

# ITALIAE

**Nuove formule organizzative per i territori**

## ***VADEMECUM ICT***

***Sviluppo della funzione ICT  
in forma associata nei comuni***

*Ottobre 2021*

<b>Premessa</b>	<b>3</b>
<b>L'obiettivo</b>	<b>4</b>
<b>1. Contesto</b>	<b>5</b>
<b>2. I piccoli comuni e la sfida alla digitalizzazione: il punto di partenza</b>	<b>8</b>
<b>3. La digitalizzazione di sistemi e servizi in forma associata</b>	<b>10</b>
3.1 <i>Perché è importante ragionare in logica associata nei servizi ICT</i>	10
3.2 <i>Cosa va considerato per avviare il processo di associazione della funzione</i>	12
3.3 <i>Come si attua un'associazione di servizi in ambito digitale</i>	15
<b>4. Gestione del cambiamento e governance digitale</b>	<b>24</b>
4.1 <i>Cambiamento organizzativo e tecnologico</i>	24
4.2 <i>Un processo di sviluppo continuo</i>	26
4.3 <i>Modelli organizzativi di riferimento</i>	27
<b>5. Prospettive di scenario</b>	<b>32</b>
<b>6. Conclusioni</b>	<b>33</b>
<b>7. Riferimenti normativi</b>	<b>35</b>
<b>8. Sitografia</b>	<b>35</b>

## Premessa

---

Il Vademecum per lo Sviluppo della funzione ICT in forma associata<sup>1</sup> si inserisce nelle linee di intervento del *Progetto ITALIAE del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA)*, cofinanziato nell'ambito del Programma Operativo "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020. Con tale Progetto, il DARA si propone di affrontare il tema della frammentazione amministrativa, favorendo processi di rafforzamento amministrativo e ottimizzazione del governo locale.

ITALIAE è articolato su linee di intervento, pensate e strutturate per affiancare gli enti pubblici locali nei processi di aggregazione, intercomunalità e gestione associata delle funzioni e dei servizi, con piani e azioni di accompagnamento differenziati, sviluppati secondo le specifiche esigenze espresse dai territori. In linea con le finalità progettuali, *il progetto interviene anche su tematiche legate alla digitalizzazione dei servizi* e allo sviluppo locale attraverso la sperimentazione di nuovi modelli e soluzioni organizzative e la valorizzazione e diffusione su larga scala delle esperienze innovative.

Da questo nasce la collaborazione con Regione Emilia-Romagna - Servizio Riordino, Sviluppo istituzionale e territoriale, Partecipazione, e

l'individuazione di modelli di funzione associata di gestione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT)<sup>2</sup> nell'ambito regionale che hanno costituito una importante base di lavoro per la predisposizione del presente Vademecum.

Il documento, partendo dall'esperienza delle Unioni che già hanno associato la funzione ICT e dall'esperienza sul campo con le attività di accompagnamento – nell'ambito del Progetto ITALIAE - all'associazione del servizio in numerose Unioni di Comuni italiane, considera le opportunità e i limiti attualmente riscontrati nella gestione in forma associata dei sistemi informativi e formula alcune proposte per superarli, per costruire assetti tecnici e organizzativi più aggiornati e più performanti. In tal senso, una delle tematiche individuate nell'ambito dell'obiettivo è il ruolo dell'Unione quale ente capofila per la gestione in forma associata dei sistemi informativi comunali (ICT).

Si ringraziano quindi, i territori coinvolti nell'attività di studio e l'Unione dei Comuni Bassa Romagna, l'Unione Terra di Mezzo e l'Unione Montana Appennino Parma est per il contributo attivo fornito nel *clusterizzare* modelli di servizi ICT in forma associata.

---

<sup>1</sup> Il vademecum è stato redatto da Laura Aglio e Melania Monaco

<sup>2</sup> Si intende l'insieme dei metodi e delle tecniche utilizzate nella trasmissione, ricezione ed elaborazione di dati e informazioni

## L'obiettivo

---

Il Vademecum ICT nasce con l'intento di fornire, nel quadro strategico di riferimento, *le indicazioni operative per favorire progetti di trasformazione digitale e associazione e potenziamento dei servizi ICT* in contesti amministrativi locali, affrontando anche le resistenze al cambiamento. L'ICT associato svolge infatti tutte le funzioni inerenti la digitalizzazione nell'ambito dell'Unione di Comuni e di tutte le amministrazioni costituenti l'Unione operando in modo omogeneo e coerente al fine di sviluppare, mantenere ed implementare un unico sistema informatico e informativo, traguardando non solo aspetti tecnologici ma anche organizzativi.

Obiettivo principale del presente Vademecum è quindi di *indicare le azioni da compiere nel processo di realizzazione di una gestione associata della funzione ICT in Unione*, e di un progetto di switch-off dall'analogico al digitale come ultimo miglio del percorso di digitalizzazione, sia lato front-end che nel back-office di ciascun Ente coinvolto.

Si prefigura un ciclo composto da diversi stadi che incrociano tre dimensioni da leggere congiuntamente e in funzione di specifiche necessità, urgenze e fabbisogni rilevati, diversi per contesto territoriale, livello di avanzamento digitale e tipologia di utente target di riferimento:

- **dimensione tecnologica**, legata agli aspetti infrastrutturali alla base di ogni processo digitale ma strettamente connessa a elementi trasversali del modello strategico per l'informatizzazione della PA, come i dati, l'interoperabilità e la sicurezza;
- **dimensione procedurale**, connessa ai singoli processi di un ente, a partire dalla gestione documentale (dal protocollo alla conservazione) come primo punto di accesso e governo delle informazioni;
- **dimensione applicativa**, strettamente orientata ai singoli sistemi e software (verticali) per specifici servizi, in ottica di interoperabilità, maggior semplificazione e riduzione della spesa ICT in un contesto di continua e rapida evoluzione degli standard disponibili.

Dopo un'analisi generale del contesto normativo e strategico in materia di digitalizzazione e una ricognizione della situazione di partenza dell'informatizzazione riscontrata a livello di piccoli comuni - anche grazie all'attività sul campo - tali dimensioni troveranno una loro declinazione operativa, traccia e guida per le pubbliche amministrazioni locali.

## 1. Contesto

---

La gestione associata dei servizi informatici costituisce oggi l'*obiettivo* e il *mezzo* attraverso il quale le amministrazioni comunali di piccole dimensioni possono assicurare l'unicità di conduzione, l'omogeneità degli strumenti e delle procedure e la semplificazione di tutti i procedimenti per i quali è richiesto l'intervento dell'informatizzazione al fine di razionalizzare e qualificare le risorse umane e la spesa ICT, popolare banche dati riutilizzabili per l'erogazione dei servizi ma anche per supportare le scelte delle amministrazioni su azioni ed investimenti pubblici. La priorità al tema della digitalizzazione, che interessa tutti gli enti locali, deriva da un sempre più strutturato quadro normativo e regolamentare in materia di digitalizzazione che a livello nazionale vede il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)<sup>3</sup> come il testo unico che riunisce e organizza le norme riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese.

Le disposizioni normative del Codice dell'Amministrazione Digitale, con le modifiche apportate dal *Decreto Semplificazioni*<sup>4</sup> nel 2020 e nel 2021, e il modello strategico contenuto nel Piano Triennale per l'Informatica nella PA 2020-2022<sup>5</sup> (<https://pianotriennale-ict.italia.it/>), forniscono il quadro di contesto per una necessaria accelerazione digitale che passa dalle piattaforme abilitanti (SPID, PagoPA, ANPR, SIOPE+, ecc) oltre che all'individuazione di figure e competenze che diano piena attuazione alla trasformazione. Va sottolineato, infatti, il ruolo delle infrastrutture immateriali e della loro integrazione, ovvero delle piattaforme che possono avere un effetto trainante anche per i piccoli comuni, perché rendono disponibili strumenti e sistemi che abilitano e/o semplificano il rapporto fra cittadini e imprese con la Pubblica Amministrazione.

