

Servizi Integrati per la Gestione e Monitoraggio Amministrativo del TERritorio



Geomedia intervista l'ingegnere Alessandro Rossi direttore vendite di Core Soluzioni Informatiche

In due parole che cosa è il progetto SigmaTER?

Il progetto è noto generalmente come il progetto di e-gov

che si occupa di catasto. La sua portata però è ben più ampia. **S.I.G.M.A.TER** sta per: **Servizi Integrati per la Gestione e Monitoraggio Amministrativo del TERritorio**. La soluzione permette infatti di realizzare i servizi che consentono all'informazione territoriale di entrare a pieno titolo nei processi amministrativi della Pubblica Amministrazione. Tra le informazioni territoriali, quella catastale è sicuramente quella più importantenell'ambito dei i processi degli enti locali.

Con questo ci vuol dire che l'informazione territoriale non entra normalmente nei processi amministrativi?

Sappiamo tutti come, per la gestione di molti procedimenti amministrativi, siano previsti l'acquisizione ed il trattamento dell'informazione territoriale, ma è altrettanto noto quanto sia in realtà difficile utilizzare tali informazioni e come tale compito venga diversamente interpretato dalle singole amministrazioni. Un esempio: al comune è oggi demandata la gestione dell'anagrafe della popolazione residente. Il comune esercita questa funzione con uffici, personale e strumentazione specifica, seguendo disposizioni ben precise, valide su tutto il territorio nazionale, in un contesto normativo articolato e autoconsistente: esiste la funzione di stato civile, che intercetta alcuni eventi che hanno impatto sulla anagrafe, esistono norme che

definiscono lo scambio delle informazioni tra i comuni in caso di migrazioni, ecc. Inoltre sono previsti meccanismi che assicurano che le informazioni registrate corrispondano alla realtà: momenti di verifica (parifica anagrafica) dopo periodiche operazioni di censimento per recuperare (o almeno avere sotto controllo) le inevitabili divergenze tra la realtà (chi abita e dove) e la sua rappresentazione amministrativa (registri anagrafici). Questo significa che sono chiare le responsabilità e quindi esiste un meccanismo in grado di certificare i dati amministrativamente rilevanti di una persona. Ora proviamo a sostituire il termine registro anagrafico con il termine informazione territoriale (che rappresenta una classe di informazioni molto vasta e con diversi punti di vista amministrativo) e ci troviamo di fronte a norme e procedure (e consuetudini operative) la cui applicazione varia da comune a comune e più in generale da amministrazione a amministrazione con livelli di affidabilità delle informazioni estremamente diversi di caso in caso. In sintesi, non esistono regole e procedure per la gestione delle informazioni territoriali che permettano di utilizzarle a pieno titolo nei processi amministrativi.

Mi faccia capire con qualche esempio più specifico.

Di esempi ne esistono diversi. Il professionista nel presentare una concessione edilizia (oggi più spesso una DIA) deve descrivere lo stato di fatto di un edificio. Attualmente questa descrizione è ricavata da fonti informative diverse e ricostruita ogni volta dal professionista e dal comune: è necessario ricostruire la storia recuperando tutti i precedenti edilizi che hanno portato all'edificio così come oggi

I progetti nazionali sull'uso delle informazioni territoriali e catastali rientrano tra i progetti che basano la loro implementazione su tecnologie consolidate e strategiche come i data base, le reti di comunicazioni, ovviamente il GIS e in ultimo gli aspetti del WEB e della sicurezza in termini di disponibilità dei servizi e di sicurezza specifica dei dati e delle transazioni informatiche. Nel progetto SIGMA TER le tecnologie più critiche sono proprio quelle della sicurezza e del web. Dal punto di vista del GIS e delle diverse componenti geo-cartografiche, la problematica del progetto si sposta verso la realizzazione di componenti tecnologiche di base, che successivamente dovranno integrarsi con i sistemi di gestione e accesso scelti da ogni amministrazione locale che voglia usufruire e aderire a SIGMA TER.

