

DALLA CONOSCENZA A UN NUOVO PARADIGMA PER IL RIORDINO TERRITORIALE
IN LIGURIA

Manuela BASTA¹, Angelo GERINI²

SOMMARIO

Il processo di riordino territoriale rappresenta un momento di profonda trasformazione per le autonomie locali nel loro complesso che deve essere affrontato attraverso una prospettiva di riorganizzazione che coinvolga tutti i livelli istituzionali/amministrativi. La gestione delle funzioni assumerà infatti sempre più geometrie variabili e multilivello ed è dunque necessario adottare un approccio metodologico di sistema, in grado di mettere in rete la pubblica amministrazione locale. Per quanto riguarda le Unioni dei Comuni, si tratta di definire come devono essere gestite le funzioni, non solo in relazione al nuovo ente, ma anche rispetto ad un contesto territoriale in continua evoluzione. Nel contempo, è necessario approfondire il tema della relazione fra le Unioni e gli altri livelli di governo locale, per produrre dati ed informazioni che siano di interesse per tutti i soggetti istituzionali che operano sul territorio. Di fronte a questa sfida, gli enti si trovano nella difficoltà di realizzare la nuova organizzazione per la gestione delle funzioni, poiché non dispongono di assetti organizzativi, sistemi informativi e della conoscenza in grado di supportare il processo di cambiamento. Le Unioni dei Comuni in Liguria, inoltre, costituiscono una realtà amministrativa relativamente giovane e se questo, da un lato, può rappresentare una ulteriore complessità, dall'altro è l'occasione per posizionarsi sulle nuove frontiere tecnologiche ed organizzative. L'obiettivo dell'articolo consiste nel descrivere il nuovo paradigma ed i supporti tecnologici innovativi attualmente applicati alle Unioni dei Comuni liguri.

¹Liguria Ricerche Spa, via XX Settembre 42, 16121, Genova, e-mail: manuela.basta@liguriaricerche.it.

² Consulente sistemi informativi e organizzativi per la PA, Via Pergolesi 22, 16159, Genova, e-mail: angelogerini@gmail.com.

1. Introduzione

A partire dal D.L. 78/2010 (convertito in legge 122/2010 e sue modificazioni) sino ad arrivare alla legge Delrio (l. 56/2014), il legislatore nazionale ha definito l'obbligo per i piccoli Comuni alla gestione associata delle funzioni fondamentali (anch'esse modificate nel corso degli anni) attraverso convenzione o Unione di Comuni. Il termine per il completamento dell'associazione delle funzioni, prorogato diverse volte nel tempo, è stato fissato al 31 dicembre 2015.

La gestione associata obbligatoria si inserisce in un quadro più ampio di riordino territoriale che coinvolge anche altri enti locali, di vecchia e nuova istituzione: si pensi alla riforma delle Province ed alla costituzione delle Città Metropolitane. Come si approfondirà oltre, in Liguria il percorso di associazione delle funzioni da parte dei Comuni è stato rallentato sia dall'assenza di una normativa regionale che definisca gli ambiti territoriali ottimali sia dalla scarsa convinzione dei Comuni sui possibili effetti positivi derivanti dalla gestione associata. Le continue proroghe dei termini di legge inoltre non hanno certo agevolato il processo e a dicembre 2014, nella necessità di adempiere ad obblighi normativi e di accedere a finanziamenti regionali, si è assistito alla costituzione di 13 Unioni di Comuni. Nel contempo dal 1 gennaio 2015 è stata istituita la Città metropolitana di Genova e gli altri enti di area vasta sono stati ridimensionati dal punto di vista delle competenze, con un contestuale aumento della complessità delle relazioni e delle gerarchie. Dall'esperienza maturata con l'attività di supporto ai Comuni in materia di associazione delle funzioni si è giunti alla convinzione che la base di un riordino territoriale «efficiente» debba necessariamente essere la conoscenza della realtà, non come percezione o sensazione, ma come reale conoscenza delle principali dinamiche socio-economiche che interessano gli enti ed il contesto territoriale in cui essi sono inseriti. Si aggiunga inoltre che gli assetti «efficienti» ad un dato momento non necessariamente saranno stabili nel tempo: a causa del continuo mutare delle condizioni di contesto (territoriale, normativo, ecc.), infatti, si potrebbe rendere necessario un riorientamento delle scelte, sia in termini di composizione territoriale sia di forma aggregativa (per esempio: da Unione a fusione). A questo scopo il modello adottato in Liguria per l'accompagnamento dei Comuni nel processo di riordino è strutturato per rispondere a specifici obiettivi conoscitivi in modo tale da permettere agli Enti di effettuare scelte consapevoli e, se del caso, modificarle.

