire con queste variegate situazioni per risolverle a proprio vantaggio: egli, cioè, non può essere parte attiva nel miglioramento del rapporto con la PA. Vero è che il livello di soddisfacimento del singolo, in relazione alla tipologia di risposta, ai tempi necessari per averla, ai costi occorrenti (considerando anche la richiesta effettuata tramite internet oppure a sportello e il tempo di attesa o quello perso per recarsi nell'ufficio), varia in relazione al singolo comune in dipendenza della differente articolazione tra i diversi fattori di cui si è detto.

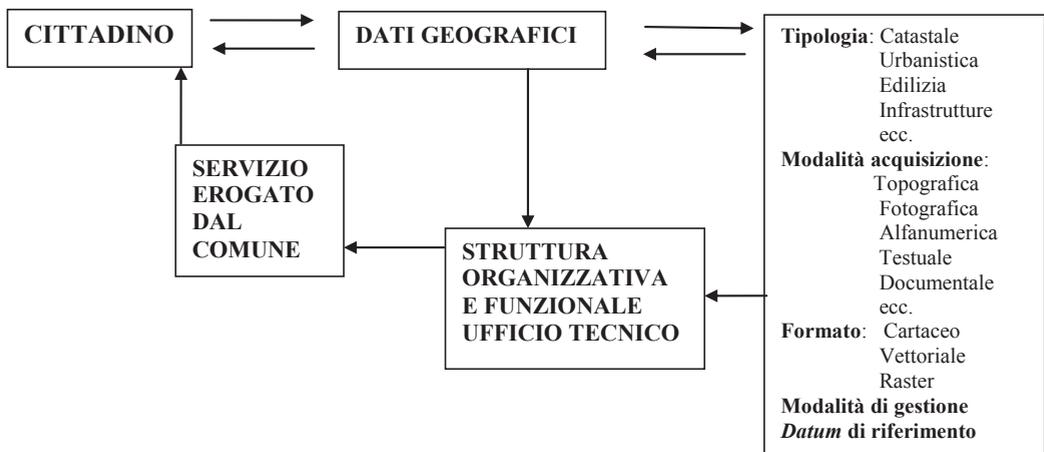


Figura 1 – Schema del rapporto tra cittadino e dato geografico in un comune.

In questo sfondo, emerge in tutta la sua interezza una complessa interazione che può essere ricondotta, sostanzialmente, al rapporto tra il cittadino e il dato geografico: una sorta di biunivocità anche se talvolta il rapporto non è diretto, in quanto tutto è legato alla tipologia e alla modalità di trattamento del dato, sia che esso debba essere fornito direttamente in quanto tale, sia che venga posto alla base della richiesta di un servizio o di una procedura amministrativa. Sembra quasi che il comune, che deve comunque erogare il servizio o rilasciare il dato, svolga un ruolo passivo, nel senso che osserva dall'alto della sua sovrana istituzione il rapporto tra gli altri attori, decidendo

quando e come entrare in scena. La figura 1 mette in evidenza la posizione del cittadino e il rapporto intercorrente con il dato, a sua volta condizione dei tanti fattori sopra rimarcati, oppure con la richiesta di un servizio inerente il dato che allora richiama, in aggiunta, un'ulteriore complessità dovuta alla struttura organizzativa dell'ufficio tecnico. E' di fatto una situazione che, se osservata in linea generale, comporta evidenti difficoltà nel cercare di standardizzarne le possibili semplificazioni ma che ben si presta a essere risolta in maniera efficiente adottando soluzioni ritenute singolarmente valide.

