

# La Transizione Digitale nelle Unioni di Comuni: dalla strategia di sviluppo alla gestione della funzione

linee operative, buone pratiche e strumenti

Dicembre 2024

Il presente documento è stato coordinato dall'Area Riordino Istituzionale di Regione Emilia-Romagna (Chiara Mancini, Alberto Scheda, Caterina Brancaleoni, Mara Valdinosi)



Osservatorio delle Unioni della Regione Emilia-Romagna, Settore Coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione, valutazione.



Unità Sviluppo Territoriale e Attrattività (Francesca Altomare, Silvia Ringolfi), in attuazione del Programma Annuale Regionale di Attività ART-ER PAR 2024, scheda A.3



C.O. GRUPPO srl SB (Federico Gusmeroli, Francesca Ravaioli, Andrea Giua, Fabio Amadei), su incarico di ART-ER

Si ringraziano inoltre per la collaborazione e i contributi:  
Stefania Sparaco, Eleonora Verdini, Alessandro Landi, Luca Catti, Stefano Olivucci.

Il presente lavoro non avrebbe potuto vedere la luce senza la collaborazione delle Unioni dell'Emilia-Romagna, che con la loro esperienza ed attività hanno consentito di identificare criticità, soluzioni e priorità operative nella gestione della funzione Transizione Digitale. A loro va il nostro ringraziamento.

Grafica e impaginazione  
Monica Chili, Centro stampa Regione Emilia-Romagna

In copertina  
immagine rielaborata da freepik.com

# Indice

<b>1. COME E PERCHÉ DI QUESTE LINEE OPERATIVE .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Obiettivi.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Metodologia di ricerca e analisi.....</b>	<b>7</b>
1.2.1 Come "leggere" la complessità delle organizzazioni?.....	8
1.2.2 La matrice rete-struttura-attività.....	9
<b>1.3 Principali caratteristiche della Funzione Transizione Digitale .....</b>	<b>10</b>
<b>2. STRATEGIA.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 La denominazione .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Una strategia multilivello: dall'Unione Europea alla Regione Emilia-Romagna .....</b>	<b>15</b>
2.2.1 Governare il digitale.....	15
2.2.2 La strategia digitale italiana .....	16
2.2.3 La strategia regionale .....	17
2.2.4 Strumenti a supporto della transizione digitale.....	18
<b>2.3 Stabilire la rotta: il ruolo dell'Agenda Digitale Locale (ADL) .....</b>	<b>22</b>
2.3.1 Strumenti per l'implementazione della strategia.....	23
2.3.2 Pianificazione, performance, monitoraggio e controllo .....	25
<b>3. RETE.....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 Rapporto con gli amministratori e deleghe politiche .....</b>	<b>28</b>
3.1.1 La delega in Giunta.....	29
3.1.2 Il presidio politico.....	31
<b>3.2 Convenzioni .....</b>	<b>32</b>
<b>3.3 Aspetti economico-finanziari.....</b>	<b>34</b>
<b>4. STRUTTURA .....</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Inquadramento organizzativo .....</b>	<b>39</b>
4.1.1 Configurazioni organizzative.....	39
4.1.2 Il sistema delle responsabilità organizzative .....	43
4.1.3 Il presidio fisico nei Comuni.....	44
<b>4.2 Il RTD (Responsabile per la Transizione Digitale) .....</b>	<b>45</b>
4.2.1 Cosa fa il RTD, e cosa dovrebbe fare? .....	45

4.2.2	Come scegliere il RTD? .....	46
4.2.3	L'Ufficio per la Transizione Digitale .....	48
4.2.4	Quale rapporto tra RTD dell'Unione e dei Comuni?.....	50
4.2.5	Quale rapporto tra RTD e Responsabile Protezione Dati (DPO)? .....	52
<b>4.3</b>	<b>Personale .....</b>	<b>52</b>
4.3.1	Quali competenze?.....	53
4.3.2	Quanti addetti? .....	54
<b>5.</b>	<b>ATTIVITÀ.....</b>	<b>57</b>
<b>5.1</b>	<b>Presidio e gestione delle attività specifiche.....</b>	<b>58</b>
5.1.1	Quali attività?.....	58
5.1.2	Tipologie di attività svolte dalla Funzione Transizione Digitale .....	59
5.1.3	Modalità e modelli di gestione .....	60
	<i>Focus: la sicurezza informatica .....</i>	<i>62</i>
	<i>Focus: dati, sensori e IoT.....</i>	<i>67</i>
	<i>Focus: Intelligenza Artificiale.....</i>	<i>73</i>
5.1.4	Sensibilizzazione/alfabetizzazione digitale.....	76
5.1.5	Formazione interna .....	77
	<i>Focus: il ridisegno dei servizi digitali in ottica "user-centered design" .....</i>	<i>80</i>
<b>5.2</b>	<b>Un obiettivo a tendere: l'armonizzazione dei software .....</b>	<b>81</b>
5.2.1	Perché è importante?.....	81
5.2.2	Quali resistenze all'unificazione dei software? .....	84
<b>5.3</b>	<b>Comunicare con gli utenti.....</b>	<b>87</b>
5.3.1	Solo una questione di immagine? .....	87
5.3.2	Il contenuto .....	88
<b>5.4</b>	<b>Una prima mappatura degli elementi digitali nelle funzioni finanziate dal PRT .....</b>	<b>89</b>
5.4.1	Perché realizzare una mappatura.....	89
5.4.2	Punti di presidio digitale .....	90
<b>5.5</b>	<b>Indicatori interni di performance .....</b>	<b>97</b>
5.5.1	Misurare la performance del Digitale: servizi e obiettivi.....	98
5.5.2	Quali indicatori?.....	98
5.5.3	Indice DESIER: uno strumento per misurare lo sviluppo digitale del territorio .....	102
<b>6.</b>	<b>AFFIDIAMO LE CONCLUSIONI AL DIRETTORE DELL'UNIONE</b>	
	<b>"MONTAGNA, PIANURA E MARE" .....</b>	<b>103</b>
<b>7.</b>	<b>ALLEGATI .....</b>	<b>111</b>
<b>7.1</b>	<b>Unioni oggetto di analisi desk e intervistate.....</b>	<b>111</b>
<b>7.2</b>	<b>Servizi interattivi: definizioni ed elenchi per funzione.....</b>	<b>112</b>

## Guida alla lettura

Le Linee operative sono articolate per schede, corredate da box di approfondimento che contengono prevalentemente la segnalazione di esperienze già attivate dalle Unioni. Sono corredate dai link ai siti da cui sono state tratte le informazioni, oppure a materiali e documentazione utile per permettere di raggiungere agevolmente il materiale citato. Alcune sezioni presentano inoltre degli appositi paragrafi “di prospettiva ed esempio”, in cui vengono descritti possibili interventi e azioni specifiche in merito agli argomenti trattati. Sono infine disponibili collegamenti ipertestuali alle varie parti delle Linee Operative.



Il simbolo riportato a lato evidenzia gli aspetti operativo-gestionali per i quali sono poste domande valutative, elementi di attenzione oppure, infine, focus su particolari aspetti.

Per risolvere l'ambiguità lessicale rispetto ad alcuni termini, sono state operate le seguenti scelte:

- il termine **“funzione”** si riferisce primariamente a un perimetro (pre-)definito di temi e ambiti di presidio: per una maggiore comodità di lettura e trattazione, in queste Linee operative il suo utilizzo ricomprende anche la declinazione organizzativa della funzione stessa, intesa come l'insieme delle unità organizzative (Aree/Settori/ Servizi/Uffici) che svolgono attività e compiti connessi;
- il ruolo apicale all'interno dell'organizzazione chiamato a governare e coordinare le unità organizzative connesse alla Funzione “Transizione Digitale” è indicato nei paragrafi seguenti come **“Responsabile della Funzione”**. Invece, lo specifico profilo incaricato di coordinare la trasformazione digitale dell'Ente (come definito dal Codice dell'Amministrazione Digitale – CAD, articolo 17: “Responsabile per la Transizione Digitale”) è indicato con la sola sigla **“RTD”**. A livello organizzativo, come verrà illustrato, le due figure possono essere ricoperte dalla stessa persona.



# 1. Come e perché di queste Linee Operative

## 1.1 Obiettivi

Le presenti Linee Operative hanno l'obiettivo di offrire spunti per la gestione della Funzione "Transizione Digitale" da parte delle Unioni in Emilia-Romagna. Nel solco tracciato con le ["Linee Guida Operative di gestione e sviluppo armonico"](#) realizzate nel 2021 e i successivi vademecum, la Regione prosegue nel cammino di sostegno e supporto alle Unioni di Comuni in ottica "partecipata".

Attraverso una lettura "a matrice" delle diverse componenti della gestione della Funzione Transizione Digitale, che vede al centro la strategia della funzione e analizza le tre macro-aree di "attenzione" Rete, Struttura e Attività, questo documento intende fornire spunti e indicazioni utili per organizzare una funzione sempre più rilevante nelle Unioni di Comuni. **Organizzare la Funzione Transizione Digitale** in una Unione di Comuni significa operare in maniera intenzionale e razionale (governando quindi sin dalla progettazione meccanismi e dinamiche di funzionamento ed evitando, laddove possibile, di lasciare spazio alla casualità organizzativa) per giungere alla migliore gestione complessiva e, in ultima analisi, erogare il miglior servizio possibile secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità.

**Senza voler identificare un modello vincolante di riferimento, ma rappresentando soluzioni adottate dalle Unioni ed esempi operativi concreti**, le Linee Operative si basano sull'analisi di documenti programmatici e operativi delle Unioni (analisi desk) e soprattutto sulle interviste ai Direttori, Segretari, Responsabili del Funzione Transizione Digitale, RTD e Assessori di un numero significativo di Unioni in Emilia-Romagna, in modo che abbiano il carattere della **"sostenibilità organizzativa e funzionale" necessaria per la loro applicabilità**.

**Infine, si è fatto anche riferimento ai temi emergenti che impatteranno sulla transizione digitale nei prossimi anni con la consapevolezza che saranno dei necessari riferimenti per le scelte che verranno fatte già nel medio periodo.**

Nel documento vengono inoltre illustrate alcune linee di attività necessarie per fronteggiare e condurre in maniera efficace la transizione digitale, evidenziando di volta in volta gli strumenti e le progettualità messi a disposizione da iniziative regionali per fornire supporto tecnico e/o formativo agli Enti Locali.

## 1.2 Metodologia di ricerca e analisi

Per la redazione di queste Linee Operative sono state coinvolte, direttamente o indirettamente, quasi tutte le Unioni di Comuni della Regione Emilia-Romagna (riportate in allegato).

L'analisi delle principali dimensioni organizzative è stata condotta in una prima fase attraverso una **ricognizione del materiale disponibile sui siti internet** (in particolare nella sezione "Amministrazione Trasparente") delle diverse Unioni, **unitamente ai dati in possesso di Regione Emilia-Romagna** (legati in particolare al Programma di Riordino Territoriale - PRT).

In una seconda fase sono state coinvolte, attraverso **specifiche interviste** a Direttori, Segretari, Responsabili del Funzione Transizione Digitale (o responsabili sistemi informativi), RTD (responsabili della Transizione Digitale) e Assessori, poco meno della metà delle Unioni di Comuni presenti in Regione: la rilevazione attraverso interviste si è incentrata in prevalenza su **dimensioni qualitative di analisi legate ai percorsi, alle esperienze e alle "buone pratiche"** introdotte in ambito Transizione Digitale dalle diverse Unioni.

Le informazioni raccolte in queste due fasi di analisi sono state utilizzate per la redazione di box di approfondimento, che riportano modelli, prassi ed esperienze di interesse: questi sono da considerarsi comunque indicativi di una situazione esistente al momento della rilevazione.

### 1.2.1 Come “leggere” la complessità delle organizzazioni?

Una premessa necessaria è che ogni organizzazione è un mondo a sé, costruito su insiemi unici di elementi molto diversi tra loro: sebbene le organizzazioni possano essere lette e studiate secondo interpretazioni teoriche e chiavi di lettura comuni, **non c'è un'organizzazione che sia uguale a un'altra** perché ciascuna adotta nel tempo, più o meno intenzionalmente, scelte e forme peculiari e uniche nella loro combinazione. Quando si affronta un tema ampio come quello dei servizi erogati dagli Enti Locali (che sono molteplici e possiedono caratteristiche molto differenti tra loro per contesto, dimensione, necessità e bisogni, situazioni di partenza, tipologie di utenti), è importante partire da questa premessa.

Provare a comparare le esperienze tra loro o, come in questo caso, individuarne gli aspetti generali e trarne indicazioni utili e operative sono attività che richiedono necessariamente delle scelte, finalizzate a **sistematizzare aspetti e caratteristiche fondamentali e semplificare la complessità organizzativa** – ogni servizio all'interno di un'Unione è diverso dagli altri servizi, e ogni Unione è diversa da un'altra.

Come tutti i servizi degli Enti Locali, anche la funzione Transizione Digitale può essere sviluppata in molte forme differenti: **non è possibile dunque indicare una “one best way”** – cioè un unico modello prescrittivo e sempre valido per ogni Unione. Come ogni approccio metodologico, anche quello proposto in questo lavoro è dunque, inevitabilmente, frutto di una determinata scelta su come leggere una realtà complessa: le Unioni di Comuni rappresentano dei **sistemi organizzativi complessi**. Su questo presupposto è stato identificato uno **schema di lettura e analisi utile a tratteggiare delle Linee Operative per supportare i processi decisionali e gestionali delle Unioni di Comuni in merito a specifiche funzioni**.

Attraverso una sintesi delle principali teorie organizzative in merito, viene proposta una chiave di lettura del corrispondente servizio imperniata su una **“scomposizione della complessità”**. Ciascun **servizio (inteso come la declinazione organizzativa di una funzione)** ha infatti alcune componenti fondamentali, caratterizzate ognuna da una serie di elementi specifici, il cui bilanciamento determina, in ultima analisi, la sua stessa forma stessa:

 <b>RETE</b>	Le relazioni con l'ambiente esterno al servizio e i rapporti (e gli strumenti che li regolano) con i soggetti interni ed esterni all'organizzazione di cui il servizio fa parte
 <b>STRUTTURA</b>	Gli elementi più “visibili” di un servizio, come le risorse sulle quali può contare, l'inquadramento complessivo, le regole di funzionamento
 <b>ATTIVITÀ</b>	I compiti, le pratiche quotidiane e l'operatività concreta di un servizio: si sviluppa attraverso le diverse azioni finalizzate all'erogazione del servizio stesso

### 1.2.2 La matrice rete-struttura-attività

Le tre componenti **rete**, **struttura**, **attività**, complementari e in continua relazione tra loro, concorrono a definire e caratterizzare in generale il servizio: devono ovviamente essere coerenti con un'idea prospettica di base (**strategia**), che influenza e in larga parte determina le caratteristiche delle altre componenti. La matrice rete-struttura-attività può costituire sia una chiave di lettura chiara e comprensibile sia un solido strumento metodologico utile a supportare i decisori, politici e tecnici, nelle scelte legate allo sviluppo – o alla creazione, laddove necessario – di un servizio in Unione. Analizzarne le componenti principali, per poi curarne la congruenza complessiva tra loro e la coerenza con la strategia scelta, è un approccio che permette di affrontare **l'analisi – ma anche l'eventuale progettazione – di qualunque servizio dell'Unione, o di un singolo Comune, in maniera più rapida e intuitiva**<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> Nel tempo, numerosi autori hanno affrontato il tema dei servizi come elemento fondamentale delle organizzazioni, legati in particolare a un'ottica e una prospettiva di gestione strategica. Tra i più rilevanti e significativi ai fini della metodologia adottata, è bene ricordare Richard Normann e il modello della Business Idea (*La gestione strategica dei servizi*, Etas, 1985 e *Le condizioni di sviluppo dell'impresa*, Etas 1979). Questi lavori hanno favorito l'evoluzione del pensiero organizzativo in merito al ruolo delle organizzazioni complesse, che nel settore pubblico ha portato alle teorie legate al New Public Management (tra gli altri, *A Public Management for all Seasons?*, di Hood, su *Public Administration* 69/1991 e *Public Management: The New Zealand Model*, di Boston, Martin, Pallot, e Walsh - Oxford University Press, 1996). Fondamentale è anche la visione generale dell'organizzazione e della complessità dei sistemi organizzativi nelle loro dimensioni principali di struttura, potere, cultura, ambiente e cambiamento organizzativo: su questo aspetto, il principale riferimento bibliografico è *Il fenomeno organizzativo* (Massimo Ferrante e Stefano Zan, NIS, 1994), insieme a *Logiche di azione organizzativa* (Stefano Zan (a cura di), Il Mulino 1994).

## 1.3 Principali caratteristiche della Funzione Transizione Digitale

### Una missione “duale”

La Funzione Transizione Digitale<sup>2</sup> si mostra come **composita e complessa**: è caratterizzata da un insieme eterogeneo di compiti e attività, tenuti insieme da finalità organizzative tendenzialmente convergenti e ambiti di azione accomunati dalla predominanza del ruolo della tecnologia. Semplificando, all'interno dell'organizzazione la Funzione Transizione Digitale svolge un ruolo determinato, che corrisponde a una “missione organizzativa” precisa: **presidiare gli aspetti connessi all'informatica e al digitale**.

La missione della Funzione Transizione Digitale appare dunque “duale” proprio perché ha al suo interno due componenti con **finalità complementari e accomunate dai medesimi obiettivi strategici, ma caratterizzate da elementi diversi**<sup>3</sup>, evidenziati sinteticamente nella tabella seguente:

Componente “Servizi ordinari – Gestione operativa”	Componente “Sviluppo”
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basata su erogazione di servizi</li> <li>• Prevalenza della dimensione “interna”, verso gli addetti dell'Ente/degli Enti</li> <li>• Azione operativa-quotidiana</li> <li>• Attività legate al supporto, alla consulenza e alla manutenzione per ciò che concerne l'uso di dispositivi informatici</li> <li>• Indispensabile per qualunque Ente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basata su progettazione e sviluppo</li> <li>• Prevalenza della dimensione “trasversale/esterna”, verso l'Ente/gli Enti e l'ambiente esterno</li> <li>• Azione strategica (tecnologia come driver di innovazione organizzativa)</li> <li>• Attività legate allo sviluppo di progettualità e servizi digitali intra- ed extra-Unione, rivolti alla cittadinanza e alle comunità locali</li> <li>• Fondamentale per lo sviluppo</li> </ul>
STRATEGIA – TRANSIZIONE DIGITALE	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pervasività della funzione</li> <li>• Trasversalità della funzione</li> <li>• Orientamento strategico – pilastro PNRR</li> <li>• Sviluppo continuativo</li> </ul>	

### Rilevanza e rapporto tra le due componenti

Il rapporto tra queste due componenti può sembrare rilevante solo per un aspetto quasi “filosofico” e dunque senza conseguenze per l'organizzazione: in verità, la **rilevanza che un'organizzazione assegna alle due componenti** – e, in particolare, a quella di “Sviluppo” – determina scelte specifiche soprattutto per quanto riguarda la struttura organizzativa. Molte scelte organizzative discendono da come i singoli contesti territoriali “interpretano” (assegnando significato prima, e priorità e risorse poi) le due componenti che costituiscono, insieme, questa missione “duale”. Le due componenti, infatti, possono avere **una rilevanza e un peso molto differente** sul modo in cui la singola Funzione Transizione Digitale viene sviluppata dalla singola Unione.

Soprattutto nelle Unioni meno consolidate l'attenzione è rivolta maggiormente alla **componente “Servizi ordinari – Gestione operativa”** perché questa ha una finalità indispensabile fin da subito per ogni Ente, cioè garantire il funzionamento degli strumenti informatici a disposizione e lo scambio telematico

<sup>2</sup> Si raccomanda la consultazione della [Guida alla lettura](#).

<sup>3</sup> Questo era evidente soprattutto nella denominazione della funzione nel Programma di Riordino Territoriale 2021-2023, dove era chiamata ICT/Agenda Digitale. Nel PRT 2024-2026 è stata adoperata la dicitura “Transizione Digitale” per sottolineare la pervasività della funzione, come si può leggere anche nella descrizione del percorso di partecipazione e dei gruppi di lavoro che ha supportato l'approvazione del programma stesso.

di informazioni. La **componente "Sviluppo"**, invece, non è strettamente "vitale" perché ha uno sguardo più di studio, supporto e implementazione di *policies* strategiche (e dunque un miglior governo complessivo, della materia e dell'Ente) ed è per certi versi analogo a un settore "Ricerca e Sviluppo" tipico di altre organizzazioni.

**Attenzione: queste due componenti non vanno viste in contrapposizione, ma in piena continuità l'una con l'altra.** Anche se si occupano di due dimensioni differenti, sono entrambe necessarie: lo sviluppo di una Funzione Transizione Digitale non può in ogni caso prescindere da una consolidata attenzione alla dimensione tecnologico-informatica, ma viceversa senza un'adeguata attenzione alla dimensione della transizione digitale (e quindi dello "Sviluppo") la Funzione Transizione Digitale è destinata a restare "sempre un passo indietro" rispetto alle opportunità.

Nella pratica, dunque, all'avvio della gestione associata della funzione la componente "Servizi ordinari – Gestione operativa" è generalmente preponderante, mentre quella "Sviluppo" ha un ruolo più residuale, quando non assente. Il rapporto però tende a modificarsi nel corso del tempo, spesso legandosi alla crescita organizzativa dell'Unione: nelle Unioni consolidate e con ampie dimensioni, le due componenti giungono a un equilibrio e finanche a una maggior rilevanza della componente "Sviluppo".

Pur nella necessaria semplificazione, il grafico mostra l'evoluzione del rapporto tra le due componenti e la sua connessione con il progressivo consolidamento organizzativo dell'Unione.



### Transizione Digitale: crescita operativa e sviluppo strategico

Come si avrà modo di vedere nel corso del testo, la gestione organizzativa, operativa, valutativa e pianificatoria della Transizione Digitale può essere strutturata su più livelli, caratterizzati da un **progressivo aumento di complessità e di integrazione operativa**, che si è voluto rappresentare nel grafico riportato nella pagina seguente.

Pur non essendo concepito come un "modello a tendere", bensì come una **possibile proposta di lettura della propria organizzazione**, lo schema illustra, per le 4 dimensioni (attività, organizzazione, piani e programmi e valutazione), gli elementi e le possibili caratteristiche che la funzione Transizione Digitale può assumere ed è stato **realizzato sulla base delle evidenze emerse dalle interviste con le Unioni coinvolte e della lettura della loro documentazione, oltre che a interpretazioni del gruppo di lavoro.**

Le diverse connotazioni, che evidenziano anche ciò che nel documento costituisce i **“Punti di presidio”** funzionali, non sono necessariamente alternative fra loro, ma vogliono essere **delle possibili chiavi di lettura dello stato di avanzamento del servizio**, verso l'integrazione operativa e strategica per lo sviluppo digitale dell'Unione e del suo territorio.



## 2. Strategia

La "visione" rappresenta un elemento centrale per scegliere quali e quante risorse assegnare alla Funzione Transizione Digitale. Sapere "dove" si vuole arrivare – nel lungo periodo – permette infatti di definire "come" ci si vuole arrivare: **prima ci si dà la meta e poi si sceglie il percorso**.

In questo senso, questa sezione partirà da una scelta fondamentale: quale scopo deve avere la Funzione Transizione Digitale e come presidiare adeguatamente la missione "duale" che, già dal nome, la funzione dovrebbe presidiare?

Un ulteriore elemento di analisi è quello legato al nome da assegnare all'unità organizzativa incaricata delle attività legate alla Transizione Digitale. La **denominazione** della Funzione è un ambito in cui identità e strategia si influenzano e, in parte, si determinano a vicenda.

A seguire verrà analizzata la "missione" della Funzione Transizione Digitale, attraverso gli **obiettivi e le linee strategiche** principali lungo le quali la Funzione si sviluppa e opera, anche attraverso sotto-obiettivi di medio periodo. Per una Funzione così "trasversale", che riguarda tutti gli altri servizi dell'Unione e dei Comuni che ne fanno parte, la definizione dei percorsi per raggiungere gli obiettivi stabiliti è complessa e si deve basare anche su strumenti che – dalla strategia di lungo periodo fino all'operatività di breve periodo – accompagnino l'Unione nello sviluppo di azioni e attività coerenti con gli obiettivi, monitorando i traguardi raggiunti e affrontando gli ostacoli: per questo, in un'apposita sezione vengono trattati i piani e gli altri strumenti utili a presidiare il passaggio dai grandi e impegnativi obiettivi strategici ai piccoli e quotidiani interventi operativi.

### 2.1 La denominazione

Scegliere il nome da assegnare all'unità organizzativa a presidio di una determinata funzione può apparire, a prima vista, molto semplice: solitamente è un'attività che si risolve in fretta, riportando in forma stringata e sintetica i compiti più rilevanti.

In verità, la denominazione di un'unità organizzativa è intimamente connessa alla strategia di lungo periodo, perché discende spesso dalla **concezione che i vertici dell'Unione hanno della funzione** Transizione Digitale. La scelta di una denominazione non delimita soltanto l'estensione delle funzioni attribuite o dei compiti assegnati, **ma costituisce un primo, fondamentale elemento di "identità" di un determinato servizio, del suo indirizzo generale e delle scelte di policy che hanno portato alla sua istituzione**.

Attraverso la denominazione assegnata all'unità organizzativa che si occupa di Transizione Digitale è possibile **dare un'immediata percezione di quale approccio sia stato adottato** su questi temi: come abbiamo visto nella premessa, questo approccio è focalizzato alternativamente – o congiuntamente – su due poli:

- **la gestione delle soluzioni informatiche interne all'Ente** (corrispondente alla componente "Servizi" della missione);

#### Alcuni esempi

- L'**Unione Terre di Pianura** ha scelto la denominazione "*Settore Innovazione tecnologica e SIA*".
- L'**Unione Appennino Reggiano** ha scelto la denominazione "*ICT – Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione*".
- L'**Unione Valli Trebbia e Luretta** ha scelto la denominazione "*ICT e Agenda Digitale*".
- L'**Unione Colline Matildiche** ha scelto la denominazione "*Servizi informatici, telematici e di E-government*".
- L'**Unione Bassa Reggiana** ha scelto la denominazione "*Servizio ICT – Agenda Digitale e Statistica (S.I.A.D.S.)*".

- **l'adozione di policy per la digitalizzazione** delle relazioni tra l'Ente, i cittadini, le imprese e gli Enti del terzo settore che agiscono sul territorio (corrispondente maggiormente alla componente "Sviluppo" della missione).

Da questo punto di vista, è bene scegliere con cura la denominazione delle unità organizzative chiamate ad occuparsi di Transizione Digitale – pur tenendo conto che eventuali integrazioni o modifiche nel corso del tempo possono essere apportate rapidamente.

La coerenza tra la denominazione di un'unità organizzativa e i compiti ad essa assegnati è spesso sottovalutata, ma rappresenta un elemento di chiarezza (soprattutto nelle organizzazioni più estese) anche verso le altre unità organizzative dell'Unione e dei Comuni, che possono *conoscere* con più immediatezza le attività caratteristiche e le zone di presidio dei colleghi che si occupano di Transizione Digitale.

### Come fare per? Metodi e proposte per "alzare lo sguardo"

La distinzione tra ciò che è "dimensione interna" e ciò che è "dimensione esterna" è una delle caratteristiche tipiche, fin dalla sua nascita, del settore ICT. Se però diversi anni fa i confini tra questi due ambiti erano abbastanza netti e definiti, oggi tutto è più labile: diventa vincente proporre invece un approccio non più settoriale, ma **strutturalmente sistemico e realmente integrato**.

Ragionare "un ambito per volta" impedisce di sfruttare appieno il potenziale delle tecnologie, con il rischio di rendere inefficienti i servizi resi all'utenza – o addirittura, nei casi peggiori, ridurne l'accessibilità. Lo stesso concetto di Transizione Digitale si sviluppa su questa **visione integrata**, dove le varie componenti sono affrontate insieme, rafforzandosi e determinandosi a vicenda.

Dunque, come scegliere la denominazione più adatta?



In generale, è bene adottare una denominazione **chiara** rispetto alle funzioni assegnate e alle attività previste, **collegata** a un corrispondente presidio politico o delega in Giunta, **coerente** rispetto alle aspettative strategiche. In un ambito come questo, in costante evoluzione, è consigliabile utilizzare definizioni "comprensibili" ed "attuali", evitando ad esempio "servizi informativi" o il ricorso a termini non più di uso comune come "CED".

Ad esempio, nel caso l'intero perimetro delle attività riconducibili alla funzione sia presidiato da un'unica articolazione organizzativa (la condizione più frequente nelle Unioni di Comuni), alcune delle denominazioni più indicate possono essere:

- *"IT e Sviluppo digitale"*
- *"Servizi digitali e Innovazione"*
- *"Servizi informatici e Transizione digitale"*
- *"Transizione digitale e Data Management"*

## 2.2 Una strategia multilivello: dall'Unione Europea alla Regione Emilia-Romagna

Il digitale è, per definizione, un ambito in rapidissima evoluzione: tecnologie, strumenti e paradigmi cambiano radicalmente nello spazio di tempi anche molto brevi. Questo aspetto comporta per le strutture organizzative di Unioni e Comuni due rischi principali, a prima vista opposti tra loro: da una parte quello di **non riuscire a calare la dimensione digitale nell'operatività quotidiana** (faticando a tradurre le strategie in piani di azione e obiettivi concreti, condivisi e realizzabili), dall'altra quello di **focalizzarsi troppo sui micro-cambiamenti** (perdendo di vista il quadro generale e strategico).

**Costruire una strategia è un compito necessario per raggiungere un livello soddisfacente di servizio e soprattutto per garantire efficienza** nell'utilizzo delle risorse, senza rischiare di restare in balia di quanto capita giorno per giorno, incapaci di governare l'ordinario tanto quanto lo straordinario. Come in tutte le organizzazioni, anche per le Unioni è necessario darsi delle strategie e degli obiettivi di lungo periodo, così da poter compiere le migliori scelte per allocare risorse e gli sforzi per raggiungerli nel tempo definito.

### 2.2.1 Governare il digitale

In ambito digitalizzazione, da diverso tempo la Pubblica Amministrazione, a tutti i livelli, è andata verso **l'adozione di una cornice strategica, entro la quale sviluppare le singole azioni di sviluppo digitale**: si tratta dell'Agenda Digitale, che nasce con l'obiettivo principale di superare la scarsa alfabetizzazione digitale di organizzazioni e individui.

Il concetto di Agenda Digitale è stato formulato per la prima volta dalla Commissione Europea nel 2010 e, anno dopo anno, è diventato sempre più centrale e prioritario nelle agende politiche di tutti i Paesi europei.

In sostanza, **l'Agenda Digitale ("Programma Strategico per il Decennio Digitale 2030") è un modello strategico-programmatico con il quale ogni Paese membro dell'UE si impegna a favorire innovazione, progresso e crescita economica all'interno del proprio ambito nazionale, facendo leva sul potenziale delle tecnologie digitali**. È in tal senso che il governo della trasformazione digitale si inserisce in un modello di *governance "multi-livello"*, secondo cui le linee direttrici della strategia digitale vengono definite, condivise e implementate rispettando i principi di un'azione coordinata tra i diversi livelli di responsabilità dell'azione politico-amministrativa, dal contesto europeo a quello nazionale, fino a quello regionale e locale.

## 2.2.2 La strategia digitale italiana

In coerenza con il quadro europeo, la strategia di transizione digitale nazionale si articola in più interventi rivolti, da un lato, alla **trasformazione tecnologica della PA e delle imprese** italiane e, dall'altro, allo sviluppo e al **consolidamento di competenze digitali** fra i cittadini.

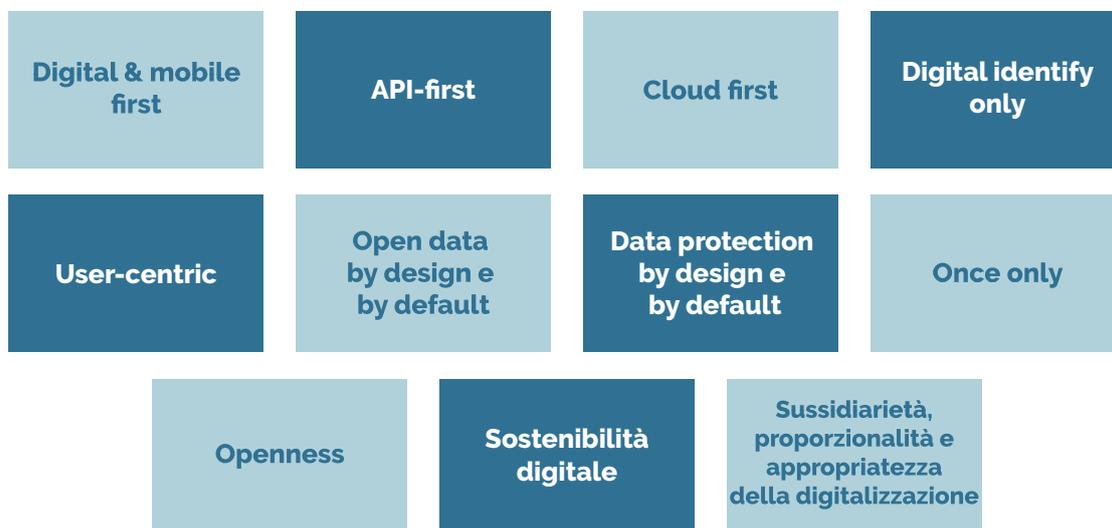
Nell'ambito di queste direzioni strategiche, le varie istituzioni nazionali mettono in campo **progettualità di ampio respiro**, lavorando solitamente per "temi" rilevanti (che vengono articolati attraverso l'esposizione di scenario, contesto normativo e strategico, obiettivi e risultati attesi, linee di azione istituzionali, linee di azione per le PA), sia per quanto riguarda la componente strategica, sia per quello che riguarda la componente tecnologica.

### Da dove partire?

A livello nazionale, il principale documento di riferimento è il **Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026**. Frutto di un lavoro di concertazione fra diversi attori istituzionali, il mondo accademico e associazioni di categoria - consiste in un **documento programmatico** che contempla una visione strategica dello sviluppo digitale. Più che obiettivi, il Piano contiene principi e indicazioni sulle modalità di progettazione e azione: sono indicazioni non tanto sul "cosa", ma sul **"come" sviluppare, nel concreto, progetti di transizione digitale**.

Il Piano Triennale nazionale rappresenta la cornice (di senso e di riferimento) entro la quale sviluppare - anche prendendo spunto a livello di declinazione dei contenuti - la redazione dei Piani Triennali per l'informatica delle singole Unioni.

Il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026, riferimento programmatico e valoriale per l'azione delle PA centrali e degli Enti Locali, propone questi 11 punti principi guida dell'azione amministrativa in ambito digitale:



## 2.2.3 La strategia regionale

### L'Agenda Digitale dell'Emilia-Romagna: Data Valley Bene Comune



Il principale documento regionale di riferimento in ambito di transizione digitale è l'Agenda Digitale della Regione Emilia-Romagna (**Data Valley Bene Comune, L'Agenda Digitale dell'Emilia-Romagna 2020-2025**), che costituisce anche il modello per tutte le Agende Digitali Locali sviluppate dagli Enti Locali emiliano-romagnoli.

#### Data Valley Bene Comune

A livello regionale, nell'ambito dell'Agenda Digitale regionale, sono stati sviluppati progetti di digitalizzazione cui diverse Unioni hanno aderito, quali:

- **Pane e Internet**
- **Digitale Comune**
- **Punti Digitale Facile**
- **ER2Digit**

È all'interno di questo quadro strategico che la Regione ha sviluppato negli anni ulteriori strumenti a supporto delle Unioni di Comuni nel percorso di transizione digitale.

### Le 8 sfide di Data Valley Bene Comune



**Dati per una intelligenza diffusa a disposizione del territorio**



**Competenze digitali: la nuova infrastruttura per lo sviluppo socio-economico**



**Trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione**



**Trasformazione digitale dei settori produttivi e servizi**



**Servizi pubblici digitali centrati sull'utente, integrati, aumentati, semplici e sicuri**



**Più reti e più rete per una Emilia-Romagna iperconnessa**



**Da contesti marginali a comunità digitali**



**Donne e digitale: una risorsa indispensabile**

<https://digitale.regione.emilia-romagna.it/>

### Programma di riordino territoriale (PRT)

Il **Programma di riordino territoriale (PRT)** è lo strumento con il quale la Regione Emilia-Romagna definisce criteri e obiettivi per incentivare operativamente l'esercizio associato delle funzioni, con particolare attenzione ai piccoli Comuni, che sostengono maggiori oneri per garantire i servizi ai cittadini.

Il PRT del triennio 2024-2026, in piena coerenza con gli anni passati, promuove la gestione associata delle funzioni strategiche: tra queste spicca il ruolo dei temi legati alla Transizione digitale, alla quale è dedicato un apposito capitolo introduttivo. I contenuti del PRT consolidano gli aspetti di gestione tecnica della funzione e puntano l'attenzione sul ruolo "armonizzatore" della stessa attraverso l'unificazione degli applicativi e dell'accesso alle reti. Inoltre, il PRT pone particolare attenzione al tema degli Open Data e ai cambiamenti organizzativi legati alla figura di un RTD unico per l'Unione e i rispettivi Comuni.

L'importanza di questa funzione è ben testimoniata dal fatto che viene considerata un requisito di accesso ai contributi del PRT in virtù del suo "*fondamentale supporto per l'accentramento di qualsiasi funzione comunale*": l'aspetto strategico e trasversale è inoltre ben evidenziato anche dal capitolo dedicato alla Transizione Digitale.

Il PRT inoltre indica con chiarezza i diversi compiti che la funzione dovrebbe svolgere all'interno dell'Unione e dei Comuni ma anche il ruolo di "nodo" rispetto al sistema informativo integrato regionale. Nell'ambito del PRT, inoltre, sono indicate con chiarezza quattro attività che vanno necessariamente previste nell'ambito del conferimento: oltre alla "classica" gestione dei servizi informatici e delle tecnologie dell'informazione, sono previste anche attività di unificazione degli applicativi, dei sistemi di videosorveglianza e della gestione della piattaforma unitaria SIT.

## 2.2.4 Strumenti a supporto della transizione digitale

### La transizione digitale nei Fondi strutturali europei

La Regione Emilia-Romagna gestisce oltre 2 miliardi di euro per i fondi FESR e FSE+ del ciclo di programmazione europea 2021-2027. All'interno di questo piano di investimenti, si pone l'obiettivo di un approccio integrato per il coordinamento e la convergenza delle *politiche* attuate su tutto il territorio regionale, avvalendosi di vari strumenti di programmazione: il POR (Programma operativo regionale), il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) e il POR FSE+ (Fondo sociale europeo).

Il POR FESR, nell'ambito dell'Obiettivo specifico *RSO1.2. Permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e alle autorità pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione* indica in particolare due azioni correlate al tema della transizione digitale per la PA. L'azione - **1.2.1. Trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione (Regione ed enti locali) ed attuazione della data strategy regionale** (incluso il laboratorio PA) si articola in due ambiti di intervento:

- potenziamento del percorso in Regione e nelle organizzazioni pubbliche volto a modificare i processi amministrativi, i modelli di lavoro, la cultura organizzativa e la natura di molti servizi, puntando alla loro semplificazione e favorendo azioni finalizzate alla conservazione digitale per il progressivo superamento degli archivi cartacei della PA;
- supporto al *Digital Innovation Hub* Emilia-Romagna, nella sua componente dedicata alle organizzazioni pubbliche, realizzando un HUB Laboratorio per i dati della Pubblica Amministrazione e definendo una *Data Strategy* regionale, coerente e sinergica con quella europea.

L'azione **1.2.4. Sostegno a spazi e progetti per le comunità digitali anche con il coinvolgimento del Terzo Settore** sostiene la creazione di "comunità digitali", comunità dove cittadini, imprese e PA siano in grado di utilizzare la tecnologia per trasformare qualitativamente la realtà locale, a partire dai contesti più marginali, ma anche frazioni remote e quartieri isolati delle grandi città, dove il digitale può fare la differenza. Potranno essere supportate iniziative quali la promozione dell'informazione e dell'alfabetiz-

zazione digitale nei confronti della popolazione e il sostegno ai cittadini nell'accesso ai servizi relativi ai bisogni specifici, accompagnando e orientando rispetto ai servizi fruibili on-line e promuovendo l'uso consapevole dei social e degli strumenti on-line in genere.

Nel POR FSE+, in riferimento a transizione digitale e pubblica amministrazione, si segnala fra le priorità indicate quella riferita ad **Istruzione e Formazione**, che ha come Obiettivo strategico la qualificazione e l'ulteriore rafforzamento dell'infrastruttura educativa e formativa regionale per realizzare una società della conoscenza e dei saperi e per corrispondere alle aspettative delle persone e ai fabbisogni di competenze del sistema economico e produttivo, promuovendo lavoro di qualità e garantendo le competenze necessarie a un'economia più verde, inclusiva e digitale. All'interno di questa priorità si intende sostenere azioni in grado fra l'altro di qualificare e rafforzare tutti i segmenti dell'infrastruttura – istruzione e formazione professionale, formazione terziaria non universitaria, alta formazione e ricerca, formazione per l'inserimento e la permanenza nel lavoro – per garantire a tutti pari diritti di acquisire conoscenze e competenze ampie e innovative e di crescere e lavorare esprimendo potenzialità, intelligenza e creatività, per favorire la continuità dei percorsi individuali e assicurando le competenze necessarie alla manifattura e ai servizi per innovare, competere e accelerare la doppia transizione.

### ***Il PNRR: dalla transizione digitale al coordinamento delle opportunità***

Come noto, la transizione digitale è uno dei due pilastri su cui si fonda il PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, accanto a quello della transizione ecologica.

Le corpose risorse previste per le misure che attengono a questo pilastro vengono erogate sulla base di misure, sottomisure ed interventi, i cui beneficiari possono essere i Comuni, gli enti locali, le regioni o le amministrazioni statali.