2. Il contesto ligure

La Liguria si compone di 235 comuni, di cui 183 (il 78% del totale) presentano una popolazione inferiore a 5.000 abitanti e ben 97 contano meno di 1.000 abitanti. Di questi 183 comuni, 14 sono appartenuti a Comunità Montane e presentano una popolazione compresa tra 3.000 e 5.000 abitanti, risultando pertanto esclusi dall'obbligo di legge relativo alla gestione associata delle funzioni fondamentali. Nei comuni liguri con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, la cui dimensione media è pari a 1.366 abitanti, risiede in totale poco più del 15% della popolazione ligure, ma il territorio complessivo rappresenta il 72% della superficie regionale, per una densità media pari a 64 ab/kmq.

Le principali esperienze di funzioni associate in Liguria riguardano gli Ambiti Socio Sanitari e le Comunità Montane. Per quel che riguarda le funzioni sociali complesse e le funzioni sanitarie, la Liguria è organizzata in Distretti Socio-Sanitari, istituiti ai sensi della L.r. 12/2006, nell'ambito dei quali i Comuni si associano per gestire i servizi sociali di base, costituendo gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS). In questo caso si evidenzia come tutti i Comuni liguri, quindi anche quelli di dimensioni più significative, siano coinvolti nella gestione associata: questo garantisce all'Ambito una struttura organizzativa in grado di gestire meglio i carichi di lavoro, pur con tutte le problematiche derivanti dal fatto che né i Distretti né gli Ambiti godono di responsabilità giuridica.

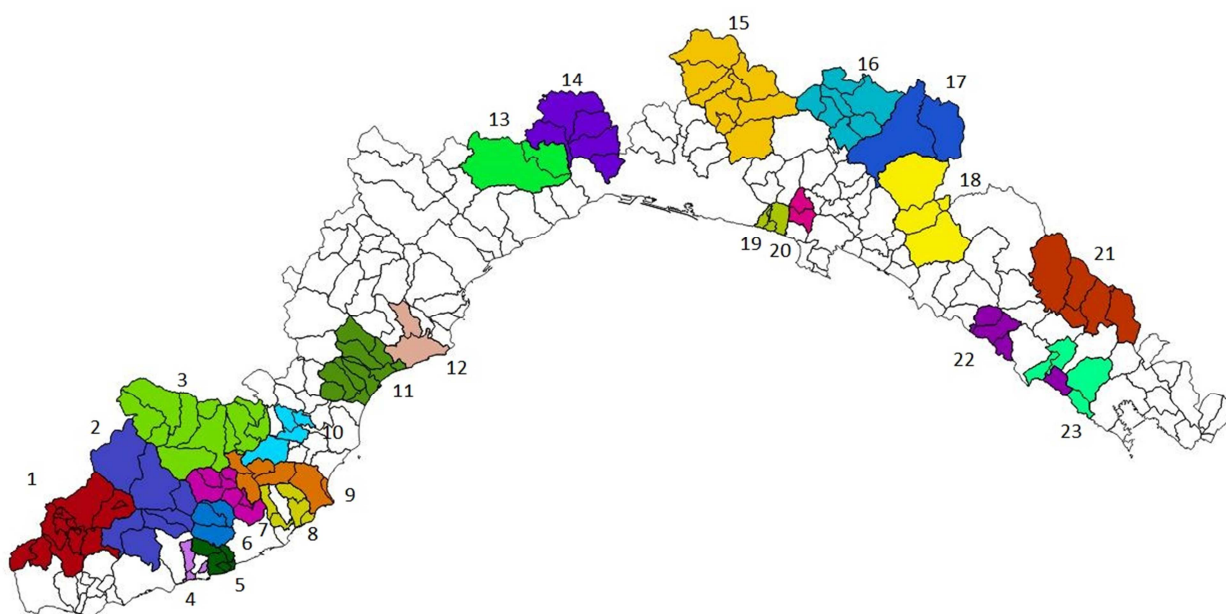
Le Comunità Montane, istituite con L.R. 15/1973, sono state oggetto di diverse modifiche sino alla loro soppressione a far data dal 1° maggio 2011, a seguito della riduzione dei finanziamenti nazionali destinati agli enti ed alla stretta di risorse disponibili per le Regioni.

Principalmente le Comunità Montane svolgevano attività di protezione civile, promozione turistica e culturale, gestione dei canili, catasto e manutenzione stradale. Particolari criticità sono emerse a seguito della soppressione dell'ente per i Comuni che avevano delegato alle Comunità Montane la gestione di servizi complessi, quali il servizio di smaltimento rifiuti e la polizia locale, e che hanno dovuto riportare i servizi in capo ai Comuni. La prima Unione dei Comuni ligure infatti è stata costituita proprio il 1 aprile 2011 per ovviare alle problematiche relative alla gestione del servizio di polizia: gli agenti di polizia municipale sono stati trasferiti dalla Comunità Montana all'Unione dei Comuni. Per la costituzione di altre Unioni di Comuni è necessario aspettare fino al 2014.