Non potendosi cioè intervenire sull'organizzazione amministrativa che richiede tempi e azioni disparate da cui esula l'aspetto meramente tecnico, resta evidente come l'unica possibilità di miglioramento del rapporto tra cittadino e comune, nell'ipotesi di approdare almeno a un tasso di soddisfacimento minimale, se non proprio buono, debba passare dal dato geografico: l'unico elemento, tra i tanti fattori considerati, a poter essere trattato tecnicamente e a prescindere dalle altre componenti. E' pertanto necessario, in primo luogo, procedere alla standardizzazione della qualità e del formato del dato, ovvero delle modalità di acquisizione e processamento attraverso standard moderni, condivisi e condivisibili, di diffusione generale che non possono non essere basati sull'utilizzo di tecniche GIS supportate dal Web. In secondo luogo si può prevedere un'organizzazione funzionale della procedura di gestione, moderna e tecnologicamente avanzata. Realizzare il GIS di ogni singola entità comunale, o di gruppi di essi, come una Unione o Comunità Montana, ad esempio, per cui si rende necessaria l'adozione di formati e standard quali-quantitativi omogenei oltre alla loro classificazione in maniera strutturata, rappresenta quindi la base di avvio di tutto il processo di riordino del dato territoriale: il primo passo verso una gestione intelligente dei processi e delle pratiche di semplificazione per approdare poi, in un secondo momento, alla vera e propria automazione dei processi e velocizzazione delle procedure, in linea quindi con le esigenze di sburocratizzazione, al momento in cui si potrà passare al Web GIS e all'attivazione degli sportelli telematici (Scanu e Podda, 2013).

La nuova gestione dei dati territoriali nell'esempio del nord della Sardegna

A esemplificazione di quanto finora detto, si può proporre un esempio applicato nel nord della Sardegna, nella Comunità Montana "Monte Acuto", una delle poche rimaste dopo il riordino amministrativo che ha portato alla soppressione di diversi enti di questo tipo che nulla avevano di montano e all'istituzione di Unioni o Aggregazioni di comuni la cui popolazione è inferiore a 5.000 abitanti, per la gestione associata di alcuni servizi: raccolta rifiuti, scuolabus, SUAP, autorizzazioni paesaggistiche, ecc. La Comunità del Monte Acuto comprende 6 comuni: Alà dei Sardi, Berchidda, Buddusò, Monti, Oschiri e Padru, ubicati tra le falde del Monte Limbara e l'altopiano di Buddusò – Bitti, con al centro un tratto della vasta depressione di origine strutturale che disegna la fossa di raccordo tra due lembi dell'isola, ben noto corridoio di raccordo tra la Sardegna nord orientale e quella occidentale e centrale. L'ente è stato coinvolto nella realizzazione di un progetto pilota finalizzato a verificare, anche nell'Isola, la possibilità di migliorare il rapporto tra cittadini e comuni nella gestione delle pratiche territoriali, nonché a sperimentare nuove possibilità di erogare servizi in associazione partendo dalla standardizzazione della variegata moltitudine e provenienza dei dati territoriali gestiti dai singoli comuni. Il progetto è nato nell'Università di Sassari e gestito da chi scrive con il supporto di partner privati quale supporto per le procedure informatiche e l'assistenza all'omogeneizzazione del formato e caricamento dei dati.

La sua realizzazione ha previsto due distinti momenti. Il primo relativo all'acquisizione dei dati territoriali in maniera digitale e nel formato adatto per essere gestiti con tecniche GIS, alla predisposizione del sistema informativo e alla esportazione sul web seguito dalla preparazione professionale specifica dei responsabili degli uffici tecnici, fermo restando la disponibilità di una dotazione minimale di strumenti informatici. Pertanto, innanzi tutto, si è dovuto procedere alla digitalizzazione dei dati territoriali, catastali, urbanistici, delle reti, dei servizi, ecc., acquisiti in formato shape e alla costruzione del sistema informativo geografico della Comunità Montana, base della realizzazione del geoportale, adatto per l'esportazione su web. Successivamente si sono