Core Solution è tra le aziende che partecipando allo sviluppo di tali componenti tecnologiche di base, e che daranno la possibilità di integrare le problematiche e le soluzioni di accesso al data frame di SIGMA TER. Una conoscenza delle problematiche, quindi, ben dentro al problema tecnologico, con una ovvia conoscenza delle problematiche di contesto.

lo conosciamo. Sappiamo che a questi problemi si ovvia introducendo una anagrafe degli immobili che contenga tutti i dati descrittivi dell'immobile o gli eventi che l'hanno modificato. Quante sono, secondo lei, le amministrazioni che sono riuscite ad organizzare i propri procedimenti in maniera da mantenere aggiornato il registro degli immobili? Un altro esempio: in quanti comuni esiste una funzione comunale in grado di certificare l'esistenza di un numero civico, le sue coordinate geografiche, la sua data di istituzione e le eventuali rinumerazioni cui è stato sottoposto nel tempo? Così come l'anagrafe dei cittadini residenti costituisce, grazie alla elevata affidabilità del dato, il riferimento centrale per una moltitudine di sistemi informativi (interni ed esterni alla amministrazione che la gestisce), così alle informazioni territoriali deve essere data la medesima dignità. Questo perché la pubblica amministrazione lega ad esse molti "fatti" che hanno influenza sulla vita di tutti: innanzitutto la fi-

scalità locale (basata in gran parte sugli immobili), poi la possibilità di effettuare interventi edilizi di un certo tipo, la pianificazione urbanistica, le valutazioni di impatto ambientale, la protezione civile, il pubblico soccorso.... Siamo in un'epoca in cui i navigatori per le auto private sono ormai molto diffusi ma chi ne possiede uno ne conosce anche i limiti: l'aggiornamento dei dati geografici su cui si basano procede a scatti (se si acquista l'aggiornamento) e sono molte le aree ancora scoperte (soprattutto in zone poco frequentate). Ma se l'utenza privata può gestire i disagi derivanti da questo livello di affidabilità, un servizio come il 118 subisce conseguenze ben più gravi se ad una richiesta di soccorso invia un'ambulanza da tutt'altra parte. Quali piani possono essere fatti da servizi di protezione civile con dati di cui non si conosce l'affidabilità e la consistenza?

Vorrei solo concludere dicendo che sono tanti e tali le responsabilità della pubblica amministrazione che dipendono dalla qualità delle informazioni territoriali che non è più possibile legare la loro conservazione e gestione alla buona volontà o a consuetudini operative avulse dai procedimenti amministrativi.

Sembra che ci sia una strada obbligata: gli enti locali devono spendere molte più risorse di quelle di oggi per acquisire informazioni geografiche, e in un contesto in cui le risorse sono sempre meno....

Tutt'altro! Non si tratta di spendere per rilevare, ma di orientare la macchina amministrativa a catturare le informazioni che già conosce e conservarle ordinatamente, sfruttando il sistema informativo per fare le stesse cose di prima e non di più! Infatti attraverso la pubblica amministrazione transitano la quasi totalità delle trasformazioni del territorio: è il comune che istituisce un civico, che accetta un progetto di urbanizzazione di una zona del proprio territorio dopo averne valutato il progetto dettagliato, che contribuisce a tracciare il percorso di un nuovo asse viario di mobilità insieme agli enti sovra ordinati, che dà il suo assenso alla modificazione di un edificio e le sue unità immobiliari. La provincia e la regione conoscono la dislocazione delle industrie a rischio, delle discariche, dei pozzi artesiani, hanno competenza diretta sulle arterie di viabilità che superano le competenze comunali....