L'impostazione della Regione è stata quella di seguire le indicazioni del territorio, senza pertanto emanare una legge regionale che stabilisca gli ambiti territoriali ottimali ma intraprendendo un percorso *bottom-up* per conoscere le esigenze del territorio e giungere a soluzioni condivise. La Regione ha infatti scelto di favorire l'autodeterminazione consapevole da parte dei comuni stessi, incentivando il raggiungimento di soluzioni efficaci ed efficienti, in considerazione delle peculiari caratteristiche del territorio ligure e delle necessità imposte dalla progressiva riduzione delle risorse umane e finanziarie a disposizione. A questo proposito la Giunta Regionale ha approvato, a partire dall'anno 2011, cinque bandi a sostegno dei Comuni intenzionati ad avviare la gestione associata delle funzioni, per un totale di 4,2 milioni di euro: i primi tre bandi hanno finanziato le gestioni associate attraverso convenzioni e unioni, dal 2014 invece i contributi sono stati destinati alle sole Unioni di Comuni. Nel contempo è stato strutturato un sistema del riordino, a regia regionale, che vede come soggetti partecipanti ovviamente i Comuni stessi, gli enti di area vasta e la Città metropolitana, Anci Liguria e le organizzazioni sindacali, Liguria Digitale e Liguria Ricerche (società in house di Regione Liguria). In particolare, Liguria Ricerche guida il percorso di aggregazione e Liguria Digitale supporta gli enti sui temi dell'innovazione tecnologica e della dotazione infrastrutturale in coerenza con l'Agenda Digitale della Liguria.

L'impostazione *bottom up* se, da un lato, ha evitato il conflitto con il territorio, dall'altro ha rallentato notevolmente il percorso. Come precedentemente anticipato, infatti, la nascita delle Unioni di Comuni in Liguria è un fenomeno molto recente (23 Unioni in totale, di cui 20 costituite a partire da dicembre 2014) spesso avviatosi sull'onda di scadenze normative imminenti e talvolta con scarsa convinzione politica. Da un approfondimento dell'analisi emerge un assetto territoriale che in molti casi rappresenta più una unione di debolezze, le quali si acuiscono nel momento in cui si aggiunge la gestione di un nuovo ente. In particolare si osserva uno scarso coinvolgimento da parte dei Comuni più grandi: su 115 Comuni appartenenti ad Unioni di Comuni, solo 6 hanno una popolazione superiore a 5.000 abitanti. In un caso, addirittura, non è rispettata la continuità territoriale tanto che si verifica l'*enclave* all'interno di un'altra Unione di Comuni.

Figura 1 –Unioni di Comuni costituite in Liguria



	<i>Unione</i>	<i>Popolazione 2014</i>	<i>Superficie (kmq)</i>
1	Unione dei Comuni delle valli Nervia e Roja	5.478	175,48
2	Unione dei Comuni delle Valli Argentina Armea	4.305	227,87
3	Unione dei Comuni dell'Alta Valle Arroscia	4.556	253,78
4	Unione dei Comuni della Valle del San Lorenzo	7.744	27,31
5	Unione dei Comuni montani della Valle Prino	2.384	45,75
6	Unione dei Comuni della Valle Impero e della Valle del Maro	4.732	62,35
7	Unione del Golfodianese e i suoi Borghi	7.744	38,40
8	Unione dei Comuni della Val Merula e di Montarosio	11.409	85,00
9	Unione dei Comuni della Vite e dell'Ulivo	3.431	49,90
10	Unione dei Comuni Riviera delle Palme e degli Ulivi	38.212	116,31
11	Unione dei Comuni del Beigua	2.570	131,83
12	Unione di Comuni Valli Stura Orba Leira	12.939	142,25
13	Unione dei Comuni dello Scrivia	22.007	252,50
14	Unione dei Comuni Montani Alta Val Trebbia	1.486	137,81
15	Unione dei Comuni montani dell'Alta Val d'Aveto	2.217	159,50
16	Comuni montani delle Valli Graveglia e Sturla "Le Valli dell'Entella"	6.078	172,69
17	Unione dei Comuni del Golfo Paradiso	11.325	21,05
18	Unione di Comuni della Valle del Tempo	4.966	20,57
19	Unione dei Comuni della Val di Vara	5.120	174,80
20	Unione di Comuni Cinque Terre -Riviera	3.912	54,83
21	Unione dei Comuni delle Cinque terre	7.325	76,72
22	Unione Villaregia	4.383	11,86
23	Unione dei Comuni del Finalese	12.787	52,84

Fonte: elaborazione Liguria Ricerche su cartografia regionale e dati Istat.

In generale le Unioni liguri si caratterizzano per una carenza di visione strategica che rischia di rendere la riorganizzazione degli uffici un mero esercizio di stile non finalizzato al raggiungimento di alcun obiettivo, con la possibile conseguenza di fallire in termini di efficacia ed efficienza.

L'impressione è che il percorso di riordino in Liguria sia solo all'inizio e che l'assetto ad oggi raggiunto sia destinato a modificarsi una volta stabiliti gli obiettivi e raggiunta la consapevolezza da parte degli enti del proprio posizionamento.