considerati gli strumenti di gestione del territorio, dai piani urbanistici vigenti (purtroppo ancora il vetusto programma di fabbricazione, solitamente in formato cartaceo o PUC le cui basi di riferimento cartografico erano le più svariate) ai piani attuativi e loro varianti, per poi considerare i piani di interesse regionale: tra cui il Piano paesaggistico, il Piano di Assetto Idrogeologico, il Piano delle Fasce fluviali, le aree percorse da incendi degli ultimi cinque anni, ecc. Si sono quindi attivate le procedure per ottenere i dati catastali aggiornati direttamente dall'Agenzia del Territorio (il cosiddetto SISTER) attraverso le convenzioni stipulate direttamente con i comuni. Sono poi state sviluppate alcune funzionalità del sistema per consentire l'esecuzione di operazioni di base relative alla conoscenza applicata del territorio, da rendere disponibili ai cittadini attraverso l'web: ad esempio la consultazione dello strumento urbanistico con la eventuale vincolistica e con i dati catastali o con tutte le informazioni che risiedono in un normale certificato di destinazione d'uso, il quale potrà essere richiesto direttamente attraverso internet e salvato/stampato come PDF. La piattaforma è stata quindi postata sul server della Comunità e funziona come centro servizi per tutti i comuni. Già in questa fase iniziale ci si è posti l'obiettivo di attivare l'interoperabilità tra amministrazione e cittadino e di formare il personale addetto degli uffici tecnici organizzando due momenti successivi, a iniziare da quello diretto, per fornire le spiegazioni sul funzionamento del sistema attraverso esercitazioni pratiche e interazione docente/discente seguito, a distanza, quando il discente sarà già alfabetizzato, dal supporto operativo per superare le difficoltà iniziali, tramite posta elettronica, telefono, sistemi interfacciati tipo Team Viewer, teleconferenza, Skype, ecc.

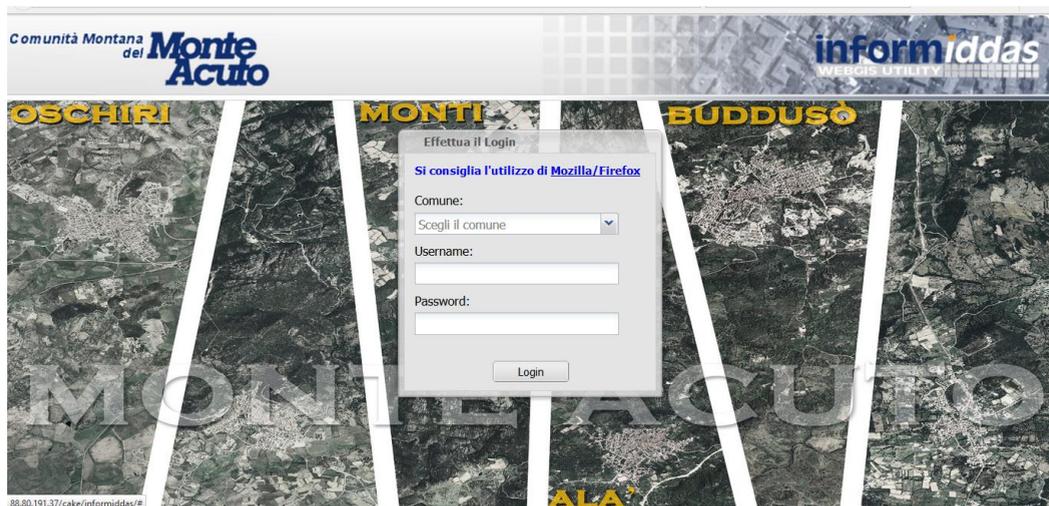


Figura 2 – L'accesso al sistema del Monte Acuto da cui si può scegliere direttamente uno dei sei comuni

Da notare che la piattaforma GIS (in questo caso detta InformIddas, appositamente sviluppata per soddisfare le esigenze del progetto della Comunità Montana) che supporta il sistema, non sarà costituita dal semplice programma di processamento ed elaborazione dei dati fornito dalle diverse aziende commerciali oppure open, versioni più adatte, queste, per un utilizzatore professionale tecnico o informatico che processa dati per approdare a risultati scientifici o produrre elaborati progettuali. Le esigenze del comune sono infatti quelle relative al fornire risposte alle richieste dei cittadini e, soprattutto, il GIS deve contemplare specifiche procedure con le quali assolvere precipuamente questi compiti ma divenire performante come interfaccia tanto da motivare l'attrazione dell'utente. InformIddas, infatti, è una piattaforma originale appositamente sviluppata su motore QGIS le cui funzionalità, oltre a quelle standard residenti nel sistema di origine, sono state dedicate alle pratiche da svolgere all'interno dell'amministrazione, tali da eseguire in maniera automatica o semiautomatica funzioni specifiche degli uffici, come il rilascio di un certificato di