Senza voler puntualmente entrare nello specifico delle misure e delle opportunità, viste anche le numerose risorse istituzionali appositamente predisposte, appare utile sottolineare che il PRT 2024 prevede fra gli elementi di virtuosità la costituzione in Unione di un'unità di coordinamento PNRR.

*Le risorse informative: un primo elenco non esaustivo*

- PNRR: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>
- PA DIGITALE 2026: <https://padigitale2026.gov.it/>
- OPEN CUP: progetti PNRR: <https://www.opencup.gov.it>
- PNRR – Regione Emilia-Romagna: <https://pnrr.regione.emilia-romagna.it/>
- Gruppi di lavoro ANCI Emilia-Romagna: <https://www.anci.emilia-romagna.it/come-lavoriamo/gruppi-di-lavoro/>
- Materiali ed interventi relativi all'esperienza emiliano-romagnola alla conferenza "I Comuni e la sfida del PNRR alla luce della gestione associata delle funzioni" del 30 gennaio 2023 (Università Ca' Foscari di Venezia): <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/notizie/2023/i-comuni-e-la-sfida-del-pnrr-alla-luce-della-gestione-associata-delle-funzioni-1>

**Alcuni esempi**

L'Unione Valle del Savio ha adottato il **"Next Generation Valle del Savio"**, documento che costituisce la guida strategica per il Recovery Fund e che unisce i sei Comuni dell'Unione in una visione di sviluppo integrata. Si tratta di **un vero e proprio strumento di governance unica del territorio**, frutto di un percorso partecipato e che include 140 progetti per promuovere innovazione, coesione e rigenerazione del territorio.

Inoltre, tale iniziativa ha compreso la realizzazione di un apposito **cruscotto per il monitoraggio dei progetti costituenti il Next Generation Valle del Savio**.

L'Unione Terre d'Argine, a seguito della **proposta di delibera di Giunta n.34 del 19/01/2022**, ha istituito, in staff al Direttore Generale, un'unità organizzativa di progetto denominata "Supporto Progetti Finanziati PNRR e ATUSS" a cui sono state assegnate le seguenti principali attività:

- monitorare le opportunità di candidatura dell'Unione e dei Comuni ai vari bandi, nonché dotare l'Unione di servizi specialistici per individuare e gestire i finanziamenti di origine comunitaria, in particolare quelli previsti dai piani ATUSS e PNRR;
- fornire supporto congiunto ai 4 Comuni associati sulle diverse linee di finanziamento;
- offrire, di concerto con il Segretario dell'Unione, un supporto normativo circa le disposizioni normative per l'attuazione del PNRR;
- organizzare la formazione del personale incaricato alla realizzazione degli investimenti finanziati, con un focus specifico sulle competenze di project management;
- sviluppare le competenze di rendicontazione dei progetti come richiesto dai finanziamenti PNRR e da altre fonti di finanziamento.

## Le comunità tematiche come luogo di confronto e scambio di buone pratiche



Il Sistema COMTem rappresenta uno strumento per il miglioramento partecipato e continuo delle esperienze e delle competenze del personale impegnato in ambito digitale.

### Chi è già nelle Comunità Tematiche

Fra i partecipanti, nel 2024, vi **sono 27 Unioni di Comuni, che rappresentano 186 Comuni.**

Per ulteriori informazioni è possibile visitare il [sito dedicato](#).

L'idea di base è quella di mettere a sistema le tante risorse individuali presenti nelle istituzioni locali attraverso la creazione di veri e propri "cantieri" della trasformazione digitale, che operano in modo strutturato con l'obiettivo di favorire lo sviluppo di un'amministrazione digitale e aperta per l'intero territorio regionale, come previsto dalla Legge 124/2015 di riforma della Pubblica Amministrazione.

In particolare, il modello è nato nel marzo 2017 per favorire un **processo di trasformazione digitale condivisa** che permetta di legare la trasformazione digitale ai processi di sviluppo e coesione sociale specifici del territorio e di mettere a valore e a sistema le risorse presenti e potenziali nella dimensione regionale.

Nell'alveo della Data Valley Bene Comune, strategia di sviluppo digitale dell'Emilia-Romagna, le COMTem mettono in rete Enti e Organizzazioni e connettono le esperienze, il contributo dei professionisti e degli amministratori pubblici che vi operano e il valore rappresentato dalle loro competenze e sensibilità affinché lo sviluppo attraverso il digitale sia un processo inclusivo, che si avvale della collaborazione di tutti e ove "nessuno rimanga escluso o indietro".

A inizio 2024, a valle di un percorso condiviso di riprogettazione, è stato definito il Nuovo Modello di funzionamento del [Sistema delle COMTem](#) che vede, ad oggi, 10 Comunità Tematiche attive. Il forte impulso al cambiamento della PA è declinato nel percorso delle Comunità Tematiche ponendo al centro:

- la partecipazione attiva delle persone impegnate nelle PA locali nei diversi processi di trasformazione digitale (dirigenti e responsabili dei servizi di dominio e dirigenti e responsabili dei sistemi informativi);
- la presenza delle PA locali nelle loro diverse articolazioni (Enti singoli o associati), dimensioni (Enti grandi, medi e piccoli) e collocazione geografica (con particolare attenzione alle aree interne e montane);
- la definizione di obiettivi e azioni condivise con sviluppo di una pianificazione dettagliata delle attività operative.

La partecipazione attiva alle diverse ComTem può portare diversi vantaggi per il singolo dipendente e dunque per l'Ente che rappresenta: su tutti, un luogo di aggiornamento e confronto costante, ma anche un "contenitore" di buone pratiche e soluzioni facilmente adattabili ai singoli contesti. Al tempo stesso, però, è necessario fare i conti con l'impegno richiesto: non tutti gli uffici che si occupano di Transizione Digitale riescono a ritagliare il tempo sufficiente alle attività quotidiane. Specialmente nei contesti di ridotte dimensioni, è fondamentale scegliere con attenzione a quali ComTem partecipare, dividendo dove possibile i compiti tra gli addetti in base alle competenze e alle esigenze.

## 2.3 Stabilire la rotta: il ruolo dell'Agenda Digitale Locale (ADL)

Attraverso le Agende Digitali Locali (ADL), le Unioni di Comuni predispongono la propria strategia per la trasformazione dell'ecosistema digitale territoriale.

Concretamente, si tratta di un **documento politico-programmatico** che individua delle condizioni "desiderabili" da raggiungere in termini di informatizzazione e digitalizzazione dell'intero territorio, partendo ad esempio dai servizi pubblici ma allargandosi e tenendo conto anche di tutti gli altri attori che "vivono" il territorio.

Di base, l'Agenda Digitale Locale individua più "punti di arrivo" desiderabili per ciò che riguarda il più diffuso e semplice utilizzo delle tecnologie al fine di migliorare la qualità della vita di tutti i soggetti che appartengono alle comunità locali coinvolte.

Attraverso un **processo condiviso di transizione e sviluppo digitale** e supporto al territorio e ai suoi *stakeholders*, l'Unione perimetra dunque gli **ambiti di azione** prioritari: ciascun ambito è poi **declinato in obiettivi strategici e progetti operativi**.

Oltre che nel coinvolgimento delle strutture tecniche e politiche dei Comuni e delle Unioni, la governance del digitale deve essere costruita coinvolgendo anche tutti quegli attori esterni agli Enti che possono però contribuire significativamente nella definizione delle strategie di sviluppo per il territorio.

La strategia contenuta nell'ADL e le relative iniziative hanno infatti l'obiettivo di lungo periodo di condurre al superamento degli ostacoli a una digitalizzazione avanzata dei servizi pubblici (mancanza di alfabetizzazione informatica, scarsità delle competenze digitali, problemi infrastrutturali e di rete, difficoltà di accesso a dati, contenuti e servizi...).

Proprio per la sua valenza reale sull'intero territorio e su tutti coloro che lo vivono, il percorso di definizione di un'Agenda Digitale Locale richiede necessariamente un **percorso condiviso e capillare**.

In questo iter assumono fondamentale importanza i **percorsi partecipativi**: per la loro realizzazione le Unioni possono godere del supporto qualificato di Lepida e di Regione Emilia-Romagna, che da anni supportano e promuovono questi percorsi e dove gli **stakeholder** locali devono essere messi in condizione di fornire il loro contributo e prendere parte alla costruzione degli obiettivi strategici per le Unioni.

### Da dove partire?

L'Agenda Digitale Locale è il documento strategico con il quale i Comuni aderenti all'Unione – valutato il panorama regionale e sentita la comunità locale – individuano insieme azioni specifiche per:

- diffondere i diritti digitali;
- ridurre il *digital divide*;
- diffondere l'alfabetizzazione informatica;
- potenziare le infrastrutture telematiche

Per consultare le ADL delle Unioni emiliano-romagnole si rimanda al → [sito regionale dedicato](#)

Inoltre, **Regione Emilia-Romagna**, in collaborazione con Lepida Scpa, per il biennio 2024-2025 ha avviato un [percorso di supporto agli Enti del territorio nella progettazione e realizzazione delle loro Agende Digitali Locali \(ADL\)](#). In particolare, la Regione fornisce supporto a ciascun Ente selezionato nella definizione della relativa ADL e nella realizzazione di due progetti – scelti a partire dall'analisi dei dati che emergono dal cruscotto DESIER – che mirino a migliorare il grado di digitalizzazione dell'Ente e del suo territorio.

### Alcuni esempi

- L'**Unione Valnure e Valchero** ha sviluppato il progetto *Giovani Amministratori Digitali (GAD)*, un percorso partecipativo che ha coinvolto le comunità giovanili locali e le associazioni del territorio per definire azioni di animazione e di supporto alla transizione digitale.
- L'**Unione Romagna Faentina** [ha approvato nel 2018 la propria ADL](#), articolata in sette ambiti prioritari di azione e aggiorna l'ADL con piani attuativi biennali, garantendo così il monitoraggio in itinere.
- L'**Unione Bassa Reggiana** [ha approvato una ADL](#) che si focalizza su cinque principi di "cittadinanza digitale".

### Come fare per? Metodi e proposte per “alzare lo sguardo”

Poiché lo scopo finale dell'ADL è costruire – e poi consolidare – una società pienamente (e consapevolmente) digitale che sappia cogliere e sfruttare le enormi possibilità dell'innovazione tecnologica, allora è chiaro che **non può esservi miglior punto di partenza se non quello di attivare percorsi di dialogo e ascolto** con chi fa parte della società, così che l'Unione possa intercettare e recepire le effettive criticità e necessità digitali del territorio.

Un **approccio integrato**, capace di stimolare e coinvolgere la partecipazione delle comunità, è ancora più importante nel caso di Unioni di Comuni montani o appartenenti alle Aree Interne: per una buona amministrazione e gestione del territorio è fondamentale non dimenticare nessuno e creare le condizioni affinché – tramite le potenzialità delle nuove tecnologie – le bellezze e le peculiarità di determinati territori non perdano di attrattività sia in termini di turismo che, ancor di più, in termini produttivi e abitativi.

Operativamente, la costruzione di un'Agenda Digitale Locale ex novo (ma anche l'aggiornamento di una ADL già approvata) parte dalla costituzione di un **gruppo di lavoro, con compiti e tempistiche ben precisi e soprattutto una legittimazione** formale da parte dei vertici – sia amministrativi che tecnici – dell'Ente. Il gruppo di lavoro può essere composto, ad esempio, dal Presidente e dall'Assessore delegato, insieme al Segretario o Direttore dell'Ente, il RTD, il Responsabile della Funzione e alcune delle EQ/dirigenti dell'Unione. Questo gruppo di lavoro ha il compito di presidiare il percorso, anche attraverso la creazione di più gruppi operativi e “allargati”, che operino in contemporanea su più dimensioni di analisi o con differenti categorie di stakeholder da coinvolgere (es. interni agli Enti; associazioni e imprese; privati cittadini...).

Anche grazie al **supporto di soggetti esterni**, attraverso percorsi messi a disposizione dalla Regione o reperiti autonomamente, il gruppo di lavoro procede a definire modalità attraverso le quali raccogliere le informazioni necessarie. Individuando di volta in volta gli **strumenti più adeguati** (che possono rafforzarsi, e non escludersi, tra loro: ad esempio, questionari, *focus group*, interviste mirate, incontri pubblici, workshop e laboratori), vengono raccolti **fabbisogni, visioni, prospettive e desiderata** delle diverse componenti territoriali. Partendo poi dalle risorse a disposizione e dalle indicazioni contenute nell'Agenda Digitale Regionale e nel Piano Triennale per l'informatica nella PA, il gruppo di lavoro abbozza le linee prospettive di azione, delineando obiettivi e programmi per la loro realizzazione. Questo primo lavoro viene **condiviso con i referenti politici e successivamente con le tecno-strutture** dei Comuni e dell'Unione, alle quali possono essere demandate proposte di integrazione e modifica di punti specifici.

Una volta conclusa la **fase di verifica e revisione** dei contenuti, l'Agenda Digitale Locale viene presentata agli organi dell'Unione per l'approvazione. Successivamente, si apre la **fase della comunicazione**: attraverso **incontri informativi e la divulgazione di materiali di sintesi** vengono coinvolti in primis tutti i soggetti che hanno contribuito alla stesura e poi la cittadinanza in generale.

### 2.3.1 Strumenti per l'implementazione della strategia

Gli Enti Locali, tra cui le Unioni di Comuni, negli ultimi anni sono stati destinatari di una fitta proliferazione di normative, strumenti e documenti da redigere che hanno creato in alcuni casi sovrapposizioni e incertezza, rendendo complesso distinguere gli aspetti di indirizzo strategico da quelli di implementazione operativa. Districarsi tra i diversi livelli di legislazione e le indicazioni di agenzie e organismi è un'attività che richiede un impegno costante di aggiornamento.

#### Da dove partire?

- **Report del Tavolo di lavoro ANCI** Emilia-Romagna 2022, Sezione 1 - “PNRR e Fondi Strutturali. Strategia e Strumenti”.
- **“PNRR tra programmazione e gestione: una proposta di lavoro per gli Enti Locali”** (di A. Scheda e E. Gamberini, in “Comuni d'Italia” n. 9/2022).

Più le dimensioni dell'Ente – e in particolare della struttura organizzativa a supporto del settore Transizione Digitale – sono ridotte, più si corre il **rischio che prevalga, rispetto a questi strumenti, una “cultura dell'adempimento”**: lì si fa perché si deve, e dunque cercando di impiegare meno tempo possibile per redigerli, approvarli e poi dimenticarli.

La **necessità di presidiare la strategia e aver individuato il percorso per lo sviluppo dei servizi digitali** appare ancora più fondamentale oggi, alla luce degli ingenti finanziamenti legati ai bandi del Piano

Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Per questi motivi non basta "dare idee" alla transizione digitale attraverso l'ADL, ma serve anche "dare gambe" alle azioni previste, adottando soluzioni organizzative e strumenti che ne permettano la piena implementazione.

L'adozione di un **Piano Triennale per l'Informatica per l'Unione** (sempre più spesso denominato anche "Piano Triennale per la Transizione al Digitale" o "Piano Triennale per la Digitalizzazione") può essere un valido supporto in questa direzione: calato sul contesto territoriale (con le sue esigenze, le sue peculiarità e le sue risorse a disposizione), il Piano Triennale delinea alcuni obiettivi concreti, realistici e coerenti con la Strategia e possibilmente realizzabili, in ambito ICT.

È bene ricordare che il **Piano Triennale costituisce uno dei principali, se non il più importante, adempimenti per le Amministrazioni Pubbliche** ed è a carico del → **RTD**, che ha la competenza in materia di predisposizione del Piano.

Poiché il Piano Triennale si occupa di molteplici ambiti ed è strettamente connesso agli aspetti strategici e operativi di lungo periodo, **può essere utile in diversi casi "scomporre" la complessità in più progetti separati, da affrontarsi uno per uno.**

È in quest'ottica che le Unioni possono adottare dei singoli **piani operativi di digitalizzazione** per rafforzare e completare le proprie strategie di sviluppo digitale e/o per definire, progettare e monitorare una parte specifica di un intervento più complessivo.

Un'impostazione di questo genere può essere utile sia per le Unioni meno solide (dove esiste la necessità di "fare un passo per volta"), sia per quelle di maggiori dimensioni (dove è così possibile assegnare specifiche responsabilità di gestione di linee di attività a persone/sotto-unità organizzative diverse): è bene comunque precisare che la predisposizione, l'implementazione, la gestione e il controllo di specifici piani di digitalizzazione devono comunque sempre avere come **figura di riferimento il → RTD.**

I piani di digitalizzazione possono avere carattere strutturale (ed esser dunque ciclicamente rivisti e integrati, seguendo ad esempio i Piani triennali) oppure carattere straordinario (ed essere dunque "chiusi" al raggiungimento di un determinato obiettivo).

#### Da dove partire?

Il Piano va redatto secondo le indicazioni messe a disposizione da AgID, seguendo un **modello standard**, nell'ambito del **Piano Triennale per l'informatica**.

La Regione Emilia-Romagna ha organizzato e svolto un **incontro** di approfondimento sul tema.

#### Quali temi trattare?

**È bene che i piani di digitalizzazione ad hoc nascano da specifiche esigenze locali**, focalizzandosi ad esempio sul percorso da intraprendere e sulle scelte operative e organizzative da compiere di fronte a:

- specifici problemi (es. il passaggio al **lavoro agile**);
- determinate opportunità (es. sviluppo e diffusione di nuove modalità di **fruizione dei servizi**);
- scelte strategiche e/o adempimenti normativi (es. il **passaggio al cloud**, anche come ragionamento più ampio sull'unificazione di servizi e applicativi).

Attualmente, diverse Unioni stanno avviando progetti specifici per la **digitalizzazione degli archivi**, in particolare quelli dell'Ufficio tecnico per la parte di Edilizia privata.

Tali progettazioni sono state finanziate anche con risorse provenienti dalla LR 5/2018.

L'Unione **Bassa Romagna** ha portato a termine il procedimento di dematerializzazione degli archivi delle pratiche edilizie, sia nell'Unione che nei nove Comuni aderenti.

### Come fare per? Metodi e proposte per “alzare lo sguardo”

Qualunque documento “operativo” finalizzato alla realizzazione di una o più linee di azione previste nella ADL (o anche derivanti da progettualità e opportunità legate alla trasformazione digitale non inserite in quest’ultima, ma ritenute di interesse per l’Unione) deve definire con chiarezza risorse a disposizione e tempistiche previste.

Anche in questo senso assume dunque importanza la modalità di costruzione del documento: **partire “dal basso”**, stabilendo obiettivi di breve-medio termine (anche in logica incrementale), consente a monte la costruzione di un vero e proprio programma di sviluppo, diminuendo il rischio di cadere nel solo adempimento che sarebbe agevolato, invece, da una costruzione “dall’alto”.

Anche in questi casi la soluzione organizzativa più adeguata è solitamente la creazione di un **gruppo di lavoro ristretto**, che a seconda del progetto (e alla preponderanza o meno di una componente tecnico-operativa) può essere **anche limitato al personale** del Funzione **Transizione Digitale** o, in alternativa, all’**Ufficio a supporto del RTD (UTD)**. È importante che venga individuato un **referente operativo**, che ha il compito di monitorare lo stato di avanzamento dei lavori – e il rispetto dei tempi/attività previste – e di “attivare” altri uffici o soggetti esterni.

## 2.3.2 Pianificazione, performance, monitoraggio e controllo

Gli indirizzi strategici della trasformazione digitale devono declinarsi operativamente in programmi di azione e obiettivi operativi per lo sviluppo degli Enti – della loro organizzazione e struttura – e dei territori: devono venire calati nella programmazione dell’Unione e dei Comuni che la costituiscono e diventare parte dell’insieme delle azioni e dei progetti che guidano l’azione anche quotidiana degli Enti.

Curare e garantire il **collegamento tra pianificazione, programmazione e monitoraggio operativo** diventa in questo contesto un ulteriore elemento qualificante dell’azione degli Enti, anche attraverso la ricerca di nuovi strumenti e di nuove modalità per tenerli insieme.

### Focus: la trasversalità degli obiettivi “digitali”



La trasformazione digitale tocca ad ampio raggio Unioni e Comuni, le Amministrazioni e tutte le aree di attività, interessando non solo le strutture organizzative, ma anche i territori, il loro sviluppo infrastrutturale, le imprese, i cittadini e i servizi pubblici a loro erogati.

Gli obiettivi legati alla digitalizzazione si spingono spesso oltre la cornice di attività della Funzione Transizione Digitale, con importanti ricadute sulla macchina amministrativa nel suo complesso: nella maggior parte dei casi, infatti, si tratta di obiettivi di carattere “trasversale”, che vedono l’impiego e la **corresponsabilizzazione di altre risorse, settori e competenze verticali dell’Ente**. Una delle conseguenze di questa natura trasversale è la necessità di una forte integrazione Unione-Comuni, per garantire la continuità e il collegamento tra gli obiettivi digitali della funzione associata e dei Comuni che costituiscono l’Unione.

### Da dove partire?

Di fronte alle sfide del digitale, è fondamentale lavorare per rendere coerenti e compatibili tra loro gli strumenti di pianificazione e programmazione. A riguardo, è richiesta agli Enti Locali l’adozione del **PIAO** (Piano Integrato di Attività e Organizzazione). L’attenzione è sempre più posta sulla necessità di integrazione dei vari strumenti e documenti di programmazione (Piano della Performance, Organizzazione del Lavoro Agile, Piano Triennale dei fabbisogni di personale, ADL, DUP, Piano Triennale per l’informatica...). Il PIAO stesso dovrebbe riuscire a evidenziare in modo sempre più pregnante la trasversalità e la rilevanza strategica di temi quali la digitalizzazione e l’innovazione, non tanto tecnologica ma soprattutto organizzativa, in grado di accompagnare - attraverso la valorizzazione delle risorse umane - il cambiamento delle organizzazioni e lo sviluppo del valore pubblico.

- Il **PIAO dell’Unione della Romagna Faentina** dedica ampio spazio, in modo trasversale alle diverse sezioni, allo sviluppo digitale dell’Ente e dei suoi servizi.
- Il **piano della performance** dettagliato dell’**Unione Valle del Savio** costituisce, in questo senso, un buon esempio.

Ne consegue dunque che l'Agenda Digitale Locale va intesa, e sviluppata, come complementare agli altri strumenti di programmazione locale (compresi quelli dei singoli Comuni). Non è dunque qualcosa di separato da questi ultimi e legato unicamente ad aspetti digitali, ma può anzi fungere da supporto o sprone per diverse progettualità proprie dell'Unione e/o dei singoli Comuni, rafforzandone i percorsi di implementazione, potenziandone gli impatti o anche soltanto aumentando l'attenzione e la consapevolezza in merito.

### Focus: la dinamicità degli obiettivi "digitali"



Come già evidenziato, l'ambito legato alla Transizione Digitale è particolarmente dinamico.

La consolidata tendenza verso una sempre maggiore digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni ha visto una netta accelerazione nell'ultimo periodo: anche per via della recente pandemia, i contesti europeo, nazionale e regionale si sono rapidamente evoluti.

Ancora una volta emerge la **necessità di "tenere" operativamente insieme gli strumenti di pianificazione e programmazione** favorendo, anche attraverso l'aggiornamento di tali strumenti, l'armonizzazione e la loro coerenza complessiva: assumono dunque un ruolo centrale l'esistenza e la **formalizzazione di Tavoli di coordinamento Unione-Comuni**, sia politici che tecnici, con focus specifico sul tema della transizione digitale.

#### Alcuni esempi

Alcune delle Unioni di Comuni dell'Emilia-Romagna hanno di recente operato una rilettura delle Agende Digitali Locali: un passaggio che hanno ritenuto necessario a fronte del quadro complessivo programmatico regionale, nazionale ed europeo.

- L'**Unione Valle del Savio** ha svolto un lavoro di revisione dell'[Agenda Digitale Locale](#).
- L'**Unione Valli e Delizie** ha di recente istituito il Gruppo di lavoro trasversale tra i Comuni e l'Unione "Supporto PNRR, Europa, fondi di Coesione".

In linea più generale, appare sempre più necessario che il processo di pianificazione e programmazione degli Enti Locali si muova in una logica di maggiore flessibilità e tempestività. Centrale diventa il tema del monitoraggio degli obiettivi programmatici legati al digitale: risulta, pertanto, necessaria una selezione ragionata degli stessi, **per consentire una misurazione tempestiva**.

Proprio il tema della rapidità di azione determina poi anche una rinnovata esigenza di individuare o introdurre adeguati spazi di flessibilità negli strumenti di programmazione, una cui eccessiva rigidità impedirebbe tempestivi adeguamenti a fronte di mutamenti del contesto, particolarmente frequenti nell'ambito tecnologico, caratterizzato da un celere sviluppo e da un'obsolescenza rapida, anche solo nel giro di pochi anni, di forme e strumenti. Serve insomma il giusto mix di dinamicità e velocità per permettere ogni volta di adottare i correttivi necessari, cogliere le nuove opportunità e i nuovi bisogni, agevolando dunque il raggiungimento degli obiettivi, non solo operativi ma anche strategici.

### Focus: Monitorare il digitale...

Sebbene possano sembrare due elementi non immediatamente legati tra loro, le attività di digitalizzazione e le attività di monitoraggio sono strettamente connesse tra loro: in un'ottica di efficacia, non possono che essere viste come vicendevolmente interdipendenti, perché sono complementari tra loro. Un puntuale monitoraggio serve infatti per una efficace programmazione e gestione della digitalizzazione tanto quanto una adeguata digitalizzazione serve per un efficace e puntuale monitoraggio sulle performance dell'Ente – sia nel suo complesso, che per singolo servizio e attività.



Monitorare i processi di digitalizzazione non è diverso, dal punto di vista del metodo e degli strumenti, da quanto accade per gli altri progetti di cambiamento e di sviluppo di un Ente: a tal proposito, data la rapidità dell'evoluzione tecnologica, risultano fondamentali continue azioni di scouting mirate e coerenti con gli obiettivi strategici digitali dell'Ente.

In termini di flessibilità e capacità di risposta, diventa dunque centrale il tema della "governance" per il digitale, ovvero la "strutturazione" di **coordinamenti e tavoli di lavoro all'interno dei quali condividere gli obiettivi strategici**, dare impulso, monitorare e curare il necessario coordinamento fra le strutture dell'Unione e dei Comuni.

### Focus: ... e il digitale per monitorare

Il monitoraggio rappresenta un elemento fondamentale di controllo, valutazione e programmazione per tutti gli Enti Locali e in particolare per le Unioni di Comuni, perché permette di raccogliere, analizzare e dunque valutare informazioni sulle performance collettive e/o di singoli servizi e attività. La stretta collaborazione tra l'ufficio, o le singole persone, che si occupano di Controllo di Gestione e chi si occupa di transizione digitale rappresenta un elemento di forte valore aggiunto.

#### Da dove partire

Relativamente al Controllo di Gestione e alle opportunità di sviluppo tramite percorsi di maggiore digitalizzazione, un punto di partenza necessario è il [Vademecum "Controllo di Gestione"](#) elaborato nell'ambito del Progetto ITALIAE grazie alla collaborazione con la Regione Emilia-Romagna e diverse Unioni del territorio.

Proprio grazie a un efficace monitoraggio che si avvale di strumenti digitali evoluti, una programmazione attenta può riuscire a mettere l'Ente nella condizione di **leggere e rispondere ai bisogni della comunità locale di riferimento** e indirizzare tempestivamente le scelte amministrative.

Di fatto, **oggi il Controllo di Gestione o è digitale, o non è**: è impensabile prescindere, in un'attività tanto complessa e con fonti di input informativo tanto diversificate, da strumenti e tecnologie digitali, in grado di elaborare automaticamente dati secondo schemi prestabiliti. Una consapevole e razionale digitalizzazione permette di costruire sistemi di monitoraggio (e, conseguentemente, di allerta) in tempo reale e supportare meglio il lavoro degli addetti al Controllo di Gestione, risparmiando tempo lavoro e/o qualificandolo meglio nell'attività e nel significato (ad esempio, occupandosi più di valutazione dei risultati che non di elaborazione dei dati in ingresso).

Anche con soluzioni in uso all'Ente, è possibile investire nella progettazione di un sistema articolato che rilevi, elabori e fornisca in automatico dati semilavorati: nella maggior parte dei casi **non servono software complessi, ma solo una buona organizzazione dei flussi**. Per questo è però fondamentale la collaborazione con le strutture che si occupano di ICT e di Transizione Digitale, anche attraverso tavoli di lavoro ad hoc.

### 3. Rete

Ogni organizzazione – non importa come sia strutturata, non importa quali attività sia chiamata a svolgere – si trova sempre immersa in un ambiente organizzativo, inteso come insieme di altri soggetti che interagiscono con l'organizzazione stessa. Le Unioni di Comuni sono organizzazioni molto particolari, con confini che non sempre è immediato definire: è però evidente come siano poste all'interno di una rete con altre organizzazioni autonome – in primis i Comuni che ne fanno parte – con cui si relazionano continuamente.

In questa sezione verranno dunque presi in considerazione gli elementi che definiscono e regolano il rapporto della Funzione Transizione Digitale con le strutture – politiche e tecniche – dei Comuni aderenti all'Unione, partendo dalle modalità di **rapporto con gli amministratori e dalle deleghe politiche**. Si illustra poi il tema delle **convenzioni** e si concentra l'attenzione, attraverso un focus specifico, sulla **ripartizione dei costi**.

#### 3.1 Rapporto con gli amministratori e deleghe politiche

Il tema del presidio politico rispetto ai diversi ambiti di azione dell'Unione – ma anche dei singoli Comuni – è uno degli aspetti più centrali, e spesso forse sottovalutati, della complessità organizzativa delle Unioni di Comuni.

Nella sua forma più comune, **il presidio politico viene esercitato attraverso un sistema di deleghe "tematiche"**: l'esplicita e formale assegnazione di una delega permette di individuare subito un referente politico (solitamente il Presidente o un membro della Giunta) incaricato di comunicare gli indirizzi del governo dell'Ente ai tecnici, supervisionandone la realizzazione.

##### Da dove partire?

Il **vademecum sul servizio ICT – realizzato nell'ambito del progetto ITALIAE** – propone (al capitolo §3.2) alcuni esempi e chiavi di lettura per strutturare meglio il coordinamento tra aspetti politici e aspetti tecnici.

Utili specialmente per Unioni meno strutturate, riguardano in special modo criteri organizzativi e metodi operativi di gestione.

Per quanto riguarda l'ambito legato alla Funzione Transizione Digitale, gli aspetti operativi e quelli strategici corrono spesso il rischio di seguire percorsi e progettualità debolmente legati tra loro: i primi, infatti, si muovono spesso nell'ottica della manutenzione e facilitazione all'uso di quanto esistente, mentre i secondi si occupano di progettare l'introduzione di componenti innovative, capaci talvolta di rivoluzionare sia la relazione interna che quella con la cittadinanza. Ancor più che per altri ambiti, **un attento presidio politico è dunque un fattore decisivo affinché gli aspetti di "servizio", tipicamente tecnici, non distolgano l'attenzione dalle finalità di "sviluppo" della funzione**. La transizione digitale, a livello generale, richiede uno sforzo articolato e complesso, che deve svilupparsi in maniera armonica: le evoluzioni legate agli elementi tecnici e quelle legate ad elementi di struttura organizzativa devono pertanto andare di pari passo.

Il rischio conseguente a un presidio debole, o frammentato, è infatti che – specialmente in contesti di piccole dimensioni – le esigenze legate all'operatività quotidiana portino a mettere in secondo piano le progettualità di medio-lungo periodo (più complesse da seguire, ma a maggior valore aggiunto). Per questo motivo è bene tenere un presidio politico unico, senza "separare" gli aspetti ordinari dagli aspetti strategici. Questa soluzione permette anche di evitare che al presidio tecnico (esercitato dagli addetti dell'Unione) non corrisponda un analogo presidio da parte degli Amministratori.

Ad oggi non in tutte le Unioni è individuabile una figura politica di riferimento per gli ambiti legati allo svi-

luppo digitale. Certo, similmente a quanto accade per il Responsabile della Funzione e per il RTD, **la sola presenza formale di una delega all'interno dell'Unione non assicura un pieno e continuato presidio politico** del tema Transizione Digitale; al tempo stesso, però, la sua assenza è spesso il sintomo di alcune debolezze strutturali e strategiche dell'Unione stessa. Infatti, la scelta di prevedere una esplicita e formale responsabilità di presidio politico sull'ambito Transizione Digitale persegue diversi obiettivi:

- **garantire un controllo politico sui temi e sulle progettualità**, individuando un rappresentante sia verso l'interno dell'organizzazione (dipendenti, altri uffici, uffici dei Comuni) sia verso l'esterno (soggetti pubblici e privati e cittadinanza nel suo complesso);
- **strutturare un rapporto costante di confronto tra la struttura politica e quella tecnica**, garantendo così un presidio e un indirizzo mirato da parte del vertice politico;
- **testimoniare uno specifico impegno politico**, attraverso un investimento – non solo economico o organizzativo – sui temi legati allo sviluppo digitale;
- **coordinare politicamente progettualità riguardanti settori diversi**, tipiche di un ambito di intervento trasversale come quello legato allo sviluppo digitale (ad es., progetti per l'introduzione di nuovi applicativi o nuovi servizi telematici per l'utenza).

### 3.1.1 La delega in Giunta

Il presidio politico può assumere diverse forme: molto dipende dalla dimensione dell'Unione, principalmente per quanto riguarda il numero di Comuni associati e dunque il numero dei membri della Giunta dell'Unione, tra i quali solitamente sono ripartite le varie deleghe.

La scelta più frequente è la previsione di una **esplicita e formale delega per l'ambito Transizione Digitale**. La delega è di solito assegnata a uno dei membri della **Giunta dell'Unione**, l'organismo collegiale deputato al governo dell'Ente: si tratta di una comprensibile scelta strategica che rimarca l'importanza trasversale della funzione Transizione Digitale come volano per l'innovazione – organizzativa e dei servizi – dell'intera Unione. Poiché, in generale, a ciascun membro della Giunta sono assegnati più ambiti differenti, l'assegnazione della delega in materia Transizione Digitale avviene per "vicinanza" a progettualità specifiche e/o ad altre deleghe – quali ad esempio Bilancio, Attività produttive o Gestione del Personale – o rimane in capo al Presidente.

#### Alcuni esempi

- L'**Unione Montana dell'Appennino Reggiano** ha assegnato la delega "Sistemi informativi" al Presidente dell'Unione.
- L'**Unione Savena-Idice** ha assegnato le deleghe "Informatica" e "Statistica" in capo al medesimo assessore.
- L'**Unione Tresinaro Secchia** ha assegnato al medesimo assessore le deleghe "Servizio Informatico Associato SIA" e "Transizione Digitale", distinguendo così il presidio di carattere più tecnico da quello della digitalizzazione propriamente intesa.
- L'**Unione Romagna Faentina** ha assegnato le deleghe "Innovazione trasformativa e Smart City" e "Sistemi Informativi" al vicepresidente dell'Unione, associandole alle deleghe relative al bilancio, alla programmazione e pianificazione strategica e alla comunicazione.

Il compito dell'Assessore con la delega in materia Transizione Digitale è caratterizzato da forte trasversalità e da un continuo rapporto con i colleghi della Giunta – in particolare con l'assessore delegato ai rapporti con il Personale al fine di agevolare l'introduzione di nuovi sistemi digitali e il cambiamento organizzativo – privilegiando la componente di presidio progettuale a quella di dominio settoriale: in questo senso, l'azione dell'Assessore delegato si pone come quella di un "ambasciatore dell'innovazione digitale" verso le altre componenti della struttura amministrativa, attraverso azioni di opportuna informazione e sensibilizzazione.



Un potenziale nodo critico è rappresentato dal rapporto tra Assessore delegato dell'Unione e Assessori dei diversi Comuni: in contesti più deboli, **spesso chi ha la delega in Unione si occupa di fornire direttive sui macro-progetti, mentre le scelte ordinarie (es. software, partecipazione a specifici bandi...) sono prese in autonomia dai singoli Comuni.**

Questa condizione porta non soltanto a una dispersione di energie e risorse, ma aumenta il **rischio di una disarmonizzazione** della funzione: in poco tempo, possono crearsi situazioni di estrema differenziazione da Comune a Comune (in termini di dotazione strumentale o software, ma anche di prospettive di sviluppo strategico) che rendono ancora più dispendioso e complesso un percorso di progressiva armonizzazione dell'intero settore. Bisogna sempre tenere conto che sono gli Amministratori i primi a ricevere e dover gestire le eventuali lamentele o ritrosie, così come le proposte di miglioramento, dei propri dipendenti: una condivisione strategica tra i diversi Assessori è fondamentale per superare le resistenze al cambiamento e facilitare uno sviluppo armonico dei sistemi e dei servizi digitali su tutti gli Enti.

Buona parte dell'importanza di una delega Transizione Digitale sta, quindi, nella combinazione tra sensibilità e attenzione complessiva dei Sindaci sul tema: nei contesti dove è solida la consapevolezza della centralità della digitalizzazione, la delega Transizione Digitale riveste un ruolo di primo piano nell'ambito politico-amministrativo e di conseguenza tecnico-organizzativo dell'Unione.

### *Servono competenze specifiche?*



Il referente politico da individuare dovrebbe avere, preferibilmente, competenze in campo digitale maturate attraverso il proprio percorso personale o lavorativo. È importante che possieda una consapevolezza delle potenzialità e dei limiti di un approccio digitale e possa essere in grado di "guidare" e indirizzare gli sforzi organizzativi della struttura dell'Unione.

Questo elemento è ancora più importante se teniamo conto che spesso sono i rappresentanti politici a dover partecipare ai tavoli sovracomunali: per quanto possano essere supportati dai tecnici, è necessario possedere sensibilità, attenzione e consapevolezza non tanto di come si usano gli strumenti digitali, ma di **come influenzano positivamente i territori e le organizzazioni.**

### *È possibile delegare un consigliere?*



Anche se poco diffusa, esiste comunque la possibilità di assegnare la delega in ambito Transizione Digitale a un **membro del Consiglio dell'Unione.** Questa opzione può apparire conveniente perché permette di assegnare a un determinato soggetto (solitamente in possesso di consolidate competenze tecnico-specialistiche) soltanto una delega specifica, consentendo, dunque, di seguire le progettualità legate allo sviluppo digitale in forma esclusiva. Al tempo stesso, però, questa soluzione presenta il rischio – in assenza di accorgimenti specifici – di lasciare il tema Transizione Digitale fuori dalle tematiche affrontate in Giunta; bisogna inoltre tenere conto che a livello formale un consigliere – anche verso la struttura tecnica – ha minori leve per indirizzare le scelte rispetto a quelle del Presidente o di un altro membro della Giunta dell'Unione e una visione complessiva sull'operato dell'Ente molto meno precisa e puntuale.

In generale, dunque, l'adozione di questa soluzione, seppur percorribile, appare **consigliabile soltanto in determinati casi** (ad esempio, per valorizzare competenze specifiche) **e a fronte di meccanismi di integrazione con la Giunta** o con il Presidente (ad esempio momenti strutturati di confronto), oppure limitando la delega a progettualità specifiche, più che all'intero ambito Transizione Digitale.

## Delegato... di cosa?



A differenza di quanto accade con la denominazione del corrispondente servizio all'interno della struttura dell'Unione, la denominazione della delega abbraccia solitamente l'aspetto "strategico" e trasversale della materia (tra quelle più frequenti: "Innovazione", "Transizione digitale", "Agenda Digitale"). **La delega può anche esplicitamente abbracciare un lavoro su più livelli** (sia gli aspetti legati alle *policies* trasversali, sia le attività specifiche legate alla funzione) prendendo la denominazione "Informatica e innovazione digitale" o "IT / Sviluppo digitale".

### 3.1.2 Il presidio politico

Quando presente, l'assessore con delega alla Transizione Digitale deve confrontarsi con una molteplicità di soggetti sia interni all'Unione (direttori e responsabili, colleghi di Giunta) e ai Comuni (responsabili, dipendenti, assessori e Sindaci) sia esterni (partecipando, ad esempio, a tavoli sovracomunali o regionali).

Può dunque esser sottoposto a una molteplicità di pressioni, non sempre in linea tra loro: sia gli amministratori che i tecnici, in ciascun Comune, possono avere visioni e prospettive contrastanti o confliggenti (basti pensare al delicato tema della scelta delle soluzioni software).

In questa ottica, **L'Assessore delegato rappresenta un asset centrale nella definizione della strategia di digitalizzazione dell'Unione.**

Secondo un corretto principio di divisione dei ruoli, l'Assessore delegato cura inoltre il recepimento (partendo dalle segnalazioni dei colleghi e del territorio) delle principali esigenze in ambito di digitalizzazione, per poi tradurle – collaborando con il Responsabile della Funzione e/o con il RTD – in strade da percorrere per raggiungere gli obiettivi stabiliti.

### Quali rapporti con la struttura tecnica?



Mentre la definizione strategica degli indirizzi in materia di digitalizzazione spetta agli organi istituzionali dell'Unione, l'implementazione operativa delle *policies* è compito della struttura tecnica: agli Amministratori, e in particolare al membro della Giunta appositamente delegato, resta una funzione duplice di monitoraggio strategico e di intervento – qualora, su sollecitazione della struttura tecnica, questo si riveli necessario (ad esempio una richiesta formale ad altri Enti o un incontro con rappresentanti sovracomunali).