3. Metodologia e strumenti

In un contesto come quello delineato nella sezione precedente è emersa la necessità di ripristinare la corretta logica del percorso di costituzione di una Unione dei Comuni, fornendo metodi e strumenti che permettano di costruire la conoscenza necessaria al processo di riordino. Pertanto la metodologia adottata in Liguria per accompagnare gli enti comprende attività normalmente propedeutiche alla definizione dell'assetto territoriale (si veda: contestualizzazione, pianificazione strategica), per ovviare da un alto alla carenza di visione strategica e dall'altro lato alle problematiche relative alla riorganizzazione.

Il percorso può essere suddiviso in quattro fasi che rispondono a specifici obiettivi conoscitivi che permettono di effettuare in modo consapevole le scelte che di volta in volta devono essere prese.

Figura 2 – Fasi dell'attività di supporto alle Unioni dei Comuni



Fonte: elaborazione Liguria Ricerche.

Le prime due fasi, con cui si intende recuperare le attività che non sono state sufficientemente approfondite nell'analisi di fattibilità precedente la costituzione delle Unioni, hanno l'obiettivo di rendere gli enti consapevoli delle proprie caratteristiche dal punto di vista socio-economico ed organizzativo-tecnologico e di definire una strategia di medio periodo per lo sviluppo del territorio. Questa attività riveste un'importanza peculiare poiché sugli obiettivi che emergono dall'analisi territoriale e dall'indirizzo politico si basa la successiva progettazione dell'assetto organizzativo e tecnologico: in questa fase si definiscono gli ambiti di intervento prioritari, gli obiettivi specifici con i progetti che si intende attivare per raggiungerli ed il set di indicatori che, una volta a regime, mostreranno se il risultato è positivo o meno. La definizione del nuovo modello organizzativo e informativo nasce da un'analisi approfondita delle singole funzioni con particolare attenzione per la rilevazione di informazioni relative a domanda e offerta, alle modalità di gestione dei processi, alle mansioni svolte dal personale ed ai costi effettivi dei servizi (aspetto fondamentale

per la predisposizione del bilancio dell'Unione e per la ripartizione delle spese tra Comuni). L'approccio adottato è quello di definire, in primo luogo, una macrostruttura di partenza per il nuovo ente all'interno della quale trovino collocazione tutte le funzioni che, a regime, verranno delegate dai Comuni: questo è necessario perché, come noto, i piccoli Comuni scontano quasi sempre una carenza di personale ed in generale un lavoratore si occupa, in misura più o meno accentuata, di più servizi. I vantaggi che la flessibilità del personale produce in termini di elasticità dell'ente si trasformano necessariamente in criticità nel momento in cui si intende riorganizzare un singolo servizio: spostare un dipendente a tempo pieno su una determinata attività provocherebbe ricadute negative sulla gestione dei restanti servizi che rimarrebbero scoperti. I ragionamenti pertanto devono essere effettuati sull'organizzazione complessiva, il che non esclude che poi il trasferimento delle funzioni possa invece avvenire gradualmente. L'ultima fase del percorso consiste nel monitoraggio e nella valutazione dei risultati in termini di raggiungimento degli obiettivi individuati in sede di pianificazione strategica. Questa fase conclusiva del primo ciclo di attività permette di verificare se il modello adottato ha permesso di raggiungere gli obiettivi oppure è necessario apportare degli aggiustamenti.

Si fa riferimento ad un primo ciclo di attività perché, come anticipato, il risultato ottenuto potrebbe non mantenersi efficiente anche in futuro: è fondamentale infatti tenere aggiornata la conoscenza del contesto di riferimento, sia territoriale che normativo, in modo tale da riorientare le scelte e gli assetti in funzione delle esigenze reali del momento.

Regione Liguria, attraverso Liguria Ricerche, applica la metodologia brevemente riassunta poco sopra ricorrendo a tre strumenti fondamentali:

- ASSET: Piattaforma informatica per la gestione della conoscenza socio-economica. Lo strumento è alimentato da Asset è alimentato da Forum PA per quel che riguarda gli open data mensili di Inps relativi al mercato del lavoro e da Liguria Ricerche per i restanti dati comunali di interesse per l'attività di contestualizzazione (Istat, Infocamere, Agenzia delle entrate, Regione, etc.) e di monitoraggio (set di indicatori). La piattaforma è utilizzata nella fase di analisi territoriale e valutazione e monitoraggio.
- SIGOV: seconda piattaforma informatica sviluppata da Forum PA per la gestione per obiettivi e valutazione dei risultati e delle performance ed utilizzata come strumento per il monitoraggio del percorso della singola Unione e per il governo del processo a livello regionale, grazie alla possibilità di avere una visione di insieme dell'avanzamento del processo.
- Banche dati specifiche dei Comuni relative alle singole funzioni: si tratta di informazioni rilevate direttamente presso i Comuni necessarie per l'analisi delle strutture comunali, la progettazione organizzativa e tecnologica della singola funzione e la valutazione ex ante e ex post.

I tre strumenti andranno ad integrarsi sul portale delle autonomie locali, in corso di realizzazione.