destinazione urbanistica, o la ricerca delle proprietà di un immobile che non risulta ancora accatastato, ecc. Essa nasce partendo dal presupposto di affiancare lo svolgimento delle normali pratiche dell'amministrazione, come strumento di supporto alla funzionalità generale al fine di migliorare la qualità del servizio ed evadere rapidamente le pratiche d'ufficio. Il secondo momento progettuale, di livello più avanzato, tuttora in corso di realizzazione, di sviluppo dei software e di completamento e implementazione funzionale, prevede la possibilità di rendere totalmente digitale l'apparato amministrativo unitamente alle relazioni esterne e all'accesso dei cittadini, attraverso un vero e proprio sportello telematico con cui virtualizzare le procedure per la presentazione delle diverse pratiche edilizie, o le richieste per l'avvio di attività produttive, di concessioni e permessi o altro, unitamente alla possibilità di pagamento dei diritti e delle spettanze dell'amministrazione in maniera digitale.

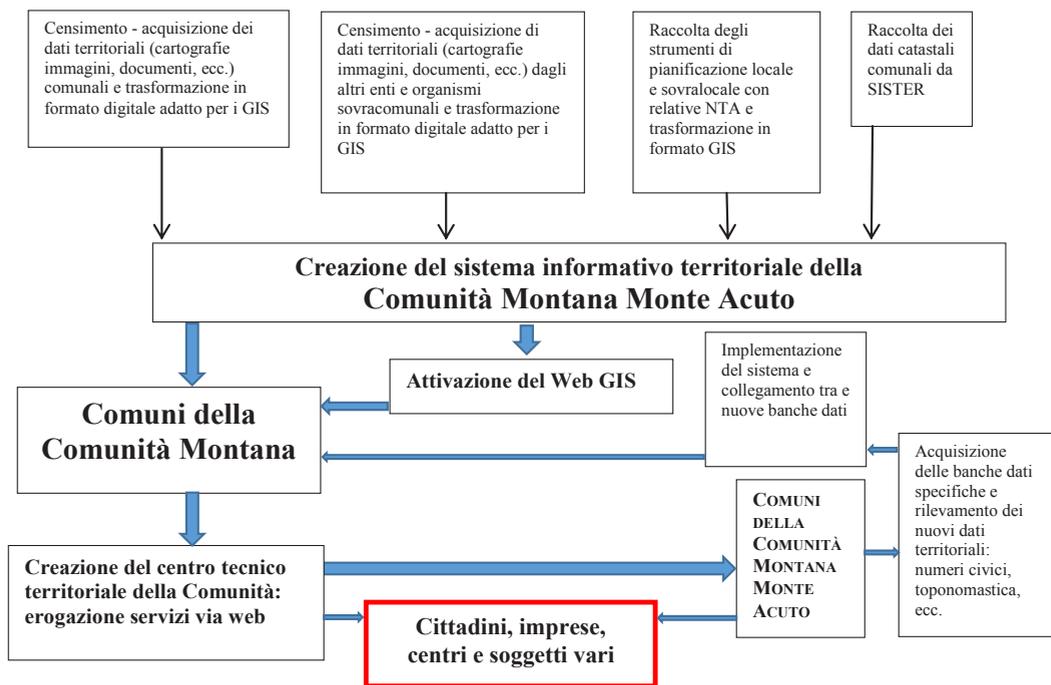


Figura 3 – Il layout del sistema del Monte Acuto di cui, oltre al processo realizzativo, si coglie la sua funzionalità nella interazione tra cittadino e comune.

A progetto concluso, quindi, il Monte Acuto disporrà del suo sistema informativo che, oltre a contare sui dati territoriali strutturati e perfettamente allineati geograficamente sulla base di tecniche geolocalizzative verificate e validate rigorosamente, potrà fornire informazioni e divulgare conoscenze attraverso il web, consentire il libero accesso ai dati, sviluppare le interoperabilità richieste nei formati compatibili con le tecniche GIS. Sarà il sistema che consentirà il dialogo a distanza tra amministrazione e cittadino grazie all'identità digitale, consentendo di avviare a soluzione uno dei punti chiave delle suddette esigenze di sburocraizzazione: di fatto l'aspetto più difficile da superare. Il percorso seguito nello sviluppo del progetto è sintetizzato nel layout della figura 3, dove oltre ai vari momenti più significativi che ne hanno definito la realizzazione, si osserva il suo operare a regime una volta conclusa anche la seconda fase e il variegato interagire tra le diverse amministrazioni (Comunità e comuni) e i cittadini: appare evidente la funzione di vero e proprio sistema che raccorda e coordina il rapporto tra il cittadino-utente e il dato geografico, non

importa se questo è riferito a una pratica inerente il territorio, con sullo sfondo una PA sempre più marginale come incidenza man mano che procede il livello di digitalizzazione nei processi.