A livello di ruoli, il rapporto tra delegato e struttura tecnica (Responsabile della Funzione e/o RTD) assume dunque una valenza centrale per un positivo sviluppo della funzione in Unione: sebbene ogni contesto abbia le proprie caratteristiche, è in generale positivo **prevedere, a cadenza regolare, dei momenti ristretti di confronto tra delegato, Responsabile della Funzione e/o RTD – eventualmente allargati anche ai vertici politici e tecnici dell'Unione stessa.** Al tempo stesso, però, l'interlocuzione non può

#### Alcuni esempi

- **L'Unione della Romagna Faentina** ha creato un tavolo per l'informatica, al quale partecipano l'assessore dell'Unione, gli assessori dei Comuni e i responsabili tecnici. Inoltre, gli ambiti di programmazione sono condivisi a livello di conferenza dei dirigenti.
- **L'Unione Reno Galliera** riunisce periodicamente un tavolo degli assessori comunali con delega all'informatica.
- **L'Unione Terre di Pianura** ha costituito un tavolo formato dall'Assessore dell'Unione, dagli Assessori dei Comuni e dal Responsabile della Funzione Transizione Digitale per la definizione dell'Agenda Digitale Locale.
- **L'Unione Bassa Romagna**, con l'occasione delle elezioni comunali che hanno rinnovato le Amministrazioni della maggior parte dei Comuni, ha organizzato un Open Day per tutti i nuovi eletti. Tra i tavoli, partecipati da Amministratori, dirigenti e EQ) era presente quello dedicato all'innovazione digitale.

e non deve essere confinata soltanto a specifici momenti prestabiliti: per il delegato risulta spesso fondamentale ottenere immediatamente informazioni in caso di problemi (es. blocchi di sistema) per poter rispondere e allertare i colleghi dei singoli Comuni che, a cascata, possono tranquillizzare i propri dipendenti o invitarli all'assunzione di azioni correttive/alternative funzionali alla continuità dell'erogazione dei servizi. È quindi possibile e auspicabile, secondo le contingenze, costituire appositi tavoli di confronto in cui sotto l'input del delegato dell'Unione sono convocati anche i delegati politici e tecnici dei singoli Comuni.

Sebbene a prima vista la creazione di un tavolo di confronto possa sembrare una perdita di tempo, attraverso questo è invece possibile perseguire alcuni obiettivi fondamentali per la crescita e il consolidamento della funzione in Unione:

- mantenere "allineate" le singole strategie comunali con la strategia complessiva dell'Unione;
- creare un luogo stabile di ricezione di eventuali problemi e confronto;
- coordinare gli interventi e le iniziative (es. partecipazione a bandi, ecc.);
- coinvolgere gli assessori e le Giunte comunali nelle scelte;
- assicurare la massima condivisione delle scelte e dunque facilitare la loro adozione da parte dei singoli Enti.

**Il tavolo di coordinamento, in diversi contesti, è stato ad esempio un elemento fondamentale per la progressiva omogeneizzazione dei software dei diversi Enti:** un luogo di compensazione delle diverse esigenze, di confronto aperto e soprattutto di condivisione. Un tavolo di coordinamento ben funzionante e coeso ha, infatti, la possibilità di aver maggior peso nel facilitare, anche da parte dei singoli responsabili dei Comuni, l'adozione di nuove scelte organizzative.

## 3.2 Convenzioni

L'atto fondamentale per il conferimento di una funzione dai Comuni all'Unione è la convenzione, approvata dai singoli Consigli comunali degli Enti che intendono aderire al servizio associato. **La convenzione deve essere coerente con le specificità del contesto territoriale**, le caratteristiche e le esigenze dei Comuni che compongono l'Unione.

Attraverso questo atto **vengono definiti e fissati** il quadro organizzativo, insieme alle regole e alle modalità di scambio finanziario, documentale e operativo tra l'Unione e i Comuni.

### Da dove partire?

La Regione, in collaborazione con ANCI, ha predisposto un **modello di convenzione** per la funzione della Transizione Digitale. Questo modello prevede un conferimento integrale della funzione e definisce il perimetro di azione della convenzione.

Inoltre, nelle **Linee Guida Operative di gestione e sviluppo armonico** vengono delineate le principali fasi preliminari al processo di conferimento.

Il modello messo a disposizione dalla Regione Emilia-Romagna per il conferimento in Unione della funzione Transizione Digitale identifica i seguenti elementi principali:

- Obiettivi e attività
- Modalità di trasferimento delle funzioni
- Dotazione organica e personale assegnato
- Responsabilità organizzativa
- Rapporto con gli Amministratori
- Rapporti finanziari tra Unione e Comuni
- Denominazione e sede
- Durata e recesso

I temi che vanno riportati e disciplinati nella Convenzione sono, nella loro interezza, affrontati – a livello di contenuto – nelle diverse schede presentate in queste Linee Operative.

## È possibile adottare “geometrie variabili”?



La convenzione, per sua natura, è uno **strumento flessibile**: può dunque essere stipulata solo tra alcuni dei Comuni facenti parte dell'Unione e/o con Comuni (singoli o associati) che dell'Unione non ne fanno parte. Se questo ultimo caso può rappresentare un'opportunità di sviluppare ulteriormente la funzione – oltre a uno strumento per ridurre la quota di spesa in carico ai Comuni appartenenti all'Unione – la scelta di stipulare una convenzione Transizione Digitale solo tra alcuni Comuni dell'Unione è fortemente sconsigliata.

### Alcuni esempi

L'**Unione Terre di Pianura** gestisce oggi la Funzione Transizione Digitale non soltanto per i quattro Comuni che ne fanno parte, ma anche – attraverso apposite convenzioni – per i Comuni di Budrio e (parzialmente) di Castenaso. Nonostante questi Comuni abbiano deciso negli anni scorsi di uscire dall'Unione, hanno scelto di conservare, in tutto (Budrio) o in parte (Castenaso), la gestione della Funzione Transizione Digitale da parte dell'Unione stessa. Entrambi i Comuni pagano una quota fissa annuale, valutata sul costo del servizio, e una quota parte delle spese generali del servizio.

Il Comune di Russi ha stipulato una convenzione con l'**Unione Bassa Romagna** per la Funzione Transizione Digitale, ad eccezione delle attività legate alla parte amministrativa che restano in capo al Comune.

Anche al di là delle previsioni del PRT e della pratica consolidata (che dimostra come **un'associazione soltanto parziale della Funzione Transizione Digitale sia inefficace nel produrre risultati e inefficiente nella gestione**), è la natura stessa della funzione a rendere “naturale” una sua gestione unica per tutti i Comuni dell'Unione. Solo in questo modo è possibile non solo ottenere significative economie di scala e garantire un presidio adeguato, ma soprattutto sviluppare progettualità di vera innovazione nelle procedure e nei servizi offerti alla cittadinanza.

## Le modifiche alla convenzione



In generale, **in assenza di cambiamenti significativi** (es. il recesso o l'ingresso di alcuni Comuni) **le convenzioni non hanno bisogno di “aggiustamenti” o revisioni significative**.

Può essere però utile – soprattutto per un ambito caratterizzato da processi evolutivi rapidi e molto impattanti – “rileggere” le convenzioni originarie: tra le Unioni della Regione Emilia-Romagna diverse convenzioni Transizione Digitale hanno ormai più di dieci anni (un tempo lunghissimo, tenuto conto della rapidità dei cambiamenti tecnologici!) e, in alcuni casi, potrebbero essere utili piccoli interventi per aggiornare e rendere più attuali specialmente gli obiettivi originari (per altro, spesso già in larga parte conseguiti) e il perimetro di azione (sia tra la Funzione Transizione Digitale e gli altri servizi, sia tra Unione e Comuni).

### Alcuni esempi

L'**Unione Bassa Romagna** ha recentemente aggiornato la convenzione relativa alla funzione Transizione Digitale. La convenzione originale era datata 2012 ed è stata ripresa in mano per diversi aggiornamenti e revisioni.

Tra quelli più rilevanti, la piena integrazione tra Transizione Digitale e Statistica (evidenziata già dal titolo della convenzione) e l'inserimento di temi e materie di fortissima e impellente attualità, tra i quali:

- la gestione e il coordinamento di progetti in ambito di intelligenza artificiale (AI, come ad esempio bot, ChatGPT, ...), blockchain, Internet of Things (IoT), digital Twin e big data;
- il coordinamento e la gestione unificati delle azioni tecnico-informatiche e organizzative in ambito di cybersecurity.

Inoltre, **più la funzione si consolida e più possono emergere necessità puntuali**, come le modalità di spesa da parte del dirigente del servizio oppure le eventuali sovrapposizioni residue su specifici punti comuni tra Unione e Comuni (es. gestione/aggiornamento del sito internet, videosorveglianza). Specialmente su questo ultimo punto, un intervento "chirurgico" può risultare utile per ridurre, o azzerare, conflittualità latenti che inevitabilmente dopo diversi anni di gestione della funzione possono manifestarsi o esplodere.

### 3.3 Aspetti economico-finanziari

Uno dei principali risultati attesi del processo di conferimento e di gestione delle funzioni associate in Unione, sul piano economico-finanziario, è il progressivo ottenimento di migliori condizioni rispetto a una gestione comunale autonoma.

A riguardo, attraverso apposite **analisi (di efficacia, efficienza ed economicità) della funzione conferita** è possibile tenere monitorato l'effettivo raggiungimento di progressivi risparmi di spesa ed economie di scala – specialmente in materia di personale, così come previsto dall'articolo 32, comma 5 del TUEL.

A livello contabile, il conferimento di un servizio in Unione porta come conseguenza il transito di tutte le partite economiche e finanziarie ad esso legate sul bilancio dell'Unione, nel quale sono iscritte tutte le spese e tutte le entrate legate alla funzione stessa.

La copertura economica del servizio, a carico dell'Unione, è garantita da **tre differenti fonti di finanziamento**, quali:

#### Per approfondire

Per quanto riguarda il tema dei costi connessi ai servizi degli Enti, è possibile consultare le [Linee Guida Operative di gestione e sviluppo armonico per le Unioni di Comuni](#). In un apposito capitolo (§5) è possibile reperire indicazioni su strumenti utili e banche dati, con approfondimenti circa i rapporti economico-finanziari tra Comuni e Unione.

<b>Trasferimenti comunali</b>	Trasferimenti in conto corrente dai Comuni aderenti al servizio (siano essi membri dell'Unione o meno), attraverso quote stabilite di contribuzione trasferite al bilancio dell'Unione stessa.
<b>Trasferimenti ordinari da Enti sovraordinati</b>	Trasferimenti in conto corrente da enti sovraordinati, destinati a coprire le spese correnti, che possono essere assegnati sotto forma di contributi generali (ossia che l'Ente può utilizzare liberamente) oppure di contributi vincolati a determinate finalità. La distribuzione di tali trasferimenti può avvenire attraverso leggi finanziarie annuali e/o specifici programmi di supporto (ad esempio, il Programma di Riordino Territoriale - PRT dell'Emilia-Romagna).
<b>Progettualità e bandi</b>	Trasferimenti in conto capitale derivanti da fonti di finanziamento progettuali o specifici bandi cui l'Unione può accedere, che non prevedono la ripartizione a cascata tra i Comuni ma un diretto impiego per l'erogazione dei servizi digitali o per l'acquisto di nuove infrastrutture.

Al netto delle fonti di finanziamento sopra esposte, tendenzialmente la Funzione Transizione Digitale prevede che la relazione con l'ambiente esterno (considerando i Comuni aderenti come parte dell'ecosistema "interno" dell'Unione) sia caratterizzata in maniera strutturale soltanto da voci di spesa.

Per quanto riguarda il costo del personale, possono essere adottate delle scelte specifiche, ad esempio prevedendo compensazioni per i Comuni che hanno messo a disposizione dei propri dipendenti. Le uscite correnti (i costi "ordinari" a copertura del personale, dei contratti/licenze in essere...) legate alla Funzione Transizione Digitale hanno una caratteristica che semplifica la gestione complessiva dei criteri di riparto: sono per lo più "fisse", perché composte da voci di spesa il cui ammontare non muta in corso d'anno. La parte "variabile", legata ad eventi non prevedibili a priori, è solitamente residuale (ad es., un

numero di interventi di assistenza superiori a quanto previsto dal contratto o necessità contingenti legate al materiale software o hardware) per cui non emerge la necessità di procedere a continui aggiustamenti per riequilibrare il "carico" sui diversi Comuni che aderiscono al servizio.

Pertanto, da questa caratteristica discende **un elevato grado di stabilità nel tempo**: le uscite correnti non sono soggette a grossi cambiamenti di anno in anno, ma restano in larghissima parte predeterminabili – conoscibili e preventivabili con un buon grado di esattezza a priori.

### Criteria di ripartizione

I principali criteri per definire le quote di contribuzione per le spese in parte corrente alla Funzione Transizione Digitale a carico dei singoli Comuni sono tre:

<b>Capitario</b>	Nella sua forma classica, la quota viene calcolata in base al numero di residenti: il contributo richiesto è, dunque, proporzionale alla percentuale di abitanti del Comune sul totale degli abitanti dell'Unione (es. un Comune di 2.000 abitanti, in un'Unione di 10.000 abitanti complessivi, contribuirà al 20% delle spese totali del servizio). In altri casi, molto meno frequenti, a ciascun Comune viene assegnata la stessa quota (es. in un'Unione composta da quattro Comuni, ciascuno – indifferentemente dal numero di abitanti – contribuisce per il 25%).
<b>A controprestazione</b>	La quota viene calcolata in base alle attività effettivamente svolte in favore di un determinato Comune (es. numero di interventi di assistenza o manutenzione, ore di attività specifiche richieste) oppure su elementi strutturali (es. numero di postazioni informatiche, n. di licenze software attivate, specifici progetti avviati), parametrati sul totale complessivo. Tendenzialmente questo modello è applicato ad attività che sono quantificabili: tra queste, il numero di interventi <i>help desk</i> o le giornate di presenza sul singolo Comune.
<b>Misto</b>	Rappresenta un mix dei precedenti due criteri, ai quali possono essere assegnati "pesi" differenti (es. l'80% del costo complessivo del servizio è ripartito secondo il criterio capitario, il restante 20% ripartito in base al numero di interventi di assistenza richiesti; oppure il costo del personale ripartito per criterio capitario e i restanti costi ripartiti con criterio di controprestazione). Una particolare forma di criterio misto è quella basata su una rigida separazione dei centri di costo, che prevede il caricamento delle spese in capo all'Unione o ai singoli Comuni in base all'avvenuto, o non avvenuto, conferimento del servizio specifico al quale si rivolge la spesa sostenuta (ad esempio: se il servizio scolastico è stato conferito, l'acquisto dei PC è a carico dell'Unione e ripartito secondo i criteri standard definiti dalla convenzione, mentre se l'acquisto dei PC si riferisce invece al servizio tecnico, che non è stato conferito, l'acquisto viene comunque coordinato centralmente dalla Funzione Transizione Digitale ma il costo è in carico ai singoli Comuni, a seconda del numero di PC acquistati).

A fianco di questi principali modelli possono trovare spazio ulteriori criteri, utilizzati specialmente in fasi transitorie – come quelle di startup dell'Unione, o di ricerche di nuovi equilibri compensativi tra i Comuni aderenti – quali una ripartizione effettuata sulla spesa storica dei singoli Comuni o su una media ponderata della stessa.

Si tratta però di soluzioni spesso estemporanee, per le quali non è consigliata un'adozione strutturale.

#### Alcuni esempi

Nell'**Unione Valli e Delizie**, le spese sono ripartite in base alla popolazione di ciascun Comune.

Nell'**Unione Pedemontana Parmense**, le spese di manutenzione e investimento, se "imputabili" a un Comune, sono interamente coperte dallo stesso. Per le restanti spese, le quote dei Comuni sono parametrizzate alla popolazione residente al 31 dicembre del secondo anno precedente a quello di riferimento.

Nell'**Unione Pianura Reggiana**, metà del costo è ripartito in base alla popolazione residente nei singoli Comuni al 31/12 dell'anno precedente; l'altra metà è in proporzione al numero di ore di attività svolte dal personale per i Comuni e gli uffici dell'Unione.

Nell'**Unione Valconca**: per la parte corrente, il costo è ripartito in base al numero di abitanti; per gli interventi specifici o in conto capitale si procede a rendicontazione.

Nell'**Unione Terre di Pianura**: il 25% viene diviso in quote uguali per ciascun Comune aderente; il 25% in base al numero di abitanti di ciascun Comune; il restante 50% diviso in quote in base a postazioni hardware, progetti specifici, contratti stipulati in precedenza con i diversi fornitori.

## Come fare per? Metodi e proposte per “alzare lo sguardo”

### Come scegliere la formula migliore?



#### Riparto capitaro

La tipologia di riparto più semplice e diffusa è quella del riparto capitaro, attraverso il quale le spese sono parametrize alla quota di abitanti dei singoli Comuni.

In un servizio che, come abbiamo visto, è caratterizzato da un forte valore tecnico-specialistico e da un numero limitato di attività da dedicarsi a uno specifico Comune, questa soluzione appare la più agevole e ha il privilegio di rendere più immediata l'attività connessa alla quantificazione - preventiva, in itinere e consuntiva - delle quote in capo a ciascun Comune.

#### Riparto a controprestazione

La scelta di un criterio di riparto basato esclusivamente sul principio di controprestazione è difficilmente applicabile per la parte corrente (principalmente per la larga presenza di attività che si rivolgono all'Unione stessa e a tutti i singoli Comuni), ma è spesso utilizzata per la parte capitale delle uscite, legata agli investimenti - specialmente nelle Unioni nelle quali il Funzione Transizione Digitale è meno consolidato e restano rilevanti le differenze tra Comuni in termini di strumentazione hardware e software.

In questo caso ciascun Comune è chiamato a “coprire” - del tutto o in parte - una quota di spese pari alla quota di investimenti a suo diretto favore. Questa possibilità tende a farsi **sempre meno agevole e consigliabile con la crescita dell'integrazione organizzativa dell'Unione**, attraverso l'omogeneizzazione dei software e la centralizzazione degli acquisti e delle scelte strategiche.

#### Riparto misto

Il criterio misto (in parte capitaro, in parte a controprestazione) rappresenta una interessante **via di mezzo**, che può essere utilizzata per massimizzare i vantaggi conseguibili attraverso gli altri due criteri, cercando al tempo stesso di minimizzarne i punti di debolezza. Attraverso un censimento delle attività, è possibile calcolare l'ammontare delle uscite legate a quelle attività condivise paritariamente da tutti i Comuni aderenti al servizio (come ad es. il personale, i server, le manutenzioni generali) e a quelle invece “imputabili” direttamente a un singolo Comune (come ad es. il numero di licenze, le ore di assistenza): queste ultime potranno essere ripartite col criterio di controprestazione, mentre le prime divise in base al numero di abitanti.

Poiché però **richiede un maggior impegno sia in termini di bilancio sia in termini di controllo di gestione**, questo criterio è consigliato per Unioni maggiormente consolidate.

## 4. Struttura

In questa sezione verranno analizzati gli elementi più visibili e formali di un'organizzazione, che corrispondono alle scelte attraverso le quali il lavoro viene diviso e poi coordinato all'interno di un sistema organizzativo complesso. In buona sostanza, possiamo parlare di "colonna vertebrale" perché è l'insieme di diversi elementi che permettono di tenere in piedi un corpo.

La funzione Transizione Digitale, come tutti gli altri ambiti di azione di un'Unione di Comuni, necessita di un certo grado di formalizzazione, sia per quanto riguarda il suo posto nella struttura organizzativa dell'Unione stessa (**inquadramento organizzativo**), sia per quanto riguarda la definizione dei rapporti e la gestione delle responsabilità all'interno del servizio. Le organizzazioni si basano infatti su catene di responsabilità che definiscono a quale ruolo competa una certa decisione: particolare attenzione viene posta dunque sul sistema delle responsabilità organizzative, con un focus dedicato al ruolo del **Responsabile della Funzione e alla figura del RTD**.

Definita l'architettura formale del servizio, viene poi affrontato il tema del **personale** a disposizione e di come questo elemento, caratterizzato da un'elevata rigidità organizzativa, sia una delle cause determinanti e in parte vincolante di diverse scelte dei prossimi capitoli.

## 4.1 Inquadramento organizzativo

Come spiegato nell'Introduzione, a seconda delle funzioni delegate dai Comuni, e in parte anche dall'entità numerica del personale, le Unioni possono assumere conformazioni organizzative molto diverse tra loro, con differenti gradi di complessità.

La struttura organizzativa prescelta – rappresentata solitamente attraverso l'organigramma dell'Ente – è spesso indicativa del percorso che ha portato alla nascita dell'Unione, della sua evoluzione nel tempo e delle sue prospettive strategiche.

Come per le altre funzioni delegate, anche la Funzione<sup>4</sup> Transizione Digitale **ha il suo posto specifico all'interno della struttura organizzativa**: è però bene ricordare che – sebbene sia certamente auspicabile il contrario – non sempre la struttura e la collocazione organizzativa del Funzione Transizione Digitale è il frutto di una progettazione consapevole.

Specialmente in Unioni di piccole dimensioni, le competenze "organizzative" seguono quelle "personali" degli addetti: se il Responsabile di una funzione si sposta in un altro Settore, può capitare che si "porti dietro" anche la materia precedentemente presidiata, che andrà quindi a far parte di un Settore differente.

Questa prassi – seppur comune e spesso resa necessaria dall'esiguità del personale impegnato e dalla specifica competenza tecnica connessa alla materia – complica il consolidamento delle competenze e il presidio di progettualità complesse: è bene invece **che l'Unione si doti, per il Funzione Transizione Digitale, di una struttura organizzativa formalmente individuata, stabile e riconosciuta**.

### 4.1.1 Configurazioni organizzative

Nell'esperienza attuale delle Unioni di Comuni è possibile individuare **quattro tipologie** prevalenti di **inquadramento della funzione Transizione Digitale** all'interno della struttura organizzativa dell'Unione. In generale, i primi due modelli (soprattutto il primo) si conformano meglio a Unioni con dimensioni organizzative contenute o in fase di start-up, mentre gli altri modelli sono più in linea con Unioni che possiedono un ampio nucleo di servizi conferiti e una dimensione organizzativa sufficiente a garantire specializzazione del personale, presidio di progettualità complesse e che hanno adottato strategie di sviluppo digitali consolidate e trasversali rispetto all'intero Ente e meccanismi stabili e formalizzati di coordinamento tra i settori.

**I modelli presentati possono dunque essere letti come "progressivi"**: al crescere della consapevolezza, della specializzazione, delle capacità e della visione strategica dell'Unione **la Funzione Transizione Digitale assume un ruolo sempre più centrale per l'Unione** – in una logica anche di progressivo riequilibrio tra la componente "Servizi" e la componente "Sviluppo". L'ultimo modello presentato, quello dei servizi distinti, mette ancora più l'accento su una differenziazione funzionale tra le due componenti, alle quali sono assegnati spazi autonomi e differenziati.

#### Da dove partire?

Nell'ambito del progetto ITALIAE, può essere utile consultare il [Vademecum ICT "Sviluppo della funzione ICT in forma associata nei comuni"](#) (§4.3), dove viene fatta un'analisi dei modelli organizzativi di riferimento, articolata su elementi riconducibili alle relazioni tra il servizio e gli attori interni ed esterni all'Unione.

4 Si raccomanda la consultazione della [Guida alla lettura](#).

<p><b>a. Servizio promiscuo (ufficio inserito all'interno di una area o settore più complesso):</b> l'articolazione organizzativa è di secondo livello ed è collocata insieme ad altri servizi di diversa natura.</p>	<p><b>b. Servizio/settore autonomo:</b> l'articolazione organizzativa è di primo livello, sullo stesso piano degli altri servizi/settori dell'Ente; al suo interno può essere divisa in più unità organizzative "specializzate".</p>	<p><b>c. Servizio di staff:</b> l'articolazione organizzativa è posta alle dirette dipendenze del vertice della struttura (Direttore o Segretario) e serve trasversalmente i diversi settori/aree dell'organizzazione.</p>	<p><b>d. Servizi distinti:</b> è presente una divisione tra unità organizzative che si occupano di IT e quelle che si occupano di Transizione digitale; le prime sono all'interno di un settore autonomo mentre le seconde sono in staff al vertice della struttura.</p>

**Vantaggi e rischi**

<p><b>Il modello "servizio promiscuo"</b></p>	<p>Consente una maggior interfungibilità del personale, a scapito del consolidamento di esperienza specifica e specializzazione. In questo modello gli addetti appartengono a una unità organizzativa di secondo livello e possono occuparsi, sotto il coordinamento di un unico responsabile, di più attività legate ad ambiti di azione differenti tra loro: la Funzione Transizione Digitale è inserita all'interno di un settore più ampio, solitamente ricondotto alla sfera amministrativa (Affari Generali, Affari Istituzionali, Personale). Questa scelta è facilitata dal fatto che, anche in presenza di pochi servizi conferiti, un'Unione deve comunque dotarsi di una struttura – seppur minima – a supporto delle attività proprie dell'Ente. Per questo motivo il modello è solitamente adottato da Unioni che gestiscono un numero contenuto di servizi e materie.</p>
<p><b>Il modello "servizio autonomo"</b></p>	<p>Garantisce autonomia, ma al tempo stesso porta a una maggior rigidità e al rischio di "compartimentazione" delle attività legate alla materia Transizione Digitale: la forte verticalizzazione favorisce la specializzazione del personale, ma rende potenzialmente più macchinosi i rapporti e gli scambi con gli altri settori/aree specialmente per quanto riguarda i progetti di sviluppo digitale. È dunque un modello indicato per Unioni già avviate, che hanno raggiunto un sufficiente livello di presidio delle attività connesse all'ambito Transizione Digitale – specialmente quando una buona parte delle attività del servizio ha una natura operativa e tecnica (come, ad esempio, la manutenzione e l'assistenza, la gestione di siti e banche dati...). Al tempo stesso, però, il modello può essere indicato anche per Unioni in fase di sviluppo, con poche aree o settori ma dotate di competenze specialistiche forti in materia Transizione Digitale.</p>
<p><b>Il modello "servizio di staff"</b></p>	<p>È più flessibile ed è funzionale a garantire trasversalità di intervento, operando a stretto contatto con il vertice organizzativo della struttura: è dunque particolarmente indicato per quelle Unioni con dimensioni più contenute, che investono in progettualità complesse riguardanti più settori e servizi e che hanno bisogno di una forte integrazione con la componente operativa del servizio. È un modello meno indicato per Unioni più consolidate e di maggiori dimensioni organizzative, perché altrimenti la complessità gestionale derivante da un elevato numero di addetti rischia di far venire meno i vantaggi della flessibilità operativa e rendere complicato il coordinamento. Questo modello può essere anche l'evoluzione – a fronte di un progressivo consolidamento dell'Unione e del proporzionale aumento della rilevanza del Funzione Transizione Digitale – di uno dei due modelli precedenti.</p>

### Il modello "servizi distinti"

Questo modello può essere considerato il "punto di arrivo" di una gestione matura della funzione Transizione Digitale in una Unione consolidata e di dimensioni organizzative rilevanti; in generale si presta a facilitare e rendere più efficiente il "dialogo" con le varie strutture comunali. Operando una distinzione organizzativa tra componente "Servizi" e componente "Sviluppo", permette di fruire di diversi vantaggi tipici dei modelli più semplici: le unità organizzative che si occupano di sviluppo digitale hanno una funzione trasversale e sono strettamente collegate alla Direzione (e anche a servizi tipicamente di staff, come il Controllo di Gestione e la Statistica), mentre le unità organizzative che si occupano di IT hanno autonomia specifica e una forte specializzazione. A fronte di elevate potenzialità, questo modello presenta generalmente una complessità gestionale elevata: per funzionare adeguatamente richiede un coordinamento complessivo attento e consolidato, oltre ad una adeguata capacità organizzativa e gestionale.

### La scelta del modello

Ogni tipologia presenta pro e contro, che variano in base agli elementi specifici di ciascuna Unione e al contesto complessivo: **è dunque necessario valutare, partendo dalla situazione contingente, quale modello sia meglio adottare.** Nell'esperienza concreta, infatti, i differenti modelli utilizzati non sembrano essere correlati né a un differente esito degli indicatori PRT sul tema né alle caratteristiche demografiche o di pianta organica dell'Unione.

#### Alcuni esempi

- Nell'**Unione Terre d'Argine**, il Servizio è inquadrato in un proprio Settore ([autonomo](#)).
- Nell'**Unione Valconca**, il Servizio è inquadrato insieme ad altri nell'Area Tecnica ([misto](#)).
- Nell'**Unione Bassa Romagna**, il Servizio è alle dipendenze del Direttore ([staff](#)).

In linea generale, all'aumentare del numero di servizi e materie gestite dall'Unione aumenta la tendenza ad adottare soluzioni più orientate alla specializzazione e a una posizione di "staff" (almeno per quanto riguarda la componente della funzione più legata allo sviluppo e, in generale, alla transizione digitale): chiaramente, però, la soluzione "ideale" non esiste in assoluto e una singola Unione può scegliere di adottare modelli di servizio diversi in fasi differenti del proprio sviluppo. La scelta del modello più efficace discende, infatti, da una valutazione d'insieme di più elementi strutturali e richiede un'attenta opera di progettazione: va legata a **variabili interne** che caratterizzano ciascuna organizzazione. Di seguito sono indicati i principali fattori che nella prassi, una volta determinato il conferimento della funzione, orientano le scelte organizzative delle Unioni:

<p><b>Expertise del personale</b></p>	<p><i>È la competenza specifica maturata, che corrisponde anche al grado di autonomia operativa/decisionale. Si tratta di un elemento ancor più importante in un ambito ad alta specializzazione tecnica come la Transizione Digitale, caratterizzato da un continuo aggiornamento delle conoscenze e competenze necessarie.</i></p>	<p>In presenza di personale con elevata expertise specifica, il modello "servizio di staff" risulta solitamente più adeguato. Se il responsabile assegnato ha anche competenze gestionali, è indicato anche il modello "servizio autonomo".</p>
<p><b>Numerosità pianta organica</b></p>	<p><i>Corrisponde al numero di addetti (o, meglio, di FTE) che è possibile assegnare alle attività del Funzione Transizione Digitale. Va considerato nel complesso dell'Unione, per poter creare unità organizzative adeguate al contesto, bilanciando le esigenze di razionalizzazione e interfungibilità con le opportunità legate alla specializzazione.</i></p>	<p>Una pianta organica ridotta consiglia solitamente l'adozione di un modello basato su un "servizio promiscuo", così da massimizzare l'impiego del tempo delle diverse unità. Una pianta organica numerosa consiglia invece l'adozione di un modello di servizio autonomo o di servizi distinti.</p>
<p><b>Lavoro richiesto</b></p>	<p><i>Può variare molto a seconda del grado di esternalizzazione delle attività, ma è in larga parte quantificabile a partire da parametri quantitativi come il personale dell'Unione e dei Comuni che ne fanno parte, il numero di postazioni e infrastrutture tecnologiche gestite e monitorate, il numero di Comuni e di abitanti degli stessi. Si tratta di una caratteristica ancor più importante in un settore che, soprattutto nella sua componente di intervento tecnico-informatico, è abilitante per le attività dell'intero Ente.</i></p>	<p>Un'elevata mole di lavoro, insieme a una forte varietà delle attività assegnate, consiglia l'adozione di un modello di servizio autonomo o di staff.</p>
<p><b>Rilevanza assegnata alle componenti</b></p>	<p><i>Riguarda l'importanza e il peso che l'organizzazione intende assegnare alle componenti "Gestione operativa" e "Sviluppo", anche in chiave trasversale e strategica.</i></p>	<p>Un rapporto che vede prevalente la componente "Gestione operativa" consiglia l'adozione di un modello "promiscuo" o "autonomo". Il raggiungimento di un equilibrio o la prevalenza della componente "Sviluppo" necessita invece di un modello "staff" o, meglio, "servizi distinti"</p>
<p><b>Ampiezza delle competenze attribuite</b></p>	<p><i>Riguarda l'estensione delle attività che ricadono sotto l'ambito Transizione Digitale, come individuate dai documenti di programmazione dell'Unione. Queste, infatti, possono andare dalle 'mere' attività informatiche-strumentali all'adozione di piani e progetti in materia di digitalizzazione dell'Ente e della relazione con i cittadini.</i></p>	<p>La conduzione di attività informatiche strumentali si presta maggiormente all'individuazione di un servizio autonomo 'verticale', mentre la conduzione di policy digitali può essere meglio condotta da un Ufficio collocato in posizione di staff o di servizi distinti, data la necessità di continuo confronto con altri Settori dell'Ente e con i decisori politici (sul modello, più avanti illustrato, dell'Ufficio per la Transizione Digitale).</p>
<p><b>Prassi organizzative e modelli gestionali</b></p>	<p><i>È un elemento legato a prassi consolidate di tipo organizzativo e a rapporti di sussidiarietà orizzontale: un elevato tasso di esternalizzazione delle attività, ad esempio, può ridurre la necessità di unità interne altamente specializzate.</i></p>	<p>Un grado elevato di esternalizzazione delle attività di intervento tecnico può consigliare l'adozione di un modello di servizio staff, in forte raccordo con il vertice amministrativo.</p>

#### 4.1.2 Il sistema delle responsabilità organizzative

Un elemento fondamentale di ogni struttura organizzativa è **l'articolazione delle responsabilità di determinate attività e servizi**: la "piramide" classica prevede più livelli, che possono prendere nomi differenti (Aree, Settori, Servizi, Uffici) e prevedere diversi tipi di responsabilità.

L'articolazione delle responsabilità organizzative in materia Transizione Digitale è una scelta che non può prescindere – specialmente nei contesti con un numero contenuto di Comuni e/o di addetti – da un dato di realtà: il personale a disposizione.

##### Per approfondire

Il **CCNL Enti Locali** del 16 novembre 2022 ha ridisegnato il sistema di classificazione del personale degli Enti Locali.

L'art. 16, nello specifico, ha introdotto la nuova figura dell'**Incarico di Elevata Qualificazione**, conferibile per due differenti tipologie di responsabilità: *"a) posizione di responsabilità di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;*

*b) posizione di responsabilità con contenuti di alta professionalità (...) richiedenti elevata competenza specialistica acquisita attraverso titoli formali di livello universitario (...) oppure attraverso consolidate e rilevanti esperienze lavorative in posizioni ad elevata qualificazione professionale o di responsabilità, risultanti dal curriculum".*

Secondo l'art. 13 *"gli incarichi di posizione organizzativa in essere alla data di entrata in vigore del presente Titolo sono, in prima applicazione, automaticamente ricondotti alla nuova tipologia di incarichi di EQ (...) fino a naturale scadenza".*

Con il progressivo consolidamento di un'Unione, attraverso l'aumento dei servizi gestiti e del personale assegnato, è però consigliabile **sviluppare una figura autonoma** – anche ricorrendo all'assunzione di una figura specifica in possesso di adeguate competenze tecniche e gestionali – **di Responsabile del Funzione Transizione Digitale**.

A seconda della configurazione organizzativa e delle scelte strategiche degli amministratori, il Responsabile di Servizio può anche ricoprire il ruolo di Responsabile di Area/Settore e vedersi conferito l'incarico di Elevata Qualificazione. Quest'ultima opzione, introdotta con il CCNL Enti locali del 2022, sostituisce – ampliandola – la precedente figura della Posizione Organizzativa.

##### Alcuni esempi

L'**Unione Valle del Savio** ha strutturato il Settore che si occupa della Funzione Transizione Digitale secondo una logica "a matrice": sono presenti diverse unità organizzative, ma le responsabilità organizzative sono legate al coordinamento di team di lavoro multidisciplinari e trasversali, dedicati a progettualità specifiche

Anche se molto dipende dalla dimensione organizzativa del singolo contesto, in generale è possibile individuare alcune scelte "tipiche" di responsabilità legate al modello organizzativo scelto:

- nel caso di adozione di un "servizio autonomo", il Responsabile del Servizio si occupa esclusivamente (o in via strettamente prevalente all'interno dell'Unione) di Transizione Digitale e ha solitamente assegnata l'Elevata Qualificazione;
- nel caso di adozione di un modello "servizio misto", invece, il Responsabile della Funzione Transizione Digitale può trovarsi sotto la responsabilità di un Responsabile di Settore o Area cui è affidato il coordinamento di più servizi e materie;
- nel caso di adozione di un modello "servizio-staff" le formule possono essere varie a seconda della dimensione della struttura: generalmente si tratta di un Responsabile di Servizio, anche senza l'Elevata Qualificazione, a stretto contatto col Segretario e/o il Direttore dell'Unione.

### 4.1.3 Il presidio fisico nei Comuni

La Funzione Transizione Digitale rappresenta **l'ambito di intervento comunale più "remotizzabile"**: buona parte delle attività si svolge infatti su infrastrutture centrali, mentre l'accesso da remoto alle macchine attraverso software appositi è una pratica diffusa e consolidata, che rende possibile non essere presenti fisicamente in loco per realizzare buona parte degli interventi di assistenza e *help desk*. **La presenza "fisica" di un tecnico è spesso però avvertita come una necessità** in molti contesti: diverse Unioni hanno dunque strutturato un servizio che – pur gestito centralmente – prevede una rotazione dei tecnici nei diversi Enti. Questa tipologia di organizzazione, in certi casi, va anche incontro ad esigenze specifiche del personale, in ottica di conciliazione vita-lavoro.

Proprio la possibilità di operare da remoto permette questa **organizzazione "ibrida"**, svincolata dal concetto classico di "ufficio" comunale: spesso nella sede centrale del servizio è, infatti, presente soltanto il responsabile ed eventualmente un supporto amministrativo; i tecnici hanno invece delle postazioni di lavoro, fisse o itineranti, nei Comuni che fanno parte dell'Unione.

Questa dinamica di "presenza fisica", almeno qualche ora a settimana, presso i Comuni riguarda anche le Unioni che hanno fatto delle **scelte di esternalizzazione** delle attività di assistenza: spesso, infatti, gli affidamenti a ditte esterne prevedono un numero fisso di ore di "sportello fisico" presso i diversi Comuni. Di fatto, la scelta di organizzare un unico *ufficio centrale* – con personale che si reca nei diversi Comuni solo per necessità specifiche – oppure un *ufficio diffuso* – con una presenza stabilita e continuativa dei tecnici nei diversi Enti che compongono l'Unione – discende da più variabili, tra le quali: **numerosità del personale, dimensioni organizzative dei Comuni, infrastruttura di rete e software presenti**. Nel caso in cui la scelta ricada su un modello di ufficio diffuso, è comunque consigliabile stabilire giorni o momenti specifici di incontro di tutto il personale dell'ufficio, per garantire il necessario allineamento e facilitare l'integrazione organizzativa.

#### Alcuni esempi

- L'**Unione Pedemontana Parmense** ha scelto di suddividere il personale della Funzione Transizione Digitale nei diversi Comuni: ciascun tecnico, a seconda dei giorni, lavora da uno o dall'altro Comune; il responsabile è invece presente nella sede centrale del servizio. Un giorno a settimana – lo stesso per tutti – il personale si ritrova e lavora nella sede centrale.
- Nell'**Unione Terre di Castelli** il personale è interscambiabile, ma diviso sui Comuni a seconda della residenza del personale o della sede dell'ufficio.
- Nell'**Unione Terra di Mezzo**, il presidio è centralizzato, con interventi di assistenza che vengono svolti nei Comuni.

## 4.2 Il RTD (Responsabile per la Transizione Digitale)

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) ha introdotto in tutte le Amministrazioni pubbliche la figura del RTD. Quest'ultimo rappresenta, in questo quadro, il **referente interno unico – posto a capo di un apposito Ufficio per la Transizione Digitale (UTD)** – per un tema complesso come quello della transizione al digitale. L'importanza assegnata a questo ruolo trova conferma anche nella previsione normativa che il RTD ricopra almeno la categoria giuridica di funzionario/EQ.

### Da dove partire?

La base di partenza normativa è il **Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)**, in particolare l'articolo 17.

A livello organizzativo, il già citato **vademecum sul servizio ICT del progetto ITALIE** propone una serie di elementi di dettaglio sulla funzione, i compiti e l'inquadramento del RTD.

**Il RTD ha poteri e responsabilità di sviluppo strategico dei servizi digitali sul territorio:** per questo motivo le competenze necessarie a ricoprire questo ruolo spaziano su più settori – dalle competenze tecnologiche, gestionali e informatico-giuridiche fino al possesso di solide *soft-skills* quali *problem solving*, capacità di innovazione, team management e capacità decisionale.

Questo, ovviamente, rappresenta un modello ideale al quale tendere. Molto spesso Unioni di piccole dimensioni possono contare solo su pochi dipendenti e ancora meno personale apicale: le scelte, in molti casi, sono quasi obbligate (ad esempio, assegnando questo incarico al Segretario dell'Unione o all'unica EQ disponibile). Va a ogni modo evitata la nomina meramente formale dell'RTD: in alcuni contesti, infatti, la nomina ricade su figure inadeguate per mole di lavoro e ulteriori incombenze, garantendo così un rispetto soltanto nominale dell'adempimento normativo. Qualunque sia la figura individuata, è comunque bene ricordare che **la sola nomina di un RTD non è sufficiente per avviare e sviluppare il processo di transizione digitale:** risulta essenziale la predisposizione di un Ufficio che non si esaurisce nella figura di un RTD, ma che dovrebbe prevedere un team di esperti/tecnici (anche esterni) che metta a terra le decisioni adottate.

### 4.2.1 Cosa fa il RTD, e cosa dovrebbe fare?

Il RTD ha tra le sue principali funzioni quella di **garantire operativamente la trasformazione digitale**, coordinando lo sviluppo dei servizi pubblici digitali, la verifica della coerenza con le scelte organizzative adottate e l'adozione di nuovi modelli di relazione trasparenti e aperti con i cittadini. Sono funzioni complementari, ma che presentano caratteristiche abbastanza differenti tra loro: è un aspetto che qualifica il ruolo del RTD, chiamato ad avere non solo una "visione complessiva" dell'intera struttura organizzativa, ma anche ad avere leve per *agire* il cambiamento.

Occupandosi di progettazione e pianificazione strategica il RTD è una figura trasversale a tutti gli uffici dell'Unione: di conseguenza, l'adozione di strumenti di raccordo e consultazione tra il RTD e i soggetti interni all'Amministrazione (tra i quali ha forte impatto un eventuale Ufficio per la Transizione Digitale) assume estrema importanza per evitare la frammentazione delle informazioni e delle conoscenze ed evitare la loro dispersione nel passaggio di responsabilità e competenze da un responsabile all'altro. Inoltre, il RTD rappresenta anche **il contatto verso l'esterno per la digitalizzazione:** si relaziona anche con altre PA, AgID, altri RTD e, naturalmente, cittadini e imprese con lo scopo di realizzare una piena integrazione, territoriale e organizzativa, dei processi digitali.

