

TEMPI E COSTI PER ADOZIONE BUONA PRATICA

Produzione del documento che descrive i tempi e costi per l'adozione e per la gestione a regime della buona pratica, con evidenza dei fattori che ne determinano la variabilità, con lo scopo anche di definire le differenziazioni possibili di costi e tempi di avvio della soluzione, elaborazione dati e risultati, sulla base della tipologia di ente (grandezza/unione).

Indice generale

1. Le tecnologie adottate dalla soluzione	3
2. I costi organizzativi ed i costi tecnologici da sostenere a regime, per taglio di popolazione ed ente9	
3. La strutturazione di un centro servizi multiente	11

1. Le tecnologie adottate dalla soluzione

La creazione della soluzione tecnologica adottata nel Progetto Riscontro ha da subito avuto quale principio ispiratore, l'adozione delle caratteristiche proprie del software libero e del software open source che notoriamente sono le seguenti:

- Libertà di usare il programma senza impedimenti;
- Libertà di aiutare sé stesso studiando il codice disponibile e modificandolo in base alle proprie esigenze;
- Libertà di distribuire copie del software;
- Libertà di pubblicare una versione modificata del software;
- Libertà di redistribuzione (sta poi al singolo decidere se farlo gratuitamente o se far pagare il prodotto);
- Libertà di consultare il codice sorgente;
- Integrità del codice sorgente dell'autore;
- Nessuna discriminazione verso singoli o gruppi di persone;
- Nessuna discriminazione verso i settori di applicazione;
- La licenza deve essere distribuibile;
- La licenza non può essere specifica per un prodotto;
- La licenza non può contaminare altri software;
- La licenza deve essere tecnologicamente neutrale.

Tutti questi principi rilevanti sono stati osservati con lo scopo di creare una applicazione flessibile, assai semplice da mantenere e “leggere”, così che ogni ente potesse diventare idealmente autonomo della gestione del dato e nella integrazione della base dati con sistemi terzi (gestionali, portali web, chioschi, ecc.)

La scelta delle soluzioni tecnologiche da adottare doveva perciò partire da alcuni elementi di base:

- soluzioni conosciute e diffuse, anche su base internazionale;
- linguaggi di scripting, più agili da comprendere e mantenere

- RDBMS in grado di gestire importanti volumi di dati e con tool appositi di manutenzione e monitoring.

Lo stack tecnologico doveva perciò partire dal presupposto di usare sistemi di loading, in grado di elaborare enormi basi informative e testuali e poterle caricare in modo bulk su un database per la successiva elaborazione.

Base del ragionamento di analisi è stata ovviamente l'adozione di sistemi operativi open, quale è Linux, sul quale è stato costruito l'intero sistema applicativo.

IL SISTEMA ETL

Per le attività di caricamento dati, anche alla luce della necessità di dover analizzare importanti file testuali, si è adottato il linguaggio nativo di Linux, BASH, il quale ha già molti tool di grande performance per l'analisi dei testi.

Tecnicamente *bash* è un clone evoluto della shell standard di Unix (*/bin/sh.*), ovvero di un interprete di comandi che permette all'utente di comunicare col Sistema Operativo attraverso una serie di funzioni predefinite, o di eseguire programmie script.

Oltre a questo, essa mette a disposizione un semplice linguaggio di scripting nativo che permette di svolgere compiti più complessi, non solo raccogliendo in uno script una serie di comandi, ma anche utilizzando variabili, funzioni e strutture di controllo di flusso.

Tutti gli script di caricamento del sistema Semplifisco iniziale sul database, sono sviluppati con BASH.

Questa parte del sistema permette perciò di riconoscere i file da caricare, elaborarli nel formato richiesto dal database e caricarli all'interno del db stesso utilizzando i processi bulk di postgres, che sono assai performanti.

In questo modo si è peraltro osservato il principio DRY del software, cercando di utilizzare al meglio ciò che è già stato testato nativamente dagli sviluppatori delle soluzioni adottate.

RDBMS

In un sistema di analisi dati è di importanza vitale la scelta di un RDBMS performante e testato, con libertà di uso delle sue feature.

La scelta della base dati è ricaduta su PostgreSQL, un database relazionale che amplia il modello tradizionale includendo approcci orientati agli oggetti e che peraltro contiene anche features importanti sul livello geografico grazie a PostGIS.

Postgres è un sistema impiegato infatti a livello mondiale in sistemi di analisi estremamente articolati e stratificati ed ha alle proprie spalle oltre 30 anni di sviluppo.

La flessibilità di PostgreSQL non è solo evidente in termini di funzionalità, espandibilità e personalizzazione: il database offre buon gioco anche per l'integrazione con tutti i software di analisi oggi sul mercato e permette perciò con poche azioni, di poter essere impiegato in produzione.

La parte server di PostgreSQL viene installata su Linux, così l'utente può interagire con la base dati da applicazione, oppure impiegando i tool messi a disposizione dalla comunità di progetto o da JasperSoft.

SOLUZIONE BUSINESS INTELLIGENCE

Una delle scelte più complesse per dare risposta ai requisiti del progetto era quella di individuare una soluzione applicativa standard, conosciuta a livello internazionale, che disponesse di tool agili in grado di dare all'ente l'autonomia nella creazione di nuove analisi.