Si tratta di una rinnovata visione degli strumenti o dei servizi applicativi per la costituzione del sistema informativo della Pubblica Amministrazione ma che richiede parallelamente un cambio di mentalità nella progettazione dei sistemi e nell'apertura alla cooperazione applicativa, anche fra sistemi e soluzioni di imprese fornitrici fra loro "concorrenti". Ciò comporta un investimento in competenze digitali all'interno delle amministrazioni, ma anche l'individuazione o lo sviluppo di nuove figure professionali per accompagnare la digitalizzazione dei servizi della P.A. (*cit. Responsabile per la Transizione al Digitale*) che non siano il mero risultato della norma (si veda box di seguito).

---

<sup>3</sup> CAD - Decreto lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 - G.U. 12/01/2018

<sup>4</sup> Decreto Legge n. 76/2020 convertito in Legge n. 120/2020 e Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77.

<sup>5</sup> <https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2020-2022/index.html>

## FIGURE E COMPETENZE PER LA TRANSIZIONE DIGITALE

L'articolo 17 del CAD6 individua nell'Ufficio per la transizione al digitale e nel suo Responsabile (*Responsabile per la Transazione Digitale*) la soluzione ad un tema complesso come quello dell'intera digitalizzazione di un Ente.

Seppur, dalle esperienze di digitalizzazione studiate si evidenzia che non esiste una regola precisa e un percorso prefissato per dare avvio a questo importante processo di digitalizzazione, ma diversi casi, più o meno di successo, al di là delle imposizioni normative, emerge chiaramente dalle esperienze virtuose, che la nomina della figura del *Responsabile della Transazione Digitale* (d'ora in poi *RTD*), con capacità gestionali e di conduzione di processi di innovazione, un background tecnologico ed esperienza in direzione di servizi, costituisce un passo significativo verso il rafforzamento di *policies* orientate all'innovazione organizzativa e tecnologica anche di piccoli enti.

È evidente, che tali competenze sono rare e di conseguenza non sono frequentemente presenti negli enti locali, soprattutto se di piccole dimensioni, con il rischio di una nomina che risponde solo all'adempimento normativo e non alla individuazione e sviluppo di una figura professionale determinante per guidare il processo di trasformazione delle organizzazioni pubbliche. Se però tali figure difficilmente si potranno individuare e costruire in ogni ente locale è però possibile realizzarlo in una associazione tra comuni, ovvero in unione, condividendone l'investimento professionale richiesto ed i costi di gestione del ruolo.

La stessa Agenzia per l'Italia Digitale ha esplicitamente previsto e raccomandato per i piccoli comuni l'individuazione del RTD in forma associata tra loro.

La direzione, dettata dal Decreto Semplificazioni 2020, verso uno switch-off dei servizi pubblici in modalità analogica, con una prima scadenza al 28 febbraio 2021, e l'ulteriore incentivazione del Fondo Innovazione del Ministero per l'Innovazione e la transizione digitale di fine 2020, hanno costituito una prima premessa nell'attivare tutti gli enti locali, soprattutto di piccole dimensioni, verso una ricognizione dello stato dell'arte in materia ICT.

Il diverso livello di partenza, legato sia a fattori economici sia alla mancanza di competenze e risorse umane dedicate a questi temi, aveva fino a questo momento messo in secondo piano una programmazione del processo di digitalizzazione. Seppur con approcci e modalità molto

---

6 Le funzioni del Responsabile per la Transizione Digitale sono elencate dal comma 1 dall'articolo 17 del CAD.

differenziate, in alcuni casi anche come mero adempimento da ottemperare, a fronte di un “obbligo” normativo, le amministrazioni si sono trovate nella condizione di chiedersi quale sia il percorso da compiere per una maggiore e più veloce efficacia nei risultati. La necessità di un percorso di accompagnamento e di indirizzo si è però scontrata spesso con un mercato delle soluzioni applicative non sempre interoperabili, adottate rapidamente in risposta alle scadenze nazionali.

Il problema che si evidenzia è che a volte il tema ICT viene interpretato erroneamente dalle amministrazioni, soprattutto da quelle di piccole dimensioni, come un’attività a sé stante e come un ambito di intervento verticale dell’amministrazione, non come elemento abilitante e trasversale per la trasformazione delle modalità di gestione e di erogazione di tutti i servizi pubblici locali. Presidiare l’ICT non significa limitarsi ad attribuire una specifica responsabilità in capo a competenze esclusivamente tecniche e tecnologiche, che peraltro gli enti locali, nella maggior parte dei casi, non possiedono, bensì richiede di associare ad esse una visione ed una capacità di innovazione organizzativa, dei servizi pubblici locali che traguardino nuove modalità di fornitura e fruizione da parte dei cittadini.

Definire una **policy di digitalizzazione**, offre anche l’opportunità di riqualificare il fabbisogno di personale, ovvero di concentrare il personale presente su attività sempre più istruttorie ed a valore aggiunto delegando attività ripetitive e meccaniche ai sistemi informatici. Un processo quindi inevitabile per far fronte ai livelli di innovazione richiesti a tutte le pubbliche amministrazioni dalle policy europee in materia di gestione dei dati (cosiddetta *data governance*<sup>7</sup>) in vista del Decennio digitale europeo (Agenda digitale 2030) e dalle disposizioni in tema di interoperabilità<sup>8</sup> ovvero di dialogo tra banche dati, sistemi e infrastrutture materiali. Sono quindi i nuovi regolamenti - in vista anche della programmazione europea 2021-2027 - e le disposizioni normative a livello europeo a guidare un processo in continua evoluzione all’interno del quale si colloca il quadro di finanziamenti previsti dal PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>9</sup>.

Le ingenti risorse stanziare dal PNRR stanno infatti modificando il quadro di contesto e di operatività spostando l’attenzione da ciò che appariva ancora non prioritario per le amministrazioni locali a vera e propria condizione abilitante per il funzionamento della macchina pubblica in termini di semplificazione e rapidità nella gestione dei servizi pubblici. È poi evidente che l’accelerazione legata allo smart working, come necessità operativa, ha rilevato la consapevolezza di un cambio di approccio in termini procedurali in cui il digitale è un fattore abilitante e di ausilio alla capacità di fornire servizi all’utente, dove ancora sussiste un importante gap tra domanda e offerta da colmare, accentuata

---

7 Proposal for a Data Governance Act <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0767>

8 Il riferimento è ad ISA2 - Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens ([https://ec.europa.eu/isa2/home\\_en](https://ec.europa.eu/isa2/home_en))

9 <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

dalla mancanza di analisi dei processi, di mappatura dei servizi stessi, di assessment delle competenze e di piani organizzativi adeguati a far fronte alle numerose “uscite” (a seguito delle agevolazioni per la messa in quiescenza).

Ma al di là della terribile esperienza della pandemia, esperienza che ha dimostrato una forte capacità di resilienza della P.A. là dove ha usato ed investito risorse nella digitalizzazione della sua organizzazione, ed ancora, al di là del corpus normativo e regolamentare che interessa ed indirizza la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione locale, quello che è certo è che il processo di informatizzazione dei servizi pubblici e quindi di digitalizzazione degli uffici, delle procedure, dei sistemi di gestione delle risorse e dei progetti delle comunità locali è inevitabilmente destinato ad essere totalmente digitalizzato. La digitalizzazione delle organizzazioni e del lavoro pubblico non è solo un'opzione ma un processo che in tutti i casi comunque avverrà perché si sta realizzando con grande velocità su tutte le attività individuali, familiari, associative, economiche e pubbliche delle comunità locali e dell'intero paese.

Non è quindi in discussione il quando ma il come ovvero se guidando o subendo il processo. In pratica si deve decidere se realizzarlo, progressivamente e consapevolmente per mantenere il controllo dei futuri fattori di organizzazione e progettazione dei servizi pubblici locali o piuttosto aspettando che questo si imponga senza controllo e guida da parte degli enti locali.