Alla base del sistema, la cui realizzazione ha comunque comportato una non trascurabile difficoltà, da connettere direttamente a quegli aspetti dianzi rimarcati inerenti le diversità tecnico-funzionali dei diversi uffici e nel rapporto tra questi e i dati da gestire, è posta la capacità di erogare risposte ai cittadini utenti dei servizi. Si evidenzia la possibilità di implementare la tipologia dei servizi che possono essere erogati via web attraverso lo sportello telematico, che possono essere anche diversi rispetto a quelli previsti ad oggi e relativi alla necessità di gestire l'ordinarietà delle pratiche edilizie-territoriali-produttive attraverso lo sportello telematico.

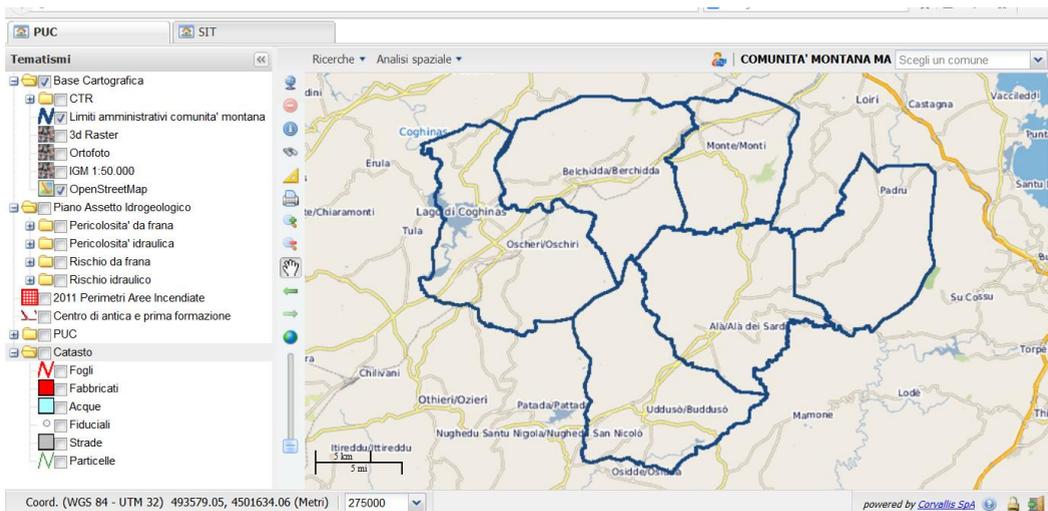


Figura 4 – La videata del sistema aperto sulla intera Comunità dove si osserva la struttura delle banche dati caricate a supporto del GIS.

La creazione del Centro tecnico di erogazione di servizi territoriali, che presiede a tutto il processo realizzativo e che di fatto nasce come cellula fondamentale del sistema, può consentire di svolgere servizi associati che possono essere i più svariati, lasciando ovviamente ai singoli comuni la titolarità dei fatti di loro stretta pertinenza, come quelli relativi ai tributi e oneri finanziari, oppure le concessioni e i permessi, ecc. D'altronde, copia della piattaforma predisposta per la Comunità, su cui risiederanno anche i dati dei comuni, verrà fornita a tutte le amministrazioni anche per consentire la normale funzionalità degli uffici in, eventuale, assenza della connessione alla rete, cosa da non escludere fino al completamento dell'estensione della banda larga a tutto il territorio.