Sono informazioni che spesso non vengono conservate (o sono difficilmente acces-

sibili a uffici diversi) perché fino ad ora l'organizzazione amministrativa considerava che la loro utilità si esaurisse con il procedimento amministrativo per il quale erano state prodotte. Quando le banche dati possono essere utilizzate anche da altri, cioè anche da chi non ne governa il processo di aggiornamento, si ottiene il vero valore aggiunto: chi istituisce il numero civico diffonde l'informazione relativa ai civici anche a chi, per esempio, rilascia una autorizzazione per il commercio. Questa semplice accortezza consente di localizzare in modo semplice e automatico le attività commerciali sul territorio senza doverle censire ad hoc. Oppure ancora, chi verifica l'avvenuta modifica di consistenza di un immobile (abitabilità) a seguito di un intervento edilizio, rende disponibile l'informazione a chi si occupa di fiscalità locale...e così via.

Siamo tornati al tema attorno al quale SigmaTER sta creando grandi attese: gran parte della fiscalità locale è legata all'imposizione tributaria sul patrimonio immobiliare, la cui gestione ai fini fiscali è in capo all'Agenzia del Territorio. SigmaTER offre qualche via d'uscita a questo problema?

La fiscalità locale è stato il tema di fondo che ha generato la spinta politica ed il consenso attorno al progetto. Il principio che ispira SigmaTER è che l'informazione gestita da qualcuno sia utilizzabile da altri senza interposizioni di alcun tipo (umano o normativo) e senza dubbi sulla validità del dato (o meglio con l'indicazione di affidabilità del dato). Nel caso particolare SigmaTER si è concentrato sulla disponibilità dell'informazione catastale dell'Agenzia del Territorio per comuni, province e regioni. Lasciamo per il momento da parte la controversa questione del decentramento catastale. Il comune ai fini della fiscalità è tenuto a verificare l'avvenuto pagamento di quanto previsto dalle normative nazionali e locali. Per farlo deve disporre di tutte le informazioni catastali disponibili presso l'Agenzia (e nel corso del progetto ci siamo accorti che il contenuto informativo delle banche dati dell'Agenzia del Territorio è ben più vasto di quello che viene reso disponibile ai comuni tramite le normali procedure) e deve poterle integrare con le proprie fonti informative per poter rispondere a domande del tipo: chi ci abita è proprietario? Chi ci abita è solo, anziano? Quale destinazione urbanistica ha quel terreno? Si svolge una attività commerciale? Questo è il primo obiettivo del progetto SigmaTER: assicurare

un flusso istituzionale (ovvero non sporadico e legato alla volontà di qualcuno) di informazioni certificate dall'Agenzia del Territorio verso gli enti locali, integrarle con le informazioni localmente disponibili e realizzare gli strumenti per utilizzarle nel contesto dei procedimenti amministrativi di comuni, province e regioni.

Sembra un mondo ideale, dove i dati catastali sono tutti aggiornati e utilizzabili, non le sembra poco aderente alla realtà?

Vero, ma si tratta di una situazione con la quale confrontarsi in modo attivo: o diciamo che lo stato italiano abdica alla funzione catastale oppure ci misuriamo con il problema e costruiamo percorsi che consentano di fare convergere processi di miglioramento della qualità dei dati. L'Agenzia ha fatto molto, forse meno di quello che ci si aspettava, ma un dato certo è che tutte le variazioni catastali oggi vengono messe a sistema: DOCFA e REGEO sono strumenti consolidati, magari da migliorare, ma che oggi assicurano la messa in conservazione di tutte le nuove variazioni. Rimane un periodo buio, più o meno esteso secondo le zone d'Italia, da recuperare e mettere a sistema. Se questa attività di recupero viene svolta in collaborazione con l'Agenzia del territorio, arriviamo ad una situazione stabile.

SigmaTER è un progetto di e-gov. Ma i progetti di e-gov non dovevano sviluppare servizi per gli utenti finali?