Per questi motivi il RTD dev'essere dotato delle **competenze richieste** per adempiere al ruolo di direzione e controllo assegnatogli e di **adeguata legittimazione** per poter svolgere concretamente la propria funzione trasversale a tutta l'organizzazione in modo da agire su tutti gli uffici e le aree dell'Unione. Specialmente questo ultimo punto è spesso dato per scontato, ma riveste invece una importanza non scontata: dovendo non solo progettare, ma anche curare lo sviluppo di progetti che cambiano "il modo

di fare le cose" dentro le strutture tecniche dell'Unione, il RTD deve avere anche essere "riconosciuto" dai colleghi e dotato, se possibile, di autorità sufficiente a rendere più solide e seguite le decisioni assunte. In generale, è dunque consigliabile – specialmente in contesti meno strutturati e consolidati – la **nomina di un RTD che abbia spazio di manovra e soprattutto una "posizione di forza" dentro l'Ente**. Questa caratteristica può risultare molto utile in contesti dove le resistenze al cambiamento siano significative e dove l'autorità di un "pari-grado" potrebbe non esser riconosciuta: un RTD che è al contempo Direttore/Segretario dell'Ente, supportato da [un ufficio dedicato](#), ha tendenzialmente più leve da utilizzare per trasmettere al meglio non solo il contenuto, ma anche il significato delle scelte adottate.

#### 4.2.2 Come scegliere il RTD?

Se nelle Unioni più piccole la scelta sulla nomina del RTD – vista l'esiguità del personale presente – è spesso obbligata o quasi, in Unioni di maggiori dimensioni è possibile selezionare il RTD tra più figure professionali.

È però consigliabile (quando possibile rispetto agli spazi assunzionali dell'Ente) individuare una figura a elevata specializzazione tecnica sull'ambito digitale attraverso un **percorso di selezione apposito**, assegnando poi a questa il ruolo di RTD: diverse Unioni hanno scelto di attendere il momento adeguato a selezionare specificatamente un RTD, attraverso una procedura che prevedesse il possesso di requisiti legati a competenze e conoscenze di digitalizzazione dei processi. Poiché spesso non è possibile avviare una procedura di selezione di un profilo così peculiare nel breve periodo, è solitamente il direttore/segretario ad assumere, temporaneamente, il ruolo di RTD. Questo periodo di "interim" può permettere anche di maturare una maggiore consapevolezza all'interno della struttura dirigenziale tale da portare a una più approfondita comprensione ed elaborazione dei requisiti richiesti e delle attività da svolgere, utile per finalizzare meglio il bando.

#### *Il RTD deve essere anche il Responsabile della Funzione Transizione Digitale?*



Ad oggi, nella maggior parte dei casi esaminati, il ruolo di RTD dell'Unione viene assegnato al Responsabile del Servizio (o al Dirigente del settore) Transizione Digitale: è una soluzione che è spesso legata alle scelte sull'inquadramento organizzativo della funzione. Quando le unità organizzative che si occupano di "Servizi" e "Sviluppo" sono coincidenti o comunque parzialmente sovrapposte, è abbastanza frequente **l'individuazione di una figura unica con ruoli di responsabilità organizzativa** per entrambe le componenti.

L'identità tra Responsabile della Funzione Transizione Digitale e RTD è nella prassi spesso anche agevolata dalla specificità delle competenze richieste – in larga parte fortemente simili – per i due ruoli e dalla scarsità complessiva del personale che le possiede.

Dal punto di vista delle conseguenze, la scelta di un'unica persona nel doppio ruolo di Responsabile della Funzione Transizione Digitale e RTD può comunque anche essere una soluzione strategica per garantire integrazione tra politiche di sviluppo digitale e strumenti di attuazione ed è la soluzione maggiormente diffusa nelle Unioni più consolidate.

La coincidenza tra Responsabile della Funzione Transizione Digitale e RTD non è però obbligata: è possibile anche tenere separati i due ruoli, nominando due persone differenti.

D'altro canto, nell'ottica di definire l'ambito di regia strategica proprio dell'RTD, questo ruolo può essere conferito a differenti figure di vertice, quali il Direttore o il Segretario dell'Unione: questo, infatti, garantisce sia un continuo sguardo sull'azione complessiva dell'Ente che una maggiore autorevolezza dell'RTD rispetto agli altri settori, ben consapevoli che – se non opportunamente governata – la non corrispondenza tra RTD e Responsabile della Funzione Transizione Digitale può portare, però, a una maggior complessità (rischio di sovrapposizioni, conflittualità, dispersione degli sforzi).

Nel caso di conferimento del ruolo di RTD al Direttore/Segretario – e compatibilmente con le capacità

organiche dell'Unione – allo stesso dovrebbero essere affiancate figure di EQ o Funzionari con competenze in materia di IT e gestione del personale.

### Cosa fare se non ci sono addetti "adeguati" al ruolo?



Come si è visto, la nomina del RTD è molto spesso più una scelta obbligata che non una selezione del miglior profilo tra diversi candidati disponibili.

#### Altri strumenti utili

L'AgID ha messo a disposizione [ReTeDigitale](#), la piattaforma di community dedicata ai RTD e al personale degli Uffici Transizione Digitale, per condividere informazioni, strumenti di lavoro, priorità, strategie ed iniziative che possono facilitare le attività di digitalizzazione negli enti di appartenenza.

Il [Piano Triennale ICT nazionale 2024-2026](#) segnala, tra gli obiettivi, il rafforzamento della rete attraverso una community e il potenziamento delle competenze mediante specifici corsi di formazione.

Viste le previsioni normative non è infatti possibile procedere alla nomina di un soggetto esterno all'Amministrazione nemmeno in mancanza di profili adeguati.

Spesso, dunque, chi viene nominato RTD è costretto a "improvvisarsi" su una materia non padroneggiata appieno: al di là degli strumenti di supporto alla crescita professionale dei RTD, è consigliabile, dove possibile, **affiancare il RTD con uno o più consulenti esperti**, così da instaurare un'interazione collaborativa e complementare al fine di trasferire *know-how* in termini digitali e consentire poi, nel medio-lungo termine, all'Unione di "camminare con le proprie gambe". Poiché l'opzione può rivelarsi onerosa per un'Unione di dimensioni ridotte o meno consolidate, potrebbe essere vantaggioso tentare di avviare un simile percorso tramite convenzioni tra diverse Unioni contigue, in maniera tale che possano servirsi congiuntamente del supporto di un esperto e sviluppare le medesime competenze.

Sulla medesima linea, a tendere potrebbe essere utile immaginare dei **"super-ambiti"** (coerentemente, per altro, con la prospettiva di "filiera istituzionale rafforzata" prevista nel PRT) all'interno dei quali il ruolo e la funzione del RTD sia ricoperto da un unico soggetto su vasta area, consentendo così una condivisione almeno parziale di percorsi di digitalizzazione tra diverse Unioni attraverso convenzioni ad hoc.

Così facendo il necessario investimento in competenze digitali dell'Unione graverebbe meno sul singolo Ente, favorendo inoltre una maggiore integrazione ed omogeneizzazione dei processi digitali, anche oltre i confini di ciascuna Unione. È naturale che un simile approccio sia principalmente indicato per quelle piccole realtà che – senza ricorrere a soluzioni associative di questo

tipo – con le proprie risorse e forze non riuscirebbero a costituire un Ufficio dedicato alla transizione digitale con relativo RTD, correndo quindi il rischio di una nomina che risponda solamente all'adempimento normativo.

#### Da dove partire?

All'interno del nuovo [Piano Triennale per l'informatica nella PA di AGID](#), con riferimento ai possibili modelli di collaborazione intercomunale per la gestione associata del digitale, viene fatto esplicito riferimento alle forme consortili – ovvero Consorzi e Consorzi obbligatori (art. 31 TUEL), società in-house (art. 114 TUEL) – in seno alle quali poter nominare il RTD e delegare (almeno parzialmente) la funzione della transizione digitale.

### 4.2.3 L'Ufficio per la Transizione Digitale

A supporto del lavoro del RTD, in aderenza a quanto previsto dal **CAD**, le Unioni di Comuni – al pari di tutte le PA diverse da quelle centrali – sono tenute a procedere alla nomina del **RTD** e alla costituzione di un **Ufficio per la Transizione Digitale (UTD)**. I compiti di questo ufficio – che nasce con lo scopo esplicito di supportare l'azione del RTD – possono distinguersi da una parte in attività di gestione, pianificazione e programmazione dello sviluppo tecnologico degli Enti e dall'altra di pianificazione e sviluppo di servizi e politiche digitali: nella logica della missione "duale", questi uffici rappresentano unità organizzative rivolte principalmente alla **componente "Sviluppo"**.

Al di là delle previsioni normative, spesso l'UTD è composto da una sola persona e coincide in tutto e per tutto col "solo" RTD.

Specialmente nelle Unioni con minori dimensioni organizzative, questa scelta è quasi obbligata dall'impossibilità di destinare risorse specifiche e, in parte, anche dalla limitatezza dei compiti legati alla Transizione Digitale. In tutto questo possono giocare ovviamente un ruolo non secondario il basso grado di importanza e rilevanza che viene assegnato, in prospettiva strategica, alle tematiche legate allo sviluppo digitale.

Se le tematiche legate alla Transizione Digitale non sono comprese a fondo né ritenute strategiche, difficilmente un'Unione investirà su qualcosa di più della "semplice" nomina di un RTD.

**È bene ricordare che, nella pratica, non per forza e non sempre l'UTD è ricompreso all'interno del perimetro della Funzione Transizione digitale:** anche se frequentemente ne fa parte (e, anzi, sia nato nelle intenzioni come "naturale evoluzione del responsabile dei sistemi informativi"), può anche essere interpretato come un Ufficio dotato di autonomia, anche se ovviamente operante in stretta collaborazione con le unità organizzative legate alla materia ICT.

In generale l'Ufficio per la Transizione Digitale può avere caratteristiche molto diverse da Unione a Unione e dunque assumere forme differenti. Le principali configurazioni possibili dell'UTD – differenti in base ai singoli contesti in cui si sviluppa l'Unione – emergono dalla combinazione tra quattro dimensioni principali (ciascuna descritta, nella tabella che segue, attraverso due categorie alternative).

#### Da dove partire?

L'AGID ha recentemente pubblicato il [Vademecum sulla nomina del Responsabile per la Transizione al Digitale e sulla costituzione dell'Ufficio Transizione Digitale in forma associata](#), quale strumento operativo rivolto alle amministrazioni e agli enti che intendono intraprendere il percorso di individuazione del RTD e di costituzione del suo Ufficio in forma associata.

#### Alcuni esempi /1

L'UTD nell'**Unione Valle del Savio** ha composizione fissa: insieme al RTD (che è anche Responsabile della Funzione) sono presenti un funzionario informatico e un funzionario amministrativo-contabili. L'UTD ha obiettivi specifici indicati nel PIAO e si "estende" attraverso gruppi di lavoro dedicati a specifiche progettualità che coinvolgono altri referenti interni all'Ente.

L'**Unione Bassa Romagna** non ha l'UTD in organigramma: è stato però stabilito che il RTD si avvale di un gruppo di lavoro trasversale, in accordo col Direttore, dedicato principalmente all'implementazione dell'ADL. Il RTD, che ricopre anche il ruolo di Responsabile della Funzione, coordina dunque un gruppo che si ritrova a cadenza settimanale ed è composto da referenti di diversi settori (anagrafe, comunicazione, archivi digitali...) col supporto di una figura della Funzione Transizione Digitale che si occupa di applicativi. Al gruppo partecipa anche il Direttore, con lo scopo di garantire leve adeguate al cambiamento.

L'**Unione Valnure Valchero** non ha costituito un UTD, ma ha creato un team di lavoro legato alla Transizione digitale in cui oltre al RTD sono presenti referenti del servizio finanziario e della segreteria, oltre a un addetto con profilo tecnico che sta seguendo il processo di digitalizzazione delle pratiche edilizie.

<b>Conformazione organizzativa</b>	<i>Coincidente</i>	L'UTD, specialmente nelle Unioni di minori dimensioni organizzative e in cui il RTD è anche Responsabile della Funzione, è di fatto <b>totalmente coincidente</b> con le unità organizzative che si occupano di Transizione Digitale, o meglio: la Funzione Transizione Digitale si occupa anche di svolgere le funzioni di UTD.
	<i>Distinto</i>	L'UTD è nettamente distinto dalle unità organizzative che si occupano di Transizione Digitale, sia a livello di responsabilità che di inquadramento organizzativo. È una soluzione generalmente più congegnale ad Unioni più consolidate: la Funzione Transizione Digitale concorre con il proprio Responsabile, referenti specifici e con le proprie attività alla progettazione e al dispiegamento delle progettualità decise dall'UTD.
<b>Formalizzazione</b>	<i>Formalmente previsto</i>	L'UTD può essere formalmente inserito all'interno della struttura organizzativa dell'Ente (solitamente come unità organizzativa ad hoc della Funzione Transizione Digitale, o come ufficio di staff alla Direzione).
	<i>De facto</i>	L'UTD non compare nell'organigramma, ma è costituito come "task force", come gruppo di lavoro dedicato o come insieme di più gruppi di lavoro.
<b>Composizione</b>	<i>Stabile</i>	L'UTD ha composizione fissa: oltre al RTD, ne fanno parte uno o più addetti formalmente assegnati. Ne possono fare parte altri componenti in base al ruolo ricoperto (quando non coincidente col ruolo di RTD): ad esempio, il Direttore e/o il Segretario Generale dell'Unione, il Responsabile della Funzione Transizione Digitale. A seconda delle esigenze, possono essere invitati a partecipare ai lavori anche altri soggetti (Es. RTD dei Comuni, altri dirigenti/responsabili di area dell'Unione...).
	<i>Variabile</i>	L'UTD ha una composizione variabile: salvo alcuni ruoli che ne fanno parte "di default" (RTD, eventualmente Responsabile della Funzione Transizione Digitale e Segretario/Direttore), i componenti vengono chiamati a farne parte dal RTD a seconda delle progettualità specifiche (es. referenti dei servizi). Sono coinvolti di volta in volta i profili più adeguati secondo le necessità.
<b>Attivazione</b>	<i>Permanente</i>	L'UTD si riunisce a cadenza fissa e prestabilita (es. ogni settimana).
	<i>Di scopo</i>	L'UTD viene "attivato" solo in presenza di progettualità specifiche e agisce come una <i>task force</i> su specifici obiettivi.

A prescindere dalla configurazione prescelta, all'interno di questa nuova unità organizzativa deve essere riunito personale con competenze in materia:

- informatica, per aiutare l'Unione e i Comuni ad assolvere gli obblighi relativi alla sicurezza informatica, ai pagamenti elettronici, all'identità digitale, alla presentazione digitale di istanze da parte dell'utenza, etc.;
- giuridica, per assolvere gli obblighi previsti dal GDPR e dal CAD;
- manageriale, per poter coordinare nel modo migliore i vari settori dell'Ente e la relazione con i Comuni che aderiscono all'Unione.

Laddove si opti per la coincidenza o la parziale sovrapposizione con le unità organizzative che si occupano più della componente "Servizi", l'ufficio che si occupa di transizione digitale tende ad assumere una funzione di coordinamento, diffusione e implementazione delle molteplici attività definite; diversamente, qualora sia distinta dalle altre unità organizzative della funzione, l'unità che si occupa della componente "Sviluppo" funge da "gruppo di indirizzo strategico" all'interno del quale vengono "solamente" definite la strategia e le politiche digitali dell'Unione.

La concreta messa a terra dei progetti – anche attraverso il reperimento delle tecnologie necessarie, la formazione e la sperimentazione – viene poi gestita dalle altre unità organizzative della funzione, che ricoprono così un ruolo di carattere tecnico-operativo.

#### Alcuni esempi /2

L'**Unione Romagna faentina** ha costituito un UTD che non è ad oggi presente nell'organigramma – anche se la prospettiva è di un futuro inserimento per valorizzarne il ruolo – composto da RTD, referenti della Funzione Transizione Digitale, dal Responsabile dell'archivio e dai dirigenti. All'interno della Funzione Transizione Digitale è presente un addetto EQ che si occupa principalmente degli obiettivi dell'ADL ed è dunque in stretta collaborazione col RTD. Le attività dell'UTD non sono formalizzate né sono previste convocazioni periodiche, ma sono attivate in base alle necessità; la parziale sovrapposizione con la conferenza dei dirigenti permette infatti di trattare anche in quella sede tematiche e aspetti legati alla transizione digitale.

L'**Unione Terre di Castelli** ha costituito una unità organizzativa denominata "Ufficio unico per la Transizione al Digitale". Il ruolo di RTD è assegnato al vicesegretario dell'Ente, mentre il supporto tecnico è affidato al responsabile e agli addetti della Funzione Transizione Digitale. All'UTD partecipano anche gli RTD dei singoli Comuni e, quando necessario, anche soggetti esterni con competenze specialistiche. Attraverso questa forma, l'UTD ha centralizzato le azioni PNRR in Unione: ogni Comune ha fatto le sue scelte, ma la gestione dei bandi è stata fatta dall'Unione attraverso l'UTD, garantendo così coerenza e uniformità.

#### 4.2.4 Quale rapporto tra RTD dell'Unione e dei Comuni?



Come si è visto, **la nomina del RTD è un obbligo** sia per i Comuni che per le Unioni di Comuni.

Considerato il fatto che molti Comuni italiani non possiedono al proprio interno competenze specifiche, la stessa AgID ha esplicitamente previsto e raccomandato ai Comuni più piccoli di individuare in forma associata un RTD.

#### Alcuni esempi

Nell'**Unione Terre e Fiumi**, l'"Ufficio per la Transizione al Digitale" è stato per alcuni mesi inserito in "Area Staff" e dunque separato dal Settore Servizi informativi ICT e Agenda Digitale (sebbene ci fosse un unico responsabile per entrambi): oggi è invece previsto un Settore "Servizi informativi Transizione Digitale", composto da due unità organizzative. È inoltre presente, all'interno del settore "Programmazione e territorio", un Servizio "Digitalizzazione" che si occupa di dematerializzazione di pratiche edilizie.

Nonostante questa indicazione, ad oggi si configurano tre principali modelli di gestione di questi ruoli:

<b>RTD per l'Unione e RTD diversi per ciascun Comune</b>	<p>Si tratta del "punto zero" nel quale ogni Ente ha un proprio RTD: questo modello ha forti costi di coordinamento ed è poco efficiente, perché non mette a fattor comune le specifiche competenze possedute. È un modello poco diffuso, perché all'interno delle Unioni – anche quelle meno stabili – vi è solitamente un certo grado di identità tra RTD dell'Unione e RTD di almeno parte dei Comuni: quando però gli RTD di ciascun Ente sono tutti diversi tra loro, è bene strutturare forme stabili di confronto, come un tavolo di confronto cui partecipano tutti gli RTD (solitamente segretari o vicesegretari comunali) oltre al Responsabile della Funzione Transizione Digitale.</p>
<b>RTD per l'Unione e solo per alcuni Comuni facenti parte dell'Unione</b>	<p>Questa soluzione viene adottata solitamente come esito di un primo processo di centralizzazione del ruolo del RTD o, più frequentemente, come soluzione alla scoperta di profili adeguati in alcuni dei Comuni di minori dimensioni. Sebbene possa sembrare, a prima vista, una soluzione adeguata ad esigenze contingenti, la presenza di più RTD tra i confini di un'Unione rischia di comportare sovrapposizioni e zone di mancato presidio, aumentando la complessità. Ulteriore rischio di questo modello è la costituzione di un'"Unione a più velocità", creando un sotto-gruppo dei Comuni che condividono il RTD. La capacità di definire e mettere in pratica meccanismi adeguati di coordinamento gioca un ruolo chiave nel rendere efficace questo modello.</p>
<b>RTD unico per Unione e Comuni</b>	<p>È un modello adatto soprattutto per Unioni consolidate e stabili: il RTD dell'Unione coordina centralmente i diversi Comuni, consentendo alle singole organizzazioni di espandere, integrare e condividere le conoscenze e le decisioni strategiche sfruttando tutte le risorse comuni disponibili. Per questo motivo è un modello meno indicato per Unioni nelle quali la frammentazione delle attività è elevata e la divisione dei compiti tra Comuni e Unioni è più fragile: un'adeguata gestione centralizzata del tema della transizione digitale – oltre che della condivisione strategica di obiettivi a lungo termine – necessita di una condivisione delle regole di ingaggio delle diverse strutture organizzative. Proprio la possibilità di una visione ampia e trasversale a tutti gli Enti è il maggior punto di forza di questo modello. La presenza di un unico RTD permette di accentrare la gestione della complessità del sistema mantenendo però al contempo una visione su tutti gli Enti e, quindi, creare maggiore efficacia ed efficienza del "servizio digitale". In estrema sintesi, è possibile considerarlo il livello ideale in cui l'Unione assume rilevanza strategica a livello sovracomunale, affermandosi come soggetto coordinatore dell'intero territorio in termini digitali.</p>

I tre modelli sono riportati in **ordine crescente di integrazione**: da quello con la massima dispersione organizzativa a quello che invece riduce, fino ad annullarla, la frammentazione nel presidio della transizione digitale. In linea generale, è assolutamente consigliabile procedere – anche per *step* successivi – verso la nomina di un RTD unico per l'Unione e tutti i Comuni aderenti. È, infatti, la soluzione che meglio:

- facilita l'omogeneizzazione e una visione strategica unica tra i Comuni per uno sviluppo digitale del territorio su area vasta;
- minimizza i costi della trasmissione di informazioni e massimizza l'efficacia del ruolo;
- garantisce il massimo coordinamento tra i diversi Comuni facenti parte dell'Unione;
- responsabilizza la figura e ne favorisce la specializzazione;
- agevola un ulteriore snellimento delle procedure.

## 4.2.5 Quale rapporto tra RTD e Responsabile Protezione Dati (DPO)?



Nella pratica quotidiana, un altro ambito sul quale il RTD è spesso chiamato a dare supporto è quello della *privacy*. La normativa, infatti, ha previsto nel tempo misure molto rigorose per la protezione dei dati personali: questi ultimi possono essere utilizzati *“soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali”*, nei *“presupposti ed i limiti stabiliti”*.

L'utilizzo di banche dati e di sistemi informatici ha come conseguenza che, per la maggior parte dei servizi, **la protezione dei dati significhi anche e soprattutto gestione informatica degli stessi**.

Tra RTD e DPO (Data Protection Officer) sono dunque necessariamente presenti degli spazi di collaborazione o sovrapposizione di attività: basti pensare al fatto che i compiti in materia di **sicurezza informatica** (assegnati al RTD) devono essere svolti nel rispetto dei paradigmi previsti dalla normativa e proprio sulla conformità alla normativa il DPO svolge una specifica attività di vigilanza. È inoltre importante estendere il coin-

volgimento, a seconda del contesto e degli specifici progetti, anche ad altre figure previste dal legislatore (come ad esempio, quando presente, il responsabile per la gestione e la conservazione dei documenti informatici).

### Da dove partire?

Il [Regolamento GDPR](#) (Reg. UE 679/2016) prevede una serie di disposizioni volte a tutelare i dati personali.

Il Regolamento introduce anche la figura del DPO (*Data Protection Officer* – Responsabile per la Protezione dei Dati), che ha il compito di aiutare l'Ente in un corretto trattamento dei dati personali utilizzati per lo svolgimento delle funzioni.

Il ruolo di DPO può essere ricoperto da un funzionario interno oppure da un soggetto esterno; è inoltre esplicitamente prevista la possibilità di nomina in forma associata.

L'art. 44 del CAD prevede inoltre la presenza di un responsabile per la gestione dei documenti informatici.

La collaborazione si estende, potenzialmente, anche ad altri ambiti, come i sistemi di telecomunicazioni e i servizi in rete per i cittadini: il tema riguarda i possibili rischi che possono emergere proprio in chiave di protezione dei dati personali. Proprio perché le figure di RTD e DPO presentano diversi punti di **necessaria collaborazione**, è utile strutturare tra queste due figure un rapporto stabile di confronto e scambio di informazioni: da questo punto di vista, la scelta di individuare un unico RTD per Unione e Comuni dovrebbe portare alla conseguente scelta di individuare un unico DPO per Unione e Comuni. Sebbene non sia una regola ferrea, è dunque consigliabile andare di pari passo con le scelte gestionali associate ai ruoli di RTD e DPO.

## 4.3 Personale

Nel complesso, il personale dedicato alla Funzione Transizione Digitale dovrebbe essere dotato, contemporaneamente, di **competenze tecnico-informatiche e di competenze gestionali e amministrative** (soprattutto per quanto concerne le figure apicali e dirigenziali). Queste due differenti necessità si ricollegano, infatti, alla missione "duale" di questo servizio e alle sue componenti:

- componente di "Servizi", con funzione di **assistenza tecnica** verso il personale dell'Unione e dei Comuni, di supporto alla scelta e alla manutenzione della strumentazione hardware e software in dotazione agli Enti;
- componente di "Sviluppo", per la **gestione dei rapporti con i fornitori e per la pianificazione dello sviluppo digitale dell'Ente**, attraverso l'implementazione dell'Agenda Digitale Locale e di ulteriori piani e progetti che interessano l'Unione e i Comuni che ne fanno parte.

### 4.3.1 Quali competenze?

Vista l'elevata velocità di aggiornamento delle conoscenze in materia di tecnologie digitali, non è possibile definire una volta per tutte delle conoscenze fondamentali d'ingresso per valutare l'idoneità degli addetti a occuparsi di Transizione Digitale, ma è **necessario costruire percorsi di formazione continua per garantire il miglioramento** nel presidio e nella conduzione delle attività.

È possibile comunque individuare tre ambiti di competenze "necessarie" al buon funzionamento della Funzione Transizione Digitale: amministrative, tecniche e gestionali.

Tipologie di competenza	Esempi pratici
<b>Competenze di natura amministrativa - procedure e normative</b>	Conoscenza della normativa in materia di procedimento amministrativo, di partecipazione a bandi (anche per quanto riguarda la rendicontazione) e delle norme specifiche relative alla trasformazione digitale, inclusa dunque la conoscenza dei principali documenti applicabili.
<b>Competenze di natura tecnica - programmazione e digitalizzazione dei processi</b>	Conoscenza dei principali sistemi in uso presso l'Unione e i Comuni aderenti, competenze in materia di installazione e manutenzione hardware, conoscenza dei processi di migrazione al cloud, competenze in materia di gestione delle infrastrutture tecnologiche.
<b>Competenze di natura gestionale - Project e change management</b>	Competenze legate alla progettazione, gestione, monitoraggio e conduzione delle progettualità legate all'Agenda Digitale Locale, alla reingegnerizzazione dei processi e ad altri progetti di innovazione avviati dall'Ente, anche in collaborazione con altri Enti e attori privati del territorio dell'Unione.

Sul possesso di queste competenze tendono a incidere le dimensioni dell'Unione e, conseguentemente, le risorse umane a disposizione della funzione Transizione Digitale: a dimensioni e caratteristiche organiche diverse corrispondono assetti organizzativi efficienti ed efficaci differenti.

In particolare, a fianco delle competenze di ambito tecnico – che possono essere viste come quelle "fondative" e caratterizzanti del servizio – hanno acquisito sempre più importanza quelle amministrative e gestionali, anche per via dei diversi percorsi di riforma, innovazione e sviluppo digitale – come dimostrato anche dal Piano Na-

zionale di Ripresa e Resilienza. Il raccordo con le *policies* regionali, nazionali ed europee in merito allo sviluppo digitale e la capacità di seguire gli adempimenti dei progetti finanziati ha assunto una rilevanza più ampia che in passato. È dunque sempre consigliabile che, all'interno della Funzione Transizione Digitale (non per forza a li-

vello di singolo addetto!), sia presente un **mix di competenze** (sia di tipo tecnico che amministrativo-gestionale) **diversificate tra loro, per poter presidiare adeguatamente diversi campi di intervento** ed essere in grado di gestire, con consapevolezza, tutte le eventuali scelte di esternalizzazione di attività.

#### Per approfondire

Mentre le **hard skills** sono competenze di natura più tecnico-specialistiche, legate a capacità operative di intervento in determinati ambiti, le **soft skills** sono abilità/attitudini personali che aumentano la capacità di un determinato soggetto di interpretare nel modo migliore i compiti assegnati in un certo contesto. Fanno parte delle soft skills, ad esempio, il *project management*, il *problem solving* (la capacità di analizzare i problemi e valutare strade e possibilità per la loro risoluzione) e il *knowledge networking* (la capacità di reperire informazioni e processarle adeguatamente)

### 4.3.2 Quanti addetti?

**Il numero di addetti da dedicare alla materia Transizione Digitale non è fisso:** Unioni dalle dimensioni analoghe e con attività omogenee presentano significative differenze in numero di addetti dedicati alla Funzione Transizione Digitale.

Questo dato non deve però stupirci, proprio perché non esiste un numero "giusto" di personale da assegnare al servizio, neppure intendendo il numero come un rapporto (es. tra dipendenti del servizio e dipendenti totali degli Enti): un numero molto basso di dipendenti è solitamente sintomo di una situazione di debolezza organizzativa e di una bassa performance (ad esempio negli indicatori PRT), ma corrisponde in alcuni casi a una scelta consapevole di esternalizzazione della maggior parte delle attività e a una buona performance del servizio, quantomeno in termini di efficacia ed efficienza.

È bene ricordare che una delle azioni obbligatorie per l'accesso agli incentivi PRT (livello base) è la presenza – oltre al Responsabile – di almeno un dipendente della Funzione Transizione Digitale.

È comunque innegabile che proprio **la quantità e la qualità del personale a disposizione determini invece le scelte di gestione (interna o con affidamenti all'esterno)** delle attività della Funzione Transizione Digitale. Il personale, a differenza delle altre variabili che stiamo analizzando in queste Linee Operative, è caratterizzato da una estrema rigidità, dovuta in primis all'insieme dei vincoli finanziari e normativi.

Di fatto, il numero di addetti a disposizione è, nel breve periodo, un fattore che le Pubbliche Amministrazioni devono considerare come dato immutabile: discende, infatti, da stratificazioni normative e da precedenti decisioni interni.

#### I vincoli assunzionali

Il tema è trattato più diffusamente nelle "**Linee Guida Operative di gestione e sviluppo armonico**". Per le scelte assunzionali delle Unioni di Comuni è utile tenere conto anche della [Deliberazione N. 4/SEZAUT/2021/QMIG](#) della Corte dei Conti concernente la "Disciplina applicabile alle unioni di comuni in materia di facoltà assunzionali di personale a tempo indeterminato art. 1, comma 229, legge 28 dicembre 2015, n. 208".

I fattori che possono influenzare la determinazione della pianta organica della Funzione Transizione Digitale sono:

- **possibilità assunzionali dell'Ente:** soprattutto in seguito ad anni di blocco del turnover, alcune Unioni – così come i Comuni – hanno dovuto far fronte a una contrazione del personale in servizio, che ha evidentemente intaccato anche la gestione della Funzione Transizione Digitale;
- **grado di esternalizzazione delle attività:** le scelte sulla gestione con personale interno o con affida-

menti esterni delle diverse attività inerenti alla materia Transizione Digitale portano, alternativamente, a una espansione o riduzione della pianta organica. Il criterio di scelta in questi casi è quello del "make or buy", legato alla possibilità di fare economie di scala dalla possibile internalizzazione o esternalizzazione di singoli segmenti tecnici di attività;

- **carico di lavoro:** il numero di Comuni, di abitanti, di postazioni gestite, di dipendenti dell'Unione e dei Comuni aderenti sono tutti importanti indicatori della quantità di lavoro richiesta che, fisiologicamente, si ripercuote sulla dimensione della pianta organica;
- **ampiezza delle attribuzioni:** il presidio di attività meramente informatiche o quello di policy di transizione e sviluppo digitale comporta alternativamente – o in modo complementare – una differente determinazione della pianta organica, sia in termini numerici che di profili richiesti per una proficua conduzione delle attività.

### Quali figure professionali?



L'organizzazione degli uffici mostra, quasi sempre, la presenza di profili con differenti tipi di competenza, anche se tendenzialmente – a fronte di una massiccia presenza negli organici delle Pubbliche Amministrazioni di addetti con formazione amministrativa – i profili tecnici e manageriali sono meno diffusi.

La Funzione Transizione Digitale, nei casi esaminati, rappresenta solitamente un modello differente, perché si basa **per lo più su ruoli tecnici, anche se supportati da figure con competenze amministrative** di volta in volta destinate in maniera esclusiva o parziale alle attività dell'ufficio e, in particolare, alla collaborazione diretta con il Responsabile di Servizio.

Per quanto concerne le figure tecniche, è possibile ad oggi individuare due differenti tipologie di profili:

- addetti entrati nella Pubblica Amministrazione con inquadramento prettamente amministrativo che negli anni si sono formati – o auto-formati – in materia tecnologica e informatica. Si tratta di addetti ai quali spesso sono affidate attività di *helpdesk* o di primo intervento;
- addetti entrati nella Pubblica Amministrazione, spesso a seguito di esperienze di lavoro in ambito privato, con specifico inquadramento tecnico-informatico, come ad esempio sistemisti o analisti di programmazione, cui sono affidate attività di intervento a più alto valore specialistico.

Le Unioni più strutturate hanno spesso da tempo avviato percorsi di nuove assunzioni, finalizzati anche a dotarsi di un **maggior numero di figure con formazione e inquadramento tecnico-specialistico, in sostituzione di figure amministrative "adattate" all'ICT**. Le Unioni più piccole possono aver più difficoltà, ma è consigliabile sfruttare il più possibile il turn-over del personale dei prossimi anni per dotarsi di figure tecniche. L'assenza di profili tecnico-informatici all'interno delle piante organiche, infatti, è spesso associata a una scelta obbligata di esternalizzazione del servizio di intervento specialistico, togliendo all'Ente la possibilità di effettuare questa scelta con intento programmatico-gestionale.

Il terzo tipo di figura professionale individuata ha a che vedere con la **capacità gestionale di change management**, fondamentale nel quadro di transizione digitale sopra menzionato. Questa figura coincide spesso con il responsabile di servizio o con il RTD, anche a seguito di specifici bandi per l'individuazione di figure idonee, ma talvolta – in presenza di responsabili di servizio con formazione prettamente amministrativa e "adattati" all'ICT – viene individuata all'esterno attraverso rapporti di consulenza.

**Focus: come gestire le responsabilità organizzative?**

Nella maggior parte delle Unioni, la Funzione Transizione Digitale si articola in una sola unità organizzativa, con il relativo ruolo di Responsabile della Funzione Transizione Digitale (escludendo il ruolo di RTD). In Unioni più grandi, le dimensioni in termini numerici delle unità organizzative che si occupano del tema (in alcuni casi con organico superiore ai 15 addetti) e la maggior specializzazione che viene a crearsi portano con sé la possibilità di strutturare ulteriori posizioni di responsabilità organizzativa (anche come incarichi di EQ), connesse a specifiche progettualità o alla presenza di sotto-unità organizzative.

L'assegnazione di ulteriori incarichi di EQ – oltre al RTD – può permettere oltretutto di rafforzare la struttura e fornire motivazioni più forti a chi ne viene incaricato, anche grazie ad aspetti legati a una maggiore responsabilizzazione: è un discorso non soltanto economico (anche se attraverso l'incarico di EQ può essere "mitigata" la differenza salariale verso analoghe occupazioni nel settore privato), ma anche e soprattutto di **riconoscere le competenze e fornire nuovi stimoli ai dipendenti**.

**Alcuni esempi**

**L'Unione Valle del Savio** ha creato, all'interno del settore cinque sotto-unità, organizzate in team. Quattro addetti con l'incarico di Elevata Qualificazione, che non è stata però assegnata in base al fatto che coordinino o meno una delle cinque sotto-unità organizzative, ma in base al fatto che gestiscono – in un'ottica analoga a quella di un *project manager* – progettualità trasversali e complesse (fondi PNRR, implementazione Agenda Digitale, Open Data, statistica).

## 5. Attività

In questa sezione viene analizzato il cuore dell'azione della funzione Transizione Digitale, focalizzandosi sul "cosa" e sul "come" viene fatto. Occuparsi dell'operatività, quotidiana e non, del servizio significa innanzitutto definirne il perimetro e le modalità con cui le unità organizzative svolgono i compiti assegnati: è un tema di **presidio**, inteso primariamente come adeguatezza delle risorse e delle competenze a disposizione. È interessante, infatti, non solo vedere come l'Unione gestisce le attività (ad esempio, se con personale interno o affidandole all'esterno) ma anche quali sono le ragioni che hanno portato alla scelta. Particolare attenzione sarà dedicata ad uno dei temi di maggiore complessità, ossia **l'armonizzazione dei software**, qui concepito come un **obiettivo a tendere** della gestione della Funzione Transizione Digitale. Parallelamente, si offre una **disamina degli elementi digitali identificabili in ogni funzione finanziata dal PRT**, considerando gli elementi già presi in considerazione nelle schede funzione per l'accesso ai contributi del PRT, gli indicatori della carta di identità e l'erogazione di servizi interattivi nelle 13 funzioni finanziate dal PRT.

Infine, ritenendo necessario il controllo e monitoraggio del "come" sta andando una determinata attività e quali impatti sta producendo, viene analizzato anche il tema generale degli **indicatori di performance**, fondamentali per le scelte in materia di presidio delle attività.

## 5.1 Presidio e gestione delle attività specifiche

Per mettere "ordine" nelle organizzazioni complesse, come le Unioni di Comuni e più in generale gli Enti locali, il principio cardine in uso è quello della divisione del lavoro su più unità organizzative: **ogni attività da svolgere si sviluppa all'interno di uno specifico perimetro e ricomprende una serie di compiti, azioni e processi più o meno stabiliti in origine.**

Questa scelta permette di **differenziare l'impegno delle diverse parti che compongono la struttura**, specializzandole ognuna su specifici compiti da svolgere (evitando così ripetizioni e ridondanze). Sono i vertici dell'organizzazione a stabilire quali risorse allocare, e dove, per mettere tutte le unità organizzative nelle migliori condizioni di svolgere i compiti assegnati e realizzare le attività previste.

Per questo motivo è importante – specialmente parlando di un servizio potenzialmente molto ampio nell'ambito di intervento, come quello Transizione Digitale – verificare quali attività siano davvero ricomprese, a livello organizzativo, all'interno del suo perimetro. Se il "cappello" è uguale, o comunque molto simile, per tutte le Unioni (almeno

a livello di principio), le attività effettivamente assegnate o svolte possono presentare notevoli differenze da contesto a contesto. I temi principali sono infatti due: **quali attività sono state assegnate alla Funzione Transizione Digitale e come effettivamente vengono svolte.**

### Cosa si intende per "presidio"?

Solitamente, il termine presidio è associato alla presenza "fisica" di personale addetto a specifiche attività in un dato luogo. L'aumento della complessità dei compiti richiesti sta portando sempre di più a intendere il presidio come il **livello di specializzazione tecnica** (competenze a disposizione, minor ricorso ad esternalizzazioni, maggior rapidità nella soluzione di problemi ordinari e straordinari) **di una struttura** comunale o dell'Unione.

Insomma: non basta avere del personale presente, serve anche comprendere cosa effettivamente il personale è in grado di fare rispetto alla molteplicità dei compiti previsti. **Bisogna anche tenere conto che la Funzione Transizione Digitale si occupa a volte non soltanto degli Enti, ma anche delle loro aziende speciali di scopo.**

### 5.1.1 Quali attività?

Le attività proprie del Funzione Transizione Digitale sono indicate nella **convenzione** attraverso la quale i Comuni conferiscono la gestione all'Unione. Non per forza, però, le convenzioni elencano con precisione tutte le attività svolte effettivamente dal servizio – tenuto conto anche della naturale evoluzione dei compiti richiesti in ambito di sviluppo digitale.

Inoltre, non sempre è semplice indicare e definire con precisione le attività: spesso queste ultime si confondono o si sovrappongono agli obiettivi del servizio. È dunque **importante distinguere ciò che è l'operatività "ordinaria"** – funzionale per il mantenimento e/o il raggiungimento di standard di servizio e obiettivi – **da ciò che invece è uno scopo "a tendere"**, costituito da un punto di arrivo che ci si prefigge di raggiungere attraverso una serie di attività. Questa distinzione a prima vista può apparire un aspetto soltanto formale o lessicale, ma rappresenta invece un elemento estremamente importante per valutare se e quanto un servizio è effettivamente presidiato.

### Da dove partire?

Lo **schema di convenzione** per la Funzione Transizione Digitale, predisposto dalla Regione Emilia-Romagna insieme ad ANCI, elenca un primo nucleo di attività proprie del servizio.

## 5.1.2 Tipologie di attività svolte dalla Funzione Transizione Digitale

Spesso la Funzione Transizione Digitale è ricondotta, nella percezione degli altri settori, ad attività "ordinarie" e routinarie (es. l'assistenza in caso di malfunzionamenti o problemi, la gestione di siti ed eventuali applicativi): in verità, il servizio può ricomprendere altre attività molto meno programmabili e di carattere straordinario, che non si ripetono se non a distanza di diverso tempo o vengono svolte una tantum.

È possibile ricondurre le diverse attività svolte dalla Funzione Transizione Digitale alle seguenti tipologie principali, per i quali vengono indicate a titolo di esempio alcune attività di dettaglio previste dallo **schema di convenzione per le Unioni predisposto dalla Regione Emilia-Romagna**.