Chiaramente, dovendo essere una soluzione a basso costo, ci si è concentrati nello sviluppo più sulla parte di analisi dati che sulla parte di restituzione applicativa, affidandosi per quest'ultima a soluzioni esistenti che permettessero di poter visualizzare i report, scaricarli e modificarli se del caso.

Nel panorama internazionale esiste una sola soluzione che ha queste caratteristiche e che permette l'impiego dell'applicazione senza acquisire una licenza ed è JasperServer della JasperSoft.

JasperServer è un framework che consente di costruire applicazioni Web, grazie ai strumenti quali JasperReports e JasperAnalysis, implementando sistemi OLAP, per svolgere task analitici di analisi.

JasperReports permette pertanto di programmare, generare report, gestire risorse dati, ruoli dei soggetti, autorizzazioni e permessi, tutto all'interno della soluzione stessa. In aggiunta a ciò, offre una interfaccia web-based che permette di gestire i report stessi e le risorse ad esso collegate.

La possibilità offerta da JasperStudio di poter creare ed editare report permette di ridurre drasticamente i costi di sviluppo, là dove un soggetto abbia competenze di base in ambito SQL e di PostgreSQL, aspetto centrale per progetti che puntano, come questo, a massimizzare il risultato minimizzando il costo.

Jasper peraltro permette di poter analizzare dati in vari formati quali:

- un JRXML file (see the JRXML section)
- un data source (JNDI or JDBC)
- una query

- un data types (see the Data type section)
- JAR files di JasperReports scriptlets
- resource bundles per la localizzazione ed internalizzazione
- Subreports
- data source come JDBC, JNDI e Bean.

Inoltre il sistema è stato scelto perché consente, all'interno di un JRXML file, di contenere query ed analisi, che possono essere facilmente verificate in lettura del file nativo.

L'insieme dunque di queste tecnologie ha consentito di raggiungere risultati importanti in termini di performance, garantendo la disponibilità di una soluzione aperta, caratterizzata da stack tecnologico fortemente manutenibile e liberamente scaricabile.

SISTEMA CARTOGRAFICO

Il sistema Riscontro utilizza quale soluzione cartografica il programma Tolomeo. Questo nasce in risposta ad una esigenza interna del Sistema Informativo Territoriale del Comune di Prato per fornire applicazioni WebGIS ai propri utenti. Uno strumento che consentisse loro la visualizzazione e la consultazione della cartografia del Comune, ricercare vie e civici, selezionare oggetti e poterli modificare (editing), interrogare oggetti specifici per conoscerne gli attributi ed eventualmente elaborare delle statistiche.

Ogni categoria di utente aveva specifiche esigenze: la Pubblica Istruzione elaborare lo stradario delle scuole e realizzare la leva scolastica, la Polizia Municipale monitorare i sinistri stradali, l'Urbanistica consultare il Regolamento Urbanistico, etc. Tutte queste applicazioni diverse tra loro hanno però funzionalità comuni: visualizzare una mappa, spostarsi, poter fare lo zoom, accendere e spegnere i layer che compongono la mappa, selezionare oggetti.

Il Comune di Prato ha quindi cercato di creare una parte (poi chiamata Tolomeo) che fosse la base comune a tutte le applicazioni, per poi sviluppare e differenziare solo le parti che effettivamente lo richiedono.

Tolomeo è quindi non un'applicazione finita, di uso generale, ma piuttosto un framework di sviluppo che consente di sviluppare facilmente applicazioni e ne semplifica la manutenzione e l'evoluzione.

Il risultato è la riduzione drastica della complessità del sistema ed un incremento notevole dell'efficienza di sviluppo.

Nella progettazione ed implementazione di Tolomeo si è cercato di perseguire i seguenti obiettivi:

PROGETTO RISCONTRO – TEMPI E COSTI PER ADOZIONE BUONA PRATICA

- centralizzazione delle funzioni comuni per ottimizzazione efficienza sviluppo e riduzione oneri per la manutenzione. Potendosi concentrare su un componente utilizzato in molti contesti, questo è stato arricchito nel tempo di molte funzionalità sviluppate per un particolare servizio ma che poi sono a disposizione anche di tutti gli altri
- massimizzazione del riuso di soluzioni OpenSource disponibili. Le soluzioni disponibili oggi anche in modalità OpenSource sono di elevatissima qualità, ed è fondamentale per un progetto come il nostro poter cogliere queste sinergie
- netta separazione delle componenti che richiedono allo sviluppatore competenze WebGIS da quelle che richiedono solo competenze di sviluppo Web. Non sono più necessarie competenze WebGIS per lo sviluppo (la complessità di questi aspetti è quasi interamente wrappata all'interno dell'ambiente); ogni sviluppatore o ditta in grado di fare pagine HTML è in grado di utilizzare le funzionalità messe a disposizione
- modularizzazione per consentire diverse combinazioni di funzionalità ed aspetto visivo. Trattandosi di un framework deve avere il massimo della flessibilità e quindi prevedere casi nei quali è presente una legenda, casi nei quali non è presente, casi nei quali è presente su richiesta etc
- integrabilità in applicazioni di terze parti sviluppate in contesti tecnologici diversi. Spesso c'è la necessità di aggiungere semplici funzionalità cartografiche ad applicazioni di terze parti che non prevedono cartografia (come per esempio mostrare un civico su una mappa), il framework deve consentirlo senza porre vincoli di tecnologia, layout, posizionamento su particolari server/domini.
- definizione di una API ricca e di alto livello di astrazione sia per la parte Javascript sia per la parte Java/Servlet.