4. Verso un sistema informativo geografico della conoscenza

L'obiettivo che ci si è posti come sistema regionale è quello che, nel supportare i Comuni nel percorso di creazione della conoscenza per se stessi, si creino i presupposti affinché si alimentino anche i sistemi informativi dei livelli superiori, in un'ottica di conoscenza condivisa.

La normativa sul riordino territoriale, infatti, incide sulla gestione delle funzioni della PA locale e sugli ambiti territoriali attraverso:

- Gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali (Unioni e/o Convenzioni)
- Costituzione delle Città Metropolitane
- Nuovo ruolo delle Province (Enti territoriali di area vasta).

Inoltre, come già anticipato, l'assetto territoriale delle Unioni in Liguria sembra essere destinato a modificarsi, pertanto si pone il problema delle relazioni tra enti dello stesso livello oppure di livello differente (Unioni dei Comuni e convenzioni fra Comuni, Unioni vs Città metropolitana/Area vasta, Comune vs Città metropolitana/Area vasta, Città metropolitana vs Area Vasta, entrata o uscita di Comuni dalle Unioni

di Comuni). Al fine quindi di mantenere un assetto territoriale efficiente nel tempo, le banche dati comunali non possono essere intese in senso episodico e ad uso esclusivo di un singolo ente. Si ritiene che il circuito conoscenza-riordino debba trovare risultato in un sistema informativo innovativo in grado di rappresentare la conoscenza incrementale che si produce e che denominiamo Sistema Informativo Geografico della Conoscenza (di seguito SIGC).

Per tale scopo, è di fondamentale importanza l'utilizzo del dato geografico, inteso come la chiave territoriale unica (normalmente la numerazione civica e/o l'informazione catastale) in grado di correlare, fra loro e con la cartografia, le banche dati alimentate dalla normale gestione informatizzata delle funzioni comunali (ad esempio: la popolazione residente e le attività economiche con gli immobili).

Questo approccio risulta appropriato rispetto alla situazione descritta, perché in grado di far fronte alle dinamiche della relazioni fra gli Enti: il SIGC rappresenta, di fatto, il tessuto connettivo dei territori, sia rispetto alle variazioni che possono intervenire nel tempo (ri-aggregazioni di Comuni; collaborazioni con enti di livello superiore quali le Province e le Città metropolitane), sia rispetto alla lettura di più territori.

Il SIGC ideale è quello rappresentato da:

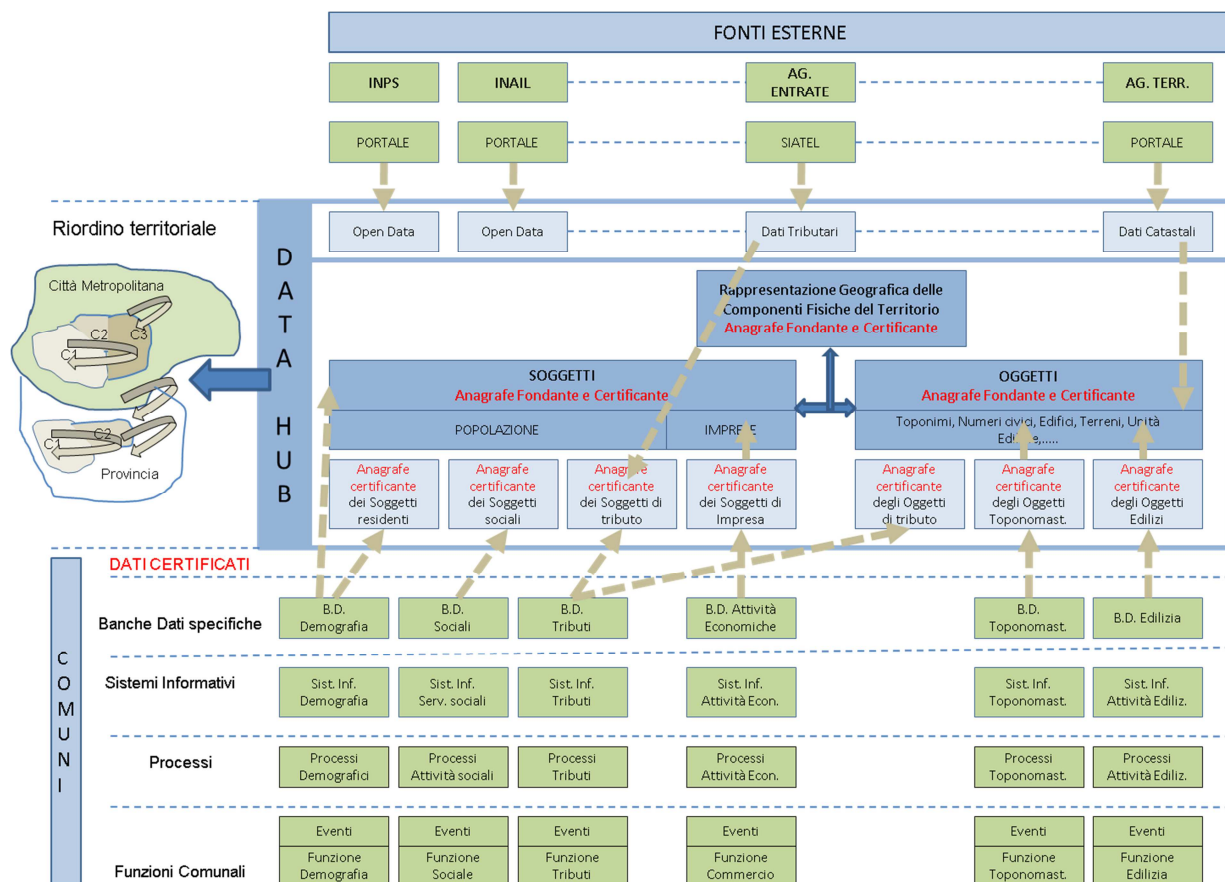
- Tre Anagrafi certificanti³:
 1. Soggetti (Anagrafe dei residenti e Anagrafe delle Imprese)
 2. Oggetti (Toponimi, Numeri civici, Edifici, Terreni, Unità edilizie....)
 3. Rappresentazione geografica delle componenti fisiche del Territorio
- Insieme delle funzioni comunali che
 - gestiscono gli *eventi* attraverso i *processi*
 - utilizzando i *sistemi informativi* in dotazione
 - i quali aggiornano le *banche dati specifiche*
 - attraverso le quali sono create e alimentate le *Anagrafi Certificanti*