Il tema centrale è poi quale sia il punto di partenza, in una situazione doppiamente emergenziale, dove si unisce una nuova modalità di lavoro “agile” e una parziale, seppur in crescita, consapevolezza da parte degli utenti.

## 2. I piccoli comuni e la sfida alla digitalizzazione: il punto di partenza

Dato il contesto normativo e strategico e vista l'accelerazione dovuta alla pandemia come elemento di forza maggiore, dall'osservatorio del Progetto ITALIAE è possibile riscontrare che in generale i piccoli comuni italiani hanno difficoltà a cogliere appieno l'opportunità (e la necessità) di rafforzamento dell'ICT per rivedere, riorganizzare e semplificare le modalità di erogazione dei servizi e quindi l'organizzazione delle strutture coinvolte. Nei piccoli comuni, data la mancanza di

competenze chiave per affrontare questo importante cambiamento legato a processi, servizi e funzioni ICT, è manifesta quindi l'esigenza di revisione delle attività che ne costituiscono i processi alla base, delle mansioni del personale e dell'architettura delle unità organizzative coinvolte, come base per un approccio consapevole alla digitalizzazione.



Prima di fornire una guida alla gestione associata in materia ICT per i Comuni e gli enti locali, si riporta, sulla base delle evidenze raccolte, un quadro di partenza, rappresentato per punti chiave, con evidenziati alcuni elementi di criticità e opportunità riscontrate sui territori in risposta alla sfida della digitalizzazione:

- *I Comuni coinvolti in forme di Unione sono principalmente di piccola dimensione (sotto i 5.000 abitanti), con il Comune capofila spesso più grande ma non necessariamente digitalizzato o in grado di trainare la trasformazione; è quindi necessario puntare sull'incremento di competenze (in primis digitali e tecnologiche) e sull'individuazione di una visione in chiave ICT;*
- *da questo stato di cose derivano aree organizzative che corrispondono ad uffici presidiati in prevalenza da una sola persona e dove l'ufficio/servizio Sistemi informativi è inesistente o relegato e associato ad altri ruoli (es. settore finanziario, anagrafe, ufficio tecnico, etc), come attività secondaria dell'ente e non trasversale a tutti i settori;*
- *il presidio completo (o quasi) è presente nella maggior parte dei casi solo per i servizi demografici (CIE, RAO pubblico per rilascio di SPID, ecc.), mentre è lasciato al rapporto diretto con i fornitori il completamento del processo di digitalizzazione, più dal lato*

tecnico e non sempre in ottica *full digital* per presenza di situazioni di lock-in<sup>10</sup>/dipendenza frequenti con i fornitori;

- *il processo di digitalizzazione avviato con i fornitori spesso interessa in un momento successivo la dimensione organizzativa dell'ente, con il coinvolgimento dell'ufficio Risorse umane, del Segretario Generale per le competenze sul personale e del Responsabile per la Transizione al Digitale (sia lato singolo Comune sia in Unione, dove vi sia stata la nomina di un unico Ufficio dedicato);*
- *la spesa per il digitale non sempre centralizzata con rischi sull'interoperabilità dei sistemi acquisiti, perdendo l'opportunità di valutarne l'andamento nel tempo e gli investimenti in termini di costi e benefici;*
- *parziale il processo di mappatura dei servizi (in coerenza con una reingegnerizzazione dei processi) per una completa migrazione verso le piattaforme abilitanti (es. SPID, PagoPA, AppIO, ecc.) e la messa a disposizione di soluzioni completamente interoperabili, con - al contrario - ancora ampio ricorso a soluzioni analogiche nel dialogo tra settori propri dell'ente (es. uso di fogli di calcolo, scambio via email, ricorso a documenti cartacei, necessità di re-imputazione ed allineamento dei dati) e anche tra servizi diversi al cittadino, gestiti da software non dialoganti fra loro;*

---

<sup>10</sup> Condizione che si verifica quando si è intrappolati all'interno di una scelta o di un equilibrio economico dal quale è difficile uscire, anche se sono disponibili alternative potenzialmente più efficienti. Nel settore ICT, in particolare si sottintende solitamente la scelta, più o meno consapevole, da parte del

cliente, verso un fornitore di servizi. Tale scelta, molte volte fatta sulla scorta di considerazioni economiche al ribasso, può, nel tempo, rivelarsi più onerosa rispetto ad altre e comportare vincoli difficili da sbloccare.

- la poca consapevolezza dell'opportunità nello sviluppare una reale *"cultura del dato"* e di investire nell'*interoperabilità di dati e piattaforme* (es. *uniformità di banche dati*), come chiave di lettura per la presa di decisioni (es. *mediante i dati aperti*) e per l'adozione di soluzioni che possono agevolare la gestione di servizi nell'ottica di rispettare il principio europeo del *"once only"*<sup>11</sup>;
- *diffusi percorsi non strutturati di formazione e acculturazione digitale*, con frammentarie conoscenze e - in alcuni casi - abilità acquisite in autonomia da autodidatta, che rendono difficile l'approccio a strumenti e

tecniche innovative per la gestione dei servizi pubblici, se non progressivamente rafforzati con ruoli e percorsi di formazione ad hoc.

Alla luce di questo quadro generale, l'obiettivo del Vademecum è proprio di fornire una traccia su cui costruire il percorso verso la gestione associata, consapevoli del necessario aggiornamento e delle revisioni in corso da apportare a tale modello metodologico, in funzione delle risorse previste dai Piani nazionali ed europei e dalla possibilità di cooperazione e co-progettazione per portare sul territorio soluzioni sovracomunali che tengano conto dei livelli di governance per un adeguamento in scala su servizi diversi.

### 3. La digitalizzazione di sistemi e servizi in forma associata

#### 3.1 Perché è importante ragionare in logica associata nei servizi ICT

La trasformazione digitale delle Pubbliche Amministrazioni, come abbiamo detto, oggi è la principale sfida per gli enti locali, che il periodo di pandemia ha accelerato non solo dal punto di vista tecnologico ma anche organizzativo. Ciò che fino a inizio 2020 era considerato in molti casi un adempimento normativo e veniva posto dagli enti locali in secondo piano nelle scelte strategiche e di personale dell'amministrazione, è diventato oggi una priorità e fattore abilitante per affrontare una condizione rapidamente mutata.

A risentire maggiormente del modificato quadro di contesto sono state *le amministrazioni di più piccole dimensioni* (in particolare sotto i 30.000 abitanti), dove il digitale, nella migliore delle ipotesi, è considerato ancora un settore a sé stante e non un driver trasversale a tutte le funzioni e servizi di una pubblica amministrazione. Una dimensione che richiede investimenti, spesso poco visibili e privi di valore qualitativo immediatamente percepibile dagli utenti e dagli stessi amministratori. Ciò che non emerge come rilevato dalle interviste e dalle analisi condotte, è il ruolo abilitante delle tecnologie

<sup>11</sup> Principio contenuto come linea guida anche nel Piano Triennale per l'Informatica nella PA 2020-22, con l'obiettivo di

evitare che i cittadini debbano fornire le stesse informazioni alle PA più di una volta.

dell'informazione e della comunicazione verso una logica basata sui servizi e nel fornire le basi per politiche pubbliche sempre più trasversali, dove il digitale è un driver appunto e non un settore. Per comprendere l'importanza di una riorganizzazione in chiave associata della funzione ICT, sia in termini di sistemi e infrastrutture sia per i servizi pubblici (lato front-end e back-end), nell'elenco che segue, abbiamo evidenziato alcuni aspetti chiave che abilitano gli enti locali ad approcciare questo modello.