I servizi cui accedere dalla piattaforma sono svariati, oltre alla consultazione dei dati territoriali grazie all'organizzazione degli strati informativi per livelli tematici delle informazioni, o piani di gestione in relazione alle fonti di provenienza (piani di assetto regionali, regime di vincoli, ecc.), la cui consultazione –con il GIS- può avvenire direttamente o per comune o per Comunità scegliendo la modalità di accesso, è inoltre possibile effettuare delle interrogazioni o svolgere direttamente dei processamenti con il menù delle ricerche o delle analisi spaziali (vedi fig. 5). Gli strati informativi presenti al momento nel GIS possono ovviamente essere implementati all'infinito e/o aggiornati o rimossi. Il sistema si basa sulla possibilità di utilizzare dati in formato aperto e secondo le specifiche OGC provenienti dalle pubbliche amministrazioni come la Regione, quando non direttamente prodotti, oppure nella libera disponibilità di qualsiasi cittadino, anche se la fonte potrebbe essere ancora coperta dal copyright, come per le carte IGM.

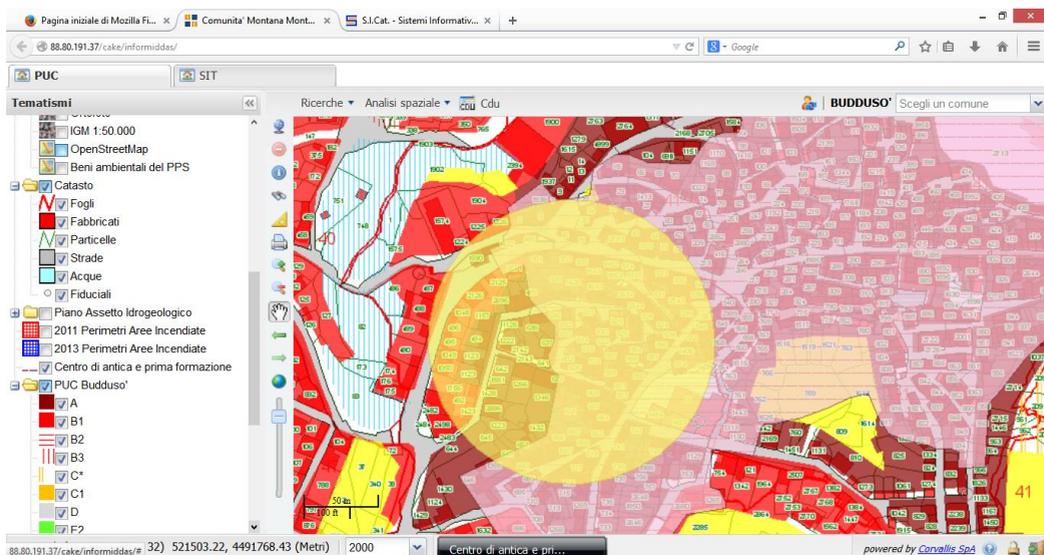


Figura 5 – Il piano urbanistico del comune di Buddusò aperto sulla base catastale e con il risultato di un'interrogazione spaziale (buffer di 100 m intorno a un fabbricato del centro matrice).