I servizi per gli utenti finali consistono, in estrema sintesi, nel fornire informazioni affidabili in tempi definiti (meglio se brevi). La qualità e il tempo di risposta dipendono unicamente dalle informazioni di cui si dispone e dalla loro accessibilità. Ne consegue che per realizzare servizi è necessario disporre di informazioni e di strumenti per accedere ad esse e ottenere le risposte. Per questo è stato necessario costruire tutta la filiera di meccanismi che assicura che le informazioni catastali arrivino agli enti locali integrate con le informazioni che intercettano lungo il loro cammino (regione, province e comuni). Oltre a questa componente, più infrastrutturale, è prevista la realizzazione di una molteplicità di servizi per gli utenti finali (sia operatori comunali che professionisti esterni che tipicamente intermediano il rapporto tra i cittadini, le imprese e l'amministrazione). Parliamo, ad esempio, di sportello tributi (per assistere

il cittadino alla quantificazione dei versamenti ICI o a ravvedersi dopo essere incorso in un errato o mancato versamento), di certificazione di destinazione urbanistica o fiscale... Sono servizi che vengono sviluppati utilizzando i dati catastali strettamente integrati con i dati in possesso dell'ente locale. Altre tipologie di servizi vengono inoltre sviluppate nell'ambito del progetto PEOPLE, con il quale SigmaTER ha stretto un'alleanza strategica volta a concentrare gli sforzi verso un modello unico di erogazione dei servizi. PEOPLE, progetto molto più ampio che riveste l'intero panorama dei servizi comunali, non si preoccupa, in linea di principio, della reale disponibilità delle informazioni territoriali, ma progetta un modello di erogazione di servizi: il cosiddetto Front-Office comunale. Questo modello, condiviso con SigmaTER, sarà adottato da alcune amministrazioni che attiveranno questo Front-Office attingendo alle informazioni già disponibili presso l'ente: è un altro modo per evidenziare come l'informazione territoriale e la sua corretta gestione da parte dell'amministrazione abilita nuovi servizi e un nuovo rapporto con la PA.

Come si inserisce SigmaTER nell'ambito del processo di decentramento catastale?

Innanzitutto distinguiamo tra decentramento e "delocalizzazione" degli uffici catastali. Sarà banale ma, molte esperienze di trasferimento degli uffici catastali dai locali dell'agenzia del territorio ai locali dell'amministrazione comunale (o della comunità montana), nascono unicamente dall'esigenza di facilitare l'utenza avvicinando fisicamente l'offerta alla domanda: un importante servizio alla collettività locale, ma che non risolve i problemi dei comuni. Infatti i dati continuano ad essere gestiti con strumenti dell'Agenzia, conservati nelle banche dati dell'Agenzia e il Comune, per ottenerli e trattarli nei propri sistemi informativi, deve sottostare alle medesime regole valide per tutti i comuni.

Sul merito del decentramento il discorso potrebbe essere molto lungo e spinoso e vorrei cavarmela con una battuta: il decentramento sarà di fatto attuato quando il comune potrà dire la sua sulla rendita degli immobili. Oggi il catasto definisce la rendita di un immobile basandosi sulle caratteristiche fisiche avulse dal contesto in cui è inserito. In questo modo, a parità di caratteristiche dell'edificio, un appartamento di 4 vani ha lo stesso valore sia in un centro storico, che isolato in montagna, che in una località di vil-