Con l'ambiente a regime ed i dati correttamente strutturati i tempi di sviluppo delle applicazioni "tipo" vanno da 1 giorno per le più semplici a 10 giorni per le più complesse.

Tolomeo è attualmente utilizzato all'interno del Comune di Prato in oltre 40 applicazioni; di queste circa 2/3 sono sviluppate interamente nell'ambiente, nelle restanti Tolomeo fornisce gli strumenti cartografici ad applicazioni sviluppate indipendentemente, a volte in tutt'altra tecnologia.

Tolomeo è in riuso alla provincia di Firenze, nel progetto CERCO (Province di Firenze, Prato, Pistoia, Comuni della provincia di Prato, Circondario empoiese Val d'Elsa), è riutilizzato nel progetto nazionale FED-FIS del bando Elisa2. È interamente basato su programmi OpenSource, di seguito i principali:

- MapServer o GeoServer (generatori di mappe, Tolomeo li supporta entrambi e può in aggiunta visualizzare qualsiasi cosa sia in grado di visualizzare OpenLayers)
- OpenLayers (componente JavaScript che consente la visualizzazione di mappe ricevute da un lungo elenco di possibili tipologie di MapServer. Dispone di una ottima API di programmazione e di una attiva comunità di sviluppo)
- ExtJS (libreria JavaScript che consente di gestire finestre, menù e componenti GUI, gestione di eventi)
- GeoTools (Libreria Java che consente l'accesso ai dati spaziali in maniera generalizzata e geoprocessing)

L'integrazione e le funzionalità aggiuntive rispetto ai pacchetti sopra elencati sono state realizzate da parte del Comune di Prato utilizzando:

- JavaScript
- Java/Servlet

La soluzione è installata presso il nostro ente utilizzando:

- Apache
- Tomcat
- Oracle/PostGIS

Il Sistema viene impiegato da Semplifisco per la restituzione in mappa dei dati catastali e di alcuni casi di evasione fiscale.

2. I costi organizzativi ed i costi tecnologici da sostenere a regime, per taglio di popolazione ed ente

L'insieme delle tecnologie indicate al capitolo 1 ha consentito di raggiungere risultati importanti in termini di performance, garantendo la disponibilità di una soluzione aperta, caratterizzata da stack tecnologico fortemente manutenibile e liberamente scaricabile.

Il mix di queste caratteristiche ha permesso peraltro di poter ottimizzare i costi da sostenere a regime e che potremmo sintetizzare negli elementi indicati in tabella.

Tab. 1: Riuso della soluzione – costi software

Centro costo	Possibile impatto economico		
	<i>Ente sotto i 15.000 abitanti</i>	<i>Ente 15.000-90.000</i>	<i>Ente sopra i 90.000</i>
Server Linux	Licenza gratuita. Costo Server Euro 1.000	Licenza gratuita. Costo Server Euro 2.000	Licenza gratuita. Costo Server Euro 4.000
RDBMS	Licenza gratuita.	Licenza gratuita.	Licenza gratuita.
Sistema BI	Licenza gratuita.	Licenza gratuita.	Licenza gratuita.
Aggiornamenti o sw	Licenza gratuita.	Licenza gratuita.	Licenza gratuita.
Eventuale servizio di assistenza sul sw annuale	Euro 2.500,00	Euro 3.500,00	Euro 6.000,00

I costi che devono essere sopportati dall'Ente sono in realtà più interni che esterni, dovendo l'ente dotarsi di figure che siano in grado di sviluppare query di indagine o reportistica ad hoc.

L'Ente dovrebbe pertanto disporre al proprio interno di:

- Figure sistemiche in grado di mantenere l'applicazione (se non si affida un servizio esterno)
- Figure che conoscano l'SQL standard per effettuare query di indagine sul sistema e conoscere la banca dati

- Figure che vengano formate all'impiego di JasperServer e JasperStudio, attraverso un corso di formazione di 4 gg complessivi.

Sotto il profilo dei tempi, mediamente è riscontrabile la seguente tempistica di avvio della soluzione

Tab. 2: Riuso della soluzione – tempo avvio

Centro costo	Possibile impatto economico		
	<i>Ente sotto i 15.000 abitanti</i>	<i>Ente 15.000-90.000</i>	<i>Ente sopra i 90.000</i>
Installazione Server	1 g	1,5 g	2 gg
Installazione applicazioni	1 g	1g	1g
Reperimento basi dati	2 g	4 g	5 g
Caricamento basi dati	1 g	1,5 g	2 gg
Formazione all'uso	2 g	4 g	5 g
Aggiornamento basi dati	1 g	1 g	1 g

Da questi sintetici elementi si comprende come il sistema Semplifisco sia a tutti gli effetti una piattaforma a basso costo di riuso e di gestione e che si preoccupa di dare all'Ente la maggior autonomia possibile per svolgere le attività istituzionali che competono agli uffici.