Si tratta di un sistema che:

- recepisce i dati qualitativi dei soggetti (cittadini e imprese) e degli immobili presenti nelle applicazioni informatiche che gestiscono le funzioni comunali (demografici, tributi, attività edilizia, etc.)
- recepisce i dati certificati provenienti da fonti esterne (catasto, Siatel, etc.)
- correla i suddetti dati alla cartografia (GIS)
- permette un assetto a *data hub* progressivi in grado di aggregare conoscenza ai diversi livelli richiesti.

³ Un'anagrafe si definisce certificante se è in grado di certificare l'esistenza e/o il possesso di determinate caratteristiche di un oggetto o di un soggetto in uno specifico momento nel tempo. Vale a dire l'insieme delle informazioni generate da atti e documenti, per le quali è sempre possibile ricostruire la filiera originante, siano esse prodotte internamente all'Ente o fornite tramite flussi da soggetti esterni (ad esempio: Anagrafe della Popolazione residente).

Figura 2 – Schema di funzionamento del SIGC



Fonte: elaborazione Liguria Ricerche.

Il SIGC ideale non è quasi mai realizzato: lo stato dell'arte è rappresentato dalla presenza di una pluralità di applicazioni di fornitori diversi, con funzionalità riferite ai singoli domini e con banche dati specifiche non correlate.

I nuovi enti si trovano quindi nella difficoltà di realizzare la nuova organizzazione per la gestione delle funzioni in quanto non dispongono del SIGC ideale, cioè:

- di una reale base della conoscenza, vale a dire delle anagrafi certificanti e dei dati a queste correlati provenienti dalle fonti interne all'ente e dalle fonti esterne
- degli strumenti di upload necessari per costruire ed alimentare la base della conoscenza e degli strumenti di navigazione e interrogazione per agire all'interno della stessa.

Per quanto espresso, l'attività di progettazione si concentra sullo studio/definizione del SIGC per ogni territorio considerato.

L'obiettivo progettuale non riguarda una singola Unione ma assume una valenza maggiore, quale modello di potenziale replicazione da parte delle Unioni e di singoli Comuni liguri interessati.

In questo modo si ottiene un assetto a *Data Hub* progressivi: le Unioni e i Comuni alimentano la propria Base di Conoscenza, secondo il modello descritto, e contemporaneamente concorrono ad alimentare le Basi di Conoscenza dei livelli superiori (Province, Città metropolitana, Regione).

Un importante contributo per la realizzazione e l'utilizzo dei SIGC e per l'applicazione di un assetto a *Data Hub* progressivi è fornito dalla Regione Liguria attraverso Liguria Digitale. In particolare viene resa disponibile alle Unioni la *server farm/data center* dove possono essere ospitati i data base e le applicazioni,

con tutte le garanzie che ne conseguono in termini di presidio, sicurezza e continuità di funzionamento certificati. Inoltre, in questo modo, è possibile interfacciare direttamente la banca dati del catasto che Liguria Digitale mantiene aggiornata per tutti i Comuni con il sistema a riuso Sigmater e fruire del vasto patrimonio cartografico in dotazione alla Regione.

5. Il progetto per il governo della fiscalità locale

Le basi di conoscenza di ciascun ente non sono solo indispensabili per comprendere e verificare le situazioni ai diversi livelli territoriali, sia in termini di letture sincroniche (stato dell'arte) che diacroniche (nel tempo), ma possono essere finalizzate alla soddisfazione delle esigenze dei Comuni e delle Unioni dei Comuni nell'ambito della gestione delle funzioni comunali. In particolare con la prima Unione nata sul territorio, l'Unione dei Comuni delle Valli Stura, Orba e Leira, sono stati avviati due progetti relativi al governo della fiscalità locale e alla gestione dei servizi sociali che si basano sullo sviluppo del SIGC.