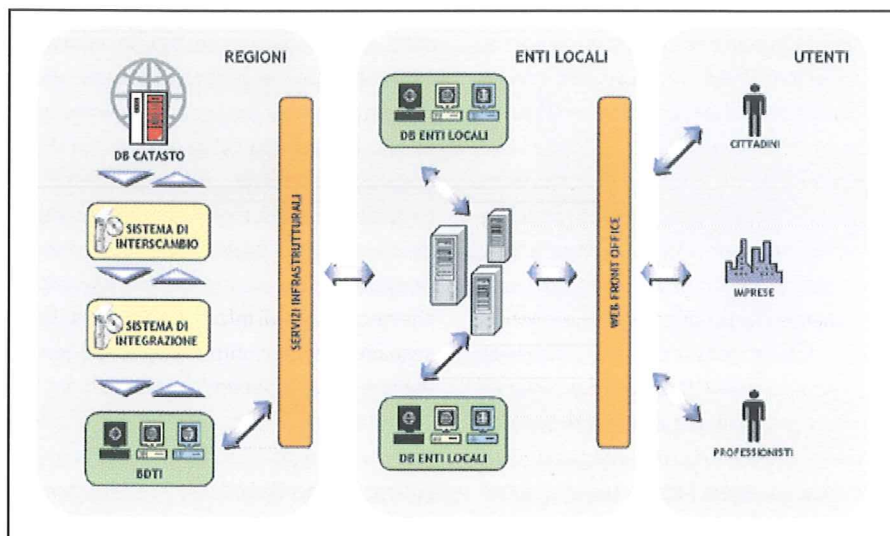


Figura 1: Lo schema delle interazioni del progetto SigmaTER

leggiatura. Il passaggio della consistenza dai vani ai metri quadri è già stato effettuato (per i nuovi accatastamenti), il legame della rendita ai valori di mercato è un processo che non può prescindere dal coinvolgimento degli enti locali. E' la stessa Agenzia del Territorio che lo afferma. SigmaTER potrebbe essere il luogo adatto dove realizzare questa cooperazione tra enti che in altri contesti risulta di così difficile attuazione. E' adatto in quanto esiste una cornice istituzionale, in quanto c'è una significativa "massa" di comuni che sarebbero in grado di condividere un medesimo percorso, in quanto esistono canali informatici che ne facilitano l'attuazione.

E per chi non partecipa al progetto SigmaTER? Rimane a guardare?

Il piano di e-gov è basato sulla attuazione dei progetti e la successiva diffusione sul territorio nazionale di quelli che avranno successo (il famoso ri-uso delle soluzioni). Questa è sicuramente una strada da percorrere. Ma i principi del ri-uso rimangono validi anche se la sua attuazione a livello nazionale sembra allontanarsi nel tempo. SigmaTER ha introdotto un modello che può essere adattato alle diverse realtà locali. Il ruolo della regione, in SigmaTER, è quello di fare da interfaccia nei confronti dell'intero sistema locale sotto ordinato, rendendosi garante di un certo livello di servizio e aggiungendo il valore aggiunto fornito dalle informazioni di propria competenza. Alla luce dei fatti questo ruolo potrebbe essere assunto da aggregazioni di pubbliche amministrazioni con una copertura