3. La strutturazione di un centro servizi multiente

Al fine di avviare centri servizi per gli enti locali basati sulla soluzione del Progetto Riscontro, bisogna provvedere alla realizzazione di strutture di servizio sovra-comunali che avviino e sostengano i servizi tributari e di riscossione richiesti a livello locale, garantendo alle Amministrazioni partecipanti l'erogazione e la gestione di tali servizi, il continuo miglioramento delle performance e dei livelli di servizio, le risorse umane e tecnologiche necessarie.

Un centro Servizi di questa natura dovrebbe:

- garantire un supporto tecnologico, organizzativo e gestionale agli enti di piccole e medie dimensioni al fine di consentire loro una operatività ed economie di scala paragonabili a quelle degli enti di medie e grandi dimensioni;
- assicurare la disponibilità di servizi adeguati nel campo tributario e della riscossione;
- operare in affiancamento continuo con le Amministrazioni locali, interpretandone le esigenze e focalizzandosi sui fabbisogni del sistema locale di riferimento;
- Condividere e implementare un programma comune di aggiornamento costante.

Notoriamente, sono oltre il 95%, in Italia, i piccoli-medi Comuni la cui consistenza demografica si colloca sotto la soglia dei 30.000 abitanti, di cui circa il 72% quelli sotto i 5000 abitanti (piccoli Comuni). Le piccole realtà comunali, soprattutto in materia di analisi dei dati, presentano enormi carenze infrastrutturali e di conoscenza, a causa di :

- carenza di professionalità e competenze (per quantità e qualità);
- alto grado di complessità nella gestione dei dati e delle applicazioni;
- carenza di adeguate infrastrutture tecnologiche e risorse economiche (pubbliche e private) per sostenere l'innovazione e l'aggiornamento;
- impossibilità di ottenere economie di scala nella realizzazione dei processi innovativi.

Il problema principale nelle piccole realtà risiede spesso nella improduttività della spesa, poiché a fronte degli investimenti, spesso i risultati non sono mai posseduti e sfruttati dal personale comunale, con la conseguenza che gran parte dei software venduti ai piccoli Comuni è usato esclusivamente per limitati compiti gestionali.

Un centro servizi locale dovrebbe invece avere la funzione di erogare assistenza nel campo software e di assistere gli enti nel campo dei servizi tributari.

Per tale ragione, il Centro Servizi dovrebbe sostenere i piccoli Comuni nelle iniziative volte a erogare servizi tributari e di riscossione in forma aggregata, prevedendo quanto segue:

- opportuna organizzazione della “domanda” di servizi di natura tributaria;
- gestione di attività, di strumenti e di funzioni operative destinate alla realizzazione di interventi condivisi;
- raccolta dei dati e delle esigenze di analisi;
- disponibilità di sistemi di misurazione e reporting condivisi a livello locale e nazionale;
- promozione della cooperazione tra enti del territorio;
- miglioramento dei servizi offerti in termini quantitativi e qualitativi, etc.
- favorire il contenimento della spesa, attraverso una più efficace gestione delle risorse informative e delle tecnologie ad esse connesse, prevedendo:
- promozione del riuso di soluzioni già realizzate su territorio nazionale seppur da adeguare opportunamente ad ogni specifico contesto organizzativo;
- progressivo affrancamento del piccolo Comune dalla dipendenza dei fornitori.
- Erogazione di servizi in materia di riscossione
- centralizzazione degli sportelli e delle attività di back office
- garantire la formazione ed aggiornamento ai funzionari.
- Gestione di gare ed appalti

Il Centro Servizi deve quindi presentarsi come soluzione credibile a problemi realmente avvertiti garantendo riferimenti e interlocutori certi e “raggiungibili” su ciascun problema.

La soluzione deve fare i conti con l’effettiva disponibilità delle risorse necessarie, come, ad esempio, capacità professionali da un lato e risorse infrastrutturali dall’altro.

Aspetto qualificante, nella creazione dei Centri, sarebbe il coinvolgimento di Enti locali medio-grandi. Questo auspicio deriva dal fatto che molte delle condizioni di debolezza organizzativa e di scarsità di risorse destinabili all’innovazione sono condivise anche da Enti locali di dimensione più ampia, e che il coinvolgimento di Enti più grandi può dare maggiore solidità ai processi di raggruppamento tra amministrazioni che sono alla base di questa linea di azione.

Un effettivo processo di modernizzazione della pubblica amministrazione locale impone inoltre il rafforzamento dei processi di cooperazione istituzionale tra Regione, Aree Metropolitane e Comuni, al fine di evitare duplicazioni e rendere sostenibili nel tempo e coerenti le strategie di associazionismo comunale e gli investimenti effettuati.

Il Centro Servizi dovrebbe essere pertanto promosso, creato, gestito ed economicamente sostenuto dagli stessi Comuni utenti, cercando di poter avere una dimensione anche di area vasta, per ottenere quelle economie di scala che ne sostengono la sostenibilità.