1. *la riduzione della spesa ICT e degli investimenti* - per singolo ente - *in hardware e software* con la relativa assistenza e manutenzione per la migrazione al cloud, l'adeguamento alle piattaforme abilitanti (es. SPID, PAGOPA, ANPR, SIOPE+, ecc) e la messa a disposizione di servizi pubblici che richiedono integrazione di banche dati tra loro interoperabili (es. SUAP, SUE, AppIO, ecc); l'incidenza sugli investimenti di un processo di digitalizzazione non ha ricadute immediate e tanto meno dirette sul settore ICT, ma trasversali al bilancio, a seguito dell'unificazione dei capitoli di spesa di più enti e per la maggior efficienza di diversi procedimenti amministrativi resi interoperabili;
2. *la possibilità di sostenere investimenti in risorse umane*, necessari per gli enti che vogliono avviare un percorso di digitalizzazione, per dotarsi di *competenze e capacità* difficili da trovare singolarmente, costose da formare ed aggiornare continuamente. In particolare, individuare e formare un RTD comporta degli investimenti in capitale umano più facilmente sostenibili se si applicano economie di scala;
3. *la customizzazione/personalizzazione e riduzione degli applicativi* e un dialogo da instaurare con i molteplici fornitori di software, scardinando l'ormai consolidata situazione di lock-in, ovvero di quasi totale dipendenza del singolo settore e dell'intero Ente da soggetti esterni;
4. *la costituzione di banche dati strutturate e unitarie* (a fronte della prevalenza di processi ancora in modalità analogica) e di dialogo fra di esse (interoperabilità) in risposta alla necessità di semplificazione che solo un processo completamente ripensato e reingegnerizzato può rendere tale, di pari passo con una rapidità di risposta e monitoraggio costante ormai intrinseco nelle priorità della cittadinanza che approccia un servizio (sia esso pubblico o privato). A causa dell'entità dell'intervento e del lavoro da svolgere questo aspetto risulta, in genere, non sostenibile da un piccolo ente ed è preferibile operare in Unione sfruttando le economie di scala derivanti dal lavoro fatto a livello di più enti;
5. *l'uniformità interna agli enti dell'approccio documentale*, in termini di processo e conservazione, come dimensione orizzontale che interessa l'amministrazione a partire dal punto di entrata di ogni comunicazione (protocollo), passando per la gestione dei flussi informativi (attivazione e produzione di autorizzazioni) fino all'accesso agli atti e alla trasparenza (FOIA, accesso alle banche dati, ecc.); anche in questo caso si tratta di una gestione che in modalità associata fra enti abilita le amministrazioni nel leggere i processi verticali in chiave innovativa con ricadute evidenti nella gestione delle *policies* e delle mere istruttorie oltre che in termini di ottimizzazione

degli investimenti; pensiamo ad esempio ai servizi sociali, settore che più di altri richiede specifici flussi e sconta la quasi totale assenza di sistemi applicativi (es. connessi a servizi finanziari, ragioneria, ecc.) e l'implementazione, appunto verticale, di strumenti di autenticazione e accesso da parte dei dipendenti, con criteri di privilegio riservati invece agli utenti (es. SPID, AppIO, ecc.);

6. *la condivisione di un percorso di acculturazione digitale (base e specialistico)* che interessa e agevola soprattutto le amministrazioni di piccole dimensioni nella gestione del processo di transizione, sia in termini di unica interfaccia con i fornitori per la scelta degli applicativi in funzione delle esigenze dell'ente, ma anche nell'ottica di gestione delle relazioni con l'utente (es. URP virtuale/fisico), oltre che nell'affrontare il lavoro agile come opportunità anziché come elemento di rallentamento.

Attivare un processo innovativo richiede quindi di intervenire in maniera unitaria e trasversale su tutti questi aspetti con continue modifiche, per rispondere alla flessibilità e rapidità di evoluzione, cambiando il modo di approcciare il lavoro e l'organizzazione interna dell'ente, che richiede abilità di dialogo e confronto con l'esterno, dove l'utente in alcuni casi ha già competenze e esigenze tecnologiche più mature di quelle della PA stessa, da cui ne pretende un adeguamento.

### **3.2 Cosa va considerato per avviare il processo di associazione della funzione**

Dopo aver rappresentato quali principali motivazioni possono e debbono guidare ad oggi un processo di associazione della funzione ICT, per indirizzare le amministrazioni che devono affrontare questo percorso è necessario delinearne i presupposti.

L'esperienza ci racconta infatti che la gestione associata dei servizi ICT comporta importanti investimenti e impatti sull'organizzazione di un ente, che richiedono una necessaria visione condivisa sia dal punto di vista politico che tecnico, con un equilibrio fra il "centro" e la "periferia". Ciò che emerge, infatti, è che il valore derivante dalla gestione associata di tali servizi non è solo una maggiore efficienza e una riduzione dei costi: un assetto "associato" permette di sfruttare infatti non solo la presenza di un unico soggetto gestore della spesa, ma abilita soprattutto l'affermazione progressiva di centri di competenza e assistenza, punti di riferimento per i propri enti associati nel far fronte alle continue evoluzioni (normative e non) ed in grado di gestire in modo maggiormente qualificato il sistema dei fornitori. In questo quadro non va dimenticato che una parte rilevante di servizi deve e dovrà essere necessariamente fornita ancora in loco, presso l'ente che ne richiede l'erogazione, poiché rivolta in primis ad operatori e funzionari interni alle amministrazioni, oltre che agli utenti finali rappresentati da cittadini ed imprese.

Dall'analisi e osservazione di situazioni locali di piccole dimensioni sono quindi emersi i seguenti criteri organizzativi e metodi di gestione operativa da condividere, per capitalizzare le diverse esperienze territoriali.

*1. Input tecnico/politico e condivisione dei vantaggi derivanti dal rafforzamento della funzione ICT in Unione.*

Il primo passo verso la gestione associata della funzione ICT è la *condivisione sia politica che tecnica* di tale processo con una reale consapevolezza dei vantaggi e delle motivazioni dell'intervento oltre che dell'impatto sul personale degli enti interessati. Dall'analisi delle buone pratiche emerge ovviamente che un potente fattore abilitante all'attivazione del servizio è dettato dalla presenza di una policy regionale orientata all'associazione della funzione ICT come elemento necessario oltre che opportunità trasversale di semplificazione e pre-condizione per altri processi associativi (es. SUAP e SUE in primis). Ma la dove questa è assente occorre che politici e tecnici degli enti interessati definiscano obiettivi di servizio, di semplificazione, di riduzione dei tempi di lavoro, di qualificazione del personale, di implementazione dei sistemi digitali pubblici e nazionali condiviso.

*2. Creazione di forme strutturate di coordinamento Innovazione/ICT in Unione, sia lato tecnico, sia politico.*

*a. Nomina di un coordinamento degli Amministratori dei Comuni associati (con delega a innovazione, sistemi informativi, digitale, ecc) per sensibilizzare i rappresentanti politici.*

In un primo momento, si tratta di dare omogeneità e di valorizzare gli indirizzi delle politiche d'innovazione, di rafforzare la percezione dell'importanza politico-amministrativa della stessa ma anche, soprattutto nelle Unioni costituite da realtà molto piccole, di guidare il processo di ottimizzazione dell'organizzazione e di sviluppo di servizi online. Si tratta dello strumento più efficace per superare la difficoltà di coordinamento di amministrazioni con sensibilità diverse e non sempre aderenti ad un progetto tecnico complessivo, prevenendo le criticità latenti e facendo emergere le diversità come opportunità.

*b. Indizione della Conferenza dei Segretari*, da ipotizzare uno/due volte l'anno per condividere le scelte strategiche, fabbisogni e criticità, e valutare le soluzioni da adottare a breve e medio periodo, in sinergia con il coordinamento degli Amministratori.