In riferimento al servizio tributi, il progetto è stato sviluppato a partire dalle esigenze espresse dai Comuni rispetto a:

- possibilità di effettuare simulazioni al fine di determinare
 - le tariffe e i relativi coefficienti per ciascuna categoria tariffaria da applicare al fine di ottenere la copertura dei costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti
 - le aliquote e le detrazioni più corrette, che garantiscano all'ente un gettito adeguato alla propria fiscalità
- difficoltà nell'individuare situazioni immobiliari e/o contributive incongruenti per le quali è necessario attivare l'accertamento.

Di fatto è stato verificato che per queste attività i Comuni non sono in grado di operare in modo autonomo ma, ad oggi, dipendono da fornitori e/o consulenti che offrono un servizio esterno attraverso l'estrazione dei dati tributari di interesse dalla banca dati comunale specifica dei tributi ed eventualmente, per l'attività di accertamento, di altre tipologie di dati interni ed esterni ai Comuni. L'ente però ottiene un risultato approssimativo che non permette di predisporre bilanci di previsione e accertamenti affidabili e non consegue una autonomia gestionale, dovendo ricorrere periodicamente ai fornitori esterni. Questo avviene per un insieme di motivi che possono riassumersi in:

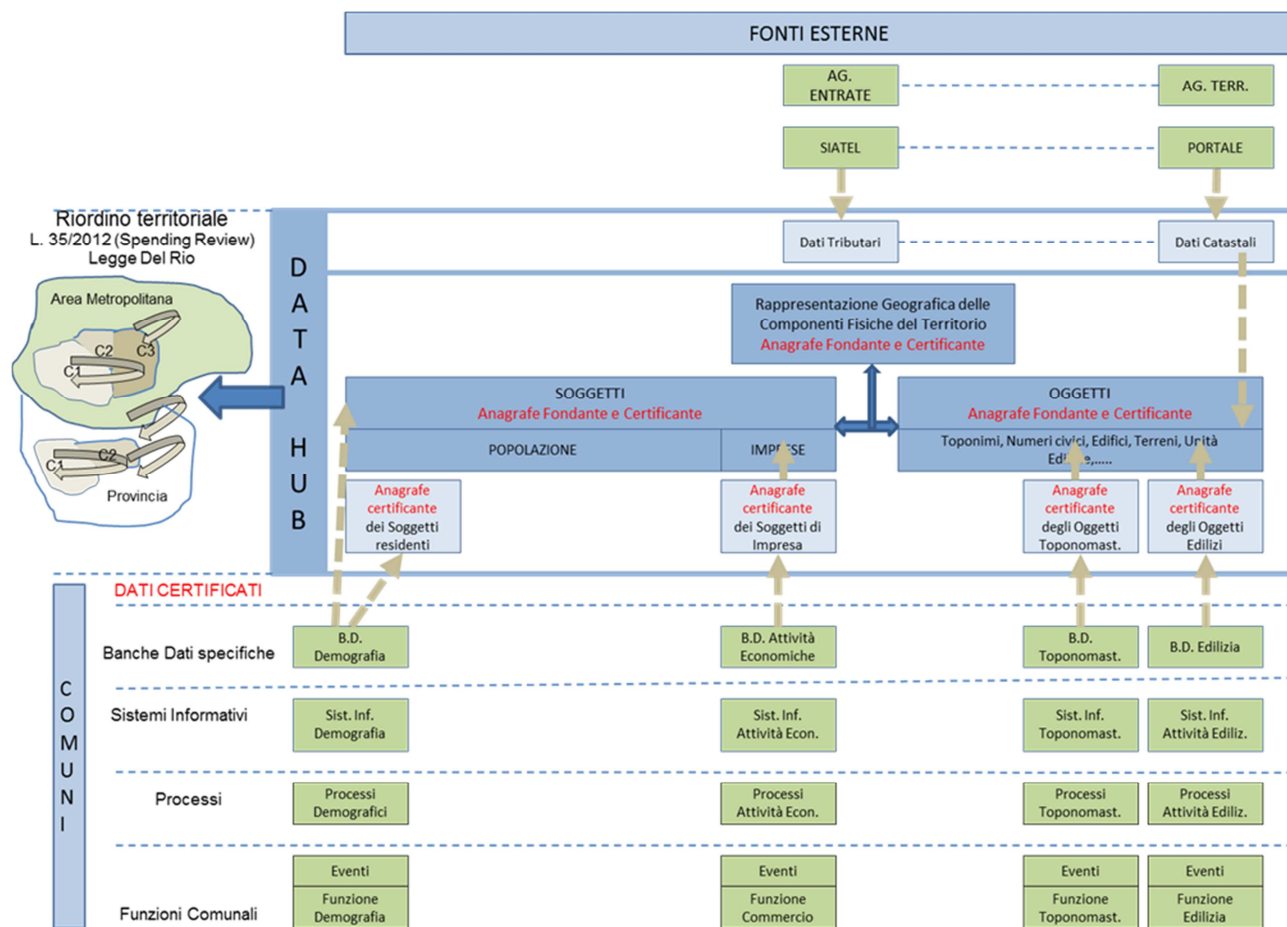
- le banche dati specifiche delle funzioni comunali, necessarie per la simulazione e per l'accertamento, sono abitualmente collegate a software di fornitori diversi e quindi non sono correlate né normalizzate
- alcune banche dati possono non essere disponibili (imprese, immobili, toponomastica) perché non sono informatizzate
- le suddette banche dati non possiedono il dato geografico
- le banche dati esterne non sono fruibili in forma stabile.