La scelta della soluzione associativa deve partire dall'analisi di parametri particolarmente rappresentativi delle caratteristiche che il Centro deve avere, da valutare in relazione al contesto di riferimento, ovvero:

1. Economicità di gestione e costituzione
2. Stabilità della struttura
3. Flessibilità gestionale
4. bacino tributario di riferimento

Uno dei principali obiettivi del Centro è l'erogazione di servizi tributari e di riscossione, garantendo la riduzione dei costi di ogni singolo comune relativamente ai servizi erogati, attraverso la condivisione di risorse Comuni e lo sviluppo di economie di scala come effetto dell'incremento dei volumi, della razionalizzazione della domanda e della condivisione e riorganizzazione delle competenze.

Per tali esigenze, la creazione di un Centro non può prescindere da considerare elementi quali:

- il bacino tributario di riferimento
- i costi oggi sostenuti per le attività di appalto e la gestione dei servizi interni ed esternalizzati
- le applicazioni condivise e le modalità di interazione tra gli enti
- i tempi e i costi del processo di associazione: dalla progettazione e la costituzione all'avvio della forma associativa
- l'esistenza di fonti di finanziamento pubblico e benefici di natura fiscale per la costituzione e la gestione del Centro Servizi

Le Regioni dovrebbero rivestire il ruolo di promotori e facilitatori del processo di costituzione del Centro. L'interazione tra la Regione e quest'ultimo è fondamentale soprattutto nel processo di associazione e nella fase di avviamento.

Gestire le attività a livello regionale garantisce omogeneità territoriale a livello tecnologico, organizzativo e gestionale, assicura l'integrazione del Centro in un più ampio contesto di iniziative progettuali per lo sviluppo della attività tributarie e facilita meccanismi virtuosi di riuso delle

soluzioni progettuali e razionalizzazione delle risorse finanziarie disponibili anche salvaguardando investimenti progettuali e finanziari già fatti.

Il processo inoltre è reso sostenibile anche sul piano istituzionale e finanziario in quanto la Regione può adottare atti normativi idonei ad assicurare sostenibilità finanziaria e il corretto funzionamento dei processi, di strutture così fatte.

Peraltro, in alcune realtà molto avanzate, la decisione di accentrare a livello regionale anche l'attuazione e il coordinamento delle iniziative di sviluppo del Centro può essere percorsa nel caso in cui vi sia una forte capacità di governance a livello tributario.

Esistendo già in alcuni contesti regionali, strutture di Centro Servizi coordinate con l'Ente Regione, potrà accadere che, una volta avviato il Centro, sia necessario che la Regione assuma il ruolo di monitoraggio dell'operato del Centro.

Il Centro infatti dovrà fornire reporting continui sul livello di servizi erogati. In questo modo la Regione potrà avere una visione di insieme dell'operato, valutarne la solidità e prevedere interventi progettuali e/o normativi a supporto o a integrazione delle attività del Centro.

Soggetti di natura diversa possono promuovere e supportare la costituzione del Centro, con il coinvolgimento della Regione come facilitatore, ovvero:

- Aree metropolitane
- Unione di Comuni già esistenti
- Enti di dimensioni medio-grandi che già operano con servizi riconducibili a quelli previsti dal Centro

Il Centro Servizi, nel garantire agli enti le risorse, le competenze e le tecnologie necessarie per la gestione dei servizi tributari, deve prevedere la massima semplificazione dei rapporti contrattuali e amministrativi tra i soggetti coinvolti anche al fine di creare sinergie e integrazione. Con ciò si intende anche una medesima piattaforma per le gare di appalto e l'erogazione dei servizi di assistenza esterna.

In tal senso è fondamentale che il Centro definisca in maniera dettagliata e già in fase di costituzione, tutti i servizi che verranno erogati, distinguendo i servizi base da erogare a tutti i Comuni associati, così come i servizi erogati a valle di richieste specifiche da parte dei soggetti interessati.

La definizione dettagliata dei servizi ha l'obiettivo di ridurre il più possibile eventuali problemi di natura contrattuale e amministrativa tra i soggetti coinvolti, di semplificare la procedura di erogazione dei servizi stessi, nonché di pianificare e garantire la sostenibilità economica del Centro.

Risulta chiaro che alla base di ciò vi deve essere un accordo tra Centro Servizi ed Enti che stabilisca il modo con cui i Comuni stessi garantiscono l' "acquisizione" di un pacchetto minimo di servizi base, che potrebbe appunto essere il sistema Riscontro.

A questo potrà essere collegato un "contratto" di secondo livello, sempre in fase di sottoscrizione dello statuto del Centro, in cui i Comuni danno il consenso per l'acquisto di eventuali servizi in un prossimo futuro, stabiliti secondo una forma contrattuale standard e condivisa.

Ruolo determinante nell'ottimizzazione funzionale è giocato dai Comuni stessi facenti parte del Centro che hanno il dovere di collaborare per mettere il Centro nelle condizioni migliori di operare.

Questo significa in particolare per gli enti collaborare a:

- Definire le analisi occorrenti
- stabilire le priorità di azione e di emissione degli atti
- definire le modalità di accertamento
- definire le modalità di riscossione coattiva dell'entrata.