*c. Ricognizione e individuazione di un gruppo di lavoro tecnico ICT congiunto agli enti in Unione.*

Nel breve periodo, identificazione dei referenti particolarmente sensibili alla tecnologia e al digitale all'interno di ciascuna area organizzativa degli Enti interessati che possano svolgere il ruolo di "promotori del cambiamento" (eventuali responsabili dei sistemi informativi ove presenti, figure tecniche anche legate a settori specifici ma con propensione agli aspetti digitali, responsabili di settore con esperienza in materia ICT, ecc). Questo step è direttamente connesso al modello organizzativo (vedi paragrafo 5.3) che si vuole adottare per favorire il processo di innovazione e

costituisce la fase propedeutica alla definizione di una convenzione che ne formalizza obiettivi univoci e condivisi anche a livello politico (fattore di responsabilizzazione).

Si tratta di dare avvio ad un confronto fra enti, che a volte tra loro non dialogano, seppur parte della stessa Unione, in cui sia chiaro l'input politico e la condivisione univoca da parte dei vertici tecnici comunali. Un tavolo di lavoro che deve porsi obiettivi a medio lungo termine. La mancanza di una o più competenze interne per l'avvio del presente tavolo presuppone l'eventuale acquisizione dall'esterno di una figura professionale specializzata in processi di transizione digitale nella PA, da individuare come *broker*, che possa avviare e supportare un confronto interno all'Unione e con i singoli enti, per elaborare una prima mappatura e attività di ricognizione, di supporto anche alla costruzione di atti amministrativi e nei rapporti con i fornitori.

**d. *Nomina di un Responsabile o Ufficio per la Transizione al Digitale in Unione (art. 17 CAD)***

Immediata conseguenza del punto precedente, ma non necessariamente nel breve periodo, è l'individuazione di una figura apicale che ricopra il ruolo di Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD) e la sua costituzione in Ufficio, ancor più necessaria in logica di Unione, coerentemente con le indicazioni previste dalla circolare 3/2018 che ne prevede la nomina in forma associata. Ciò che nei piccoli contesti locali va considerato è l'affiancamento alla figura di presidio, in Ufficio appunto, di una figura tecnica supportata dal RTD. Vanno messi a punto i profili di competenze necessari per ricoprire attivamente i ruoli dei componenti l'ufficio intervenendo eventualmente con un piano di formazione ad hoc.

**e. *Istituzione della rete di sportelli polifunzionali o di Uffici Relazioni con il Pubblico (URP)*** là dove presenti e soprattutto là dove operativi, per il rafforzamento del rapporto con l'utenza nella gestione dei servizi (anche online, con consulenze virtuali per pratiche e moduli) e l'adeguato accompagnamento all'uso di strumenti digitali per categorie più fragili. Nel medio periodo, per potenziare il ricorso all'uso dei servizi digitali, un elemento di raccordo è rappresentato dal rapporto con i cittadini che la rete degli sportelli può supportare anche condividendo la pubblicazione di tutorial, FAQ e messaggi dedicati sul sito e sui social, per spiegarne il funzionamento e darne assistenza (es. come si accede con SPID; come si prenota una sala comunale; come si effettua un pagamento online, etc).

**f. *Nomina del Tavolo per la Semplicificazione*** con gli ordini professionali e le associazioni delle imprese.

**g.** Nel medio-lungo periodo, in funzione dell'evoluzione dell'Unione, *l'integrazione dell'associazione della funzione ICT con il SUAP e il SUE e con altri servizi legati* ad esempio al SIT Sistema Informativo Territoriale, possono essere facilitati da forme di coordinamento specifiche in raccordo con l'ICT (es. il settore edilizia o urbanistica, etc possono aderire a progetti con livelli di governance superiore, provinciale o regionale, che richiedono un approccio integrato e un confronto con il mondo delle imprese e dei professionisti).

### 3.3 Come si attua un'associazione di servizi in ambito digitale

Date le premesse rappresentate, la modalità di attuazione di una funzione associata in materia ICT si configura in una serie di azioni “core”, di seguito delineate, propedeutiche anche alla stipula di una convenzione (che ne rende immediatamente operativa l'associazione), che mirano ad abilitare le amministrazioni nel concretizzare l'obiettivo prefissato. Lo schema ipotizzato considera due dimensioni: da un lato, come prima fase, l'analisi dello stato dell'arte a livello territoriale e dei bisogni, verificate le intenzioni strategiche dei singoli comuni, e dall'altro l'elaborazione di un progetto di gestione associata che risponda alle esigenze concrete e sia il più utile e funzionale possibile, oltre che il più compatibile con le istanze dei comuni. Si tratta quindi di un progetto che tenga insieme il più possibile la risposta alle scadenze di legge, con una prospettiva ragionevole di medio - lungo periodo.

Vediamo di seguito i singoli step, ciascuno preliminare al successivo in termini di scelta del modello da seguire e di concreta attuazione, in funzione delle diverse esigenze e condizioni di partenza (es. presenza di figure di riferimento nel contesto locale, necessità di avere un quadro di insieme/assessment, etc.).

#### 1. Analisi (AS IS) delle priorità/emergenze e dei bisogni (espliciti e non) di cambiamento per una mappatura dei sistemi e dei processi.

Gli enti, soprattutto quelli di piccole dimensioni, operano frequentemente in condizioni operative di emergenza e urgenza dettate da introduzione di nuove norme o da esigenze provenienti da più fronti (amministratori, cittadini, imprese). È necessario prefigurare analisi diversificate a seconda del contesto e del livello di avanzamento da cui si parte. Si suggerisce di avviare un'attività di analisi tra enti e settori/funzioni che nel breve periodo consideri:

- a. I *bisogni emergenti* a cui è necessario dare una risposta nel breve periodo legati ad adempimenti (es. scadenza integrazione piattaforma PAGOPA), all'abbattimento di costi (es. utilizzo di procedure comuni per acquisti) od alla ricerca di soluzioni organizzative (es. introduzione smart working).
- b. le *culture organizzative* che si sono create in ciascuna realtà comunale e settoriale/funzionale, e valutare anche in funzione di queste, le aree più favorevoli al cambiamento (es. presenza di personale o utenza più orientata a soluzioni digitali o al cambiamento, o personale con un orientamento al risultato) da cui poter partire e le contromisure da adottare per lavorare in una situazione in cui sono presenti culture meno propense al cambiamento (es. personale o utenza abituata a determinate prassi o strumenti, personale con orientamento al ruolo). Partire da un contesto più favorevole potrà determinare esempi concreti in termini di vantaggi e opportunità anche a favore dei contesti meno propensi al cambiamento, per il tipo di lavoro svolto o il tipo di utenza servita, e attuare specifiche contromisure permette di prevedere e

attenuare situazioni di criticità (es. aprendo un dialogo e costruendo soluzioni con gli attori coinvolti).

Oltre a queste indagini preliminari l'analisi prevede una valutazione in termini di opportunità e criticità rispetto alle **tre dimensioni** già citate all'inizio:

- **tecnologica**: legata ad aspetti infrastrutturali, come dati, interoperabilità e sicurezza;
- **procedurale**: legata ai processi, alle procedure e le prassi operative adottate negli enti;
- **applicativa**: legata ai sistemi e software (verticali) in uso nei servizi dagli enti.

A titolo esemplificativo si riporta una ipotesi di analisi basata sulle tre dimensioni (tecnica, procedurale e applicativa) che tiene conto dei diversi livelli di implementazione di una funzione associata ICT: dal **livello base** come percorso da intraprendere, a quello **intermedio**, fino all'**avanzato** in cui la funzione è associata e si rende necessario mantenere il lavoro svolto traguardando obiettivi più ambiziosi.