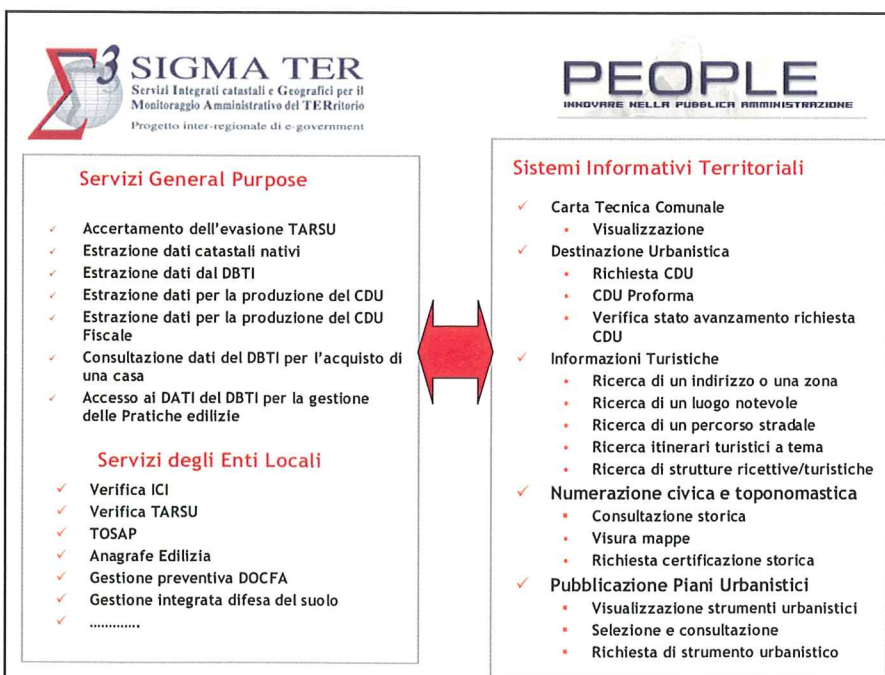


Figura 2: I servizi SigmaTER e il Front Office di PEOPLE

ra territoriale diversa (associazioni di comuni o province o aggregazioni di esse). Lo stesso piano di e-gov parla dello sviluppo di centri servizi territoriali che, come è naturale che sia, concentreranno i propri investimenti verso i servizi innovativi che oggi mancano, prima di intervenire sui sistemi già in funzione. E credo che la "libera circolazione" dell'informazione territoriale, tra cui il catasto, sia uno degli ambiti di maggiore innovazione. Credo che l'interesse dei promotori del progetto e della stessa Agenzia del Territorio sia esattamente quello di estendere il modello SigmaTER per poterlo arricchire di nuove idee e funzionalità anche sotto altre vesti. I percorsi amministrativi per farlo sono tanti e le amministrazioni che vorranno sapranno scegliere quello più adeguato.

Mi parla di SigmaTER con particolare entusiasmo. Ma, al di là di dare lustro ad una realizzazione cui CORE contribuisce, quali sono le reali motivazioni che la spingono a dare un ruolo così importante al progetto?

Parlavamo all'inizio della difficoltà ad utilizzare l'informazione territoriale nell'ambito dei processi amministrativi e della ineluttabilità di doversi dotare di strumenti adeguati per farlo in modo efficiente. Questo significa

che la domanda legata ai sistemi informativi territoriali non può più essere identificata con la, necessaria ma non sufficiente, domanda di cartografia e di strumenti per la sua manipolazione. Il Sistema Informativo Territoriale, in questa logica, entra nel merito dei processi amministrativi e ne rende necessaria la loro riprogettazione sfruttando metodologie e tecnologie che abilitino l'uso produttivo dell'informazione geografica. E' proprio questo lo spirito di SigmaTER: entrare nel merito dei procedimenti amministrativi più importanti che necessitano di informazioni catastali ridisegnando i sistemi informativi ad essi sottesi in presenza del nuovo flusso di dati previsto da SigmaTER. CORE, fin dalla sua fondazione, ha concentrato la propria azione per costruirsi competenze e strumenti in grado di realizzare sistemi informativi territoriali integrati nei processi amministrativi. SigmaTER colma una lacuna: la disponibilità di informazioni territoriali che provengono da altri enti. La disponibilità di informazioni geografiche di altri enti e il loro uso produttivo è ormai un concetto consolidato in letteratura: la stessa commissione europea ha approvato una recente direttiva (nota come direttiva INSPIRE) che impegna i governi nazionali ad attuare meccanismi di condivisione di banche dati territoriali all'interno delle singole organizza-

zioni nazionali e nei rapporti tra esse. Stiamo vivendo un momento, e siamo solo agli inizi, in cui le informazioni che descrivono il territorio vengono riconosciute come un fattore strategico per lo sviluppo territorio amministrato, con tutto quello che ne consegue in termini di maggiore attenzione alla loro gestione e maggiore condivisione all'interno degli enti e fra gli enti. Si tratta di una sfida per la pubblica amministrazione italiana alla quale CORE ritiene di potere fornire adeguate competenze e strumenti. Contiamo infatti a breve di potere annunciare il completamento (le prime componenti sono già disponibili) dell'adeguamento dei nostri prodotti alle specifiche SigmaTER, alle modalità di interazione di PEOPLE e ai principi della direttiva INSPIRE.