In particolare durante la fase costitutiva, i Comuni devono collaborare evidenziando i punti di forza e di debolezza dei servizi presenti sul territorio al fine di definire la composizione di un Portafoglio Servizi adatto a migliorare la situazione in atto. Devono inoltre mettere a disposizione infrastrutture e personale per l'implementazione dei servizi assumendosi gli obblighi rispetto agli oneri organizzativi e finanziari e impegnandosi ad attuare le azioni previste nei programmi sottoscritti.

Sarebbe dunque auspicabile che il Centro predisponesse periodicamente una reportistica per i Comuni aderenti, contenente il rating e il confronto tra il livello di servizi ricevuti e i prezzi pagati e i prezzi medi del settore.

Interazione con il mercato

La necessità di ricorrere al mercato può derivare da un'esigenza funzionale all'erogazione di un determinato servizio in capo al Centro, o da una esigenza specifica degli enti consociati che utilizzano le competenze del Centro in termini di accesso al mercato in materia tributaria e di riscossione.

Alcune aree degli Enti Territoriali destinate agli acquisti non hanno le competenze e le capacità richieste per indirizzare e monitorare la fornitura di beni e servizi e aumentano così il rischio di alimentare una più forte e stabile dipendenza dal fornitore.

In tale contesto, il Centro deve presentarsi come un soggetto strumentale alle esigenze dei Comuni consociati assumendo la completa responsabilità di integrare e gestire la domanda verso diversi beni, servizi e fornitori di servizi tributari.

Quanto alle decisioni attinenti alle esternalizzazioni di funzioni in capo al Centro, queste devono partire da un'analisi strategica del portafoglio servizi e dal relativo impatto organizzativo.

In particolare valutando se i servizi di supporto devono essere solo applicativi od anche di gestione.

Il Centro deve evidenziare le attività/servizi a basso interesse strategico o attività sulle quali l'affidamento all'esterno presenta un consistente vantaggio di costo o di valore aggiunto per l'utente finale.

Per una gestione integrata e efficiente è possibile prevedere anche il trasferimento in capo al Centro di Contratti già in essere con determinati fornitori di software e servizi tributari, stipulati dai Comuni associati, che il Centro provvederà a gestire ed eventualmente ad ampliare per il raggiungimento di vantaggi di costo. In questo modo, trasferendo la titolarità del contratto al Centro, si genera anche un aumento di potere contrattuale verso i fornitori stessi.

Un potenziale incentivo alla gestione coordinata e/o associata dei servizi per i piccoli Comuni, potrebbe derivare oltre che dal raggiungimento di maggiori economie di scala, anche dalla possibilità di beneficiare di offerte di mercato calibrate sulle esigenze e sulla domanda del singolo comune correlate per esempio al numero di transazioni effettivamente sostenute o al numero di abitanti del singolo comune.

È necessario sottolineare che le decisioni di esternalizzazione devono garantire il raggiungimento degli seguenti obiettivi:

- ottimizzare le risorse umane ed economiche;
- ridurre sostanzialmente i costi di produzione dei servizi;
- minimizzare i tempi di erogazione dei servizi e massimizzare i livelli di servizio.
- Accrescere la percentuale di accertamento e di riscossione.
- Migliorare il rapporto con l'utenza finale

E' evidente che l'attività di fornitura richiede, da parte del Centro, un forte presidio:

- degli aspetti di natura amministrativa quali gestione delle gare, degli aspetti contrattuali, del piano economico e finanziario. Questa fase può risultare determinante per il buon funzionamento del Centro che deve cercare di rendere più veloci e semplici possibili le procedure previste e obbligate di bandi di gare;
- degli aspetti gestionali e organizzativi volti a creare sinergie e integrazione delle strutture interne;
- Dei raffronto tra prezzi e servizi presenti sul mercato;

- dell'analisi applicativa e funzionale delle soluzioni;
- dell'integrazione tra applicazioni e funzioni sul territorio;
- dei basamenti informativi rilasciati dal fornitore.

Una delle maggiori difficoltà da gestire è la definizione dei requisiti di performance adeguati per i servizi tributari erogati dai fornitori al Centro, in quanto la qualità del servizio, per la sua stessa natura, è difficilmente valutabile in termini oggettivi.

A tal proposito è di fondamentale importanza definire in maniera dettagliata, in fase contrattuale con i fornitori, le modalità operative con cui la fornitura deve essere realizzata e i livelli di servizio desiderati, prevedendo un sistema di indicatori di performance e un sistema di reporting degli stessi preciso e puntuale.

Tramite questo sistema il Centro Servizi dovrà monitorare e valutare l'operato del fornitore, aggiornando il rating dello stesso al fine di tenerne conto in fase di successive contrattazioni e garantire nel tempo elevati standard di qualità agli utenti finali.

I servizi erogabili

Quali possono essere dunque i servizi erogabili dal Centro. Occorre anzitutto fare un censimento al livello locale della tipologia di servizi tributari offerti dai Comuni ai cittadini e alle imprese, evidenziandone la qualità di erogazione, le specifiche e i desiderata in termini di servizi e il grado di informatizzazione. In seconda battuta andranno individuati i servizi interni che sono richiesti per il funzionamento della macchina comunale delle entrate.