Ambito	Descrizione	Esempi di attività
<b>Sviluppo e gestione di applicativi e siti web</b>	Riguarda la progettazione, la messa a regime e la cura degli strumenti fruibili via web e la loro integrazione (anche con applicazioni e siti di altri livelli di governo, la cura e l'aggiornamento delle banche dati indipendenti ed autonome dell'Ente, la gestione di tutte le attività abilitanti per il loro corretto utilizzo – es. rilascio credenziali), la gestione di specifici applicativi e servizi (come il Sistema Informativo Territoriale – SIT, lo strumento di organizzazione dei dati territoriali che permette di associare e rappresentare dati socio-economici, catastali e ambientali a riferimenti geo-localizzati). Le funzionalità di applicativi e siti possono essere rivolte sia al personale interno che agli utenti e riguardano i diversi servizi dei Comuni e dell'Unione. Rappresentano una delle categorie di attività forse più "visibili" del servizio.	<i>Coordinamento di progettazione, realizzazione e implementazione dei progetti ICT di architettura, applicativi o riguardanti le reti; gestione del portale web dell'Unione per la razionalizzazione delle modalità di comunicazione dell'Unione; implementazione e aggiornamento delle banche dati.</i>
<b>Configurazione, installazione e conduzione delle reti</b>	Riguarda le attività strutturali direttamente e indirettamente collegate alle reti (MAN, LAN, VPN, VOIP, BUL, etc.) di connessione tra i dispositivi, sia per quanto riguarda la gestione ordinaria che per il monitoraggio. Sono attività di carattere per lo più programmabile e straordinario (vengono svolte una volta ogni tanto).	<i>Gestione e sviluppo delle reti; supporto all'esecuzione di procedure dei sottoservizi a rete.</i>
<b>Sicurezza e privacy</b>	Riguarda i controlli ordinari e la redazione dei piani di sicurezza per l'uso dei dispositivi e l'accesso alla rete e le attività connesse alla parte "digitale" del trattamento dei dati (a supporto del DPO). Sono attività che prevalentemente hanno carattere straordinario – vengono fatte in specifiche occasioni – anche se possono essere in parte legate a problemi cui bisogna dare risposte immediate, come nel caso di <i>data breach</i> .	<i>Progettazione, coordinamento e gestione delle azioni tecnico-informatiche relative alla sicurezza dei dati e delle applicazioni.</i>

Ambito	Descrizione	Esempi di attività
<b>Formazione e aggiornamento del personale</b>	Riguarda la progettazione/gestione di attività di miglioramento e/o consolidamento delle competenze e della professionalità del personale, favorendo forme di coordinamento e lavoro condivise. Possono riguardare sia competenze e sistemi trasversali (meccanismi di condivisione documentale, suite per il protocollo/redazione atti amministrativi) sia software specifici. Sono attività che, in larga parte, possono essere agevolmente programmate.	<i>Realizzazione di programmi formativi rivolti al personale dell'Unione e dei Comuni, redazione di kit, testuali e video, per i neoassunti con le indicazioni di base sull'uso dei sistemi informativi e sulla sicurezza informatica.</i>
<b>Acquisizione di beni e servizi e rapporti con i fornitori</b>	Riguarda le procedure attraverso le quali il servizio reperisce servizi e dotazione strumentale (hardware e software), insieme alla gestione dei rapporti con i soggetti cui sono affidate attività in outsourcing. Sono attività per lo più straordinarie, che vengono fatte a scadenze prefissate	<i>Coordinamento dei processi di unificazione degli applicativi a livello di Unione; implementazione di progetti per servizi convergenti ed integrati di trasmissione dati e voce su reti fisse e mobili.</i>
<b>Assistenza e manutenzione</b>	Riguarda le attività di risoluzione delle problematiche riscontrate dal personale o dagli utenti nell'uso degli strumenti e degli applicativi informatici attraverso attività di help-desk. Sono attività in larga parte non programmabili, che rispondono a input non prevedibili e vengono tendenzialmente svolte "a chiamata".	<i>Controllo sul corretto funzionamento del sistema informativo-informatico complessivo con la gestione dei sistemi di competenza e delle funzioni di assistenza tecnica ed operativa sulle postazioni client dell'Unione e dei Comuni.</i>
<b>Strategia</b>	Riguarda le attività di più ampio respiro strategico, come la predisposizione e la gestione di progetti straordinari e studi relativi all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale, anche per quanto riguarda il coordinamento e la gestione dei rapporti con gli enti sovraordinati e Lepida S.c.p.A. In prevalenza sono attività a carattere straordinario, che vengono svolte soltanto in specifiche occasioni e per periodi di tempo limitati.	<i>Coordinamento della progettazione, della realizzazione e dell'implementazione di progetti IT.</i>

### 5.1.3 Modalità e modelli di gestione

Le scelte rispetto alle possibili modalità di gestione, sintetizzando al massimo, possono essere ricondotte al **dilemma "make or buy?"**: o le attività vengono svolte da personale interno all'Unione (o ai suoi Comuni), o ci si avvale di personale e servizi esterni (anche in affiancamento operativo a personale interno). Negli ultimi anni, una serie di fattori concomitanti (tra i quali significative modifiche in materia di trasferimenti finanziari ai Comuni, limiti al turnover del personale e a nuove assunzioni, introduzione di nuovi adempimenti richiesti agli Enti Locali, aumento della complessità specifica-tecnica di diverse attività...) hanno modificato i criteri di scelta "classici" tra *make* e *buy*: **Quando gli addetti si occupano di più attività spesso non hanno la possibilità né di specializzarsi né di programmare a lungo termine.** La possibilità di presidiare internamente e con efficacia determinate attività viene dunque fortemente inficiata. Per quanto riguarda la Funzione Transizione Digitale, in particolare, **all'esiguità numerica del personale disponibile e alla molteplicità delle incombenze ordinarie da seguire si somma l'elevata complessità specifica tipica dell'ambito digitale**, che richiede un aggiornamento costante e il consolidamento di

una professionalità tecnica specifica. In questo quadro, non stupisce che il ricorso a forme di gestione esterna all'Unione e ai suoi Comuni (attraverso affidamenti di specifiche attività a soggetti privati) risulti abbastanza frequente.

Le possibili scelte: make or buy?	
La gestione con personale interno	L'affidamento all'esterno
Anche nei casi di Unioni meno consolidate o con meno personale a disposizione, le attività legate al coordinamento complessivo e alla gestione degli acquisti vengono comunque svolte sempre con personale interno dedicato. Infatti, anche se alcune attività non vengono più svolte direttamente dall'Ente, non vengono meno le funzioni di programmazione, direzione e controllo sull'operato di soggetti terzi.	Attraverso specifici atti, le attività proprie del servizio possono essere assegnate a soggetti esterni: per lo più, nell'ambito Transizione Digitale, si ricorre ad affidamenti a soggetti privati ( <i>software house</i> , professionisti e aziende informatiche) oppure, più di rado, a soggetti pubblici (attraverso convenzioni con Comuni capoluogo o con gli Enti provinciali/ Città metropolitana).

### Come scegliere la soluzione migliore?



Nella scelta della migliore soluzione tra *make or buy* è necessario tenere conto di diversi fattori, tra i quali i più importanti sono:

<b>Rilevanza</b>	Centralità dell'attività rispetto alle funzioni e agli obiettivi del servizio, percezione (anche da parte degli amministratori) del valore di una attività.
<b>Adeguatezza</b>	Numerosità del personale a disposizione, presenza di competenze specialistiche necessarie all'interno della struttura dell'Unione e dei Comuni.
<b>Economicità</b>	Costi interni (in tempo e risorse) vs costi dell'esternalizzazione a parità di risultato.

Su tutte, quella più impattante per ciascun contesto (specialmente perché è la variabile più rigida, sulla quale è più complesso intervenire) è quella dell'**adeguatezza**, in particolar modo per quanto riguarda le competenze possedute dal personale disponibile: a causa dell'elevata complessità tecnica della materia, è infatti difficile ipotizzare – anche attraverso percorsi mirati di formazione – un aumento sufficientemente rapido del know-how tecnico-specialistico per dipendenti che non abbiano già delle basi informatiche solide.

In ogni caso, **la scelta dovrebbe sempre passare da un'analisi preliminare, basata dove possibile su indicatori raccolti anche tramite il controllo di gestione**: l'eventuale esternalizzazione di alcune attività va valutata sempre in termini di efficacia ed efficienza – così come la decisione di mantenere le esternalizzazioni (*outsourcing*) in essere oppure procedere a re-internalizzazioni (*insourcing*).

Le diverse esperienze delle Unioni di Comuni dell'Emilia-Romagna mostrano un'estrema varietà nelle soluzioni adottate. Non sempre la gestione internalizzata – specialmente nel caso di attività complesse – deve essere per forza un traguardo cui aspirare: ciascuna Unione di Comuni possiede elementi propri e specifici che possono portare, a parità di condizioni di partenza, a scelte differenti.

Rispetto alle possibili **esternalizzazioni**, un ulteriore passaggio è dato dalla **scelta tra l'ambito pubblico e quello privato**: alcune tipologie di attività non richiedono soltanto un livello di competenze e un know-how molto elevati, ma anche l'assoluta garanzia (per motivi strategici o di sicurezza) di un presidio nell'ambito pubblico, soprattutto perché hanno un ruolo di rilevanza centrale per la "sopravvivenza" dei sistemi informatici.

**Diversi contesti hanno infatti preferito puntare ad affidare all'esterno attività a basso valore aggiunto** (tipicamente l'assistenza *help desk* e la manutenzione, attraverso accordi quadro), per poter concentrare

le risorse e il tempo lavoro dei propri dipendenti sulla gestione strategica complessiva. Tra le motivazioni più diffuse in questa prospettiva si riscontrano la carenza di personale e/o la maggior economicità, oltre ad aspetti pratici come una fascia oraria più ampia per la reperibilità e l'intervento dell'*help desk*. La scelta di affidare alcune attività a soggetti esterni è spesso data anche da una valutazione su elementi quali la complessità tecnica, la ripetitività delle azioni e la "scalabilità" delle soluzioni individuate.

Altri contesti invece hanno preferito operare una forte internalizzazione delle attività, diventando di fatto del tutto o quasi autonomi (tipicamente restano affidate all'esterno solo le attività come la gestione del cloud e l'intervento puntuale sui software specifici). Grazie a professionalità interne (spesso tramite l'assunzione di figure ad hoc, con competenze specifiche) sono così in grado di presidiare la maggior parte delle attività legate al servizio. **Non ci sono dunque regole uniche sulle scelte da operare: ogni contesto deve scegliere in base alle proprie caratteristiche.**

### Focus: come gestire le richieste di help-desk?



Un elemento fondamentale, quando si parla di assistenza operativa agli utenti interni di fronte a problematiche puntuali (come, ad esempio, installazioni e blocchi di software, risoluzione di problematiche, manutenzione degli hardware) è la definizione di **come gli utenti contattano/ingaggiano i referenti informatici** (dipendenti dell'Unione o personale esterno). I principali modelli si basano o sul contatto telefonico o su un software di *ticketing* (inserimento telematico di una richiesta di assistenza) oppure su modelli un po' più "casalinghi", costituiti da un mix non formalizzato delle due tipologie precedenti. A questi si aggiungono soluzioni di tipo *chatbot*: anche senza per forza fare ricorso a sistemi di AI, sono soluzioni che permettono di filtrare le diverse richieste e automatizzare alcune risposte: generalmente vanno però sviluppati ad hoc e sono dunque più indicati per contesti organizzativi di maggiori dimensioni. Sistemi automatizzati di questo genere permettono infatti di "smistare" le richieste di intervento a seconda della competenza (specialmente per quelle richieste che vanno eventualmente gestite dai fornitori dei software più che dai referenti dell'assistenza tecnica).

In contesti piccoli – pochi utenti da servire, pochi dipendenti – è possibile ipotizzare l'utilizzo prevalente di telefonate dirette ai referenti incaricati dell'assistenza: questa scelta però rende meno tracciabile questa attività, specialmente quando rivolta a personale esterno all'Ente. Inoltre, a livello gestionale complica un puntuale presidio dei temi e ha come effetto potenziale – quando appunto a una richiesta corrisponde, immediatamente, una presa in carico diretta – di disincentivare tentativi di risoluzione autonoma, da parte dei dipendenti, di problemi e blocchi sui quali potrebbero intervenire senza passare dall'assistenza tecnica. Inoltre, rischia di frammentare gli sforzi dei referenti della Funzione Transizione Digitale, che possono trovarsi a dover gestire in maniera individuale e "*just-in-time*" dei problemi già accaduti, per i quali potrebbero già esser disponibili materiali o tutorial per la risoluzione.

In generale è dunque **consigliabile introdurre un sistema di ticket: sia per questioni di monitoraggio generale, sia per spingere gli utenti a tentare una risoluzione in autonomia, sia per risparmiare tempo** – su problematiche frequenti o comuni – attraverso materiali testuali o video, già pronti, che possono essere inoltrati agli utenti in caso di necessità. La possibilità di conteggiare, e tracciare, le richieste di assistenza permette inoltre di implementare un più efficace controllo di gestione, anche in ottica di ripartizione delle spese attraverso un criterio basato su quote di attività per Comune.

### Focus: la sicurezza informatica

Negli ultimi anni è maturata, dal piano sovranazionale a quello più prettamente locale, la consapevolezza della necessità di dotarsi di **sistemi di cybersecurity capaci di fronteggiare attacchi su vasta scala** finalizzati al rallentamento o al dan-

neggiamento delle attività della Pubblica Amministrazione o – più frequentemente soprattutto nel caso degli Enti Locali – all'entrata in possesso dei dati posseduti dalle PA.

A condurre verso questo livello di attenzione nei confronti della cybersecurity sono stati due fenomeni tra loro indipendenti ma convergenti: la scelta delle Pubbliche Amministrazioni, in linea con le policy europee e nazionali, di lavorare alla digitalizzazione dei dati e dei documenti posseduti e trattati, con parallele strategie di migrazione in cloud di quanto progressivamente digitalizzato e anche con il ricorso allo smart-working dei dipendenti; il continuo miglioramento nelle capacità tecnico-informatiche di singoli o organizzazioni che compiono attacchi hacker, andando di volta in volta a "scavalcare" i sistemi di difesa predisposti.

### Da dove partire?

A livello nazionale, è opportuno partire dal percorso di **recepimento della Direttiva europea NIS 2**, finalizzata a aggiornare le misure comuni per la sicurezza cibernetica. In generale, le attività sono coordinate dall'ACN (Agenzia per la Cybersecurity nazionale), sul cui [sito](#) sono disponibili materiali e approfondimenti.

A questi si aggiungono gli strumenti messi a disposizione da AgID all'interno del programma **Cert-AGID**, come ad esempio un servizio di autoverifica della configurazione HTTPS e CMS, soluzioni per la verifica della vulnerabilità dei software, pillole formative e Linee Operative sulle azioni da adottare per rispettare i requisiti minimi di sicurezza informatica.

La convergenza di questi due fenomeni porta le Pubbliche Amministrazioni a trovarsi in possesso di un numero sempre maggiore di dati a fronte di un rischio di intrusione nei sistemi di archiviazione sempre più elevato. Inoltre, è da sottolineare come i Comuni e le Unioni, avendo competenze in materia sociale, si trovino spesso in possesso di dati personali dei cittadini residenti legati alle condizioni economiche e di salute (c.d. "dati sensibilissimi"), per i quali è doveroso, come imposto dal GDPR, adottare severe misure di tutela e "difesa".

Inoltre, ad aggiungere complessità alla materia, c'è stato anche il progressivo passaggio al cloud: i server sotto il controllo diretto degli Enti sono drasticamente diminuiti e **parte dei compiti di sicurezza informatica si è spostata sui fornitori**.



Diverse Unioni di Comuni, negli ultimi anni, hanno subito almeno un attacco informatico, specialmente di tipo *ransomware* (una tipologia di virus che rende inaccessibili i dati attraverso processi di crittografia, e chiede poi il pagamento di un "riscatto" per restituirli ai proprietari). Non è solo un tema economico, ma anche di protezione dei dati degli utenti e di reputazione e immagine dell'Ente pubblico – con conseguenti ed evidenti impatti sulla "fiducia" della cittadinanza nell'intero Ente.

L'aumento della digitalizzazione dei sistemi e dei servizi porta a un **automatico aumento dei rischi legati alla sicurezza dei sistemi** stessi: si tratta, infatti, di un ambito a elevato contenuto tecnico, che dovrebbe essere basato sulla prevenzione più che sulla gestione delle emergenze (mostrando in questo interessanti analogie con il servizio di Protezione Civile). Per altro, la sicurezza informatica è legata a una serie di diversi aspetti complementari: dalla protezione delle reti e dei dispositivi alla definizione di prassi di intervento di emergenza, dalla redazione di regole specifiche alla formazione degli utenti. Non è un caso che il PRT 2024-2026 preveda, tra le azioni obbligatorie di base per accedere agli incentivi legati alla funzione Transizione Digitale l'avvio di un percorso per la determinazione del livello di "postura di si-

curezza" dell'Ente e delle successive azioni di miglioramento.

### Alcuni esempi

L'**Unione Romagna Faentina** ha individuato, sulla base delle competenze e delle esperienze possedute, 3 dipendenti che sono stati appositamente formati da un fornitore esterno per costituire un team sulla sicurezza informatica.

L'**Unione Valle del Savio** partecipa al progetto sulla Cybersecurity avviato dalla Città metropolitana di Bologna, individuando 2 dipendenti che stanno facendo formazione presso l'apposito corso ITS, insieme a giovani studenti che potranno essere, un domani, interessati dai concorsi dell'Ente.

Semplificando, il tema della *cybersecurity* verte su due assi principali: **infrastrutture e comportamenti**. La Funzione Transizione Digitale deve dunque agire in questa duplice prospettiva, valutando quali attività possono essere svolte in autonomia e per quali invece è necessario rivolgersi all'esterno. In generale, le Unioni in possesso di *know-how* tecnico adeguato possono attivare percorsi di analisi di vulnerabilità del proprio contesto e sviluppare quindi alcuni interventi conseguenti, sia per quanto riguarda le infrastrutture che per quanto riguarda i comportamenti: in contesti meno consolidati dal punto di vista organizzativo è però consigliabile ricorrere a specialisti esterni, anche appoggiandosi ad altri Enti. Specialmente per quanto riguarda le attività a più elevato carattere tecnico (come i sistemi di protezione delle reti, la rapida risposta ad attacchi informatici, interventi straordinari di recupero dati), è spesso necessaria **una scala dimensionale più ampia della singola Unione**. In questo caso (così come ad esempio per la nomina di un **Responsabile per la Cybersecurity**, qualora previsto) appare dunque consigliabile non solo valutare l'interlocuzione con i soggetti di area vasta o di livello regionale, ma anche la collaborazione a livello di super-ambito, tra più Unioni di piccole dimensioni, così da poter contare su una consulenza specialistica di alto livello.

### Computer Security Incident Response Team (CSIRT) della Regione Emilia-Romagna

Le iniziative, sia di carattere normativo che di supporto economico o operativo, messe in campo dai livelli territoriali superiori per supportare le Unioni (e gli Enti Locali più in generale) in questa sfida sono molteplici.

La consapevolezza dei rischi e delle esigenze in materia di sicurezza informatica, infatti, si scontra con l'effettiva capacità/possibilità di intervento concreto, che richiede risorse economiche e di *know-how* elevatissime e che, soprattutto, ha necessariamente una valenza sistemica in un "territorio digitale" territoriale strettamente interconnesso attraverso reti, datacenter, piattaforme e sistemi di gestione dati. I recenti attacchi verificatisi sul territorio nazionale anche nei confronti di Pubbliche Amministrazioni testimoniano infatti sempre di più la necessità di rinforzare l'intero sistema riducendo per quanto possibile la presenza di anelli deboli.

È su questo presupposto che il percorso di progressiva integrazione di servizi per favorire l'innalzamento dei livelli di sicurezza e protezione del patrimonio informativo della Regione Emilia-Romagna è stato sviluppato attraverso interventi in logica di filiera, allargandosi dunque a tutti gli Enti del territorio regionale.

#### Da dove partire?

Il **Computer Security Incident Response Team (CSIRT)** della Regione Emilia-Romagna è stato creato con la delibera 663/2022 e si inserisce nel modello di sviluppo di presidi locali definito da AGID finalizzati al supporto di comunità territoriali, in grado di accogliere le esigenze delle PA nell'ambito di un tessuto culturale più omogeneo. Il CSIRT regionale opera come snodo tra CSIRT nazionale e le amministrazioni locali in grado di fornire alla *constituency* locale strumenti e aiuti più specifici e mirati alle esigenze del territorio. Il CSIRT della Regione Emilia-Romagna è istituito presso la Direzione generale Risorse Europa Innovazione Istituzioni, si avvale della supervisione di un Board Scientifico, del supporto di un Comitato Tecnico composto da rappresentanti degli Enti del territorio aderenti. L'erogazione dei servizi è affidata alla Società in-house Lepida scpa.

A settembre 2024, oltre 160 Enti aderenti hanno avviato l'assessment della postura di sicurezza per poi accedere ai servizi offerti da Lepida ScpA, in linea con il modello organizzativo dello CSIRT regionale.

Inoltre, **è stato siglato un protocollo di intesa tra Regione, Lepida ScpA e Polizia di Stato (Centro Operativo Sicurezza Cibernetica)** per la gestione degli incidenti cyber, promuovendo scambio di informazioni tecniche e iniziative di sensibilizzazione sul cybercrime nelle scuole.

Lo strumento pivotale di questa strategia è il CSIRT (acronimo di *Computer Security Incident Response Team*) regionale, che costituisce un centro di competenza, intervento e programmazione in materia di sicurezza informatica.

Le finalità del CSIRT sono articolate e non riguardano solo l'intervento attivo in caso di minacce o rischi, ma anche (e soprattutto) azioni preventive:

<b>Prevenire</b>	Facilitare le attività di analisi e valutazione dei rischi sul territorio, agendo come unità capace di esercitare un controllo più diretto a livello locale; Definire e incentivare l'applicazione delle policy e procedure di gestione della <i>cybersecurity</i> , delle metodologie e delle metriche valutative; Agevolare la diffusione di informazioni tempestive e immediatamente utilizzabili su nuovi scenari di rischio cyber, attacchi in corso, trend di fenomeni indirizzati a specifici settori, organizzazioni o territori; Collaborare e cooperare con le organizzazioni nazionali e regionali nel potenziamento della capacità difensiva in materia di <i>cybersecurity</i> ; Accrescere la sensibilizzazione del personale e le competenze specialistiche degli addetti alla <i>cybersecurity</i> .
<b>Individuare</b>	Fornire supporto e assistenza specialistica al territorio nel monitoraggio degli eventi <i>cyber</i> e nell'analisi dati (triage) relativi alle minacce informatiche emergenti
<b>Rispondere</b>	Fornire supporto e assistenza specialistica (tecnologica e comunicativa) nella risoluzione degli incidenti di <i>cybersecurity</i>

### Come fare per? Metodi e proposte per “alzare lo sguardo”

In generale, sul fronte della *cybersecurity* – senza addentrarsi negli aspetti tecnici legati alle modalità e alle forme attraverso cui garantire la sicurezza informatica dell'Ente – un'Unione attenta deve necessariamente, in primo luogo, appoggiarsi a tutte le opportunità e le soluzioni fornite a livello nazionale e regionale. A riguardo, il primo passo che l'Amministrazione deve fare è “misurare la temperatura” relativamente alla propria postura di sicurezza, utilizzando il *framework* nazionale di *cybersecurity*: gli esiti di tale analisi sono fondamentali per individuare le azioni di miglioramento necessarie. Diverse sono le azioni dal punto di vista tecnologico che possono essere messe in atto al fine di contrastare gli attacchi *cyber* o quantomeno per introdurre delle barriere multilivello; tra queste risultano prioritarie le seguenti:

l'attivazione della *multifactor authentication* per l'accesso da remoto alle risorse aziendali e alle applicazioni dell'Ente;

l'introduzione di soluzioni XDR (*extended detect & response*) e MDR (*managed detect & response*) applicate alle postazioni di lavoro, ai server e in generale all'analisi del traffico di rete;

l'introduzione di soluzioni di *vulnerability & asset management* al fine di tenere sotto controllo le vulnerabilità dei sistemi e delle applicazioni nel perimetro dell'Ente;

la definizione ed il test (simulando crisi *cyber*) di procedure (*playbook*) per la gestione degli incidenti;

il monitoraggio costante degli eventi di sicurezza (*Real time security Monitoring*);

la previsione di soluzioni di *backup offline*.

Premesso ciò, in generale all'interno dei confini dell'Ente è comunque possibile sviluppare alcune attività complementari e convergenti per ridurre il più possibile i rischi connessi ad attacchi informatici.

Queste attività possono essere progettate e coordinate dal Responsabile della Funzione Transizione Digitale in collaborazione con RTD e DPO dell'Unione ed eventualmente dei Comuni:

- **formazione di *Security Awareness* e sensibilizzazione continua al personale** dell'Unione e dei Comuni (ma anche agli Amministratori), indipendentemente dall'Ufficio presso cui si è incardinati, per garantire un corretto utilizzo degli strumenti informatici e aumentare la consapevolezza sui rischi derivanti dall'uso dei sistemi in rete. Ciò può avvenire attraverso la somministrazione di questionari e l'erogazione di corsi in modalità e-learning. Una parte degli attacchi alla sicurezza informatica dell'Ente è spesso inconsapevolmente agevolata da un errato utilizzo degli strumenti (dai più comuni casi di *phishing* fino all'utilizzo di sistemi o di siti web non sicuri): un'attività costante di formazione e successivi “richiami” aiuta a far maturare una maggiore attenzione, che può poi essere supportata dalla messa a disposizione – in caso di e-mail sospette – di un contatto diretto per una verifica;
- **effettuazione di test appositi**, quali campagne di *phishing* che simulino attacchi reali, mediante cui è la stessa Unione a verificare i livelli di attenzione, nonché il comportamento “potenziale” dei dipendenti di fronte a una possibile minaccia informatica e, dunque, i rischi connessi. Si tratta di un servizio che può essere affidato all'esterno oppure gestito con risorse interne all'Ente; è però fondamentale non solo che il test sia non preannunciato ed effettivamente realistico, ma anche che nel tempo l'attenzione venga mantenuta alta modificando forme e strumenti e, in generale, alzando l'asticella. I risultati dei test possono essere utilizzati come input per la progettazione delle attività formative;
- **supporto specialistico per il Responsabile della Funzione, RTD e DPO** (*Data Protection Officer*) da parte di personale altamente qualificato in materia di *cybersecurity*, anche tramite professionisti esterni all'Unione (tramite contratti di consulenza con esperti del settore). Può avere carattere continuativo e stabile oppure “emergenziale” ed essere eventualmente conseguito tramite accordi con altre Amministrazioni: si tratta ad ogni modo di una competenza della quale le Amministrazioni Pubbliche non possono più non essere fornite.

## Focus: dati, sensori e IoT

Nell'era digitale, **la rilevazione, la lettura e l'analisi dei dati** costituiscono delle sfide comuni a tutte le organizzazioni, perché rivestono un ruolo cruciale in termini di **efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa** e di sviluppo efficiente dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione.

Avere informazioni corrette, puntuali e al tempo stesso "ampie" permette agli Amministratori e ai responsabili dei servizi di operare scelte più consapevoli e in ultima analisi efficaci, perché basate su una migliore conoscenza del campo di intervento e delle necessità.

Sebbene la consapevolezza sull'importanza dei dati sia ampiamente diffusa, è altrettanto diffusa la percezione che non sempre ci sia la capacità (legata agli strumenti, ma anche a soluzioni organizzative) di "governarli" al meglio. **Il "governo del dato" è un processo ragionato** che, attraverso fasi distinte di raccolta, trasmissione, lettura, analisi e valutazione delle informazioni in entrata ed eventuale pubblicazione/messa a disposizione per altri soggetti, permette di utilizzare al meglio, e senza dispersioni, i dati stessi ai fini delle decisioni da prendere.

Il tema del governo dei dati in Unione non può prescindere, oggi, dalla funzione Transizione Digitale, sia per gli aspetti operativi (gli strumenti di raccolta e di analisi) sia per quelli strategici (le logiche complessive di "presidio" organizzativo): oggi le Amministrazioni hanno accesso a moltissimi dati, ma senza una organizzazione "integrata" non sempre riescono a metterli a frutto. Questo fatto rischia di generare tensioni: la raccolta e la sistematizzazione delle informazioni, anche se in larga parte automatizzata, richiede comunque un impegno di lavoro che, se non correttamente veicolato, rischia di assomigliare a uno "spreco di forze".

Il ruolo delle unità organizzative che seguono la funzione Transizione Digitale, dunque, non è solo quello di acquistare e installare dispositivi per la raccolta dati, ma anche (e soprattutto) quello di mantenere un'attenzione costante sulla creazione di un sistema "utile", nel quale i dati raccolti vengono anche letti e interpretati.

### Per approfondire

La Regione Emilia-Romagna ha deciso di basare le proprie politiche regionali e territoriali sull'analisi e l'utilizzo dei dati, riconoscendone il ruolo strategico nel processo decisionale. Per realizzare questo obiettivo, la Regione ha investito nella realizzazione di **MarghERita**, un supercomputer di tecnologia avanzata e con enormi capacità di calcolo che, oltre ad un utilizzo interno, è messo a disposizione di tutti gli Enti pubblici del territorio, con l'intento di fornire servizi di alta qualità ai cittadini.

Per quanto riguarda la gestione e l'utilizzo di dati provenienti da sensori IoT, la Regione Emilia-Romagna – in stretta collaborazione con Lepida ScpA – ha realizzato la **Rete PA Internet of Things (IoT)**, progetto che mira ad integrare sensori, anche di privati, tramite un portale ad accesso sicuro per l'ampliamento del bacino di rilevazione con vantaggi per Enti e privati che possono utilizzare gratuitamente la rete di Stazioni Radio Base LoRaWan distribuite sul territorio.

Parallelamente, è stata sviluppata la piattaforma **SensorNet** quale sistema centralizzato per la raccolta e l'omogeneizzazione di dati provenienti da diverse sorgenti. Tale sistema è progettato per gestire informazioni raccolte da sensori con finalità diverse, come dati ambientali, di traffico, di consumo e molto altro.

**VERA** (Virtualizing Emilia-Romagna Air Quality) è il progetto di **Gemella Digitale** della Regione Emilia-Romagna. È uno strumento di simulazione e previsione delle risposte del sistema territoriale e ambientale alle politiche regionali, per supportare i processi decisionali per il miglioramento della qualità dell'aria, la decarbonizzazione, il contrasto e la mitigazione dei cambiamenti climatici.

Al suo interno vengono integrati tra loro diversi modelli meteorologici, climatici, di qualità dell'aria, della mobilità, dati territoriali e non solo, per ampliare le informazioni già disponibili con dati forniti dai sistemi di osservazione della terra, dal cielo e dallo spazio, dalla piattaforma big data regionale e da altre basi dati (nella disponibilità presente o futura della Regione).

### Lo sviluppo del ruolo dei sensori

Specialmente per quanto riguarda la fase di raccolta, l'evoluzione tecnologica ha, negli anni, sempre più affinato e migliorato la capacità di raccogliere dati in tempo reale e a distanza, specialmente attraverso il ricorso all'**IoT** (*Internet of Things*), cioè le reti di oggetti e dispositivi connessi che rilevano e trasmettono dati, e più in generale ai **sensori**. Questi strumenti, progettati per rilevare e misurare cambiamenti fisici nell'ambiente, trovano oggi impiego in numerosi ambiti, quali ad esempio le smart city, la sanità, l'industria manifatturiera e l'agricoltura.

Attraverso l'installazione di questi dispositivi, è possibile acquisire dati in tempo reale su una vasta gamma di parametri, come temperatura, umidità, movimento, illuminazione e pressione. Nella complessità dell'attività amministrativa, disporre di tali informazioni diventa fondamentale per monitorare condizioni ambientali, individuare eventuali anomalie, ottimizzare i processi operativi e supportare decisioni strategiche. Proprio per questo motivo, per gli Enti Locali risulta spesso necessario superare la frammentazione e/o la difficoltà di accesso alle informazioni a disposizione: non conoscere a fondo il territorio significa non poter prendere le decisioni più adatte al contesto e, quindi, avere maggiori difficoltà a realizzare una pianificazione sostenibile basata su dati reali.

L'assenza di un sistema di rilevazione dei dati (ad esempio, relativi ai consumi energetici, alla densità del traffico, etc.) non permette di effettuare valutazioni costanti e sistematiche, limitando i potenziali di pianificazione territoriale. In questo senso, l'IoT consente prima di tutto di osservare il territorio e poi di individuare le criticità cui far fronte sulla base dei dati rilevati: in altre parole, l'IoT è uno **strumento di supporto per progettare il futuro del territorio** e capire cosa fare e in che direzione procedere.

#### Alcuni esempi

L'**Unione Bassa Romagna**, dopo l'alluvione che ha colpito il territorio, sta sviluppando una serie di progettualità complesse legate ai livelli idrometrici e ai corsi d'acqua, come ad esempio la rappresentazione digitale ad alta risoluzione del territorio e delle sue pendenze e l'integrazione dei sensori installati col SIT. Attraverso queste azioni è possibile costruire modelli predittivi sui livelli idrometrici e su eventuali direzioni di scorrimento dell'acqua.

L'**Unione della Romagna Faentina** ha avviato un progetto per l'installazione di sensori nelle scuole del territorio con l'obiettivo di monitorare i consumi energetici.

## I dati geografici e la cartografia digitale

La conoscenza del territorio e delle informazioni sugli elementi rilevanti in forma di dato digitale sono imprescindibili allo scopo di sviluppare le attività di analisi, pianificazione e gestione territoriale basate su sistemi e strumenti digitali. Attraverso i dati geografici e le cartografie digitali, e più in generale con i Sistemi Informativi Geografici (GIS), si rendono disponibili strumenti di rappresentazione del territorio condivisi ed omogenei nel continuo territoriale che sono la base per una piena condivisione di informazioni tra tutti i soggetti che operano sul territorio e sono abilitanti per una interoperabilità e cooperazione ap-

plicativa allo scopo di migliorare i servizi erogati dalla PA.

### Strumenti a disposizione

- [Geoportale Regione Emilia-Romagna](#)
- [mappe 3D Regione Emilia-Romagna](#)
- [Minerva \(catalogo open data dati ambientali\) Emilia-Romagna](#)
- [Portale Open Data Emilia-Romagna](#)
- [Geoportale nazionale](#)
- [Inspire geoportal \(Portale UE\)](#)

La diffusione delle tecnologie GIS, sia proprietarie che Opensource, consentono di rendere i dati geografici pienamente fruibili in forma digitale, sia con servizi dedicati al download che con servizi di rete erogati con protocolli specifici, il cui utilizzo è possibile tramite molteplici applicazioni largamente diffuse, costituendo di fatto una modalità di lavoro interamente basata su processi digitali.

I dati geografici, eventualmente correlati ad altre informazioni rilevanti, possono essere esposti a cittadini, decisori e altri soggetti interessati tramite applicazioni web o portali che fanno largo uso di cartografia digitale allo scopo di rendere efficace la comunicazione attraverso opportune rappresentazioni e funzionalità interattive.

## I dati geografici e i prodotti principali

La Cartografia Tecnica Regionale è attualmente disponibile in forma di base dati geografica (Database Topografico Regionale DBTR) alla quale gli Enti Locali possono cooperare sia come titolari di informazioni certificate, come ad esempio la viabilità e la numerazione civica, sia come soggetto conoscitore del proprio territorio. I prodotti da riprese aeree ad alta risoluzione consentono di disporre di ortofoto e dati dettagliati del territorio regionale, con serie temporali che costituiscono la base condivisa per analisi a valore aggiunto sulla storia, lo stato di fatto e l'evoluzione del territorio. I dati altimetrici rilevati tramite LiDAR consentono di ricavare modelli delle superfici e del terreno alla base di molteplici applicazioni, sia in tema di presidio del territorio sia relativamente a opere e costruito. La gestione delle basi dati catastali condivise con gli Enti Locali nel progetto SigmaTer, consente di disporre di una base dati condivisa in tema di patrimonio immobiliare a completamento delle informazioni geografiche disponibili sul territorio. In relazione agli elementi di cartografia di base digitale possono essere realizzate e rese disponibili ulteriori basi dati su specifiche tematiche rilevanti ai fini funzionali: si citano, a titolo di esempio, le basi dati relative ai vincoli urbanistici, alle tematiche geologiche e al dissesto idrogeologico, alla gestione della rete idrografica, alla conoscenza generale dell'utilizzo del suolo, alla derivazione del consumo e impermeabilizzazione del suolo e alla rete sentieristica e ciclabile.

## Il catalogo di dati geografici

Il patrimonio di dati geografici e di prodotti e servizi cartografici costituisce nel suo complesso una infrastruttura di conoscenza geografica definita sia a livello locale che sovraregionale come Repertorio Dati Territoriali, che viene gestito dal catalogo regionale dei dati geografici. Attualmente il catalogo dati geografici contiene circa 1400 dataset complessivi, in larga parte disponibili con licenza open data, e

alimenta il catalogo generale dei dataset regionale. Attraverso il Geoportale regionale si può accedere al catalogo regionale di dati geografici e alle relative metainformazioni secondo gli standard previsti. Attraverso le opportune tecnologie il catalogo regionale sincronizza il geoportale nazionale gestito da AgID, il portale Open data regionale e i portali specifici quali Minerva e Arpae. Con gli sviluppi della nuova applicazione di gestione, denominata MetasfERa, il catalogo dati geografici può essere utilizzato direttamente anche da Enti Locali e altri soggetti titolari e gestori di dati, in un'ottica di piena condivisione dei dati geografici digitali e di cooperazione in quella che può essere considerata la infrastruttura di dati geografici digitali del territorio regionale.

### Gestione e analisi dei dati

Tuttavia, l'utilità e l'efficacia della sensoristica dipende in maniera significativa dalla capacità di gestire, elaborare e analizzare i dati raccolti in modo efficiente: solo una gestione accurata e integrata dei dati permette di sfruttare appieno il potenziale informativo dei sensori, contribuendo al miglioramento dei servizi e alla promozione di politiche innovative e sostenibili.

Pertanto, l'installazione di sensori risulta pienamente efficace ed utile se e solamente se la struttura organizzativa dispone di personale con adeguate competenze in termini di gestione e analisi dei dati.

A riguardo, diventa strategica la **figura del data manager** quale esperto professionista responsabile **della gestione, organizzazione** e supervisione dei dati all'interno dell'organizzazione. Il suo ruolo consiste nel garantire che i dati siano raccolti, archiviati, gestiti e utilizzati in modo efficiente, sicuro e conforme alle normative vigenti: integrare tale professionalità – ad esempio, all'interno del team dell'UTD – significa ottimizzare l'uso dei dati nel rispetto di policy e regolamenti, consentendo di prendere decisioni e intraprendere azioni che massimizzino i vantaggi per l'amministrazione e la progettazione del territorio.

#### Alcuni esempi

L'**Unione Valle del Savio** ha creato all'interno del settore una nuova sotto-unità organizzativa, denominata "Data Governance". Il team è composto dal RTD, alcuni membri del settore informatico e una nuova figura con competenze in statistica e *data analysis*, che in prospettiva potrà ricoprire il ruolo di Data Manager. Il compito principale è il governo delle banche dati e la programmazione di soluzioni *data driven*.

L'**Unione Romagna faentina**, per potenziare gli sviluppi del SIT in ottica di gestione dei dati e "slegarlo" a una mera applicazione legata all'ufficio tecnico, ha spostato l'unità organizzativa corrispondente all'interno della Funzione Transizione Digitale.

Disporre di dati attendibili e in tempo reale consente alle singole amministrazioni di poter estrarre informazioni utili svolgendo, a seconda delle necessità, un'analisi dati che può essere:

- descrittiva: comprendere cosa è accaduto attraverso la visualizzazione dei dati e statistiche di base;
- prescrittiva: raccomandazioni su come agire in base ai dati analizzati;
- predittiva: utilizzo di modelli di *machine learning* per prevedere eventi futuri.

### Vantaggi e punti di attenzione

In generale, l'introduzione di sensori IoT nell'ambiente urbano potrebbe comportare:

- a. **vantaggi finanziari derivanti da una maggiore efficienza** e ottimizzazione delle risorse, grazie alla raccolta e all'analisi dei dati forniti dai sensori, che si traducono in ricadute significative sulla cittadinanza poiché consentirebbero di generare risparmi da reinvestire in vari settori di attività (ad esempio, monitoraggio in tempo reale dei consumi negli edifici pubblici);

- b. **un miglioramento delle dinamiche organizzative.** Ad esempio, l'adozione di strumenti IoT ridurrebbe la necessità di impiegare personale in alcune attività specifiche che verranno svolte e gestite in modo più efficiente dai dispositivi IoT. Tale processo di ottimizzazione genererebbe una maggiore efficienza operativa e un uso più efficace delle risorse umane all'interno dell'organizzazione.

Inoltre, in prospettiva **la conoscenza del dato deve superare il confine territoriale:** in un'ottica di «armonia politica» – intesa come capacità di progettare il futuro – è interessante e utile conoscere anche i dati dei territori contermini al fine di assumere decisioni di «area vasta». È in tal senso che assume importanza lavorare sulla **disponibilità di Open Data**, ossia dati resi disponibili al pubblico senza restrizioni di *copyright*, brevetti o altre forme di controllo. Lavorare sempre più in quest'ottica significa favorire trasparenza verso i cittadini, innovazione e collaborazione con i principali stakeholder interessati allo sviluppo di progettualità di interesse pubblico. Naturalmente, parlando di Open Data, è di estrema importanza tenere in considerazione due fattori determinanti: l'accessibilità – ossia garantire che i dati siano facilmente accessibili – e la qualità dei dati – ossia fornire dati chiari, accurati e aggiornati.

In sintesi, l'utilizzo della sensoristica fa leva su **una nuova visione di innovazione per osservare il territorio:** creare un "ecosistema" che – sfruttando le tecnologie IoT e l'*harvesting* dei dati - raccolga, analizzi, valuti e metta a disposizione i dati per restituire una precisa «fotografia» del territorio, con l'obiettivo ultimo di fornire informazioni utili agli Amministratori locali coinvolti nei processi decisionali.