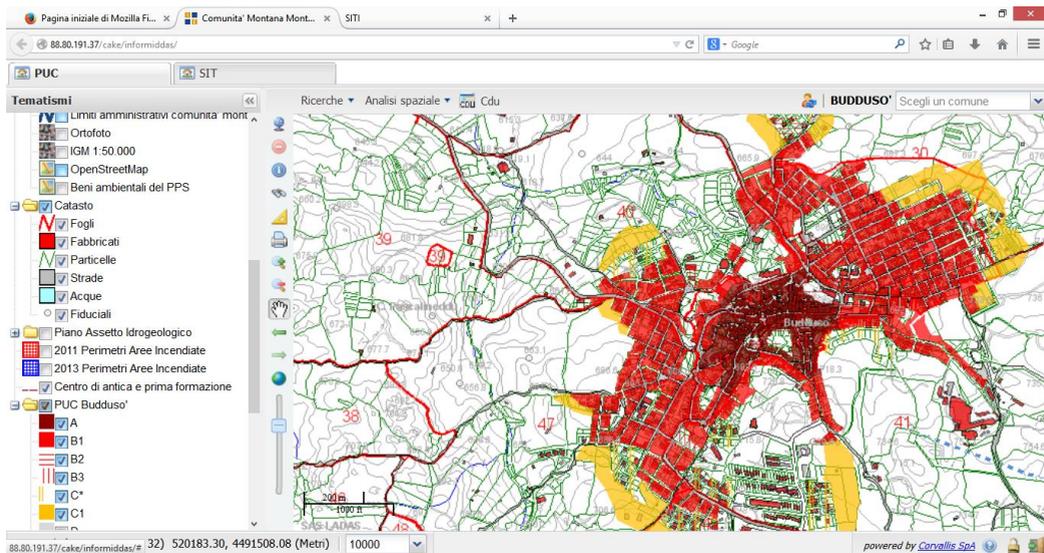


Figura 6 – Il WebGIS aperto sulla CTR e il catasto e con le Zone urbanistiche A, B e C del comune di Buddusò.

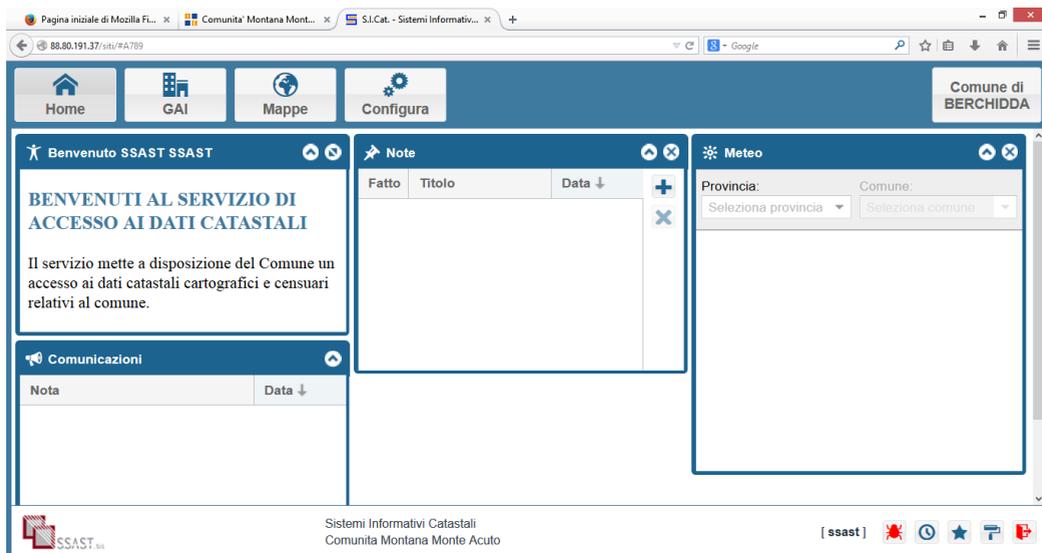


Figura 7 – La pagina di apertura del SI.Cat (Istema Informativo Catastale) collegato direttamente al SISTER con cui è possibile interagire dinamicamente con le altre informazioni del Wweb GIS.