Tabella 1 Matrice delle dimensioni e dei livelli di implementazione di una funzione associata ICT

DIMENSIONE	LIVELLO BASE	LIVELLO INTERMEDIO	LIVELLO AVANZATO
<b>Tecnologica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- connettività almeno a 100 mega (BUL Banda Ultra Larga)</li> <li>- dotazioni hardware adeguate con aggiornamenti recenti in termini di capacità operativa</li> <li>- firme digitali, pec e scanner fruibili da personale apicale</li> <li>- server, storage, continuità operativa idonei a garantire le misure minime</li> <li>- sicurezza garantita dal rispetto delle misure minime</li> <li>- interoperabilità di base per la realizzazione, gestione ed evoluzione di strumenti per lo scambio di documenti informatici fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sistemi informativi ibridi: fisico e cloud</li> <li>- sistema di conservazione degli atti parzialmente in cloud</li> <li>- aumento della continuità operativa garantita e implementazione del relativo piano firme digitali, pec e scanner fruibili dalla maggior parte del personale</li> <li>- sicurezza, affidabilità e autonomia operativa nel rispetto delle misure a livello standard (oltre le minime)</li> <li>- parziale implementazione di un modello di interoperabilità basato su API</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sistema informativo completamente migrato in cloud</li> <li>- piano di continuità operativa e disaster recovery completati secondo gli standard</li> <li>- firme digitali, pec e scanner fruibili da tutto il personale</li> <li>- assessment periodico sul livello di risk management e cybersecurity con un livello avanzato di attuazione delle misure</li> <li>adozione di un modello di API per garantire l'interoperabilità di dati e piattaforme</li> </ul>
<b>Procedurale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- unico protocollo e sistema di gestione documentale</li> <li>- unico sistema di gestione e conservazione degli atti amministrativi</li> <li>- unica gestione del sito web dell'Unione e dei comuni associati (front end)</li> <li>- palestre digitali e/o sportelli informativi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mappatura dei servizi/procedimenti</li> <li>- reingegnerizzazione dei processi (back end)</li> <li>- front end unico (sito più servizi erogati)</li> <li>- unificazione dei procedimenti dei servizi associati partendo da quelli con maggior impatto in termini di numeri e con minor impatto sull'utenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- unico front-end per i singoli Comuni associati</li> <li>- back-end strutturato in Unione</li> <li>- regolamenti per erogazione dei servizi comunali</li> </ul>

DIMENSIONE	LIVELLO BASE	LIVELLO INTERMEDIO	LIVELLO AVANZATO
		- sportelli polifunzionali che erogano servizi per i comuni associati	
<b>Applicativa</b>	- pagamenti digitali PAGOPA per servizi associati/da associare - autenticazione ai principali servizi con identità digitale SPID - interoperabilità di dati e piattaforme abilitanti	-razionalizzazione gestionali per i servizi associati es. Polizia municipale, Tributi, Servizi scolastici ed educativi - autenticazione ai servizi associati con identità digitale SPID, CIE e CNS	-unici gestionali per tutti i servizi sia associati che comunali - SPID/CIE e CNS sistema unico di autenticazione per accedere ai servizi pubblici online associati

Fonte: nostra elaborazione

Nel medio – lungo periodo il gruppo tecnico, partendo dal livello (base, intermedio o avanzato) e dal contesto in cui opera (culture organizzative con più o meno propense al cambiamento), affronterà un'attività strutturata di confronto per ogni settore/funzione al fine di individuare opportunità e criticità in termini:

- a. *organizzativi e di personale* (carenze/benefici).
- b. *tecnologici con una ricognizione per singolo settore e nel processo complessivo*.

Si tratta di un assessment sui sistemi hardware/software e sullo stato delle banche dati, dei flussi operativi e documentali interni, sulla sicurezza e sul presidio della privacy, con analisi comparate delle soluzioni in essere nei diversi comuni, il coinvolgimento degli user, la responsabilizzazione degli stessi nelle scelte, il ruolo di supporter dei processi di comparazione e scelta. A valle dell'assessment, nei processi di armonizzazione dei sistemi digitali una soluzione già attiva in un comune può essere estesa agli altri. In alcune situazioni è possibile che progetti di digitalizzazione avvenuti con successo in altri settori dell'Ente e/o in altre PA (es. soluzioni a riuso) siano utili a mostrare la fattibilità del risultato e i benefici ottenuti dal cambiamento.

- c. *servizi e prodotti erogati (full digital, analogici, parzialmente digitali)*.

Questa mappatura presuppone di completare la rilevazione delle priorità di intervento, sia da normativa (es. servizi disponibili con autenticazione SPID o pagamento elettronico ecc.) sia per specifiche esigenze locali (es. servizi mensa, scolastici, canoni, ecc.) da gestire mediante le piattaforme abilitanti e con modalità di gestione del processo cosiddette full digital (solo in modalità digitale, senza firme analogiche o stampe cartacee).

*d. procedimenti amministrativi, processi e procedure operative.*

L'analisi dei processi costituisce il momento chiave per la definizione delle soluzioni di front end, ovvero quello che l'utente approccia come strumento di accesso ai servizi e alle informazioni, che si presta, in base alle caratteristiche dello specifico servizio, ad un accentramento del back office con una gestione internalizzata.

*e. evoluzione della struttura organizzativa, dei ruoli, delle funzioni con identificazione delle aree di miglioramento, ecc.*

È posta come ultima attività perché tutta la struttura organizzativa necessiterà di una evoluzione per rispondere alle finalità e agli obiettivi che ci si pone in termini di innovazione di tecnologie, servizi e processi. Sarà necessario rivedere ruoli e compiti affidati a ciascuna struttura comunale in termini di back end e front end ma anche valutare ulteriori aree di miglioramento organizzativo (es. prevedendo aggregazione, redistribuzione di attività e di funzioni tra le strutture, introduzione di ulteriori tecnologie, competenze professionali da sviluppare).

## 2. Ricognizione delle competenze (anche digitali) del personale

Una valutazione imprescindibile per poter pianificare le successive azioni e orientare le iniziative di formazione e sviluppo è quella della ricognizione delle competenze tecnico - organizzative, relazionali e digitali del personale. Questo significa realizzare due tipi di assessment delle competenze professionali:

*a. assessment delle competenze tecnico-organizzative e relazionali.*

Una ricognizione delle competenze trasversali (soft skills) a supporto di processi che richiedono modalità diverse di gestione delle relazioni con l'utenza, senza discriminazione ed esclusione dei più fragili. Tali competenze, abbinate a uno specifico linguaggio comunicativo da acquisire in funzione della modalità di erogazione del servizio (es. sportello fisico o virtuale), sono fondamentali nel rispondere a target di utenza da segmentare a seconda della tipologia di servizio erogato e del modo in cui l'utente lo approccia (es. online, con contatto telefonico, via web conference, ecc)

*b. assessment delle competenze digitali (rif. Syllabus<sup>12</sup>) di base, intermedie e avanzate.*

La ricognizione delle competenze digitali in autoverifica permette di ottenere la fotografia del livello di maturità digitale delle risorse umane impiegate, dato fondamentale per valutare le aree più favorevoli a un cambiamento digitale e per individuare le aree di miglioramento e sviluppo.

---

<sup>12</sup> "Competenze digitali per la PA" è il documento che descrive l'insieme minimo delle conoscenze e abilità che ogni dipendente pubblico, non specialista IT, dovrebbe possedere per partecipare attivamente alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione.

### 3. Stesura di un Piano per realizzare il cambiamento digitale (Agenda Digitale e/o Piano triennale per l'Informatica dell'Unione).