### Come fare per? Metodi e proposte per “alzare lo sguardo”

La scelta di investire tempo e risorse su progettualità legate a sensori IoT per il territorio deve poggiare su una **ricognizione preliminare dei sensori presenti** e soprattutto essere collegata a una **effettiva necessità/opportunità per l'Unione**, al fine di disporre di dati a supporto del processo decisionale (sia della struttura tecnica che di quella politica).

Il processo può essere avviato e coordinato dal Responsabile della Funzione Transizione Digitale e/o dal RTD, attraverso cinque principali fasi progettuali:

- 1) **Valutazione dei bisogni:** incontro con i referenti comunali per identificare chiaramente i fabbisogni del territorio e i relativi obiettivi;
- 2) **Scelta delle tecnologie:** selezionare sensori e piattaforme di gestione dati che meglio si adattano agli obiettivi definiti;
- 3) **Formazione del personale:** predisposizione di momenti formativi al fine di assicurarsi che il personale sia adeguatamente formato per utilizzare e gestire la tecnologia;
- 4) **Installazione dei sensori:** collocazione dei differenti sensori selezionati nelle aree individuate a seguito di un'attenta valutazione dei punti strategici in cui posizionarli;
- 5) **Monitoraggio e manutenzione:** implementare un sistema continuo di monitoraggio e manutenzione per garantire l'efficienza e la precisione del sistema.

A seconda dei temi individuati come prioritari, ogni singolo percorso si sviluppa in maniera autonoma: alcuni esempi più comuni di utilizzo di sensori IoT riguardano ad esempio il consumo energetico degli edifici comunali (ad esempio tramite sensori che evidenziano consumi anomali o regolano illuminazione, riscaldamento e raffreddamento a seconda delle condizioni climatiche esterne), il monitoraggio dei corsi d'acqua (controllo dei livelli idrici in caso di forti piogge), la gestione del traffico (attraverso telecamere per ottimizzare i semafori e gestire meglio il flusso dei veicoli e sensori per rilevare incidenti o infrazioni).

Tendenzialmente, è meglio **concentrare gli sforzi su un ambito per volta**, anche attraverso fasi pilota che affrontino temi meno complessi: questo «sforzo» iniziale potrebbe fungere da modello o prototipo per progettualità più ampie. Il progetto, una volta definiti gli ambiti di applicazione, le risorse a disposizione e i luoghi precisi in cui installare i sensori IoT, va condiviso e finalizzato dalle Amministrazioni coinvolte. In generale, inoltre, con l'obiettivo di aumentare la conoscenza e la consapevolezza delle potenzialità dell'IoT, è utile anche:

- predisporre strumenti di **condivisione dei dati** (ad esempio, una newsletter) con gli Amministratori così da creare più interesse ed engagement;
- organizzare una serie di **incontri di presentazione e di formazione** in cui coinvolgere gli Amministratori, gli uffici e i servizi di interesse;
- realizzare **progetti operativi con i principali stakeholder** (ad esempio, le scuole), non solo a fini divulgativi/formativi, ma anche perché esse possono costituire degli interlocutori interessanti e interessati.

Questi passaggi risultano particolarmente importanti per dare le basi a successivi sviluppi progettuali che riguardino non solo l'estensione ad altri ambiti di intervento, ma anche e soprattutto l'integrazione con database di soggetti terzi (open data) e eventuali coinvolgimenti di cittadini e imprese.

## Focus: Intelligenza Artificiale

Un altro tema su cui si sono concentrate, negli ultimi mesi, molte attenzioni – e aspettative – è quello dell'AI (Intelligenza Artificiale). In una **duplice e complementare prospettiva (direttamente verso gli utenti attraverso i servizi erogati e verso i processi interni all'Ente)**, lo sviluppo dell'Intelligenza Artificiale rappresenta potenzialmente un grosso cambiamento, di cui si intravedono i possibili vantaggi: lasciare alle "macchine" i compiti ripetitivi e automatizzabili, per concentrare le energie "umane" su attività strategiche e ad alto valore aggiunto.

La complessità (e la vastità di potenziale impiego) dell'AI la rende, in questo momento, un tema trasversale ad altri (cybersecurity, gestione dati, IoT...) sul quale però **è quasi sempre necessario coinvolgere soggetti esterni** all'Unione: in particolare organizzazioni di livello regionale, ma anche centri di ricerca e Università e – a seconda dell'ambito sul quale si intende investire in termini di progettualità – i fornitori esterni di soluzioni informatiche.

Il ruolo della Funzione Transizione Digitale, in questa prospettiva, è quello non tanto di sviluppare autonomamente soluzioni specifiche, quanto più quello di **rendere i dipendenti (e in parte anche gli Amministratori) più consapevoli e attenti ai cambiamenti dell'AI**; oltre a questo, presidiare opportunità di finanziamento per sviluppare progetti specifici – da inserire all'interno della strategia di miglioramento dei servizi dell'Unione e dei Comuni, sia verso l'interno che verso l'utenza.

Per quanto riguarda il versante "interno" all'Unione, l'AI può rappresentare un fattore per **creare risparmi di tempo-lavoro in attività ripetitive e/o potenziare l'automazione degli scambi informativi e documentali** (ad esempio, per quanto riguarda il protocollo, il confronto documentale e statistico, la verbalizzazione di riunioni e incontri, ma anche la creazione di meccanismi per l'integrazione delle informazioni, la verifica sulla conformità di atti a normative e procedure, la compilazione automatica di moduli).

### Da dove partire?

Il punto necessario di partenza è la Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale, un piano triennale promosso da AgID che ha lo scopo ultimo di creare un ambiente in cui *"l'IA possa svilupparsi in modo sicuro, etico e inclusivo, massimizzando i benefici e minimizzando i potenziali effetti avversi"*. In particolare, per quanto riguarda la PA, la Strategia ha il duplice obiettivo di supportare i processi amministrativi attraverso le tecnologie dell'IA, aumentando l'efficienza e ottimizzando la gestione delle risorse pubbliche e di favorire la fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione per cittadini e imprese, attraverso soluzioni e tecnologie di IA, garantendo l'usabilità, la privacy, la trasparenza dei processi.

## Il ruolo della rete esterna e le prospettive di sviluppo

Come detto, lo sviluppo di nuove soluzioni difficilmente può prescindere, oggi, dall'impiego di fornitori esterni: per questo motivo, il ruolo della Funzione Transizione Digitale è dedicato principalmente allo studio e alla diffusione, attraverso la formazione e la sensibilizzazione, delle potenzialità e dei rischi connessi all'AI al resto del personale comunale. Il ricorso a soluzioni di AI risulta ad oggi nella maggior parte dei casi individuale ed eventuale, lasciato dunque alla sensibilità e all'inventiva dei singoli Enti che, spesso partendo da necessità puntuali, avviano sperimentazioni per comprendere le potenzialità dell'utilizzo delle tecnologie avanzate.

Il servizio, nel prossimo futuro, può anche essere chiamato a redigere **regolamenti e codici di com-portamento specifici**: sarà necessario regolare come e quando è possibile utilizzare sistemi di AI, anche **in ottica di "algoretica"**. Pur nella presenza di cornici nazionali e sovranazionali, sarà necessario adottare e comunicare schemi di comportamento univoci al personale.

### Alcuni esempi

Uno dei settori degli Enti Locali, anche fuori dai confini emiliano-romagnoli, nei quali l'utilizzo dell'AI è più avanzato è quello dei processi di affidamento e appalto, grazie anche ad esplicite previsioni inserite nel Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. 36/2023). Alcune Regioni come la Toscana o Città Metropolitane come Milano e Torino hanno adottato piattaforme per facilitare la gestione complessiva delle gare d'appalto, attraverso la semplificazione di attività quali la ricerca di fornitori, il monitoraggio e la prevenzione, la valutazione delle offerte. In generale, l'obiettivo a tendere è quello di contribuire alla costruzione di un sistema di affidamento e appalto più efficiente e imparziale.

Per quanto riguarda invece progettualità rivolte all'esterno dell'Ente, la Funzione Transizione Digitale può svolgere un ruolo di **attento promotore delle opportunità, anche puntando su bandi e finanziamenti specifici**. Come sempre, è però bene che il servizio svolga un ruolo di presidio del percorso complessivo di trasformazione digitale: gli investimenti in ambito AI possono essere significativi (drenando dunque risorse anche in termini di tempo-lavoro) ed è dunque utile che siano inseriti in una **strategia complessiva tale da portare al conseguimento di effettivi miglioramenti "sistemici"**. Oltre a queste attività, la Funzione Transizione Digitale è chiamata anche a concorrere alla programmazione generale con focus specifici sull'ambito AI (es. nel PIAO e nell'Agenda Digitale Locale) e a presidiare il *procurement*, garantendo soluzioni conformi alle previsioni normative, adeguate alle prescrizioni di sicurezza e rispondenti a esigenze funzionali specifiche. Specialmente su questa ultima attività può risultare molto utile essere parte di "reti", formalizzate e non, con colleghi di altri Enti, così da poter riadattare soluzioni o proposte sviluppate altrove.

## Come fare per? Metodi e proposte per “alzare lo sguardo”

Anche se non sono state rilevate esperienze significative sull'utilizzo di soluzioni di Intelligenza Artificiale, partendo dal racconto di un **esempio fittizio** è comunque possibile **fornire degli indirizzi di azione, corredati da possibili interventi e attività specifiche**.

Nell'ambito della Funzione Transizione Digitale, il responsabile ha individuato due unità che – per competenze pregresse e attitudini – hanno un maggior interesse e una miglior base di partenza relativamente al tema dell'Intelligenza Artificiale. Attraverso un piano formativo specifico continuativo, i due referenti hanno sviluppato una maggior consapevolezza sulle tecnologie e su possibili casi d'uso; hanno anche curato un percorso di formazione “a cascata” sui dipendenti dell'Unione e dei Comuni, finalizzato a trasmettere i concetti di base e rischi/potenzialità generali. La formazione ha previsto anche un **rapido affiancamento a un numero limitato di figure** che hanno manifestato disponibilità a “sperimentare” soluzioni base per lo svolgimento di alcune attività ripetitive:

- il responsabile dell'Ufficio tecnico ha sperimentato soluzioni per l'individuazione di formule di calcolo per mettere in relazione due basi dati diverse;
- il referente del settore Scuola e Sport ha sperimentato la redazione di un allegato a una manifestazione di interesse attraverso l'AI, mettendolo poi a confronto con quanto redatto autonomamente al fine di verificare se ci fossero punti da aggiungere a quest'ultimo.

Tutte queste attività hanno avuto lo scopo di **valutare pro e contro dell'utilizzo di soluzioni aperte di AI**, in particolar modo per quanto riguarda l'impegno richiesto. Oltre agli aspetti di formazione, i due dipendenti hanno rappresentato dunque un presidio di competenza tecnica in merito: nell'ambito delle riunioni dell'Ufficio per la Transizione Digitale, propongono o vagliano proposte relative a possibili soluzioni legate all'AI, anche partendo da sperimentazioni avviate da altri Enti.

Nell'ambito dell'UTD, le decisioni assunte tengono conto anche del possibile utilizzo di soluzioni AI, sfruttando le **opportunità date da bandi specifici, regionali e nazionali**. In prospettiva, infatti, l'utilizzo di soluzioni di AI può riguardare l'ambito della CUC e anche le piattaforme per la digitalizzazione e annotazione automatica di documenti o dei sistemi di supporto ai RUP per la gestione e il monitoraggio dei Contratti Pubblici potrebbero consentire di efficientare in maniera significativa i processi della PA. Altro ambito che risulta interessante è quello legato a sistemi che siano in grado di fornire feedback e raccomandazioni automatizzate, in particolar modo, nella redazione degli atti da parte dei funzionari e dei dirigenti: in tutti i casi però viene valutata l'impossibilità di procedere in autonomia.

Sulla base di queste valutazioni, l'Unione ha scelto – attraverso delle interlocuzioni col fornitore del sito internet – di presentare un progetto per lavorare su un sistema di chatbot dedicato agli utenti, con l'obiettivo di indirizzare le richieste dei cittadini alla pagina corretta (sia per il sito dell'Unione che per quello dei singoli Comuni). Questa scelta si lega a una **strategia di maggior integrazione, anche a livello di accesso dall'esterno, tra servizi in capo all'Unione e servizi in carico ai singoli Comuni**.

Un'altra linea di sviluppo ritenuta prioritaria è l'utilizzo dell'AI per una più veloce lettura e analisi dei dati (sia quelli prodotti dall'Ente stesso, sia quelli raccolti dai sensori o presenti in dataset open) così da fornire migliori informazioni per i processi decisionali: nel corso della riflessione in merito, però, l'UTD ha valutato che fosse prima necessario un propedeutico lavoro sul governo del dato attraverso una maggior integrazione tra banche dati. Nel frattempo, sono state però avviate le **interlocuzioni con un'Università del territorio** per creare una partnership ad hoc che consenta di avviare anche un percorso di ricerca e studio.

### 5.1.4 Sensibilizzazione/alfabetizzazione digitale

I progressivi e continui mutamenti nel mondo delle tecnologie hanno come conseguenza una rapida obsolescenza delle soluzioni individuate e dunque la **necessità di nuovi investimenti per “tenere il ritmo”**. Ciò influenza anche i paradigmi di interazione digitale che nel giro di pochi anni, si modificano radicalmente.

#### Da dove partire?

La Regione Emilia-Romagna ha attivato il progetto **“Digitale Facile”**, attraverso il quale i territori mettono a disposizione della cittadinanza sportelli di supporto e affiancamento per usufruire di servizi digitali (come l'attivazione di SPID o di una PEC, l'utilizzo di PagoPA...)



“Stare al passo” di un settore in così rapida evoluzione è un compito non semplice, né per gli individui, né tantomeno per le organizzazioni. È un aspetto che comporta attività di **formazione, alfabetizzazione e sensibilizzazione** al digitale: rivolte all'ambiente esterno (cittadini, associazioni, imprese, stakeholders vari). Anche se non sempre esplicitamente declinato a livello formale, è bene non sottovalutare questo insieme di attività e, anzi, presidiarle attivamente: attraverso diverse azioni è infatti possibile aumentare la consapevolezza sull'uso e le potenzialità del digitale.

È possibile (e consigliato) sviluppare percorsi formativi di base anche verso la cittadinanza, puntando in questo caso su reti associative o su soggetti esterni. Più in generale, per questi percorsi, è possibile ipotizzare il **coinvolgimento di giovani (attraverso tirocini formativi, universitari e/o progetti di Servizio Civile, come ad esempio già in uso nell'ambito del progetto finanziato da Regione Emilia-Romagna ‘Digitale Facile’ e nel progetto “Alferi Digitali” messo in campo dall'Unione della Romagna Faentina)**, con il doppio obiettivo di potenziare, da un lato, le competenze digitali di personale e cittadinanza e, dall'altro, di coltivare nelle ragazze e nei ragazzi la cultura dell'impegno sociale a favore della comunità.

### 5.1.5 Formazione interna

La Funzione Transizione Digitale ha un ruolo pivotale – in costante collaborazione con l'Ufficio che si occupa della Gestione del personale in Unione – **nella formazione "interna", rivolta verso i dipendenti** (ma anche, perché no, gli Amministratori) dell'Unione e dei Comuni, in ambito digitale. L'elevata rapidità di aggiornamento tecnologico fa sì che il personale debba essere costantemente **coinvolto in percorsi di formazione e aggiornamento**: non solo per quanto riguarda la parte pratica – legata, ad esempio, all'utilizzo dei software di competenza – ma anche e soprattutto sulla **conoscenza dei meccanismi di funzionamento delle tecnologie** e più in generale le opportunità ad esse connesse (ad esempio, la conoscenza delle principali applicazioni per la messaggistica tra addetti, l'archiviazione e il lavoro condiviso e la conoscenza dei principali strumenti di collabo-

razione e dialogo digitale tra l'Amministrazione e i cittadini come PagoPA e SPID).

#### Da dove partire?

Un buon punto di partenza per valutare le competenze è il progetto **Competenze Digitali**, avviato dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Viene messo a disposizione di tutti gli utenti un apposito **Syllabus** delle competenze digitali attese e di relativi livelli di padronanza delle stesse. Le competenze sono suddivise in cinque ambiti principali:

- Dati, informazioni e documenti informatici;
- Comunicazione e condivisione;
- Sicurezza;
- Servizi online;
- Trasformazione digitale.

La formazione digitale destinata ai dipendenti dell'Unione e dei Comuni può avere profondità molto diverse: non bisogna cadere nella **tentazione di "trasformare a tutti i costi" il personale in utenti informatici esperti**. Nella maggior parte dei casi sono sufficienti nozioni di base, relativi a contenuti formativi che **possono essere trasmessi in prima persona dagli addetti della Funzione Transizione Digitale** – compatibilmente con il tempo a disposizione ed eventuali scelte, da parte dell'Unione, di affidare all'esterno la formazione nel suo complesso.

In generale, è comunque consigliabile investire **tempo e attenzione sugli interventi formativi** rivolti al personale, anche facendo leva, dove necessario, su obblighi e incentivi organizzativi. La formazione deve il più possibile tenere in considerazione le **esigenze manifestate dagli stessi dipendenti** (o manifestatesi "spontaneamente" sulla base dell'osservazione e dell'analisi delle richieste di intervento ricevute dalla Funzione Transizione Digitale). L'obiettivo finale è infatti duplice: aumentare le competenze digitali di base del personale dell'Unione e dei Comuni e, di conseguenza, spostare il carico di lavoro della Funzione Transizione Digitale dalla gestione di richieste di intervento operativo a valutazione di proposte e progetti di sviluppo.

#### Alcuni esempi

L'**Unione Valle del Savio** ha in programma di legare le progressioni economiche orizzontali alla formazione digitale e al Syllabus.

L'**Unione Terre di Castelli** ha stabilito obiettivi specifici legati al Syllabus, con quote di dipendenti che annualmente sono tenuti a seguire i corsi.

L'**Unione Romagna faentina** ha fatto formazione specifica a dirigenti e EQ sugli obiettivi contenuti nell'Agenda Digitale dell'Ente, per favorire un lavoro più consapevole.

### Come fare per? Metodi e proposte per “alzare lo sguardo”

Il quadro delle competenze necessarie al personale sopra delineato restituisce dunque un bagaglio conoscitivo multidisciplinare che deve essere posseduto da ogni dipendente – auspicabilmente già in fase di accesso, ma ancor di più a seguito di percorsi di formazione.

Per costruire percorsi formativi adeguati, sostenibili e soprattutto utili è consigliabile investire su un insieme di più attività:

1. **percorsi periodici di auto-valutazione** delle competenze;
2. **rilevazione periodica dei fabbisogni di formazione**, coinvolgendo così il personale in un consapevole percorso di miglioramento continuo;
3. **partecipazione del personale a percorsi di formazione erogati da personale qualificato**, siano essi organizzati da altri Enti pubblici, da Enti preposti alla formazione (pubblici o privati) o dai fornitori degli applicativi informatici;
4. organizzazione di **momenti di formazione peer-to-peer, per favorire lo scambio orizzontale** di competenze, a vantaggio di una maggiore fungibilità del personale e di un innalzamento del livello medio di conoscenze interne al settore.

È bene che in generale queste attività siano svolte **in forma continuativa** nel tempo (e dunque non una volta ogni cinque-sei anni) e, soprattutto, **in forma operativa**: quando possibile, le nozioni apprese vanno “sperimentate” concretamente nell’attività lavorativa, anche tramite affiancamenti mirati, *training-on-the-job*, percorsi di *mentoring* (anche a distanza) o *project work* (sessioni, anche online, dove il singolo discente sviluppa assistito dal tutor un progetto autonomo dove impiega quanto appreso durante la formazione).

A presiedere, governare e indirizzare l’insieme di queste attività formative e di consolidamento può essere il RTD e/o il Responsabile della Funzione Transizione Digitale, quando non direttamente la struttura dirigenziale dell’Unione. È però necessario ricordare come le attività proposte possano trovare maggior spinta e dunque maggior efficacia se:

- il **servizio di Gestione del personale è direttamente e attivamente coinvolto** (e se, ancora meglio, la funzione è conferita all’Unione);
- **gli Amministratori sostengono esplicitamente** queste iniziative, rafforzando dunque l’importanza agli occhi dei dipendenti;
- **i responsabili dei vari settori e servizi**, dell’Unione e dei Comuni, vengono coinvolti (ad esempio con una raccolta dei fabbisogni) almeno in fase di progettazione, affinché eventuali ostilità e resistenze siano contenute.

A ogni modo, **è importante che il personale colga la centralità della formazione ai fini del miglioramento delle attività lavorative**, sia come obiettivo di progresso generale dell’Ente sia come strumento di facilitazione della propria attività lavorativa (lavoratori maggiormente formati sviluppano minori livelli di frustrazione e stress legati alla ‘distanza’ tra competenze possedute e attività da svolgere). È bene comunque ricordare che “l’appetito vien mangiando”: all’aumentare della diffusione di una consapevolezza sui vantaggi della digitalizzazione tra i dipendenti, bisogna attendersi un aumento delle richieste e delle proposte che questi ultimi rivolgeranno alle unità organizzative legate alla funzione Transizione Digitale.

Anche per questo, sia per quanto riguarda compiti operativi legati alle tecnologie (tipicamente l’inserimento di notizie e contenuti sui siti internet) sia per quanto riguarda la costruzione di servizi digitali, è utile progettare interventi formativi che mirino a una **autonomia “di base”** dei singoli dipendenti, almeno per quanto riguarda attività semplici.

Un ultimo punto, spesso sottovalutato, riguarda la **comunicazione “interna” riguardante la strategia di trasformazione digitale** dell’Unione: spesso viene dato per scontato che all’approvazione di una Agenda Digitale Locale, o di un Piano Triennale per l’informatica, faccia seguito l’immediato studio dei suoi contenuti da parte di tutti i dipendenti. È invece utile organizzare uno o più momenti di informazione e diffusione della conoscenza, anche in forma agile e/o legati ad altre attività formative, su obiettivi e strategie al fine di armonizzare l’azione complessiva di Unione e Comuni.

## Il Sistema di e-Learning Federato per la Pubblica Amministrazione dell'Emilia-Romagna

Il Sistema di E-learning Federato per la Pubblica Amministrazione dell'Emilia-Romagna, (SELF), è il servizio con cui la Regione Emilia-Romagna supporta gli Enti pubblici del territorio nella realizzazione di progetti formativi in e-learning. SELF si basa su un modello organizzativo che garantisce alla Regione e agli Enti convenzionati di usufruire di infrastrutture, di formazione per lo sviluppo delle competenze della rete dei formatori e di servizi necessari all'erogazione di percorsi formativi in e-learning nella propria organizzazione.

Gli Enti convenzionati al SELF prendono il nome di "unità formative locali" (UFL) e possono fare riferimento ad un Ente singolo, o a Enti in forma associata; le organizzazioni aderenti recepiscono le indicazioni contenute nel documento "Organizzazione e gestione del SELF" (Det. 1268 del 26/01/2022), l'adesione al SELF è gratuita, dura cinque anni e consente agli Enti convenzionati di usufruire:

- della piattaforma Moodle organizzata in diverse istanze: sanità, amministrazione, pubblica amministrazione, scuola, Formazione formatore, cittadini;
- della formazione dei formatori e l'animazione della *community* dei referenti;
- del supporto nella gestione delle sessioni sincrone nell'ambito dei Corsi Moodle;
- dei Corsi a Catalogo;
- dei Servizi di supporto (*helpdesk*) per gli utenti ed i referenti delle organizzazioni.

Il Settore Sviluppo delle Risorse Umane, Organizzazione e Comunicazione di Servizio della Regione Emilia-Romagna gestisce i servizi generali tecnologici e il supporto agli Enti sin dalla fase dell'adesione degli stessi al SELF.

### Convenzione Intercenter per i servizi del SELF

Con il nuovo modello federato del SELF, le **Amministrazioni** Pubbliche interessate possono ampliare il ventaglio dei prodotti e servizi di e-learning aderendo alla "Convenzione per l'acquisizione dei servizi specialistici per la gestione del Sistema di E-learning SELF e dei corsi e-learning per le PP.AA dell'Emilia-Romagna" stipulata da Intercenter il 22.11.2022 a seguito di una procedura di gara aperta.

I destinatari della convenzione sono:

- **Enti Locali:** organizzazioni afferenti a Regione, Comuni, Unioni di Comuni e Province;
- **Sanità:** organizzazioni afferenti al SSR, quali Aziende Ospedaliere, Aziende Sanitarie e ASP;
- **Cittadini:** ogni altro Ente o organizzazione della Regione, quali Associazioni, Consorzi o altro;
- **Scuola:** Istituti Scolastici della Regione.

#### Dove trovare la documentazione

La convenzione offre la possibilità di acquisire i servizi sopradetti da parte delle amministrazioni, mettendo a fattore comune le risorse prodotte. I soggetti interessati possono approfondire la documentazione relativa alla pagina → [Servizi per la gestione di SELF e di corsi e-learning \(regione.emilia-romagna.it\)](https://www.regione.emilia-romagna.it).

La convenzione è strutturata in due parti:

Parte 1: servizi per la gestione generale del SELF acquisibili solo dalla Regione Emilia-Romagna	Parte 2: servizi e-learning per la PA compresa quella regionale
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servizi gestione</li> <li>• Servizi supporto utenti</li> <li>• Servizi supporto tutor</li> <li>• Sviluppo ambienti Moodle</li> <li>• Sviluppo competenze formatori</li> <li>• Servizi comunicazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo integrazioni Enti</li> <li>• Servizio <i>e-tutoring</i></li> <li>• Progettazione corsi <i>e-learning</i>: area normativa, area transizione digitale, <i>project management</i>, <i>soft skills</i>, formazione formatori</li> <li>• Consulenza corsi <i>e-learning</i></li> <li>• Produzione Book su materiali forniti dalle Amministrazioni</li> </ul>

### Focus: il ridisegno dei servizi digitali in ottica “user-centered design”

La [Dichiarazione di Tallinn sull'eGovernment](#), sottoscritta nel 2017 da 32 differenti Paesi, ha posto l'attenzione sul principio di “*user-centricity*” per la progettazione dei servizi digitali.

Questo principio prevede il coinvolgimento dei cittadini nel disegno e nella valutazione dei servizi: i bisogni degli utenti vanno messi in pieno risalto quando si tratta di scegliere quali servizi pubblici vanno garantiti e come.

È un concetto che va oltre i soli servizi digitali, ma abbraccia a tutto tondo la necessità di costruire servizi accessibili, inclusivi ed efficaci. Inoltre, nel principio di *user-centricity* assume una rilevanza centrale anche il ruolo dei feedback degli utenti stessi, che non sono più solo “fruitori”, ma veri e propri “co-progettatori” dei servizi stessi, proprio grazie ai “segnali di ritorno” che permettono di migliorare e sviluppare i servizi offerti.

**Alcune esperienze**

La Regione Emilia-Romagna è uno dei partner del progetto europeo **UserCentriCity**, finalizzato a **migliorare l'esperienza dei cittadini nell'utilizzo dei servizi digitali**. Il progetto ha diversi obiettivi principali, tra i quali rafforzare la collaborazione intereuropea, supportare le autorità locali e mettere a disposizione *toolkit* e altri strumenti per monitorare e comparare la performance digitale dei diversi Enti locali.

## 5.2 Un obiettivo a tendere: l'armonizzazione dei software

Uno dei compiti chiave di una Funzione Transizione Digitale avanzata è quello di **dirigere, coordinare e sovrintendere uno sviluppo integrato delle tecnologie** a disposizione dei cittadini e, soprattutto, in uso presso i singoli Enti.

Un puntuale governo delle scelte tecnologiche – specialmente per quanto riguarda gli applicativi software – è in questo senso una condizione fondamentale, che passa in gran parte dalla **possibilità di poter contare su software capaci di interagire tra loro, semplificando, velocizzando e rendendo più stabile la gestione dei processi di back-office**, lontani dunque dagli occhi del cittadino ma centrali per l'erogazione stessa del servizio.

È proprio in questa prospettiva che la Funzione Transizione Digitale dovrebbe operare attivamente, nel tempo, alla ricerca del più elevato grado possibile di integrazione tra i software in uso all'interno del perimetro dell'Unione, fino a giungere idealmente all'adozione di un unico software a seconda del servizio.

### 5.2.1 Perché è importante?

La scelta di adottare gli stessi software in tutti i Comuni dell'Unione è un passaggio spesso sottovalutato, che riveste invece **un'importanza fondamentale per lo sviluppo dell'Unione stessa** e in particolar modo per una Funzione Transizione Digitale solida e capace di intervenire in maniera strategica.

Molto dipende dalle condizioni di partenza e dalle differenze esistenti da Comune a Comune, sia per quanto riguarda i software gestionali, sia per quanto riguarda i software specialistici per singoli servizi o funzioni.

#### Da dove partire?

In generale, gli Enti Locali e le PA dovrebbero muoversi, per i software, nella prospettiva di **"riuso" di soluzioni open source**.

A questo scopo, AgID ha messo a disposizione delle [Linee Operative per l'acquisizione e il riuso di software](#), con l'obiettivo di supportare il processo decisionale delle Amministrazioni Pubbliche.

A contesti più omogenei corrisponde solitamente una minore difficoltà a giungere ad elevati livelli di armonizzazione dei software: un percorso che può comunque richiedere tempistiche e modalità molto differenti da contesto a contesto.

Anche se è un traguardo auspicabile, **non è per forza necessario che tutti i software, di tutti i Comuni, siano uguali**: è però necessario che sia garantita **l'interoperabilità**, intesa come la piena capacità di scambiare e condividere dati in modo sicuro, rapido e automatico tra programmi differenti. **L'interoperabilità rappresenta una condizione centrale e irrinunciabile per semplificare i processi** di lavoro: software che non dialogano in maniera semplice tra loro complicano il lavoro del personale, spesso raddoppiando gli adempimenti richiesti e generando frustrazione. Mentre in passato diversi Enti hanno puntato su soluzioni software sviluppate internamente, oggi la tendenza prevalente è invece quella di dismettere software prodotti in casa – il cui mantenimento e aggiornamento è spesso molto oneroso in termini di tempo – per orientarsi su soluzioni a mercato per favorire l'interoperabilità e anche la sostenibilità di lungo periodo (legata anche a eventuali pensionamenti o trasferimenti degli sviluppatori).

**Almeno per quanto riguarda i servizi conferiti all'Unione, la scelta più semplice è comunque quella di procedere nel minor tempo possibile alla selezione di un solo specifico software.** Il passaggio immediatamente successivo è quello legato alla definizione di un piano, con relative tempistiche, legato a una progressiva unificazione dei software, settore per settore: si tratta spesso di una vera e propria sfida, che si scontra quasi sempre con resistenze e scetticismi provenienti dai dipendenti dei singoli Comuni (abituati al "loro" software), i quali si riflettono poi sugli Amministratori che si costituiscono portavoce

delle diverse istanze, operando a livello di processi decisionali di Unione oppure operando in autonomia – senza passare dall'Unione – per l'acquisto dei software.

Sebbene richieda spesso un processo incrementale, potenzialmente dispendioso in termini di tempo e gestione delle relazioni, **l'unificazione del maggior numero possibile di software è una delle condizioni necessarie per costituire una Funzione Transizione Digitale efficiente**, perché in questo modo è possibile ottenere sia economie di scala, sia soprattutto risparmi in termini di tempo-lavoro del personale: l'armonizzazione dei software, infatti, agevola i processi di riorganizzazione e centralizzazione dei servizi in Unione e facilita la valorizzazione dei dati sulle attività svolte e sulle caratteristiche del territorio. Tra gli ulteriori vantaggi vi è, ancora, il fatto che i dipendenti possono infatti operare allo stesso modo, davanti allo stesso software, in tutti i Comuni dell'Unione: questo rappresenta un elemento abilitante in tutti quei contesti ad elevato turnover, dove può esserci bisogno di "tamponare" emergenze contingenti e dunque serve poter contare su una maggior versatilità dei dipendenti.

Inoltre, **l'unificazione dei software semplifica le attività legate alla Funzione Transizione Digitale**: non è solo una questione di attività amministrative (meno gare, meno contratti da seguire, meno interlocutori), ma soprattutto di capacità di intervento puntuale. È infatti da considerare come il mantenimento di più software diversi significhi per i tecnici della Funzione Transizione Digitale anche un maggior impatto in termini di attività di aggiornamento e formazione, perché i tecnici della Funzione Transizione Digitale devono seguire, nella stessa maniera, più software (in termini di manutenzione, aggiornamenti ed eventuali corsi di formazione), con una moltiplicazione del tempo-lavoro richiesto e il rischio di non poter approfondire a sufficienza competenze e conoscenze su tutti i software in uso.

Un ultimo, ma non meno importante, risultato di un'armonizzazione dei software è anche quello di un **migliore/maggiore controllo dei fornitori**: si riducono gli interlocutori e si ha maggior consapevolezza, presidio della materia e dunque potere contrattuale, anche relativamente a scelte radicali di cambio del software.

Inoltre, **le proposte migliorative/evolutive dei programmi possono contare su maggior solidità e ampiezza** in termini di input, specialmente quando raccolte attraverso percorsi di coinvolgimento diretto – anche attraverso workshop facilitati – dei dipendenti direttamente interessati, nel quotidiano, dal loro utilizzo.

## Da quali software cominciare?



Dando per scontato che l'obiettivo finale, a tendere, di ogni processo di armonizzazione dei software sia quello dell'introduzione, in tutti gli Enti coinvolti, di un unico software per ciascun servizio, è importante saper scegliere da dove partire. Anche se il percorso di armonizzazione dei software può essere sviluppato su tutti i servizi – anche quelli che restano di competenza comunale – ci sono però servizi per i quali l'introduzione di un unico software riveste una centralità (e dunque una priorità) molto elevata.

### Da dove partire?

Nell'ambito del progetto [Developers, Docs Italia](#) ha messo a disposizione uno strumento per la valutazione comparativa delle soluzioni software, che costituisce una buona base di partenza, per approccio e criteri, a disposizione di tutte le Amministrazioni Pubbliche.

La Regione Emilia-Romagna, mediante politiche attive di digitalizzazione e di supporto agli Enti Locali per favorire l'omogeneizzazione e l'interoperabilità dei software e delle piattaforme digitali, promuove l'uso di specifici portali telematici messi a disposizione per gli Enti Locali, tra cui Accesso Unitario e [Sistema Acquisti Telematici Emilia-Romagna \(SATER\)](#).

L'approccio più comune per individuare da dove partire si lega al concetto di **centralità del servizio** relativo al software da armonizzare. In questo caso è necessario distinguere tre livelli di intervento, in ordine decrescente di priorità:

<b>Servizi conferiti all'Unione</b>	Si tratta dei software utilizzati negli ambiti oggetto di conferimento e gestiti dunque dall'Unione. Quando il conferimento del servizio è non solo formalizzato, ma anche concretamente operativo, la scelta di un software unico è quasi obbligatoria e può contare sul ruolo del responsabile unico del servizio, che può dunque valutare le alternative e scegliere quale software utilizzare.
<b>Servizi dell'Unione e dei Comuni</b>	Per quei servizi presenti sia nell'Unione che nei Comuni, e gestiti in autonomia da ciascun Ente (ad es. Bilancio, protocollo, gestione del personale), il discorso è più complesso. I vantaggi di un'armonizzazione dei software, anche in questo campo, sono rilevanti. In diversi casi, specialmente quando si può contare su un numero ristretto di dipendenti, diventa più evidente la necessità di evitare perdite di tempo nel passaggio da un software all'altro. Al tempo stesso però sono servizi visti spesso come "delicati" anche dal punto di vista del ruolo che rivestono rispetto agli altri servizi e dunque è possibile incontrare maggiori resistenze. Inoltre, ad esempio, il responsabile finanziario dell'Unione deve accordarsi con i diversi responsabili finanziari dei singoli Comuni da una posizione di pari livello: creare un tavolo condiviso per la scelta del software può dunque rivelarsi un approccio più adeguato rispetto a una scelta "calata dall'alto" (che, per altro, andrebbe supportata in maniera decisa dalle singole Amministrazioni comunali).
<b>Servizi rimasti in capo ai Comuni</b>	Su questi servizi (tipicamente percepiti come "materia propria" dei singoli Comuni) l'intervento di armonizzazione dei software può spesso rivelarsi come molto complicato. In mancanza di conferimento dei servizi, infatti, il servizio transizione digitale in Unione ha il compito di svolgere il suo ruolo di guida per la digitalizzazione negli enti che gli hanno conferito la funzione, supportando la scelta di adottare un unico software per tutti i Comuni e negoziando con i diversi responsabili di servizio una soluzione condivisa. Il percorso di armonizzazione dei software in uso per servizi in capo ai Comuni è ovviamente più semplice quando una grande maggioranza di Comuni utilizza già lo stesso software.

La consapevolezza dell'importanza di un software unico per i servizi conferiti all'Unione è ampiamente diffusa, anche se il completamento del percorso è in diversi contesti ancora in corso. D'altra parte, invece, l'esigenza di procedere a un'unificazione di tutti i software di tutti i servizi dei Comuni (compresi quelli non conferiti all'Unione) è ad oggi molto diffusa, e tenacemente rappresentata, all'interno di chi si occupa del settore Transizione Digitale, mentre è spesso sottostimata da parte dei responsabili di servizio dei diversi Comuni e, parzialmente, anche dagli Amministratori delle Unioni.

### 5.2.2 Quali resistenze all'unificazione dei software?



Quando si affronta il passaggio di unificazione dei software e degli applicativi in uso **è spesso necessario superare ostacoli e resistenze, provenienti in particolare dai diversi referenti di servizio dei Comuni appartenenti all'Unione**. Le principali resistenze ai processi di unificazione dei software riguardano tre principali tipologie:

<p><b>Abitudine operativa</b></p>	<p>È difficile scardinare le <b>routine consolidate</b>, specialmente quando riguardano l'utilizzo quotidiano di programmi e strumenti che sono diventati familiari e di cui si ha un'approfondita conoscenza, generando un naturale scetticismo nei confronti di altre soluzioni. Per questo motivo, per superare questo ostacolo è consigliabile investire su due direzioni: da una parte, diffondere la conoscenza dei diversi software in uso nei diversi Comuni (attraverso affiancamenti mirati tra i responsabili o referenti e incontri di scambio e confronto) e soprattutto avviare un processo di comparazione – a livello economico, tecnico e operativo – dei software disponibili. Queste due attività sono necessarie per un attivo coinvolgimento dei dipendenti, in particolare i responsabili, tale da superare lo scetticismo iniziale e convogliare le energie su una scelta condivisa.</p>
<p><b>Costi e tempi del cambiamento</b></p>	<p>Ogni cambiamento richiede investimenti, anche rilevanti: uno dei principali timori legati all'unificazione (che per qualcuno significa soprattutto "cambiamento") dei software riguarda i <b>costi di transizione</b>, come ad esempio il rischio di perdite di dati legato alla transcodifica o la necessità di convertire dati e informazioni, di controllare le basi dati da trasferire, di operare eventuali inserimenti manuali e soprattutto ricevere adeguata formazione preliminare e affiancamento iniziale nell'utilizzo degli applicativi, garantendo le analisi storiche sui dati. Sono questioni concrete, che è possibile affrontare attraverso affiancamenti con personale di altri Comuni che già utilizza il software scelto per l'unificazione.</p>
<p><b>Poca solidità della scelta politica</b></p>	<p>In contesti dove c'è un minor presidio politico, a livello di Unione, in materia di Transizione Digitale può capitare che <b>soggetti esterni</b> intervengano per proporre direttamente ai Comuni soluzioni specifiche, giocando spesso su ribassi economici nel breve periodo rispetto ai competitor. Questo atteggiamento non rappresenta un problema in Unioni e contesti dove la collaborazione è solida e stabile e dove le richieste vengono girate e affrontate dalla Funzione Transizione Digitale in Unione; in contesti dove però la collaborazione tra Amministrazioni, la fiducia verso lo strumento delle Unioni e le prassi operative sono meno consolidate il rischio è che le singole Amministrazioni si facciano "abbagliare" da proposte estemporanee che portano a un aumento della disomogeneità dei software, anziché contribuire a una loro progressiva unificazione. L'unico antidoto a questo rischio è un serio rafforzamento – non solo organizzativo, ma anche e soprattutto in termini di consapevolezza – del ruolo dell'Unione in ambito ICT, da svilupparsi primariamente attraverso una fiducia reciproca dei vari soggetti coinvolti e dunque con la reale condivisione di una prospettiva comune. Eventualmente, è possibile rafforzare attraverso regole e prassi scritte la "presa in carico" di queste offerte, stabilendo – non solo sulla carta, ma anche nella pratica concreta – di incaricare della decisione (o comunque di interpellare preliminarmente) la Funzione Transizione Digitale dell'Unione.</p>

## Come fare per? Metodi e proposte per "alzare lo sguardo"

### Come superare gli ostacoli?



Non esiste una *one best way* per giungere all'unificazione, parziale o completa, dei software: come sempre, **molto dipende dal contesto e dalle contingenze, oltre che da una buona "lettura" delle possibili resistenze**. È inoltre imprescindibile avviare una ricognizione di tutti i diversi software in uso negli Enti, comprensivo della durata e del costo delle relative licenze.

In generale, è possibile identificare tre modelli di percorso:

**Top-down:** la scelta del software da utilizzare per uno specifico servizio viene presa da un soggetto centrale (il direttore, il RTD, il responsabile del servizio conferito all'Unione – individualmente oppure insieme) e condivisa con la Giunta. La scelta può essere preceduta da un'analisi svolta sui software in uso nei Comuni e/o in uso altrove, eventualmente attraverso un supporto esterno che permetta di comparare gli aspetti tecnici ed economici delle diverse proposte;

**Bottom-up:** la scelta viene fatta da un tavolo composto dai responsabili/referenti di servizio dei diversi Comuni appartenenti all'Unione. In questo caso, il processo di scelta può essere facilitato da un supporto esterno e parte dall'analisi dei software in uso, eventualmente anche attraverso delle "missioni sul campo" di affiancamento ai colleghi responsabili nell'utilizzo del loro software. Questa tipologia di percorso allarga la partecipazione e la condivisione, ma al tempo stesso richiede solitamente più tempo e fornisce minori garanzie di risultato (a meno che siano fissati, da parte della Giunta dell'Unione, chiari obiettivi in merito);

**Impulso istituzionale sovraordinato:** la scelta sull'adozione di un software viene presa sulla base di una richiesta proveniente da Enti territorialmente sovraordinati rispetto all'Unione, per introduzione di obblighi legali, promozione di software prodotti da agenzie o Enti pubblici economici e/o scelte di coordinamento provinciale/metropolitano sull'adozione di software unitari per favorire l'interoperabilità e/o economie di scala nell'acquisto delle licenze e nei servizi di assistenza tecnica.