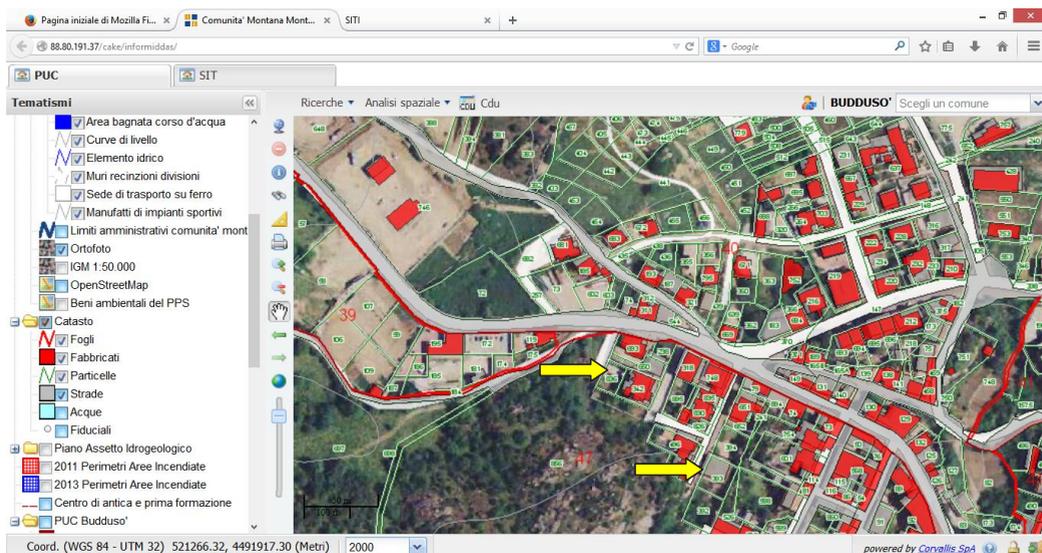


Figura 8 – Il WebGIS aperto sulla ortofoto e il catasto: nell'esempio si evince chiaramente che i fabbricati evidenziati con la freccia in giallo non sono stati ancora registrati nel catasto.

E' inoltre possibile collegarsi direttamente al catasto e interagire con il GIS, oppure formulare delle richieste di visura ed editare i risultati scegliendo opportunamente le funzioni. Particolarmente interessante è il collegamento tra le funzioni del sistema informativo catastale (S.I. Cat), sviluppato appositamente per consentire ricerche avanzate sull'anagrafe immobiliare dei terreni e dei fabbricati con le mappe catastali e le altre informazioni residenti nel Web GIS, con possibilità di incroci diversi utili anche per i servizi dell'area finanziaria per la verifica della regolarità contributiva, ecc. Alcune funzioni consentono delle operazioni classiche sul catasto già di default, come una visura o

una visura storica con la relativa stampa del documento, cartaceo o PDF. I dati presenti nel S.I. Cat derivano direttamente dal SISTER, il sistema cui si connettono direttamente i comuni tramite abbonamento e convenzione e possono essere aggiornati mensilmente, se necessario. Interessante, quanto elementare la semplice sovrapposizione con un ortofoto delle mappe catastali all'interno di un centro urbano, da cui si evidenzia immediatamente la corrispondenza tra immobile costruito e registrazione nel catasto, assai utile per verifiche di natura tributaria (vedi fig. 8).

In definitiva pare di poter affermare che anche in Sardegna, i processi connessi alla gestione digitale dei dati territoriali sono ormai avviati. L'esempio appena proposto denota la qualità della nuova proposta sia pure ancora in fase di sperimentazione: un prodotto in linea con le esigenze di velocizzare le richieste autorizzative o comunque qualsiasi altra istanza avanzata dai cittadini relativa ai dati territoriali, per via dell'automatismo connesso con le funzioni residenti nel Web GIS appositamente sviluppate in risposta alle procedure standard, per altro facilmente aggiornabili qualora, come può accadere a seguito delle riforme strutturali di cui si parla e in cantiere proprio in questo periodo, si dovessero verificare delle variazioni di autorizzazione o di pratiche o di tipologia del certificato, ecc.

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
- Cilloccu F., Dequal S., Brovelli M. A., Crespi M., Lingua A. (2009), *Ortoimmagini 1: 10.000 e modelli altimetrici. Linee guida*, CISIS, Roma
- De Biase L. (2014), "La PA digitale pensa all'utente", *Nòva* 24 n.234, *Il Sole 24 Ore*: 11
- Favretto A. (2000), *Nuovi strumenti per l'analisi geografica. I GIS*, Pàtron, Bologna
- Ferro P., Arpaia C. M., Doronzo R. (2013), *Innovazione e pagamenti pubblici nell'agenda digitale italiana*, Banca d'Italia, Roma
- 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
- P. Savona, P. Chessa (2014), "Atti del convegno sul messaggio inviato alle Camere dal Presidente F. Cossiga", Rubbettino, Roma
- 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 16ª Conferenza Nazionale ASITA*: 1201-1210
- Scanu G., Podda C. (2013), "Governance, qualità del dato geografico e gestione del territorio: dal riordino delle conoscenze alla gestione partecipata", *Atti 17ª Conferenza Nazionale ASITA*: 1201-1210
- Scanu G., Podda C., Spanu B. (2013), "Innovazione digitale nella gestione del territorio. GIS e WEBGIS tra semplificazione e sburocratizzazione", *Boll. dell'AIC*, 149: 151-166
- World Bank (2013), *Doing Business in Italy 2013: Smarter Regulation for Small and Medium-Size Enterprises*, Washington: DC, World Bank Group