.A Cura della redazione

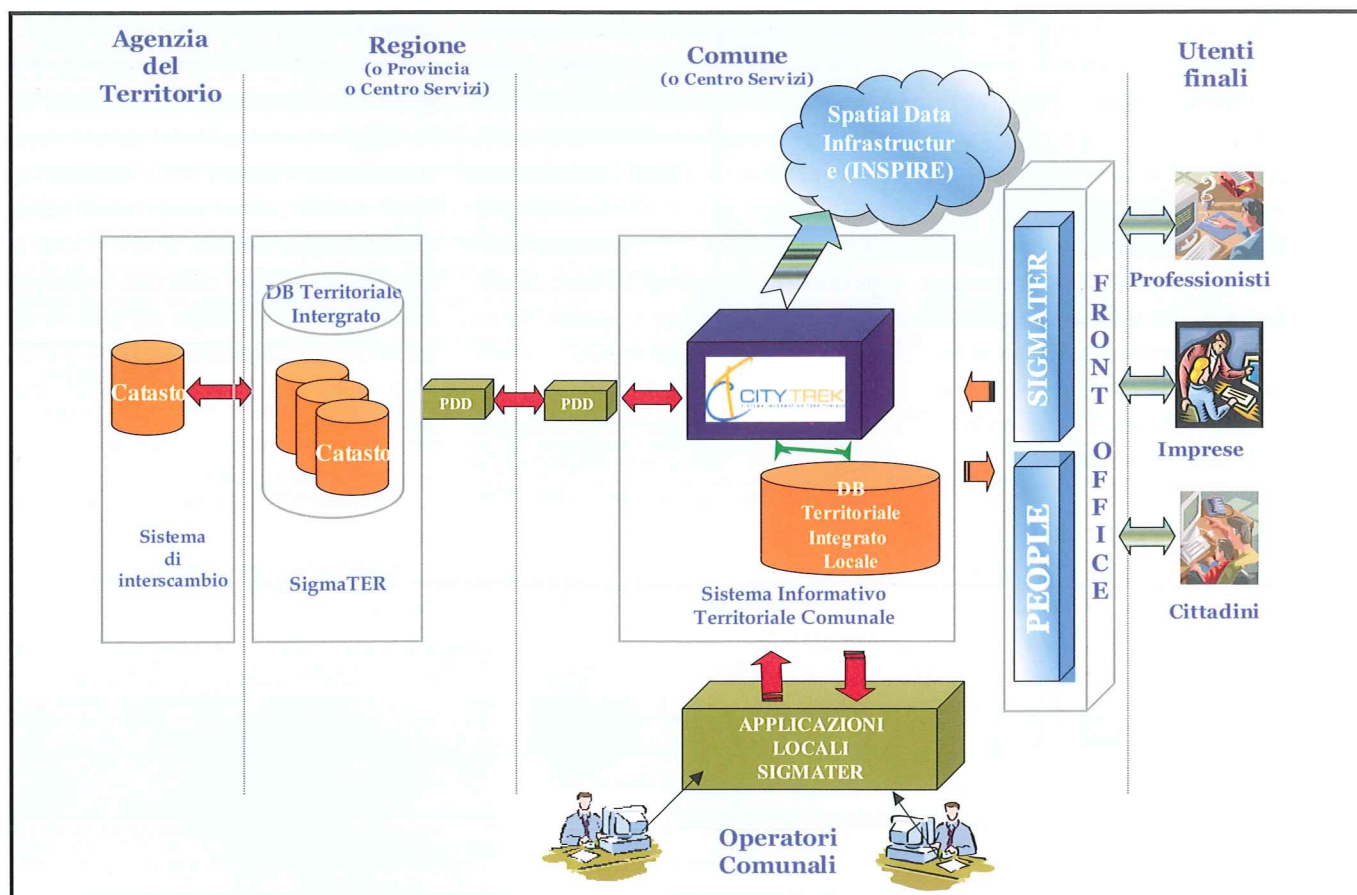


Figura 3: La famiglia di prodotti CORE City Trek nel contesto dei progetti people e SigmaTER e di INSPIRE