Tra questi due modelli ci sono ovviamente numerosissime sfumature diverse: come detto, è importante che siano i più confacenti possibili alle specifiche realtà. Ad esempio, come emerso anche da alcune delle interviste svolte, in **Unioni in sviluppo** – dove la collaborazione è meno consolidata – può essere consigliabile una collocazione centralizzata, che viene spesso vista e percepita come "*super partes*": questa scelta può riguardare ovviamente anche un software "nuovo", non in uso presso i Comuni dell'Unione.

Al tempo stesso, in **Unioni più solide** può essere più interessante sperimentare un modello di maggior coinvolgimento dei responsabili di servizio, per assicurare responsabilizzazione e il più elevato consenso alla soluzione scelta.

In entrambi i casi, **a far la differenza è spesso il ruolo della Giunta dell'Unione**: al di là della formalizzazione di prospettive e obiettivi strategici, è importante che i Sindaci dei diversi Comuni e i relativi Assessori condividano appieno non tanto la scelta dello specifico software, quanto la decisione di introdurre un unico software per tutti. Vincere le eventuali resistenze all'interno dei singoli Comuni è infatti un compito cui devono necessariamente contribuire anche i decisori politici.

### È necessario armonizzare anche i siti?



Un tema che può essere affrontato tramite un apposito piano è quello dell'armonizzazione dei siti dei singoli Enti: è infatti un ambito su cui spesso la Funzione Transizione Digitale di un'Unione si trova a lavorare. Spesso la gestione dei diversi siti internet (a differenza del caricamento dei dati e delle news, che è invece spesso in capo ai singoli Comuni) è affidata alla Funzione Transizione Digitale, che si occupa ad esempio di interventi di aggiornamento e manutenzione e dei rapporti con gli eventuali fornitori del servizio.

#### Alcuni esempi

**L'Unione Terra di Mezzo** ha scelto di gestire in maniera armonica il portale dell'Ente e dei tre Comuni aderenti, scegliendo un unico modello. È stata messa a disposizione dei cittadini anche la app "[MyTerradiMezzo](#)", che preleva i contenuti direttamente dai siti internet comunali garantendo però una maggiore fruibilità.

Al di là dei casi in cui l'armonizzazione dei siti derivi da un obbligo conseguente alla partecipazione a specifici bandi, la scelta di utilizzare un unico modello per tutti i siti – sia dell'Unione che dei Comuni aderenti – **presenta in sé indubbi vantaggi non solo dal punto di vista tecnico** (risparmio di tempo-lavoro e possibilità di "specchiare" più comodamente i contenuti tra i diversi siti), **ma anche e soprattutto dal punto di vista politico dell'identità** dell'Unione stessa (immagine esterna coordinata e meccanismi di comunicazione e informazione coerenti e coordinati verso la cittadinanza).

È dunque auspicabile, anche se non strettamente indispensabile, che la Funzione Transizione Digitale progetti e curi, nel tempo, un percorso che porti all'individuazione di un unico modello di sito internet e un corrispondente fornitore per tutti gli Enti: una direzione per altro pienamente in linea con le indicazioni AgID e la progressiva armonizzazione delle indicazioni in materia di accessibilità e contenuti dei siti internet istituzionali.

## 5.3 Comunicare con gli utenti

Quando abbiamo bisogno di un'informazione, dove andiamo a cercarla?

Il sito internet di un Ente, con le diverse pagine legate ai servizi erogati, rappresenta ormai il **luogo di "primo accesso" più comune**: è attraverso il sito che un utente si fa una prima impressione complessiva e può recuperare alcune prime informazioni, scoprendo chi contattare, dove andare (e quando), come richiedere una determinata prestazione.

### Da dove partire?

Uno dei principali punti di riferimento per gli Enti Locali, in materia di indicazioni per l'accessibilità web, è l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID).

Tra le diverse linee di progetto sviluppate, è utile segnalare la community [designers.italia.it](https://designers.italia.it), dove è possibile trovare ottimi spunti di partenza e consigli, tra cui:

[Kit](#) di design per i punti di accesso digitale;

[Modello](#) html per il sito internet;

[Linee Operative](#) per i servizi web.

Le informazioni sulle pagine internet, quando efficaci, **instradano l'utente nella giusta direzione**: fornire le informazioni corrette in maniera semplice e accessibile attraverso il sito internet permette un risparmio di tempo agli utenti finali e riduce le attività di front office degli operatori dell'Ente.

Una buona pagina del servizio (e, più in generale, l'intero sito) va costruita secondo il **principio generale di facilitare il più possibile l'utente nella consultazione**, nel reperimento e nella comprensione delle informazioni di interesse. Il ruolo della Funzione Transizione Digitale è, a questo riguardo, ancora più importante perché - **oltre alla pagina dedicata al proprio servizio** - è **spesso nei fatti chiamato ad occuparsi anche delle pagine degli altri servizi** e, più in generale, di moltissimi aspetti del sito internet dell'Ente.

### 5.3.1 Solo una questione di immagine?

Le informazioni relative alla Funzione Transizione Digitale reperibili nei diversi siti sono estremamente variabili tra loro, passando da pagine molto dettagliate e particolareggiate a pagine che riportano esclusivamente la denominazione del servizio.

In generale, comunque, **la presenza di una pagina dedicata al servizio associato in Unione** è importante non solo per fornire riferimenti e contatti dell'ufficio, ma anche per "rappresentare" l'Ente in termini di Transizione Digitale. Disporre di una pagina dedicata alla Funzione Transizione Digitale all'interno del proprio sito istituzionale rappresenta un elemento che a prima vista può apparire di contorno, **ma che in realtà - esattamente come la cornice di un quadro - completa l'opera**.

Una pagina internet mal tenuta, e non aggiornata, è spesso un segnale di cattiva salute di un servizio o, a volte, dell'intera struttura organizzativa dell'Unione (per quanto possa capitare che Unioni in avvio o in fase di riorganizzazione abbiano pagine temporaneamente non raggiungibili).

### 5.3.2 Il contenuto

Il contenuto delle pagine internet dedicate alla Funzione Transizione Digitale (ma, più in generale, anche a qualsiasi altro servizio comunale) può ovviamente variare molto, con l'obiettivo di rappresentare al meglio la complessità, organizzativa e territoriale, di un dato contesto.

Per valutare al meglio quali informazioni inserire, è importante partire da una valutazione sull'utenza del servizio stesso: chi consulterà la pagina, e perché?

Per quanto riguarda la Funzione Transizione Digitale, **l'utenza** largamente prevalente è quella **interna**, composta cioè da **membri dell'organizzazione stessa**, colleghi dell'Unione o dei Comuni. Specialmente nelle organizzazioni di maggiori dimensioni, non tutti gli addetti si conoscono tra di loro: al tempo stesso, non sempre conoscono a quale unità organizzativa rivolgersi, né attraverso quale canale.

I contenuti di una pagina internet dedicata al servizio devono dunque tenere conto di questo aspetto: anche informazioni che possono apparire superflue, perché non "interessanti" per i cittadini, sono invece elementi importanti da inserire, proprio perché di interesse della potenziale utenza interna.

Di seguito vengono riportate una serie di contenuti utili al duplice scopo di testimoniare all'esterno dell'Ente il ruolo del servizio e al tempo stesso di fornire informazioni immediate all'utenza interna (come ad esempio dettagli, procedura e moduli di contatto per l'*help desk*, o per la modifica di contenuti sui siti internet).

#### Alcuni esempi

- **Valnure e Valchero** - oltre alle informazioni essenziali, il sito web dell'Unione presentava anche la possibilità di consultare i software e gli applicativi adottati. Questa scelta è stata poi rivista perché è stato riscontrato un basso interesse in merito.
- **Valli e Delizie** - sulla pagina internet dedicata al servizio è possibile trovare i compiti del servizio, il nominativo del dirigente/responsabile del servizio e del referente politico in Giunta
- **Terre d'Argine** - l'Unione, nella pagina dedicata al servizio, presenta diverse informazioni riguardanti progetti correlati (ADL, Digitale Comune, Smart Working, PEI).
- **Valle del Savio** - nella pagina internet dedicata al Funzione Transizione Digitale, riporta in maniera semplice le diverse unità organizzative che compongono il servizio e i loro compiti principali, unitamente ai contatti del relativo responsabile.

<b>Descrizione</b>	Denominazione e inquadramento organizzativo, con eventuali articolazioni interne (uffici e servizi specifici)
<b>Perimetro di competenza e attività svolte</b>	Descrizione sintetica delle attività svolte e degli ambiti di competenza e presidio: può essere utile indicare anche di cosa <u>non</u> si occupa l'ufficio, qualora invece riceva spesso richieste a riguardo.
<b>Responsabilità organizzative</b>	Nominativi e CV del personale con posizioni di responsabilità su unità organizzative
<b>Personale assegnato</b>	Nominativi e contatti mail del personale assegnato, con la ripartizione su eventuali sottounità organizzative
<b>Contatti diretti</b>	Mail, telefono, ubicazione ed eventuale orario di apertura e/o ricevimento del servizio
<b>Documenti editabili</b>	Eventuali moduli o form legati a progetti/attività di competenza, rivolti all'utenza

<b>Progettualità</b>	Descrizione di sintesi dei progetti legati al servizio in corso e terminati, corredati di link e rimandi (es. Agenda Digitale Locale, piani di informatizzazione...). Qualora prevista dai progetti, è utile rendere facilmente consultabile e scaricabile anche la modulistica necessaria alla partecipazione
<b>Riferimenti istituzionali</b>	Link alla convenzione e indicazione del referente/delegato politico per il servizio
<b>Performance e risultati</b>	Indicatori e obiettivi (target) del servizio, anche tramite link alla apposita scheda dentro la Carta di Identità dell'Unione

Con il progressivo consolidamento del servizio, le informazioni contenute possono essere approfondite ed estese, per aiutare a **meglio inquadrare la specificità del servizio svolto** e ottenere una visione d'insieme dei progetti in essere e delle relazioni organizzative.

Le informazioni inserite nel sito devono **essere regolarmente verificate** e, se necessario, aggiornate: in tal senso, è utile **rendere visibile la data di ultimo aggiornamento** delle informazioni, sia per ragioni di trasparenza esterna che come monito interno alla periodica revisione.

### Chi deve occuparsi di caricare i contenuti online sul sito internet dell'Unione?



Come si è visto, il sito internet rappresenta un elemento fondamentale per mettere in relazione gli Enti Locali e i cittadini.

Ad oggi, molto spesso nelle Unioni il settore Transizione Digitale si trova ad occuparsi non soltanto della manutenzione del sito, ma anche del caricamento dei contenuti. Questo compito – legato solitamente alla percezione per la quale il settore deve occuparsi di tutto ciò che è “digitale” o “informatico” - dovrebbe esser svolto da altri uffici (in ipotesi, ciascun Settore/Ufficio dovrebbe autonomamente aggiornare i contenuti e le informazioni di propria competenza, con il supporto dell'eventuale servizio Comunicazione).

**È bene che il settore Transizione Digitale si occupi invece in via esclusiva della gestione complessiva dell'infrastruttura del sito, e non dell'inserimento e/o aggiornamento dei contenuti.** Per raggiungere questo obiettivo – che permette di “liberare” tempo lavoro per attività a maggior valore aggiunto – è necessario investire in tre direzioni: formazione, organizzazione e regole.

- A livello di **formazione**, è indispensabile fornire informazioni di base rispetto a come inserire contenuti sul sito a buona parte del personale dell'Unione e dei Comuni;
- A livello **organizzativo**, è necessario individuare (a livello di unità o settori di intero Ente, a seconda delle dimensioni organizzative) un referente che sia incaricato di curare il caricamento e l'aggiornamento dei contenuti: a ciascun referente va assicurata adeguata formazione ed assistenza in caso di problemi;
- A livello di **regole**, è necessario definire modalità e tempistiche per l'inserimento delle informazioni online, garantendo nel tempo omogeneità dello stile e della forma dei contenuti pubblicati.
- Il settore Transizione Digitale, al riguardo, può svolgere un importante ruolo di facilitazione, in particolare per quanto riguarda gli aspetti formativi.

## 5.4 Una prima mappatura degli elementi digitali nelle funzioni finanziate dal PRT

### 5.4.1 Perché realizzare una mappatura

Come si è detto, “digitale” non riguarda solo la funzione “Transizione Digitale” specifica, ma anche un complesso di elementi che attraversa tutta la vita dell'Ente e dei Comuni che ne fanno parte. Pur non

potendo affrontare ogni singolo aspetto in cui la sua azione si potrebbe declinare, si sono presi in considerazione:

- tutti gli elementi **concernenti gli aspetti digitali delle funzioni finanziate contenuti nelle schede-funzione per l'accesso ai contributi del PRT**, e nella **scheda "virtuosità"**, considerando non solo la funzione Transizione Digitale specifica, ma anche le tutte le altre funzioni finanziate: elementi delle schede-funzione cui è connesso il riconoscimento del contributo del programma di riordino territoriale;
- il **complesso degli indicatori monitorati nell'ambito delle Carte di Identità delle Unioni**, anche in questo caso non solo afferenti alla funzione Transizione Digitale ma anche alle altre funzioni finanziate e a quella di coordinamento;
- **i servizi interattivi offerti dagli Enti Locali emiliano-romagnoli** (raccolti dal coordinamento ADER della Regione Emilia-Romagna e messi a disposizione del Programma di Riordino Territoriale per la compilazione di alcuni degli indicatori delle carte di identità).

Diversamente dal complesso di indicatori che possono essere utilizzati per misurare in modo integrato le politiche digitali (sulle quali ci si soffermerà a breve → Indicatori interni di performance), l'intento è stato quello di **raccogliere gli elementi connessi al digitale nella gestione di tutte le 13 funzioni finanziate dal programma di riordino territoriale** e di guardarli in ottica integrata anche **per lo sviluppo dell'eGovernment**.

### 5.4.2 Punti di presidio digitale

Gli elementi digitali delle 13 funzioni sono stati poi classificati in **"Punti di presidio"** (a loro volta suddivisi in attività specifica funzionale e attività amministrativa):

Punti di presidio – attività funzionali	Punti di presidio – attività amministrativa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestione rete / sistemi informativi (integrazione rete)</li> <li>• Gestione postazioni / help desk</li> <li>• Gestione applicativi / unificazione-armonizzazione - sicurezza - cloud</li> <li>• Gestione applicativi specifici</li> <li>• Servizi interattivi per l'utenza (eGovernment, SPID, pagoPA, APP IO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizzazione del servizio</li> <li>• Gestione spese</li> <li>• Pianificazione, monitoraggio, controllo, valutazione</li> </ul>

A seconda della provenienza, gli elementi digitali sono distribuiti nella matrice secondo la seguente struttura:



Schede funzioni  
- virtuosità



Indicatori carta identità



Coordinamento ADER –  
rilevazione servizi on line



*Dato il taglio prescelto per le Linee Operative, non si illustrano dati specifici delle Unioni, che eventualmente possono essere richiesti alla Regione Emilia-Romagna e verranno all'uopo predisposti. La matrice è realizzata considerando il PRT 2024-2026 e gli esiti delle rilevazioni annuali 2024.*

Punto di presidio	Funzione finanziata			
Gestione postazioni / help desk	Transizione Digitale	Gestione postazioni di lavoro e supporto all'utenza per Unione e tutti i Comuni	Postazioni informatizzate gestite dall'Unione	
			Presenza di un sistema ICT strutturato di richieste di assistenza	
Gestione rete / sistemi informativi (integrazione rete)	Transizione Digitale	Unificazione sistema voce/dati		
Gestione rete / sistemi informativi (integrazione rete)	Transizione Digitale	Sistema di autenticazione Unico - Presenza LDAP unitario		
Gestione rete / sistemi informativi (integrazione rete)	Transizione Digitale	Attivazione della MFA per l'accesso remoto alle risorse su rete aziendale	Presenza del MFA per autenticazione	
		Attivazione della MFA nell'accesso alle applicazioni aziendali esposte su internet		
Gestione applicativi / unificazione-armonizzazione - sicurezza - cloud	Transizione Digitale	Unificazione di almeno 8 applicativi (avanzato)	Numero applicativi ICT uniformi tra gli enti gestiti dall'Unione	
Gestione applicativi / unificazione-armonizzazione - sicurezza - cloud	Transizione Digitale	Inserimento di una Procedura di disaster recovery e business continuity		
Gestione applicativi / unificazione-armonizzazione - sicurezza - cloud	Transizione Digitale	Adozione di sistemi di protezione perimetrali (VPN, firewall, ids/lps) e offline backup		
Gestione applicativi / unificazione-armonizzazione - sicurezza - cloud	SUAP-SUE-sismica	Archiviazione (digitale) in Unione		

Punto di presidio	Funzione finanziata			
Gestione applicativi / unificazione-armonizzazione - sicurezza - cloud	Servizi finanziari	Unico software per la gestione contabilità armonizzata Unione e Comuni economico-patrimoniale		
Gestione applicativi / unificazione-armonizzazione - sicurezza - cloud	Tributi	Unico software di gestione del singolo tributo o entrata patrimoniale		% media servizi on line <b>imposte e tasse</b> sul totale
Servizi interattivi per l'utenza (eGovernment, SPID, pagoPA, APP IO)				% servizi di pagamento di <b>imposte e tasse</b> su piattaforme conformi pagopa su totale servizi di pagamento imposte e tasse
Servizi interattivi per l'utenza (eGovernment, SPID, pagoPA, APP IO)	Pianificazione urbanistica	Approntamento nel sito dell'Unione di pagine web dedicate alla pubblicazione degli adempimenti di evidenza pubblica e deposito riguardanti gli strumenti di pianificazione (PUG Piani dell'arenile e di settore) e gli strumenti attuativi del piano ovvero degli AO e i PAIP nonché dei procedimenti di cui all'art. 53 lettere a) e b) della LR 24/2017 e degli Accordi di programma in variante di cui all'art. 60 della medesima legge.		
Gestione applicativi specifici	Virtuosità	L'Unione ha avviato il percorso di attivazione di progetti per la giustizia digitale vicina ai cittadini		

Punto di presidio	Funzione finanziata			
Gestione applicativi specifici	Pianificazione urbanistica	Costituzione di un SIT unico in Unione	Dataset SIT di Unione accessibili al pubblico	
Gestione applicativi specifici	Gestione del personale	Adozione di strumenti per la gestione informatizzata di servizi e attività (es. gestione domande di concorso, software per la valutazione, portale interno, fascicolo digitale del dipendente)	Dipendenti con fascicolo digitale	Piattaforme on line concorsi indetti da unione (iscrizione) - attivate
Servizi interattivi per l'utenza (eGovernment, SPID, pagoPA, APP IO)			Dipendenti in smart working ordinario	Piattaforme on line pagamento tasse concorsi indetti da unione - attivate
Gestione applicativi specifici	Polizia Municipale		Gestione centralizzata dei sistemi di videosorveglianza cittadina	Ore di formazione fruita per la transizione digitale e organizzativa (sul totale)
Servizi interattivi per l'utenza (eGovernment, SPID, pagoPA, APP IO)	Polizia Municipale	Gestione della comunicazione digitale tra gli organi di polizia locale e i cittadini mediante sito web	Digitalizzazione della Polizia Locale: - Sistema di controllo veicoli attraverso scansione della targa (es: Targa System, ecc.); Numero di varchi in cui le telecamere leggono e archiviano le targhe dei veicoli in transito; - Centrale Operativa; - Sistema di gestione informatizzata dei verbali; - Sistema di gestione informatizzata delle pratiche di infornistica; - Sistema informatizzato di gestione delle segnalazioni relative alle problematiche del territorio; - Sistema di cartografia digitalizzato	% media servizi on line polizia locale sul totale
		Gestione della comunicazione digitale tra gli organi di polizia locale e i cittadini mediante canali social per la gestione della relazione con la cittadinanza		Piattaforme per la segnalazione di fenomeni di degrado urbano o ambientale (attivate)

Punto di presidio	Funzione finanziata			
Gestione applicativi specifici	Protezione civile		Cittadini raggiunti da (...) sistemi di allertamento	
Gestione applicativi specifici	Centrale Unica di Committenza	Gestione delle procedure di gara per importi superiori a € 140.000,00 nei mercati elettronici per conto di tutti i comuni.	Percentuale di gare gestite mediante Intercent-ER SATER / MERER	% media servizi on line <b>appalti e gare</b> sul totale
		Utilizzo della piattaforma di Intercent-ER SATER per il totale delle gare delle Unioni		
Gestione applicativi specifici	Controllo di gestione	Software unico/ tabelle di gestione ed elaborazione dati di misurazione della performance uniformi tra enti e unione (1) (ammissibile sistema mediante fogli elettronici)	Utilizzo di un software unico di CdG da parte dei Comuni e dell'Unione	
Gestione applicativi / unificazione-armonizzazione - sicurezza - cloud	Transizione Digitale	Pubblicazione in formato open data		Numero di dataset pubblicati in Open Data (indicatore DESIER)
Gestione applicativi / unificazione-armonizzazione - sicurezza - cloud	Transizione Digitale	Censimento dei dataset		Possibilità di scaricare i dataset opendata con BULK, API, ecc. (indicatore DESIER)
Gestione applicativi / unificazione-armonizzazione - sicurezza - cloud	Transizione Digitale	Adozione di un Progetto per la migrazione degli applicativi in logica cloud	Applicativi gestionali gestiti in cloud dall'Unione nelle aree indicate	

Punto di presidio	Funzione finanziata			
Servizi interattivi per l'utenza (eGovernment, SPID, pagoPA, APP IO)	Transizione Digitale		Servizi per famiglie e imprese erogati online in modo unitario e omogeneo con la medesima piattaforma	% media <b>servizi delle unioni</b> on line sul totale
			Numero Servizi presenti su APP IO	<b>Indice di interattività</b> dei servizi comunali (indicatore DESIER)
				Numero di servizi comunali presenti su APP IO (indicatore DESIER)
Servizi interattivi per l'utenza (eGovernment, SPID, pagoPA, APP IO)	SUAP-SUE-SISMICA	Gestione unificata delle procedure Suap/sue tramite "Accesso unitario" Rer		Numero medio di servizi interattivi attivati su piattaforma accesso unitario
			Pratiche di attività produttive completamente digitalizzate (escluso PEC)	% media servizi on line <b>suap</b> sul totale
			Pratiche edilizie completamente digitalizzate (escluso PEC)	% media servizi on line <b>edilizia e urbanistica (compresa sismica)</b> sul totale
			Utilizzo di sistema informatico per la presentazione delle pratiche sismiche (obbligatorio o no).	
Servizi interattivi per l'utenza (eGovernment, SPID, pagoPA, APP IO)	LLPP – energia – ambiente			% media servizi on line comunali in materia di <b>ambiente</b> sul totale
Servizi interattivi per l'utenza (eGovernment, SPID, pagoPA, APP IO)	Servizi sociali			% media servizi on line <b>servizi sociali</b> sul totale
Servizi interattivi per l'utenza (eGovernment, SPID, pagoPA, APP IO)	Istruzione pubblica	Istituzione di una Piattaforma informatica per la presentazione online delle domande per l'accesso ai servizi	Servizi online attivi per iscrizione: nido; materne; centri estivi, servizi di pre-post scuola; trasporto; mensa e servizio di pagamento rette.	% media servizi on line <b>istruzione</b> sul totale

Punto di presidio	Funzione finanziata			
Organizzazione del servizio	Transizione Digitale	Individuazione unico responsabile della trasformazione digitale per Unione e Comuni art 17 CAD		Comuni con RTD nell'unione
Organizzazione del servizio	Transizione Digitale	Strutturazione dell'ufficio (area/gruppo di lavoro, etc.) della transizione digitale e delle competenze a supporto		
Organizzazione del servizio	Transizione Digitale	Unico DPO Unione e Comuni		
Gestione spese	Transizione Digitale		Spesa funzione ICT per abitante	
Pianificazione, monitoraggio, controllo, valutazione	Coordinamento e integrazione generali	L'Unione ha approvato l'Agenda Digitale locale per tutto il territorio dell'Unione	3 Coor - Livello di integrazione tra Unione e Comuni - Agenda Digitale o Piano di transizione Digitale	ADL adottata (dati DESIER / confronto fra aggregazioni)
	Virtuosità			
Pianificazione, monitoraggio, controllo, valutazione	Controllo di gestione	Sistema di cruscotti e/o piattaforma di BI di monitoraggio obiettivi/risorse dell'Unione e/o Comuni		
Pianificazione, monitoraggio, controllo, valutazione	Transizione Digitale			COMTEM partecipate tramite unione (su 10 totali)
Pianificazione, monitoraggio, controllo, valutazione	Transizione Digitale			Indice DESIER (media indici dei comuni aderenti all'unione) → <b>Indice DESIER:</b> uno strumento per misurare lo sviluppo digitale del territorio

Le definizioni e i servizi interattivi per funzione sono in allegato.

## 5.5 Indicatori interni di performance

Il digitale e le politiche per la trasformazione digitale rappresentano ambiti che investono molteplici aree di attività degli Enti – Unioni e Comuni – interessando fasce di stakeholder territoriali ampie e diversificate: per conoscere e quindi valutare i risultati raggiunti serve dunque raccogliere informazioni e analizzare dati comparabili tra loro.

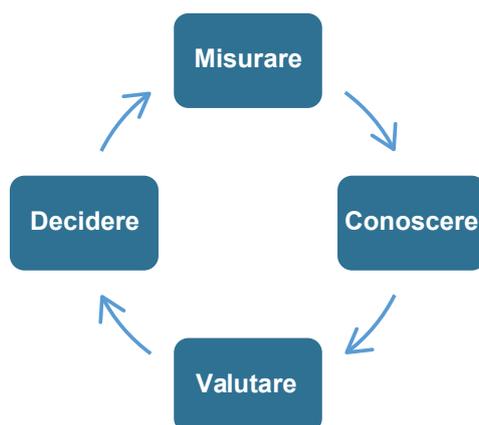
A questo scopo, è necessario dotarsi di **indicatori**: una misura sintetica, espressa in forma di quantità o di descrizione di una determinata condizione, attraverso il quale è possibile verificare il raggiungimento di obiettivi prefissati, la distanza da essi e, più in generale, la performance complessiva di una organizzazione. Gli indicatori rivestono un ruolo-chiave per qualunque organizzazione, per-

ché permettono di prendere decisioni (a tutti i livelli) basate sull'effettivo andamento dell'azione organizzativa.

### Da dove partire?

La **performance** è il processo attraverso il quale un'organizzazione "dà forma" ai propri progetti. Il concetto di performance è di solito strettamente legato a quello di efficienza – il rapporto tra quantità e qualità delle risorse impiegate (input) e quantità e qualità delle prestazioni erogate (output) – ed è definito come *"il contributo che un attore organizzativo (singolo o collettivo) apporta attraverso la propria azione o il proprio comportamento – per il raggiungimento di finalità e obiettivi prefissati"*.

Sintetizzando, il **processo decisionale** si sviluppa come segue:



Una valutazione adeguata va svolta ovviamente in un **lasso di tempo idoneo a misurare i risultati delle azioni messe in campo**. Sebbene la misurazione sia svolta solitamente di anno in anno, la "lettura" della performance di un servizio, nel suo complesso, **andrebbe fatta sui dati degli ultimi tre anni**: è su questa scala temporale che è possibile apprezzare l'evoluzione dei servizi, supportando la definizione di *baseline* (i punti iniziali dai quali partiamo) e dei target (i punti di arrivo che corrispondono ai traguardi attesi). Con lo sviluppo di strumenti e metodi a supporto della pianificazione e programmazione degli Enti Locali sono stati messi a punto set di indicatori per la misurazione e valutazione della performance organizzativa, dei servizi e delle funzioni di Unioni e Comuni che possono rappresentare utili strumenti di confronto per gli Enti.

In particolare, per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna, il Programma di Riordino Territoriale identifica **specifici indicatori** per singole funzioni e linee di servizio gestite in forma associata, quali **"misure" dell'output delle funzioni e dei compiti gestiti a livello sovracomunale**.

### 5.5.1 Misurare la performance del Digitale: servizi e obiettivi

La natura della Funzione Transizione Digitale e l'ampiezza dell'ambito di riferimento rendono importante la selezione di indicatori in grado di misurare la performance del servizio nel suo complesso. **Questi indicatori non possono che essere molteplici e diversificati:** è dunque giusto parlare di più livelli di misurazione e di più indicatori adottati per monitorare (e in seguito valutare) i "risultati" delle azioni dell'Unione in risposta alle sfide poste dalla digitalizzazione.

Gli indicatori rappresentano delle "misure" collegate alle attività strutturali e permanenti in ambito Transizione Digitale (i principali compiti e funzioni assegnati alle unità organizzative)

La descrizione di questi obiettivi come "risultati attesi" (anche attraverso l'individuazione delle fasi che compongono il percorso di realizzazione e il relativo cronoprogramma) permette di tenere traccia degli stati di avanzamento e di attuazione dei diversi obiettivi, misurando in itinere i risultati intermedi conseguiti e in via di conseguimento. Per questo motivo, **è fondamentale fornire dei criteri specifici per la misurazione delle diverse fasi (es. indicatori temporali, numerici, percentuali, ecc.).**

#### 5.5.2 Quali indicatori?

Anche a fronte degli esempi riportati e dei molteplici ambiti e livelli di misurazione della performance, è opportuno che nella scelta degli indicatori le Amministrazioni siano attente e ben consapevoli delle caratteristiche del proprio contesto locale (con limiti e punti di forza).

In linea generale, è consigliabile definire indicatori:

- **significativi** per il contesto e per la strategia adottata;
- **appropriati** per descrivere la situazione gestionale e organizzativa dei diversi servizi, facendo riferimento laddove possibile a indicazioni normative, esperienze e standard tali da consentire possibili confronti con altre realtà;
- **misurabili**, prevedendo i metodi di calcolo e le fonti dalle quali ricavare i dati necessari;
- **tempestivi**, per fornire informazioni in tempi utili alle Amministrazioni sulla verifica dello stato di attuazione degli obiettivi e sull'andamento dei servizi, così da consentire l'adozione di eventuali misure correttive.

#### Alcuni esempi

Vista la valenza in termini di *accountability* dell'operato dell'Ente, sempre più Unioni stanno adoperandosi per pubblicare sul proprio sito istituzionale gli indicatori di performance dei servizi gestiti in forma associata, come la Funzione Transizione Digitale.

- **L'Unione Reno Galliera**, per ogni Servizio (centro di costo), pubblica i [report di analisi dell'anno in corso e degli anni precedenti](#), aggiornati ogni semestre.
- **L'Unione Romagna Faentina** mette a disposizione, sul proprio sito, [report gestionali interattivi](#) realizzati attraverso il pacchetto Office.
- **L'Unione Bassa Reggiana** riporta gli indicatori [legati all'Agenda Digitale](#).

#### I requisiti degli indicatori

Una buona base di partenza per quanto riguarda le caratteristiche di "buoni indicatori" è ricavabile dalle [Linee Operative per il sistema di misurazione e valutazione](#) del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Su questo ultimo punto – legato al confronto su come e quali misure di verifica/controllo adottare – è sempre consigliabile coinvolgere il maggior numero possibili degli attori del ciclo di gestione della *performance*.

### Tipologie di indicatori

Di norma, gli indicatori utilizzati per misurare la performance dei servizi sono legati a quattro categorie principali:

<b>EFFICIENZA</b>	rapporto tra obiettivi conseguiti e risorse utilizzate
<b>EFFICACIA</b>	rapporto tra obiettivi conseguiti e risultati attesi
<b>ECONOMICITÀ</b>	incidenza di determinate categorie di spesa sul risultato complessivo
<b>QUALITÀ</b>	risultati di apposite rilevazioni o survey agli utenti e/o destinatari

Gli indicatori riconducibili a queste tipologie rappresentano una parte – significativa e importante – delle misure che possono essere utilizzate per valutare i risultati dell'azione amministrativa in ambito digitale. Si tratta però di punti di vista (ad eccezione di quello legato alla qualità) prevalentemente "interno" alla struttura dell'Ente; per questo motivo può essere utile affiancare un altro "punto di vista": quello dei destinatari finali degli interventi. È, dunque, utile ricordare una quinta categoria di indicatori, sempre più diffusa anche nell'ambito pubblico:

<b>IMPATTO</b>	misura del "valore pubblico" prodotto e/o generato dalle azioni messe in campo e dalle conseguenze positive, anche indirette, che da esse derivano
----------------	--

Per ciascuna categoria esistono centinaia di possibili indicatori diversi: è pertanto importante selezionare e definire con cura **quali indicatori sono applicabili e utili al contesto** dell'Unione: è bene però partire sempre da quelli legati al PRT, che vengono inseriti nelle Carte di Identità delle Unioni: questo permette la promozione di una cultura di accountability pubblica sull'operato delle Unioni basata su elementi condivisi, così da permettere un benchmarking tra le Unioni stesse. Questi indicatori, infatti, costituiscono la base necessaria sulla quale poi, eventualmente, sviluppare ulteriori indicatori in una prospettiva di continuo sviluppo dell'Unione.

### Quanti indicatori?

 È buona regola, specie per Unioni meno consolidate, limitare la scelta degli indicatori, lavorando però sulla descrizione e sulla scelta delle modalità di misurazione: in questo modo è possibile assicurarsi che siano compiute adeguate e utili azioni di monitoraggio. Insomma: **meglio pochi, ma buoni** (chiari ed effettivamente misurati). È infatti sempre possibile potenziare nel tempo il sistema, andando ad arricchire il numero di indicatori o implementarli maggiormente.

A questo proposito, è consigliabile anche **rimuovere indicatori non più utili o superati**: questo aspetto, considerata la velocità del cambiamento tecnologico, appare come uno dei principali punti di attenzione per quanto riguarda la Funzione Transizione Digitale.

### La base di partenza: gli indicatori PRT / Carte di Identità delle Unioni

Rispetto ad altre parti d'Italia, le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna possono contare su una **base condivisa di indicatori, definiti nell'ambito del percorso sul PRT**, che ha visto coinvolte le stesse Unioni, e confluiti nelle Carte di Identità delle Unioni. Sui diversi servizi vengono infatti **individuati indicatori per l'accountability delle Unioni, omogenei per tutti**, che permettono dunque non solo un'analisi a livello di singola Unione nel tempo, un benchmarking con le altre Unioni del territorio e una valutazione a livello regionale per affinare le proprie politiche pubbliche.

Gli indicatori legati alla Funzione Transizione Digitale sono otto:

- Postazioni informatizzate gestite dall'Unione (*Rapporto tra numero Postazioni informatizzate gestite dall'Unione e Numero totale di postazioni informatizzate di Comuni e Unione*)
- Presenza di un sistema ICT strutturato di richieste di assistenza (*Si/No*)
- Numero applicativi ICT uniformi tra gli Enti gestiti dall'Unione (*valore assoluto*)
- Gestionali gestiti in cloud dall'Unione nelle aree indicate (*valore assoluto*)
- Servizi per famiglie e imprese erogati online in modo unitario e omogeneo con la medesima piattaforma (*rapporto tra numero di servizi erogati online in modo unitario e omogeneo e numero totale di servizi online*)
- Presenza del MFA per autenticazione (*Si/No*)
- Numero Servizi APP IO (*valore assoluto*)
- Spesa funzione Transizione Digitale per abitante (*Rapporto tra spesa della funzione e il numero di abitanti*)

Proprio partendo da questo primo set è consigliabile innestare e sperimentare altri indicatori, anche confrontandosi con esperienze e modelli – pur a fronte di alcune differenze rinvenibili negli strumenti e nelle modalità di “presentazione” – che sono stati validamente portati avanti da diverse Unioni di Comuni dell'Emilia-Romagna.

### Un possibile elenco di indicatori

Diverse Unioni hanno scelto di misurarsi anche con indicatori che differiscono da quelli previsti dal PRT; nello specifico è possibile fare un primo elenco:

<b>Efficienza</b>	Rapporto tra obiettivi conseguiti e risorse utilizzate ( <i>es. spesa del servizio TD per abitante</i> ) Riduzione delle assenze (lavoro agile) Riduzione della spesa complessiva per la gestione dei software
<b>Efficacia</b>	Rapporto tra obiettivi conseguiti e risultati attesi ( <i>es. n. servizi pubblicati su App IO</i> ) Giorni medi di evasione chiamata Percentuale di servizi <i>full digital</i> Numero postazioni informatizzate gestite dall'Unione sul numero totale di postazioni informatizzate di Comuni e Unione Numero Wi-Fi pubblici ogni 10.000 abitanti Scuole collegate in BUL gestite dall'Unione Numero banche dati gestite dall'Unione/Numero di banche dati gestite complessivamente da Unione e Comuni Numero banche dati integrate con BI Applicativi ICT uniformi tra gli Enti Numero App gestionali gestite in cloud Numero servizi erogati on line in modo unitario con la medesima piattaforma Percentuale dei servizi on line federati con SPID sul totale dei servizi on line Percentuale di servizi di pagamento multicanale sul totale dei servizi on line Numero dataset pubblicati in open data
<b>Economicità</b>	Grado di copertura attraverso prestazioni di servizio delle spese di gestione complessive Incidenza dei costi legati ad esternalizzazioni sul totale complessivo Costo medio per intervento di assistenza
<b>Qualità</b>	Numero reclami annuali Percentuale soddisfazione da parte degli utenti del servizio Tempo medio di risposta ai problemi segnalati Tempo medio di risoluzione dei problemi segnalati Progetti di miglioramento della <i>user experience</i> Progetti di coinvolgimento dei cittadini nel design dei servizi digitali
<b>Impatto</b>	Riduzione degli accessi agli sportelli fisici, in caso di servizi digitali Riduzione ore di trasferimento casa-lavoro (lavoro agile) Riduzione dei tempi di consegna del certificato richiesto Minore impatto ambientale (carta, toner...)

### 5.5.3 Indice DESIER: uno strumento per misurare lo sviluppo digitale del territorio

Il Coordinamento ADER della Regione Emilia Romagna ha sviluppato, in collaborazione con ART-ER Scpa e Lepida Scpa, un indice per misurare e diffondere la digitalizzazione a livello comunale: si tratta di **DESIER**, declinazione locale dell'indice **DESI europeo** (Digital Economy and Society Index) e del **DESI regionale del Politecnico di Milano (Osservatorio Agenda Digitale)**.

DESIER si basa su 60 indicatori afferenti a quattro dimensioni (Capitale umano, Connettività, Integrazione delle tecnologie digitali, Servizi pubblici digitali), ed articolati fra fattori abilitanti e risultati ottenuti.

La metodologia di misurazione è stata oggetto di **confronto e validazione con alcuni Enti del territorio (Unioni e Comuni)**, sia dal punto di vista della rispondenza degli indicatori alle esigenze di misurazione, sia di quello dei risultati effettivamente emergenti per la specifica realtà locale.

Il confronto con il territorio ha portato, fra gli altri, all'esigenza di elaborare i dati anche in relazione al grado di sviluppo delle Unioni (Gruppo nel PRT).

I dati della misurazione sono disponibili sul **sito dedicato al DESIER**, unitamente alla **metodologia di misurazione**, nella quale sono illustrati e descritti i 60 indicatori utilizzati.

#### Il cruscotto DESIER per la misurazione dello stato di sviluppo digitale

DESIER è anche un **cruscotto di dati navigabile in più viste**, concepito come un percorso che parte dalla vista regionale per poi offrire un affondo via via più granulare sulla dimensione locale.

Il cruscotto DESIER si raggiunge dalla **pagina di DESIER** ed offre anche la possibilità di scaricare i dati non normalizzati per tutti i Comuni emiliano-romagnoli, le medie per Provincia, delle Unioni, dei Comuni per classe dimensionale e caratteristiche territoriali e la media regionale (*excel*).

In ogni vista è possibile filtrare i dati per Unione di Comuni.

Il focus sulle Unioni e PRT è offerto nella vista "DESIER – RIORDINO TERRITORIALE PRT", oltre alla vista specifica con il valore DESIER UNIONI e la collocazione in base al valore DESIER regionale (dal 2024).

Nel rapporto DESIER sono offerti anche alcuni spunti di utilizzo del cruscotto.

## 6. Affidiamo le conclusioni al Direttore dell'Unione "Montagna, Pianura e Mare"

Per trarre le conclusioni, in continuità con l'approccio basato anche e soprattutto sull'esperienza concreta, abbiamo ipotizzato di intervistare il Direttore dell'Unione "Montagna, Pianura e Mare", che consideriamo come **esempio-tipo** di un'Unione in Emilia-Romagna.

Ovviamente, si tratta di un'intervista **frutto della fantasia**, ma che si basa però su tanti spunti, proposte e visioni che diversi Direttori e responsabili della Funzione Transizione Digitale di Unioni di Comuni (reali) hanno condiviso nel corso della rilevazione per queste Linee Operative (graficamente evidenziate nel testo).

Non ha quindi l'obiettivo di spiegare come si deve fare, ma **evidenziare come si potrebbe fare, le motivazioni e il percorso logico dietro a potenziali scelte organizzative e gestionali**. L'Unione di Comuni di questa ipotetica intervista è dunque un pretesto per aggiornare, con uno sguardo concreto, diversi temi riportati nelle Linee Operative: **non tanto un modello, quanto più una simulazione di tante cose buone praticate già oggi in diverse Unioni**.