Poiché ogni comune potrebbe possedere un sistema di Back Office eterogeneo rispetto a quello degli altri Comuni aderenti al Centro (in termini di architettura, di piattaforma tecnologica, di fornitore, di distribuzione nei progetti, ecc..) si rende necessaria una collaborazione stretta tra i vari soggetti coinvolti, specialmente nella fase iniziale di concertazione tra i soggetti promotori, per delineare uno scenario che preveda la realizzazione graduale e possibilmente modulare di un sistema integrato che abbia il minimo impatto sugli investimenti preesistenti e la massima efficacia in termini di obiettivi prefissati. Parallelamente è opportuno che i Comuni associati condividano un percorso di riorganizzazione dei propri processi di backoffice in modo da semplificare future integrazioni e/o riuso di soluzioni

Quanto ai servizi gestionali è possibile prevedere l'erogazione di servizi di management/project, di formazione, di consulenza tributaria, a supporto amministrativo e gestionale.

Con queste considerazioni è possibile delineare i servizi erogati dal Centro, includendo anche tutte le attività/servizi gestionali e infrastrutturali propri del Centro stesso.

Il rischio più elevato a cui si va incontro in una gestione comune di un servizio è sicuramente la sua complessità strutturale data dalla eterogeneità della infrastruttura tecnologica e dei processi organizzativi in essere, dalla specificità dei requisiti progettuali da implementare per le diverse realtà amministrative, dal livello di disponibilità attuale o potenziale delle competenze necessarie, dai costi e dai tempi necessari a gestire il passaggio da una gestione separata ed autonoma di determinate funzioni/attività da parte dei singoli Comuni ad una gestione coordinata o unitaria.

A titolo esemplificativo basti pensare alla complessità che si potrebbe generare in un processo di integrazione della sola contabilità o gestione tributaria, tra i diversi sistemi informativi adottati nelle varie realtà territoriali. Per questo motivo, così come peraltro è pensato nel sistema Riscontro, andranno presi in considerazione principalmente:

- servizi non ancora gestiti dalle varie entità comunali così da creare valore aggiunto per i vari Comuni i cittadini e le imprese, implementando un'infrastruttura coerente con il territorio e le caratteristiche della domanda ed evitando difficoltà di trasformazione di metodologie ormai radicate sul territorio. Esempio la riscossione coattiva.
- servizi erogati nei vari Comuni tramite il ricorso al mercato, così da accentrare l'indirizzo e la scelta di fornitori migliori per raggiungere la massima efficienza e la realizzazione di economie di scala. Esempio attività di sportello e di data analysis
- servizi disponibili con adeguati livelli di servizio che sono facilmente replicabili ed implementabili nelle realtà circostanti o che sono stati realizzati con la logica del riuso. Esempio gestione degli sportelli fiscali.

Con questi criteri di selezione vengono quindi mappati i potenziali servizi secondo il loro livello di complessità e le priorità così individuate: priorità bassa per i servizi con un'elevata complessità strutturale e priorità alta per i servizi con un ridotta complessità strutturale.

Nella scelta della tipologia di servizio da gestire in maniera accentrata, il Centro deve porre particolare attenzione al miglioramento generato per l'Ente comunale che trarrà vantaggio dalla gestione integrata, sia come singolo cittadino che usufruirà di un servizio con efficiente affidabilità, una garanzia ed un livello qualitativo superiore. E' indispensabile quindi che il Centro valuti la possibilità di erogare un servizio in base alle esigenze e al potenziale bacino di utenti fruitori dello stesso.

Per finire si sottolinea che non è affatto marginale, nella valutazione dei servizi l'aspetto delle competenze che il Centro deve avere al suo interno.

Risulta chiaro che il livello di know how è un elemento indispensabile per la scelta dei servizi, ma deve essere interpretato come fattore di differenziazione.

Pertanto le competenze nel Centro devono avere l'obiettivo di essere continuamente aggiornate e migliorate attraverso processi interni ovvero attraverso acquisizione di competenze esterne.

La carenza di competenze non deve essere interpretata come limitazione nell'erogazione dei servizi ma come una spinta verso l'acquisizione delle stesse per generare un elemento distintivo da offrire ai Comuni consociati e un valore potenziale per tutti i Comuni consociati.

E' dunque centrale, in particolare per la gestione del Progetto Riscontro, avere competenze nel campo de:

- analisi dati e big data
- gestione di sistemi di business intelligence
- conoscenza della normativa tributaria e delle entrate
- conoscenza dei sistemi applicativi delle entrate sul mercato
- conoscenza dei processi di riscossione coattiva
- conoscenza dei principali metodi per effettuare analisi di evasione locale
- conoscenza dei principali metodi per effettuare analisi di evasione erariale

Un aspetto fondamentale da approfondire per una corretta gestione dei servizi erogati dal Centro è relativo alla definizione dei livelli di servizio. E' infatti in capo allo stesso Centro la responsabilità dello sviluppo di servizi così come del miglioramento degli standard dei servizi implementati.