Per le motivazioni suddette, l'obiettivo posto è stato quello di definire una soluzione, indipendente dai software in dotazione a ciascun Comune, che fosse *certa*, perché i dati da elaborare derivano da Anagrafi certificanti, e *definitiva*, perché in grado di rendere autonomo l'ente nella gestione. Il tutto per produrre una politica fiscale equa e sostenibile.

Il modello adottato è una specializzazione del SICG riferito alla tematica tributaria. L'applicazione informatica acquisita per risolvere le esigenze rilevate è un simulatore che opera all'interno del modello di dati descritto e che permette di determinare le tariffe TARI in modo semplice, di individuare le aliquote e le detrazioni IMU e TASI adeguate a garantire un gettito fiscale sostenibile per i Comuni e di evidenziare le posizioni contributive incongruenti e di potenziale accertamento.

Al fine di conseguire concretamente l'obiettivo posto, si è reso necessario avviare un insieme di interventi sinergici sul versante tecnologico ed organizzativo. Il rischio è infatti quello di ripercorrere iniziative standard che non producono risultati significativi.

Figura 3 – Schema di funzionamento del SIGC specializzato per il governo della fiscalità locale



Fonte: elaborazione Liguria Ricerche.

Il percorso attuativo ha previsto più fasi, effettuate anche in parallelo, ciascuna compiuta di per sé e con un prodotto ben definito.

- Il *quick assessment* iniziale, centrato su una macrorilevazione dello stato dell'arte riferito agli assetti organizzativi e tecnologici delle funzioni (tributi, demografici, imprese, immobili e toponomastica) e delle banche dati coinvolte nella gestione della fiscalità. La fase consente di misurare la distanza fra lo stato dell'arte e l'idealità. Il prodotto è la macro-programmazione delle attività per conseguire il modello di sistema per il governo della fiscalità locale.
- Il *quick assessment* sui dati, finalizzato a verificare, attraverso l'impiego del simulatore applicato alle banche dati allo stato dell'arte, la qualità dei dati e a stimare le maggiori entrate che l'ente può ottenere. Il prodotto è la programmazione delle attività per la normalizzazione dei dati.
- La normalizzazione dei dati per i quali sono state evidenziate anomalie e incongruenze. Il prodotto è il raggiungimento di una qualità appropriata degli archivi.
- Gli approfondimenti sulla funzione tributi, centrati sulla micro rilevazione dell'attuale assetto organizzativo e tecnologico e dei processi per la gestione della funzione. Il prodotto è la programmazione delle attività per l'attuazione del nuovo modello.
- L'applicazione del nuovo modello per la funzione tributi, comprendente la reingegnerizzazione dei processi, l'organigramma e il mansionario degli addetti.

- Gli ulteriori approfondimenti a completamento, centrati sulle funzioni comunali che producono le anagrafi certificanti (Demografici, Attività economiche, Urbanistica ed Edilizia), fondamentali per conseguire una soluzione certa e definitiva per l'ente. Il prodotto è la programmazione delle attività per l'applicazione del modello di sistema organizzativo e informativo di ogni singola funzione, in ottica certificante.

Il sistema è attualmente installato presso il data center di Liguria Digitale ed entrerà in esercizio definitivo al termine di settembre 2015-

ABSTRACT

The process of territorial reorganization represents a period of deep transformation for the local governments that needs to be tackled through a reorganization involving all the government/administration levels. The management of the functions will take place at different levels and, therefore, it is necessary to adopt a methodological approach of the system, able to establish a network for the local public administration. Regarding the Unions of Municipalities, it is necessary to define how the functions should be managed, not only in relation to the new authority, but also taking into consideration the local context that is in constant evolution. In the meantime, it is necessary to examine in depth the theme of the relationship between the Unions and the other levels of local government, in order to produce data and information that can be useful to all the institutions operating in the territory. Looking at this challenge, it is difficult for the authorities to reorganize the management of the functions, as they do not have organizational structures, information systems and knowledge that can support the process of change. In addition, the Unions of Municipalities in Liguria represent a relatively young administrative reality and if that, on the one hand, may be considered an additional complexity, on the other hand is an opportunity to position themselves on the new frontiers of technology and organization. The objective of the article is to describe the new paradigm and the innovative technological supports currently applied to the Unions of Municipalities in Liguria.