### Cosa è per te, la Funzione Transizione Digitale?

Partiamo subito con le domande impegnative! Per come lo vedo io, è il cuore del funzionamento dell'Unione stessa: è un ambito trasversale a tutti gli altri servizi, fondamentale per qualunque cosa si voglia fare. Se volessimo dare una definizione semplice, quasi da manuale, dovremmo dire che la Funzione Transizione Digitale è per anni stato avvertito come un servizio di supporto e aiuto a livello informatico, che permette a un'Unione di stare al passo con i tempi (se possibile, anche un attimo davanti!), implementando nuove funzionalità. Se ci ragioniamo un attimo, però, è chiaro in verità che questa è una visione molto limitante: **la Transizione Digitale, oggi, può e deve essere molto di più di un semplice ufficio che si occupa di manutenzione**; deve essere anche un consulente che dà indicazioni agli Amministratori per capire e decidere cosa fare e come farlo: è una questione di strategie, strumenti e risorse.



In quest'ottica è fondamentale passare dall'essere un servizio che si chiama quando si ha bisogno a un servizio che invece stimola percorsi di revisione dei processi e ti propone soluzioni e opportunità di sviluppo. Chiaramente deve esser garantito un supporto ai colleghi che hanno bisogno per l'ordinarietà e i problemi di tutti i giorni: non sono tutti allo stesso livello e

serve presidiare alcuni aspetti critici, anche per garantire una crescita, permettere loro di utilizzare al meglio gli strumenti a disposizione ed evitare che alcuni problemi capitino di nuovo; è però necessario andare oltre. La Transizione Digitale è quel settore che deve proporre nuove soluzioni per i servizi e fare da facilitatore per tutte le attività quotidiane dell'Ente; deve **far funzionare bene ciò che c'è e avanzare proposte per il ridisegno dei processi che rendano più semplice il lavoro** di back office interno all'Ente (anche premurandosi di mostrare i vantaggi derivanti dall'adozione delle tecnologie), così che l'organizzazione vada meglio e riesca ad offrire servizi migliori e più rapidi alle persone, nel loro quotidiano.



La visione deve essere quella di una continua, progressiva reingegnerizzazione dei processi con alla base la tecnologia, cogliendo le opportunità di miglioramento: parlando di hardware e software, i cambiamenti sono talmente veloci che serve cogliere ciò che c'è in un dato momento, per migliorare a livello di qualità i servizi. Insisto su questo tema: chi si occupa di Transizione Digitale non può essere solo un acquirente di software, ma deve essere driver del cambiamento. Non serve per forza essere tecnici iperspecializzati, ma bisogna avere una visione dove la tecnologia è un elemento propulsore del cambiamento, sapendo però che se non cambi modo di lavorare, ma ci metti solo la tecnologia, si va poco lontano. Nella nostra Unione abbiamo lavorato molto sulla digitalizzazione dei processi interni: molto spesso chi se ne occupa tutti i giorni non ci pensa, perché è abituato a

fare in un certo modo o perché non ha in mente le potenzialità dei nuovi strumenti digitali e, più in generale, un approccio capace di ripensare in chiave più agile il lavoro nel suo complesso.

Ripensandoci, alla luce di quanto ho detto, proverei però a sintetizzarla così: *"Il digitale non è un settore, ma un mondo che collega"*.

### Come è organizzata la Funzione Transizione Digitale nella vostra Unione?

Quando è nato, il servizio faceva parte del settore "Affari generali" dell'Unione, ma quasi subito è stato costituito come settore autonomo. In seguito, con l'occasione di una revisione complessiva dell'organigramma a seguito del passaggio di nuovi servizi in Unione, abbiamo scelto di rinominarlo "Transizione Digitale e IT" e renderlo unità di staff del Direttore, insieme all'Ufficio Controllo di Gestione.



Ad oggi, dunque, è presente un Responsabile del Servizio con incarico di Elevata Qualificazione; i dipendenti del servizio sono divisi in due sotto-aree per così dire "informali": una si occupa di Transizione digitale, strategie di sviluppo dei servizi e progettazione, l'altra invece in prevalenza di IT.

La **sotto-area Transizione digitale** propriamente detta si occupa di sviluppo includendo anche bandi PNRR, gestione dei contratti e in generale tutto ciò che non è operatività diretta su reti, hardware e software.

La **sotto-area IT** si occupa di attività più legate ai servizi operativi, come filtrare e coordinare gli interventi di assistenza *helpdesk*, di manutenzione software e reti e della formazione sugli applicativi, ma anche di *cybersecurity*, interventi sui siti internet dell'Unione e dei Comuni.



Abbiamo fatto questa scelta per valorizzare le competenze dei diversi tecnici, anche attraverso riqualificazioni (passando da profili di istruttore a profili di funzionario), specialmente quelli di più recente assunzione: alcuni venivano dal privato e, al di là di una cultura un po' differente, si è posto il tema di garantire stimoli operativi nuovi e progettualità sfidanti, per dare un incentivo in più nel tempo a rimanere. Insieme a questo, abbiamo ragionato su quali attività affidare all'esterno, perché se gli addetti sono sommersi da attività ordinarie e quotidiane o dalle emergenze, non hanno lo spazio per introdurre quelle cose che potrebbero fare crescere i servizi, o sperimentare nuove attività e nuovi modi di affrontare le problematiche.

A livello logistico, il primo team ha degli spazi fissi presso la sede dell'Unione, mentre il secondo team è in parte presso l'Unione e in parte presso i Comuni (abbiamo lasciato molta libertà di scelta, a seconda anche del luogo di residenza o del Comune in cui i tecnici lavoravano prima di entrare in Unione). Un giorno ogni due settimane tutti i dipendenti del Servizio si ritrovano comunque in sede.

### Come gestite le attività legate al servizio?

Faccio una premessa: **nel corso degli anni, le attività legate alla funzione Transizione Digitale sono notevolmente aumentate – in numero e in complessità**. Di pari passo, dunque, l'Unione ha scelto di investire su nuove professionalità, attraverso dei bandi specifici: il fabbisogno di personale "risparmiato" in alcuni ambiti grazie all'Unione è stato reinvestito nella funzione Transizione Digitale.



Ho fatto questa premessa perché comunque la scelta di gestire attività con personale interno oppure con affidamenti all'esterno dipende molto da quanti e quali dipendenti hai. All'inizio, ad esempio, quasi tutta l'assistenza di primo livello veniva svolta da dipendenti dell'Unione: col tempo abbiamo maturato la scelta di esternalizzare buona parte dell'attività di assistenza. Le motivazioni alla base sono state tre: il personale dell'Unione iniziava ad essere molto specializzato e l'attività di assistenza ed *helpdesk* porta invece un basso valore aggiunto; inoltre, a livello economico esternalizzare il servizio oggi costa meno e per altro possiamo contare su una fascia di reperibilità più ampia del classico "orario da ufficio". Ultima motivazione: esternalizzando il servizio abbiamo voluto anche dare un segnale a tutti i dipendenti, perché quando hai il collega "a portata di mano" il rischio è quello di chiedere comun-

que, anche se magari con un po' di inventiva potresti risolvere il problema da solo... Ovviamente il servizio IT si occupa comunque in larga parte di filtrare le richieste e, in due Comuni, se il dipendente è presente può anche assistere i colleghi. Ma in linea generale **l'help desk e l'assistenza** sono gestite attraverso affidamento all'esterno – la configurazione delle postazioni è invece gestita direttamente dal personale dell'Unione. Abbiamo cercato di liberare energie dal quotidiano per dedicare il tempo degli addetti ad attività a maggior valore aggiunto: se uno è sempre preso solo dalle "piccole cose" come le continue chiamate non può lavorare sull'innovazione o su progetti strategici...



Anche per la **formazione dei dipendenti** il modello è ibrido: quando possiamo la gestiamo con personale interno (anche grazie ai diversi strumenti online disponibili), altrimenti chiamiamo o direttamente le *softwarehouse* o professionisti del settore. Ultimamente abbiamo iniziato a prevedere, come sèguito della formazione, dieci ore di affiancamento operativo in cui il docente segue il singolo addetto in un *project work* relativo ai suoi compiti.

Sui temi più infrastrutturali (**reti, cybersecurity, cloud...**) abbiamo dei referenti interni, supportati però quando serve da consulenze esterne: quando possibile comunque cerchiamo di fare affidamento alle strutture regionali o agli enti di area vasta.



Ovviamente gestiamo internamente le delibere, le determine (se ne occupa il responsabile, coadiuvato da un istruttore amministrativo della sua "sotto-area") e gli affidamenti, oltre a tutto ciò che è Transizione Digitale, Agenda Digitale e progettazione strategica, ricorrendo all'esterno per servizi puntuali. In generale, comunque, non credo ci sia una regola fissa: noi oggi puntiamo molto sulla padronanza e la conoscenza dei diversi ambiti di attività, per poi valutare – spesso di volta in volta – se sia utile o meno procedere con un affidamento all'esterno. L'importante è che sia ben chiaro l'oggetto dell'affidamento e che il servizio possa monitorare l'esecuzione dell'incarico e controllarne l'esito con cognizione di causa.

### La convenzione è ancora quella iniziale? Come ripartite i costi?



In sostanza, la convenzione oggi attiva è ancora quella originaria: ci sono però diverse cose che andrebbero integrate, perché in dieci anni i temi, le prospettive e le opportunità della digitalizzazione si sono enormemente trasformate. Diversi obiettivi indicati nella convenzione li abbiamo raggiunti, altri ne andrebbero invece aggiunti (penso ad esempio al tema della gestione della sicurezza informatica, tutta la tematica del *cloud* e dei servizi digitali, ma anche più in generale una vera e propria visione di transizione digitale): insomma, sulla parte di oggetto e attività sarebbe da aggiornare. Potrebbe anche essere un buon momento per aumentare la consapevolezza sull'importanza trasversale di questo servizio.

Anche per quanto riguarda i costi la ripartizione stabilita in convenzione è rimasta immutata: abbiamo però affinato nel tempo gli strumenti di concertazione politica per definire le quote legate, per esempio, a interventi straordinari. Ad oggi, le spese ordinarie di parte corrente sono coperte dai Comuni con **quote legate al numero di abitanti**: questa soluzione è di più semplice gestione e nessuno può lamentarsi.

Per quanto riguarda invece interventi straordinari (come, ad esempio, la fornitura di nuovi hardware), è il tavolo di lavoro a valutare la questione e definire se la spesa va ripartita su tutti i Comuni, oppure coperta con trasferimento dal solo Comune destinatario dell'intervento. Questo passaggio complica un po' la gestione, ma ci permette di essere più flessibili ed andare incontro a specifici problemi o necessità, anche in ottica solidale.

### Come garantite il presidio politico sul tema?

Questo è un tema centrale, e devo ammettere che ci abbiamo messo qualche anno prima di "ingranare"! All'inizio era tutto lasciato all'iniziativa e alla buona volontà dei Sindaci – a volte di alcuni assessori comunali – che si rapportavano direttamente col Responsabile della Funzione Transizione Digitale. Oggi

invece, anche nella Giunta dell'Unione, la delega alla Digitalizzazione è diventata un tema importante (prima era spesso invece lasciata, come residuale, al presidente): uno dei membri della Giunta viene individuato come delegato su questa materia e dunque è lui – eventualmente insieme al Presidente – a fare da collegamento tra Giunta e parte tecnica. Solitamente viene scelto quello che, tra i Sindaci, è un po' più avvezzo al digitale, ma da qualche anno, comunque, chi ricopre la delega segue incontri e seminari, anche online, per restare aggiornato e per maturare una migliore consapevolezza sulle tematiche digitali.



Il collegamento con i Comuni è invece garantito tramite un **tavolo di lavoro congiunto**, al quale partecipano il RTD, il responsabile della Funzione Transizione Digitale, l'assessore dell'Unione e un delegato per Comune (solitamente il Sindaco o l'assessore, ma in un caso anche un consigliere comunale). Il Tavolo di lavoro viene convocato a cadenza regolare direttamente dall'Assessore delegato: non c'è però una regola fissa e quando ci sono temi urgenti (come, ad esempio, i fondi PNRR) il Tavolo si incontra a cadenza anche molto ravvicinata. All'inizio molti erano scettici, perché credevano fosse una formalità in più: con il tempo invece quasi tutti si sono ricreduti, perché in questo modo nessun Comune viene "tagliato fuori" dalle decisioni, ma anzi vi partecipa in pieno e può subito segnalare esigenze o problemi.

### *Come gestite la progettazione strategica riguardante la Transizione Digitale?*

Partendo dall'Agenda Digitale regionale, abbiamo sviluppato **una nostra Agenda Digitale Locale** che rappresenta, di fatto, la nostra strategia in termini di sviluppo digitale del territorio. Per noi il percorso dell'Agenda Digitale ha significato capire e interpretare cosa vuole e cosa serve al territorio in ambito di sviluppo digitale, per capire come trovare le soluzioni e gli strumenti più adatti.



Il percorso che ha portato alla sua redazione ha visto anche una fase di **coprogettazione con diversi soggetti locali**, che abbiamo sviluppato con un supporto esterno ed è stata condotta per raccogliere più punti di vista e idee possibili. Gli obiettivi di medio-lungo periodo dell'Agenda Digitale sono declinati attraverso un piano annuale di attuazione sotto il coordinamento del RTD, mentre l'Agenda stessa viene rivista e aggiornata dalla Giunta ogni due anni. Ovviamente gli obiettivi strategici sono poi riportati (sia in una sezione apposita, sia in collegamento con specifici settori) nel Documento Unico di Programmazione ed entrano dunque nel PIAO.

Inoltre, abbiamo costituito un Ufficio per la Transizione al Digitale: una unità informale, composta dal RTD, gli addetti della sotto-unità Transizione Digitale e gli altri responsabili dell'Ente, sotto il coordinamento del Direttore. Si riunisce all'occorrenza e, di volta in volta, con i referenti necessari a seconda delle progettualità: ad esempio, la scorsa settimana sono stati coinvolti i referenti dei settori Anagrafe dei Comuni, con i quali stiamo lavorando per un bando su ANPR.

Abbiamo anche formalmente approvato un Piano triennale per l'informatica, partendo da alcuni modelli di altre Unioni: in larga parte però si sovrappone a quanto già abbiamo scritto altrove. Quanto a questo, credo che l'Agenda Digitale ci fornisca la possibilità non tanto di "sburocratizzarci" (si porta comunque dietro diversi adempimenti), quanto più di "semplificare", dal punto di vista digitale, i processi – e governarli in maniera più consapevole e attenta. Allo stesso tempo, il PIAO può essere la cornice adeguata per includere le strategie digitali all'interno della programmazione dell'Ente, ma dobbiamo stare attenti a non considerarlo un documento auto-esplicativo: data la sua struttura e la mole di informazioni che contiene, dobbiamo prevedere un'azione di comunicazione e divulgazione mirata sia verso il nostro personale che verso i cittadini. A ogni modo, solo con una attenta programmazione (e ovviamente una struttura organizzativa stabile e adeguata!) è possibile analizzare i diversi servizi chiedendosi "in quale parte del flusso di operazioni e attività possono aiutarci le tecnologie, e come?". A volte un servizio vede solo le proprie necessità, che magari sono le stesse del servizio vicino, ma non si parlano: ragionare in ottica strategica di digitalizzazione ti obbliga a mettere insieme i problemi per cercare soluzioni che vadano bene a tutti i servizi coinvolti e nel complesso portino vantaggi agli addetti e ai cittadini.



Credo sia utile che ognuno trovi **i metodi e gli strumenti migliori per presidiare gli obiettivi e i risultati da raggiungere, sempre però all'interno di una cornice strategica chiara e condivisa.**

Se questa manca, il rischio è quello di fare le cose "alla bisogna", e gestire solo l'ordinario: la Funzione Transizione Digitale a questo punto non può più fungere da elemento propulsore del cambiamento negli altri settori, ma semplicemente ricopre il ruolo di *service* rispetto ad esigenze/bisogni che emergono. Da un ruolo attivo si passa a un ruolo reattivo rispetto a ciò che accade; così però non si può più parlare di strategia digitale e, soprattutto, si perde buona parte delle potenzialità di innovazione e sviluppo.

### *La vostra Unione ha raggiunto un elevato grado di armonizzazione dei software. Come ci siete riusciti?*

Questa è stata forse la sfida più complessa: credo però sia **determinante come Unione, perché altrimenti creare una Funzione Transizione Digitale ha poco senso.** Non si può farla dall'oggi al domani: è un percorso (da noi va avanti da anni e non è ancora completato del tutto!) però è importante continuare a lavorarci sopra. Per altro, negli anni passati alcuni software sono stati "realizzati in casa" da sviluppatori interni: oggi invece la tendenza è quella di dismettere software prodotti in casa – il cui mantenimento e aggiornamento è spesso molto oneroso in termini di tempo – per orientarsi su soluzioni a mercato per favorire l'interoperabilità e anche la sostenibilità di lungo periodo (legata anche a eventuali pensionamenti o trasferimenti degli sviluppatori).



Con la creazione dell'Ufficio in Unione, il primo responsabile del servizio ha svolto una ricognizione di tutti i software in uso presso i diversi Comuni, con i costi annuali e le residue durate del contratto. Nel frattempo, l'Unione – per protocollo e bilancio – si è dotata dello stesso software del Comune più grande, che fortunatamente era anche il più diffuso tra gli altri Comuni. Poco per volta abbiamo iniziato a definire quali settori andare a "toccare": oltre ai servizi conferiti all'Unione, siamo partiti da quelli più omogenei. Ogni Comune ha ricevuto una scheda dove indicare pro e contro del software in uso, insieme a eventuali "desiderata": il responsabile ha fatto la prima analisi, poi è stato creato un tavolo con un referente per Comune attraverso il quale sono state prese in considerazione le soluzioni adottate, anche prendendone visione direttamente. A quel punto è stato scelto un software e la Funzione Transizione Digitale si è occupato di finalizzare il contratto e assicurare formazione al personale che doveva cambiare software. Devo dire che però grazie al coinvolgimento costante sono stati tutti decisamente collaborativi. Nella maggior parte dei casi alla fine è stato scelto il software già allora più diffuso; per altro in un caso dopo un anno la scelta è stata ridiscussa e modificata perché la soluzione adottata non era all'altezza delle aspettative.

Ad oggi sono rimasti "fuori" soltanto i demografici e gli scolastici, anche se comunque anche in questi due ambiti la maggior parte dei Comuni ha lo stesso software.



Il tema dell'armonizzazione dei software è a mio avviso il vero punto decisivo. Senza, il servizio deve correre dietro alle esigenze di tutti i singoli Comuni, seguire molti fornitori diversi, disperdere energie per imparare le basi di tutti gli applicativi.... per non parlare del costo economico!

**Scegliere un unico software invece dà più autorevolezza anche verso i fornitori.** Credo davvero che sia necessario che un'Unione persegua l'obiettivo di uniformare tutti i software, di tutti i servizi, di tutti i Comuni.

### *Quali sono state le sfide maggiori che avete affrontate? Come siete riusciti a vincerle?*

Dell'armonizzazione dei software ne ho già parlato, quindi mi concentro su altri due: la **difficoltà a reperire e soprattutto "tenersi" il personale** e le **resistenze politiche** dei Comuni... specialmente quando si tratta di spesa.

Parto da questo ultimo tema: mentre i soldi nel bilancio li vedono tutti, è molto più difficile "dare il senso"

dei risultati della Funzione Transizione Digitale. Per altro bisogna tenere conto che negli ultimi anni sono aumentate sia la complessità tecnica che la centralità di questo servizio rispetto ad altri (ormai tutti i servizi nei diversi settori comunali hanno componenti digitali e tecnologiche: ora poi con piattaforme come PagoPA è ancora più evidente).

 **È quindi normale che il servizio abbia una struttura di costi differente rispetto al passato.**

Non è qualcosa di molto lontano da quello che vive ogni famiglia: oggi rispetto a dieci anni fa spendiamo di più per la tecnologia, perché serve avere uno *smartphone*. Ma di contro non spendiamo più nulla per comprare una sveglia, la torcia, fogli di carta, telefoni fissi e relative linee... Insomma, il mondo si evolve e noi per primi non stiamo mai fermi. Perché gli Enti Locali dovrebbero fare diversamente? Certo, semplicisticamente si potrebbe dire che la gestione associata dei servizi informatici non porta a maggiori entrate (se non tramite qualche razionalizzazione) e in generale porta a costi maggiori. Ma questa è davvero una visione miope, perché non tiene conto di quanto investire sulla digitalizzazione migliori i servizi e soprattutto permetta stare al passo con le tecnologie per risparmiare altrove; va tenuto conto che proprio grazie all'Unione i Comuni hanno risparmiato cifre importanti (sulle esternalizzazioni ma soprattutto sui software, dove oggi risparmiamo ogni anno più di 80mila euro rispetto a prima), ma soprattutto possono godere di servizi che da solo altrimenti nessuno potrebbe avere.

Come dicevo all'inizio non è stato semplice far comprendere questo concetto; devo dire che gli Amministratori però si sono sempre dimostrati attenti: un grosso ruolo l'ha poi svolto sia il tavolo di lavoro – dove tutti i Comuni sono attivamente coinvolti – sia una nuova consapevolezza sulle opportunità legate al digitale – insieme ai risparmi di spesa e soprattutto di tempo ottenuti grazie alla scelta di unificare i software.

 Quanto al personale, credo sia un tema comune – lo vediamo un po' in tutti i settori. **Riusciamo a intercettare personale preparatissimo, che però dopo qualche mese ci saluta perché è risultato magari vincitore in un altro concorso.**

Per quanto riguarda la Transizione Digitale il problema è ancora più evidente e riguarda anche il reperimento del personale, perché profili tecnici possono guadagnare molto di più nel privato: su questo non possiamo competere, ma possiamo metterci del nostro per dare "stimoli" e senso al lavoro svolto, che è finalizzato a dare migliori e più rapide risposte ai cittadini. Inoltre, cerchiamo di fare il massimo quanto a flessibilità (con un ampio ricorso allo *smart-working* se serve), coinvolgimento ma anche responsabilizzazione e autonomia, che permette una maggior soddisfazione personale e una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Non sempre è sufficiente, ma credo sia un buon punto di partenza: il problema è comunque complesso e generale e noi, solo come Unione, non possiamo certo risolverlo. Più in generale, comunque, credo che in prospettiva la Funzione Transizione Digitale andrà sempre di più verso profili capaci di controllare e gestire lo svolgimento delle attività tecnico-specialistiche, più che di "esecutori" molto specializzati su una determinata attività tecnica: staremo a vedere.

 Ah, forse anche un terzo punto andrebbe citato: una delle sfide più grandi che abbiamo affrontato è stato **far capire ai colleghi che il digitale è una risorsa e non un ostacolo.** Nella PA, per motivi anagrafici ma non solo, c'è purtroppo poca alfabetizzazione informatica: è però importante comprendere che la tecnologia è uno strumento che può darci una mano nel lavoro di tutti i giorni, se comprendiamo in cosa può aiutarci. È fondamentale aumentare la consapevolezza - nei dipendenti e negli amministratori! - che il settore Transizione Digitale oggi non è più solo strumenti e hardware, ma un processo pervasivo, che va progettato e governato.

### Quali sfide aspettano alla Funzione Transizione Digitale nei prossimi anni?

Le sfide sono tante. Negli scorsi mesi abbiamo lavorato molto sul **passaggio al cloud** (che in larga parte avevamo comunque già fatto, ma che andrà gestito meglio - sia per i costi che vanno tutti sulla porta corrente, che per il rischio di dipendere da soggetti fornitori esterni) e sui bandi **PNRR**: sono arrivati molti fondi e il coordinamento con i Comuni è decisivo. Su questo faccio un inciso: vedo, concreto, il rischio di farsi illudere dal miraggio di finanziamenti "facili" e immediati, senza considerare che dietro c'è sempre

lavoro e risorse e tempo investito in passato. Quando c'è dietro un lavoro forte di programmazione, si ha anche la forza di non farsi tentare da tutte le opportunità solo perché ci sono i soldi, ma scegliere solo ciò che è effettivamente utile ai fini dei propri obiettivi.

 Al di là della fase contingente, credo però che più in generale **la sfida principale sia lavorare per semplificare e rendere più efficaci le procedure di back office**, quelle che si svolgono lontano dagli occhi dei cittadini ma che possono influire notevolmente sui tempi e la qualità della risposta alle loro esigenze. Ormai ci sono tanti software che costano il giusto e permettono la gestione automatizzata massiva dei dati, sgravando così il personale da operazioni più ripetitive e noiose: serve però la giusta dimensione organizzativa, perché altrimenti andare da soli – come singoli Comuni – è un bagno di sangue.

Per altro, questa è anche una opportunità strategica per il Funzione Transizione Digitale: informatizzare un ambito significa analizzare processi, valutare l'applicabilità di norme e regolamenti di settore, stabilire requisiti (sia funzionale che tecnici), e scegliere la soluzione più adatta tra quelle disponibili. Infine, è necessario ristrutturare e rivedere i processi per renderli ottimizzati rispetto alla soluzione tecnologica individuata. Nello sviluppare questi processi, gli addetti coinvolti maturano conoscenze molto dettagliate su come un singolo settore lavora e interagisce con gli altri: è un patrimonio informativo molto importante, che spesso però viene poco considerato.



La transizione digitale è una sfida che si lega anche a una **sempre maggior digitalizzazione degli archivi**: penso in particolare a quelli degli uffici tecnici, ma non solo. Si tratta di sfruttare al massimo le potenzialità che già oggi ci sono grazie all'integrazione tra tecnologie e banche dati: abbiamo avviato un progetto sul SIT proprio con l'obiettivo di poter contare su un sistema territoriale multistrato, dove confluiscono tutti i dati relativi a una porzione di territorio comunale (e quindi coinvolgendo anagrafe, tributi, edilizia, urbanistica...) per avere un reale controllo del territorio e delle sue problematiche. Non dobbiamo farci spaventare: forse lo sembra, ma è un sistema simile, per complessità, a piattaforme che tutti conosciamo e usiamo senza grossi problemi, come Google Maps. **Non è un percorso semplice e richiede investimenti, ma siamo sicuri che garantirà in futuro non soltanto risparmi, ma anche informazioni più coerenti e complete**, tali da permettere analisi territoriali di prossimità, integrate tra Comuni limitrofi: in questo modo sarà possibile supportare al meglio gli Amministratori nelle scelte e nelle decisioni da prendere.

Un altro tema che sempre più diventerà centrale – ma che oggi, da soli, non possiamo ancora affrontare perché non ne abbiamo le forze – è quello della **gestione dei dati**: più che la raccolta, penso a sistemi di lettura e analisi delle informazioni, anche grazie a un aumento dei sensori disponibili e all'interazione con altre banche dati. Su questo tema, quando saremo pronti, potremo valutare anche soluzioni di intelligenza artificiale, che semplifichino le attività ripetitive e liberino risorse (in termini di tempo) per attività a valore aggiunto, come la progettazione di interventi.



Mi spingo un passo in là con la fantasia anche per quanto riguarda la comunità: mi piacerebbe che **tutti i cittadini avessero un loro spazio virtuale dove trovare o richiedere tutte le informazioni che li riguardano**. In questo modo potremmo davvero costituire dei servizi centrali, forti e specializzati, lasciando sul territorio degli sportelli polifunzionali attraverso i quali anche il cittadino meno "digitale" può esser supportato nelle richieste.

**Ultima domanda: quali consigli ti senti di dare alle Unioni che stanno valutando di sviluppare o rafforzare la Funzione Transizione Digitale?**

Non esitate! **La digitalizzazione è un tema ormai talmente tanto trasversale e presente in tutti gli ambiti di un Ente Locale** che non possiamo certo fare finta di niente: è un settore in continua evoluzione, che richiede un aggiornamento costante: da solo, un Comune piccolo o medio non ce la può fare, e anche uno più grande può trovarsi in difficoltà. Ormai credo che un'Unione che non ha associata la funzione Transizione Digitale non abbia senso: è una delle prime cose da conferire, perché non ha nessun senso

tenersela e non poter far nulla (né spesso, addirittura, sapere cosa farci).

**A stare da soli ci sono sempre molti rischi, c'è magari l'illusione di spendere di meno ma spesso significa o non dare servizi oppure spendere male:** provo a spiegarlo con una metafora che un collega ha usato qualche settimana fa. *"A volte scegli di comprare un vestito perché costa poco ed è bellissimo, ma se non hai competenze poi c'è il rischio che, dopo averlo comprato, venga fuori che va lavato una volta a settimana, o che dopo due o tre usi si è già sformato, o ancora che per usarlo devi comprare tanti di quegli accessori costosi..."*. In contesti piccoli, la scelta del software da usare è spesso dettata da abitudine o dalle abilità commerciali di questo o quell'altro fornitore, ai quali bisogna affidarsi alla cieca: per evitare questo rischio ed esser davvero padroni del tema serve invece un ufficio solido, che ti aiuti e ti supporti per capire se ciò che viene proposto è davvero utile, oggi e in prospettiva. E poi anche verso i cittadini e le imprese si può avere una forte semplificazione: può significare una sola interfaccia in tutti i Comuni, la stessa impostazione per i siti internet e i modelli da compilare, oppure un unico luogo virtuale dove fare richieste, segnalazioni e altro...

Quando la Funzione Transizione Digitale non ha abbastanza risorse, allora il rischio è che ciascun Comune tenda a fare da sé: senza presidio forte, il rischio è che le società esterne "balcanizzino" il territorio, ma soprattutto che qualche Comune decida di recedere o uscire dall'Unione. Da questo punto di vista, la Funzione Transizione Digitale è molto più importante di quanto non si creda, a mio avviso.

 Insomma, **io credo che un'Unione non possa non investire sulla digitalizzazione, scegliendo le forme più adatte** (noi abbiamo investito con personale dipendente, ma altre Unioni hanno scelto con successo modelli più propensi all'esternalizzazione). È chiaro che molto dipende dai Sindaci e dal personale comunale, oltre che dal clima complessivo che si "respira" in un'Unione. Come sempre però anche la collaborazione va affinata e allenata, e per questo è utile allargare sempre le decisioni, coinvolgere, co-progettare quando possibile: richiede più tempo, ma ha effetti molto più forti perché porta tutti a bordo e riduce le resistenze al cambiamento. È difficile pensare subito a creare qualcosa dal nuovo: per crescere e lavorare insieme occorre tempo, serve che le persone si conoscano e che ci sia un'evoluzione culturale, con conoscenza e fiducia reciproca.

## 7. Allegati

### 7.1 Unioni oggetto di analisi *desk* e intervistate

Come detto nell'introduzione, si è proceduto dapprima ad un'analisi *desk* dei materiali e documenti delle Unioni (reperiti principalmente nella sezione "Amministrazione trasparente" dei siti delle Unioni) e successivamente alcune Unioni sono state coinvolte direttamente attraverso la disponibilità ad un'intervista a coloro che rivestono ruoli chiave nella gestione della funzione (Assessore con delega, Direttore, Responsabile della Funzione, RTD). Un ristretto panel di Unioni è stato quindi coinvolto per un follow-up di validazione e aggiornamento dei contenuti.

Di seguito la tabella sinottica delle Unioni coinvolte direttamente o indirettamente nella realizzazione del progetto.

Unione	Analisi desk	Intervista
Valli Trebbia e Luretta (PC)		
Valnure Valchero (PC)		 
Bassa est parmense (PR)		
Pedemontana Parmense (PR)		
Appennino reggiano (RE)		
Bassa Reggiana (RE)		 
Pianura Reggiana (RE)		
Terra di mezzo (RE)		
Tresinaro Secchia (RE)		
Frignano (MO)		
Sorbara (MO)		
Terre d'Argine (MO)		
Terre di Castelli (MO)		 
Savena-Idice (BO)		
Nuovo Circondario Imolese (BO)		
Reno Galliera (BO)		
Terre di Pianura (BO)		
Terre e fiumi (FE)		
Valli e Delizie (FE)		
Bassa Romagna (RA)		 
Romagna faentina (RA)		 
Romagna Forlivese (FC)		
Valle Savio (FC)		
Valconca (RN)		

## 7.2 Servizi interattivi: definizioni ed elenchi per funzione

**Servizi interattivi:** si considerano interattivi i servizi on line che consentono almeno di avviare un procedimento amministrativo, richiedere un servizio o pagare somme, con piattaforme specifiche di erogazione

**Indice di interattività:** L'indice di interattività dei servizi comunali è stato creato per definire l'universo massimo possibile dello sviluppo dei servizi interattivi di competenza comunale, e fornire uno strumento ai Comuni per la redazione obbligatoria del piano di informatizzazione, che prevede la piena informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni, fino al completamento dell'istanza (alcuni Comuni negli anni passati hanno utilizzato la base dati open data regionale sui servizi interattivi). Sono stati quindi identificati i 140 procedimenti amministrativi di competenza comunale che rappresentano *le attività amministrative comunali standard* e, per ognuno di questi, è stata definita l'applicabilità potenziale di due fasi on line che garantiscono la completezza del «servizio» on line in tutte le sue fasi: 1. Richiesta on line di attivazione del procedimento: presentazione on line della domanda/richiesta, 2. Pagamento on line di oneri, tariffe, spese di segreteria, ecc.: possibilità di pagare gli oneri connessi alla procedura, le tariffe dei servizi, ecc. a seconda dei diversi procedimenti.

Elenco per funzione:

- **servizi delle unioni (ente specifico):** Iscrizione ai bandi di concorso ed altre procedure di selezione di Unioni; Pagamenti generici ad Unioni di Comuni; Pagamento contratti di Unioni; Pagamento delle tasse di concorso per selezioni di Unioni; Pagamento di riscossione coattiva per incassi dell'Unione; Pagamento diritti di segreteria di Unioni; Pagamento garanzia provvisoria / depositi cauzionali per partecipazione a gare di appalto indette da Unioni; Partecipazione a gare indette da Unioni; Richiesta di accesso agli atti o accesso civico di Unioni; Richiesta di accreditamento fornitori di Unioni di Comuni;
- **imposte e tasse:** Dichiarazione dell'imposta di soggiorno; Dichiarazione IMU (imposta municipale propria); Dichiarazione TARI (tassa rifiuti); Pagamenti relativi a passo carraio; Pagamento canone mercatale; Pagamento canone unico patrimoniale a Comuni; Pagamento degli accertamenti tributari / riscossione coattiva; Pagamento dell'imposta di soggiorno (riversamento); Pagamento IMU (imposta municipale propria); Pagamento TARI (tassa rifiuti); Procedimenti connessi agli accertamenti tributari (contribuenti); Richiesta di rimborso / riduzione / comunicazioni tributi comunali (IMU e/o TARI);
- **polizia locale:** Comunicazione dati conducente (sanzioni violazioni CDS); Comunicazione possesso contrassegno invalidi da parte di non residenti; Pagamento dei permessi di accesso alla ZTL (zona traffico limitato); Pagamento della sosta (parcheggio); Pagamento delle contravvenzioni; Pagamento dissequestro veicoli / altri servizi polizia municipale; Pagamento rilievi / rapporti polizia municipale; Richiesta del permesso di circolazione / sosta per disabili (contrassegno); Richiesta del permesso di circolazione in ZTL (zona a traffico limitato); Richiesta di autorizzazione al transito; Richiesta di servizi relativi agli abbonamenti sosta; Richiesta di servizi relativi ai permessi di accesso in ZTL (zona traffico limitato); Richiesta rilievi / rapporti polizia municipale; Richieste varie alla polizia municipale connesse alla gestione delle contravvenzioni (dissequestro veicoli; rimborso multe, ecc.)
- **appalti e gare:** Pagamento garanzia provvisoria / depositi cauzionali per partecipazione a gare di appalto; Partecipazione a gare indette da Comuni; Richiesta di accreditamento fornitori (di Comuni);
- **suap:** Pagamento dei diritti SUAP (sportello unico attività produttive); Prenotazione cartelli pubblicitari disponibili / pubblicità fonica; Presentazione on line delle domande SUAP;
- **edilizia e urbanistica (compresa sismica):** Autorizzazione alla manomissione del suolo pubblico; Comunicazione di accatastamento da rurale ad urbano; Comunicazione di cambio di destinazione d'uso di immobili; Comunicazione di sospensione lavori; Comunicazione di variazione d'intestazione di titolo edilizio; Comunicazione inizio / fine lavori edilizi; Comunicazione Inizio lavori asseverata (CILA); Comunicazione opere temporanee o stagionali; Deposito di frazionamento catastale; Domanda di autorizzazione per interventi su immobili soggetti a tutela ai sensi art. 21 D.Lgs. 42/2004 (beni culturali); Notifica SICO - sistema informativo costruzioni (notifica preliminare prevista per i cantieri di costruzioni); Paga-

mento certificati idoneità alloggiativa; Pagamento degli oneri / diritti in materia edilizia; Pagamento dei diritti per pratiche di vincolo idrogeologico; Pagamento dei diritti per pratiche sismiche; Presentazione CILA superbonus; Presentazione delle domande relative al vincolo idrogeologico (non contestuali a titolo edilizio); Presentazione delle domande relative alle pratiche sismiche; Presentazione di istanze correlate ad interventi di edilizia libera; Presentazione pratiche relative ai cementi armati; Procedimenti connessi alla messa in esercizio per ascensori e montacarichi; Richiesta attestazione urbanistica per bonus facciate; Richiesta Autorizzazione per apertura passo carraio; Richiesta contributo per abbattimento barriere architettoniche; Richiesta del certificato di destinazione urbanistica (CDU); Richiesta del certificato di idoneità alloggiativa; Richiesta del parere CQAP (commissione qualità architettonica e paesaggio); Richiesta del permesso di costruire (PDC) per edilizia residenziale; Richiesta di autorizzazione per posa insegne/impianti pubblicitari; Richiesta di procedura abilitativa semplificata per impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (PAS); Richiesta di proroga inizio/fine lavori edilizi; Richiesta di restituzione / rimborso oneri edilizi; Richiesta di titoli edilizi in sanatoria; Richiesta di valutazione preventiva su interventi edilizi; Richiesta di voltura titoli edilizi; Richiesta occupazione suolo pubblico su strade comunali (OSAP); Rinuncia al titolo edilizio; Segnalazione Certificata conformità Edilizia e Agibilità (SCEA); Segnalazione Certificata di Inizio Attività in materia edilizia (SCIA edilizia residenziale); Segnalazione di presunto abuso edilizio; Segnalazioni di degrado urbano e/o ambientale;

- **ambiente:** Comunicazioni all'anagrafe canina relative ad animali già iscritti; Domanda di autorizzazione alle emissioni in atmosfera per impianti termici civili; Invio della Dichiarazione di conformità art.7 del D.M. 37/2008; Iscrizione all'anagrafe canina; Pagamenti relativi al possesso/rinuncia di animali domestici (anagrafe canina); Pagamenti relativi alla gestione di gas tossici; Pagamenti relativi alle autorizzazioni e altri procedimenti ambientali (comune); Pagamento autorizzazione paesaggistica e/o compatibilità paesaggistica; Pagamento delle autorizzazioni per taglio di bosco / concessione legname / sanzioni forestali; Richiesta compatibilità paesaggistica (non contestuale a titolo edilizio); Richiesta della patente di abilitazione all'impiego di gas tossici / rinuncia; Richiesta di autorizzazione abbattimento piante; Richiesta di autorizzazione al taglio di bosco; Richiesta di autorizzazione allo scarico e/o voltura; Richiesta di autorizzazione paesaggistica ordinaria (non contestuale a titolo edilizio); Richiesta di Autorizzazione paesaggistica postuma (non contestuale a titolo edilizio); Richiesta di autorizzazione paesaggistica semplificata (non contestuale a titolo edilizio); Richiesta di autorizzazione svolgimento attività rumorosa in deroga; Richiesta di censimento colonia felina; Segnalazioni relative alla presenza di amianto;
- **servizi sociali:** Comunicazione / dichiarazione relativa a procedimenti amministrativi connessi agli immobili di edilizia residenziale pubblica (ACER e/o Comuni); Contributi per indigenti (pannolini, buoni latte, buoni spesa, contributi straordinari, special card) - Esenzione ticket per indigenti; Domanda di ammissione al bando per accesso al canone calmierato; Domanda di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; Domanda di assegnazione degli orti sociali; Iscrizione all'Albo comunale delle libere forme associative; Pagamento affitti (beni immobili comunali); Pagamento dei servizi sociali (varie tipologie); Pagamento quota assegnazione orti sociali; Presentazione domanda al bando per la rinegoziazione dei contratti di locazione; Richiesta accesso a Trasporto sociale / disabili; Richiesta contributi da parte di associazioni; Richiesta contributi per l'adattamento domestico e/o veicoli per persone disabili; Richiesta dell'assegno di maternità; Richiesta di ammissione al servizio di Assistenza Domiciliare; Richiesta di ammissione al servizio di pasti a domicilio; Richiesta di ammissione di anziani o minori in strutture protette o centri diurni; Richiesta di cambio dell'alloggio assegnato (edilizia residenziale pubblica) di competenza comunale; Richiesta dichiarazioni per aree non metanizzate (contributi acquisto carburante per riscaldamento); Richiesta integrazione delle rette per accesso a servizi residenziali o semiresidenziali; Richieste bonus elettrico per disagio fisico; Riscatto alloggi edilizia residenziale pubblica e servizi connessi; Sottoscrizione della Scheda di riconoscimento del caregiver familiare;
- **istruzione:** Domanda di contributi per libri di testo scuole secondarie di I e II grado; Domanda di riduzione delle rette scolastiche (varie tipologie); Iscrizione ai servizi scolastici integrativi diversi da mensa

e trasporto; Iscrizione al servizio di mensa scolastica; Iscrizione al servizio di trasporto scolastico; Iscrizione all'asilo nido; Iscrizione alla scuola dell'infanzia/materne (3-6 anni); Pagamento del trasporto scolastico; Pagamento della mensa scolastica (rette / buoni pasto); Pagamento della retta dell'asilo nido; Pagamento delle rette per le scuole dell'infanzia/materne (3-6 anni); Pagamento di servizi scolastici integrativi diversi da mensa e trasporto; Richiesta attestazioni per detrazione spese scolastiche; Richiesta di rinuncia ai servizi scolastici;