In linea con tale indirizzo il Centro indipendentemente dalle strategie di acquisizione del servizio (interne, esterne, riuso, procedure ad evidenza pubblica) dovrà operare definendo ex ante, per ogni servizio erogato, un Service Level Agreement (SLA) , e un sistema di continuo monitoraggio che permetta la valutazione e la verifica della qualità dei servizi attivati e con quali risultati rispetto ai bisogni e alle attese.

Per questo motivo spetta al Centro definire e sviluppare le **Carte Servizi**. Queste hanno il compito di marcare gli aspetti tecnici, legali e commerciali (comprese le metriche di misurazione) che regolano il rapporto con il Comune nell'erogazione dei servizi. In questo modo ci sarà una condivisione ed una visibilità a livello territoriale fra gli enti consociati e l'erogatore, così da garantire agli utenti determinati livelli di qualità e per sanzionare l'eventuale mancato raggiungimento degli stessi.

Ogni Carta Servizi deve comunque contenere fra le altre almeno le seguenti informazioni:

- Descrizione e obiettivi del Servizio
- Modalità di avvio ed erogazione
- Responsabili del servizio

- Eventuali costi del Servizio
- Funzioni e responsabilità di eventuali fornitori
- Prestazioni e indicatori di risultato
- Periodicità e contenuti della reportistica
- Termine del servizio

Aspetti organizzativi

Il processo di gestione integrata e associata di determinati servizi prevede, oltre alla definizione di un atto formale di natura giuridico-amministrativa, l'individuazione degli aspetti organizzativi idonei a supportare la gestione efficace ed efficiente del portafoglio servizi individuato e lo sviluppo delle infrastrutture e competenze necessarie.

La definizione della struttura organizzativa prende avvio, dunque, a valle dell'analisi e della definizione del Portafoglio Servizi e può assumere diverse configurazioni in relazione alle specificità del territorio, alla forma giuridica associativa prescelta, al portafoglio servizi, al grado di accentramento/decentramento sul territorio dei servizi stessi.

Fermo restando che gli Enti locali possono scegliere discrezionalmente, seppur in linea con la normativa nazionale e comunitaria, gli strumenti di gestione più adatti per la realizzazione e la gestione dei servizi, è indubbio che vi siano alcuni aspetti di carattere organizzativo che dovrebbero indirizzare la costituzione di tutte le strutture dei Centri Servizi.

La struttura organizzativa da adottare dovrebbe quindi prevedere:

- responsabilità e competenze relative alla programmazione e allo sviluppo dei servizi;
- responsabilità e competenze relative all'erogazione delle diverse tipologie di servizi da erogare in campo tributario;
- responsabilità e competenze dirette alla corretta applicazione e monitoraggio dei livelli di servizio raggiunti;
- responsabilità tecniche relative alla conoscenza della norma ed agli sviluppi applicativi.

Per fare questo occorrono capacità di analisi della domanda e degli orientamenti/priorità strategiche in termini di iniziative prioritarie, soluzioni, tecnologie, competenze da sviluppare o recuperare all'esterno. Bisogna altresì saper garantire la corretta e sinergica integrazione di tutti i servizi

erogati all'utente finale, la condivisione delle metriche di misurazione, il raggiungimento dei livelli di servizio definiti e la continua valorizzazione del portafoglio applicativo.

Occorre altresì la capacità di curare le procedure di acquisto di beni e dei servizi, di definire le categorie merceologiche da acquistare, selezione e valutazione dei fornitori e gestione dei rapporti contrattuali con gli stessi (*Service Level Agreement*). La finalità è favorire lo sviluppo di criteri oggettivi ed omogenei per la selezione dei soggetti erogatori e garantire risparmi derivanti da economie di scala.

Infine occorre avere competenze tecnico manageriali atte a presidiare la corretta erogazione dei servizi esistenti e sviluppare nuovi servizi tributari a valore aggiunto.

Le suddette competenze dovrebbero essere raggruppate secondo criteri di omogeneità dei servizi da erogare, prevedendo due distinti approcci, con obiettivi e modelli di gestione complementari, ma sostanzialmente diversi:

A tal proposito è fondamentale che la struttura organizzativa prescelta sia in grado di garantire la massima condivisione delle risorse disponibili, così da far fronte ai bisogni diversificati del bacino di utenza senza dare origine a risorse inutilizzate.

A tal proposito è assolutamente sconsigliato, l'utilizzo di strutture organizzative rigide, caratterizzate da una elevata burocratizzazione delle decisioni e da risorse rigidamente assegnate a determinate funzioni. Meglio strutture agili, magari con personale a comando, che siano in grado di essere flessibili rispetto alla domanda.

IL Centro è un "sistema" che nasce da un progetto, come il Progetto Riscontro, che lo costituisce e lo avvia. Dopo l'avvio inizia la sua vita operativa con l'erogazione dei propri servizi a favore degli Enti aderenti.

Pur focalizzandosi sull'offerta di servizi a valore aggiunto per gli Enti associati, per i cittadini e le imprese, il Centro non deve trascurare il suo equilibrio economico-finanziario, pianificando i flussi di uscita monetaria e predisponendo le relative coperture finanziarie sia nella fase di costituzione/avviamento che nella fase di gestione a regime dell'erogazione dei servizi.