Affrontare la transizione digitale presuppone la condivisione di una serie di azioni da considerare come traccia operativa dell'avanzamento, da rimodulare in funzione dell'evoluzione tecnica, procedurale e applicativa, tenendo conto di un approccio sequenziale fornito anche dai piani e programmi nazionali (sia strategici sia verticali sulle singole piattaforme) che guidano verso l'adozione di un modello di front-end e back-end. Il piano si configura come uno strumento attuativo, oltre che strategico, che se applicato e collegato al Piano delle performance interessa tutte le strutture in modo trasversale e consente di estendere i continui miglioramenti in modo unitario, come un unico obiettivo da conseguire (semplificando l'implementazione a livello tecnico e con ricadute anche sulle voci di bilancio). In particolar modo occorre:

- a. *una pianificazione di una strategia digitale almeno triennale*, con ricorso alla modalità partecipativa (co-progettazione), con elementi di flessibilità e possibilità di ri-pianificazione annuale degli obiettivi (valutare l'impatto sulla vita analogica dei cittadini soprattutto i più fragili, la ricaduta sull'organizzazione dei comuni coinvolti e quindi i risultati attesi di un nuovo modello) con conseguente monitoraggio. La pianificazione della strategia digitale tiene in considerazione una serie di attività:
  - a.1. -riportare, sulla base dell'assessment dei due punti precedenti (analisi AS IS e Ricognizione delle Competenze), le priorità di intervento per rispondere ai bisogni interni e verso l'utente (es. a partire dalle infrastrutture materiali, come la progressiva migrazione al cloud, e dalle piattaforme abilitanti es. SPID, PagoPA, ecc)
  - a.2. - includere all'interno del Piano una precisa strategia di formazione e informazione per tutti coloro che dovranno utilizzare le soluzioni realizzate;
  - a.3. - prevedere nel Piano la strutturazione di attività di comunicazione, sia interne che esterne all'Ente per promuovere il cambiamento, di assistenza e abilitazione all'uso di processi digitali (es. mediante gli sportelli o gli URP con servizi anche in modalità virtuale, sportelli fisici tematici di assistenza alla cittadinanza per servizi sociali, autenticazione con SPID/CIE, pagamenti elettronici di servizi come mense e servizi scolastici, SUAP e SUE, ecc.);
  - a.4. - identificare obiettivi concreti e misurabili (a partire dalla traccia fornita per le PA locali dal Piano Triennale nazionale per l'informatica) sia di breve che di lungo periodo, definendo le risorse necessarie a ciascun obiettivo e le priorità di realizzazione.
- b. *una definizione della governance del Piano* ovvero la struttura di gestione degli interventi che vede in primis coinvolti, ove e se presenti, il Segretario, o un responsabile del coordinamento dei servizi, il gruppo tecnico e il Responsabile per la Transizione al Digitale, a geometrie variabili e in funzione del modello organizzativo adottato.

- c. *un monitoraggio e valutazione degli interventi attuati* per agevolare la trasformazione dei dati in obiettivi di servizio e in risultati pertinenti per l'amministrazione, con conseguente intervento sulla presa di decisioni.
- d. *un eventuale ri-pianificazione degli obiettivi e delle risorse* (in base agli esiti del monitoraggio e valutazione degli interventi attuati).

#### 4. Avvio di un percorso formativo e di accompagnamento rivolto a tutti i dipendenti

Successivo all'assessment delle competenze e parallelo alla stesura del Piano per realizzare il cambiamento in chiave digitale vi è la previsione di una specifica strategia di formazione rivolta a tutti i dipendenti orientata a:

- a. *accrescere la consapevolezza del contesto normativo e strategico* in cui si opera (regolamenti, linee guida, programma di sviluppo dell'Ente, esperienze di altre amministrazioni);
- b. *approcciare i nuovi trend tecnologici* e i possibili scenari d'innovazione;
- c. *rafforzare le soft skills*<sup>13</sup>, tra cui la gestione del cambiamento (non solo appannaggio del RTD) e la comprensione del proprio ruolo come parte attiva;
- d. *progettare una formazione avanzata dei referenti* su tematiche di innovazione, digitalizzazione e cambiamento organizzativo, con percorsi specifici per singoli processi (es. documentale e conservazione, privacy e sicurezza informatica, dati, ecc.).

#### 5. Co-progettazione/prototipazione di soluzioni e servizi pubblici digitali

I Comuni di piccole dimensioni, parallelamente all'acquisizione di competenze digitali, sono sempre più stimolati all'adozione di nuovi approcci partecipati (si veda [designers.italia.it](http://designers.italia.it)), che accanto alla progettazione di sistemi digitali vedano il coinvolgimento dell'utenza nella scelta delle soluzioni.

Nonostante il limite dimensionale e la disponibilità di risorse umane ed economiche rispetto ai Comuni di più grandi dimensioni, la necessità di intervenire in maniera unitaria e trasversale richiede di affrontare il processo di innovazione anche mediante *approcci di co-progettazione e co-design dei servizi con gli utenti*<sup>14</sup>, a partire da quelli interni, che portano a una revisione e customizzazione anche dei sistemi, che può essere agevolata da una dimensione associata.

---

<sup>13</sup> Competenze trasversali (capacità relazionali e comportamentali) che supportano il cambiamento organizzativo, come ad esempio: adattabilità, disponibilità di apprendimento, intelligenza emotiva, comunicazione, problem solving, pensiero creativo.

<sup>14</sup> <https://www.forumpa.it/pa-digitale/servizi-digitali/lera-della-co-progettazione-dei-servizi-digitali-ecco-la-formula-vincent-e-del-consorzio-dei-comuni-trentini/>

Questo metodo può consentire di superare la logica, ormai per anni consolidata, secondo cui un software, a volte settoriale e verticalizzato, è privo di connessioni tra settori e tra enti in unione<sup>15</sup>, abilitando la condivisione di uno stesso linguaggio tra tutti gli attori in gioco (amministrazioni, società in house e fornitori). Questi processi richiedono di:

- a. *abilitare l'attivazione di un dialogo e confronto costante*, anche senza spostamento fisico dei dipendenti fra Comuni e Unione, per agevolare - anche mediante video conferenze - le relazioni fra la struttura tecnico-informatica centralizzata e i singoli settori collocati presso gli enti.
- b. *attivare un confronto costante e "consapevole" con i fornitori per approcciare soluzioni a riuso* (rif. Developers.italia.it) a partire dalle piattaforme abilitanti (es. SUE, SUAP, soluzioni di front end, ecc.) e in risposta ai bisogni rilevati;
- c. *stimolare il confronto in logica di "governance multilivello"* (es. verso soluzioni adottate a livello provinciale o regionale ma anche nazionale) per garantire l'interoperabilità interna fra le soluzioni verticali e rispetto alle soluzioni degli altri enti, a partire da quelli sovraordinati.

## 6. Manutenzione e aggiornamento di un progetto tecnologico una volta introdotta la nuova soluzione nell'organizzazione

L'introduzione di ogni nuova soluzione tecnologica deve essere accompagnata da una fase di manutenzione e continuo aggiornamento abilitata da alcuni fattori ed elementi specifici di seguito elencati:

- a. *garantire un gruppo multidisciplinare* di lavoro che includa esperti tecnici, esperti normativi e funzionari dei settori coinvolti (tra questi, a geometrie variabili, Segretario generale, Direttore ove nominato, ufficio RTD, risorse umane e personale, URP, controllo di gestione, ecc) e funga da trascinatore e motivatore;
- b. *assicurarsi, dal punto di vista tecnico-gestionale, che tutti i dipendenti adottino la nuova tecnologia*, eventualmente "spegnendo" (switch-off) la vecchia soluzione e" accompagnando" l'uso della nuova come opzione di default, garantendo processi di feedback, presidio della fase di passaggio, supporto del fornitore, formazione continua, ecc. In questa fase, soprattutto nelle piccole realtà, è auspicabile che la gestione del servizio in loco sia gestita, almeno inizialmente, con un fornitore esterno a supporto dei dipendenti interessati (coinvolti nell'unificazione e standardizzazione) e come forma di accompagnamento all'erogazione dello stesso, con l'obiettivo che venga internalizzata.
- c. *identificare e coinvolgere i fornitori esterni*, garantendo uno scambio reciproco di punti di vista e esperienze, assicurandosi il commitment degli stakeholder esterni in logica di co-

---

<sup>15</sup> Un esempio di tale processo è rappresentato dall'esperienza dell'Unione dei Comuni Trentini <https://www.forumpa.it/pa-digitale/servizi-digitali/lera-della-co-progettazione-dei-servizi-digitali-ecco-la-formula-vincente-del-consorzio-dei-comuni-trentini/>

progettazione del cambiamento. Una volta superata la logica del lock-in e acquisite le competenze necessarie a non “subire” gli interventi di sviluppo e manutenzione, va sviluppata una formula collaborativa e sinergica con i fornitori esterni sempre migliorativa.

- d. *superare la logica del “pronto intervento informatico”* (es. sistemista) dove l'intervento manutentivo diventa un'eccezione ed è previsto un supporto più competente per colmare alcune lacune su specifici software e verticali specialistici.
- e. *assicurarsi la presenza di una o più figure tra amministratori e/o tecnici* (meglio se entrambe), soprattutto in fase di avvio ma per tutto il processo, che abbiano chiaro il risultato atteso e che in momenti di tensione o di stasi abbiano il potere reale (con deleghe formali, attribuzioni di risorse) e sostanziale, riconosciuto anche dal gruppo, di decidere (es. se gli uffici lavori pubblici hanno applicativi diversi sarà necessario fare sintesi e individuare la soluzione).

#### 7. Assistenza tecnica a tutti gli utenti, sia online che offline, mediante ruoli interni all'organizzazione che possano eventualmente tenere i rapporti con fornitori esterni:

La previsione di ruoli interni che si occupino di assistenza tecnica permette di avere un supporto costante a tutto il personale con l'obiettivo di fornire supporto sia in fase di accompagnamento nell'introduzione di nuovi software sia per dare soluzioni a problemi incontrati in fase di utilizzo, sia di ridurre nel tempo gli incarichi esterni per l'assistenza o finalizzarli per specifici interventi non gestibili internamente.

#### 8. Monitoraggio costante delle risorse impiegate e dell'avanzamento del progetto di transizione al digitale

Il progetto di transizione digitale richiede una fase di monitoraggio delle risorse sia in termini di investimenti, persone, attrezzature, informazioni, materiali e tempo che di avanzamento del progetto in termini di risultati raggiunti con l'obiettivo di:

- a. *rendicontare e misurare i risultati di efficienza, efficacia mediante adeguati KPI*<sup>16</sup> indicatori possibilmente coerenti con i piani nazionali per monitorare gli impatti e i benefici ottenuti e incidere/supportare le ulteriori scelte dell'amministrazione (in coerenza con il bilancio e la capacità di spesa conseguita a seguito della razionalizzazione degli interventi). In prospettiva il raggiungimento del target fissato dagli indicatori potrebbe essere collegato all'erogazione di contributi regionali;
- b. *monitorare i risultati in termini di qualità dei servizi* per verificare l'efficacia degli interventi effettuati in termini di benefici percepiti dagli utenti coinvolti e supportare l'amministrazione e l'organizzazione nella ri-pianificazione degli obiettivi e delle risorse del piano di attuazione;

---

<sup>16</sup> KPI (in inglese key performance indicator) è un indicatore, un valore misurabile con cui si può valutare l'efficienza e l'efficacia di un progetto.

- c. *valorizzare i risparmi ottenuti in termini di spesa ICT e ottenibili con ulteriori interventi.* Il monitoraggio delle risorse impiegate permette di attuare un'efficace gestione e utilizzo delle stesse evidenziando i risparmi ottenuti alle amministrazioni coinvolte e prefigurando investimenti in grado di ottenere ulteriori benefici economici;
- d. *individuare le modalità più opportune per garantire un finanziamento duraturo per la crescita continua* dei sistemi attuando una ricerca costante di finanziamenti statali o regionali su specifici progetti o/e prefigurando regole (mediante convenzione o accordi) che definiscano e garantiscano gli investimenti per la digitalizzazione e che consentano agli enti associati di poter procedere in un progetto incrementale di digitalizzazione.

#### 9. Costruzione e mantenimento del consenso da parte dell'Ufficio per la transizione al digitale per superare le resistenze interne

Nell'interpretare il proprio ruolo trasversale nell'innovazione dei processi dell'ente per una reale gestione del cambiamento, l'Ufficio ha il duplice compito di garantire, internamente, il continuo coinvolgimento dei diversi settori e di attivare momenti di confronto e raccolta dei feedback.

Per tale motivo occorre fare ricorso a strumenti di partecipazione diffusa nella rilevazione dei bisogni e nella progettazione degli interventi. Il coinvolgimento del personale con strumenti come gruppi di lavoro, laboratori tematici, sessioni di dibattito e confronto su problemi e soluzioni, idee e orientamenti o analisi swot<sup>17</sup> partecipate costituisce un elemento decisivo per favorire processi di digitalizzazione perché permette di valutare le migliori soluzioni possibili scelte con gli stessi utilizzatori che conoscono i processi, l'utenza coinvolta, le criticità e le opportunità da valutare per la progettazione degli interventi.

Occorre inoltre sviluppare un'attività di comunicazione interna sui progetti digitali, il loro andamento, l'impatto, i risultati ottenuti e quelli attesi. Questa attività dà un contributo fondamentale per creare fiducia, diffusione di conoscenza e per rendere chiaro a tutti dove si sta andando, come lo si sta facendo, ma soprattutto il perché. Diffondere i risultati ottenuti attraverso le testimonianze di chi ha partecipato al progetto crea fiducia nello sviluppo di altri progetti digitali all'interno dell'organizzazione.

## 4. Gestione del cambiamento e governance digitale

### 4.1 Cambiamento organizzativo e tecnologico

---

<sup>17</sup> L'analisi SWOT è uno strumento usato per valutare i punti di forza, le debolezze, le opportunità e le minacce di un progetto.



Come abbiamo più volte messo in evidenza la trasformazione digitale avviene attraverso l'introduzione di queste tecnologie al fine di migliorare la gestione dei servizi pubblici locali e l'esercizio delle attività amministrative, individuando *modelli organizzativi il più possibile inclusivi* che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone, ad esempio degli anziani e delle persone con disabilità o alle minoranze linguistiche non "lasciando indietro nessuno" e *trasparenti* dove dati e informazioni siano facilmente accessibili, disponibili e riutilizzabili da tutti senza creare aree di opacità, anche attraverso una vera e propria riprogettazione dei sistemi organizzativi e sociali.

Oggi, infatti, *non è più possibile pensare ad uno sviluppo organizzativo e della qualità dei servizi pubblici locali, che prescindano dalla necessità di un profondo cambiamento tecnologico*. Le due dimensioni, posto che siano oggi scindibili, sono legate da una forte relazione causa-effetto. Le nuove tecnologie spesso diventano il motore del cambiamento organizzativo. Si pensi ai processi automatici di produzione documentale o allo *smart working* e a quanto l'introduzione di questa nuova modalità di lavoro abbia rivoluzionato il modo di lavorare del personale degli enti, portando con sé cambiamenti sia nei processi operativi sia nei comportamenti organizzativi o ancora all'introduzione di sistemi informativi per la gestione del protocollo informatico o di

Perché l'introduzione della nuova tecnologia interna venga accettata e si possano evitare resistenze al cambiamento, persistenza di

gestione degli atti amministrativi. Sempre più spesso il miglioramento della qualità delle performance all'interno degli enti nasce dall'introduzione di nuove tecnologie che ottimizzano i processi lavorativi interni o che permettano di migliorare il servizio fornito ai cittadini, come nel caso dell'introduzione dei sistemi di pagamento digitale per i servizi a domanda individuale o di sistemi informativi territoriali nel caso di tecnici professionisti.

*Saper gestire il cambiamento* oggi è più che mai importante *per poter cogliere le occasioni che le nuove tecnologie ci forniscono* e che diventano le cause per poter *attuare modifiche organizzative, funzionali e di servizio sempre più rispondenti alle necessità delle comunità e dei cittadini*.

Gli investimenti spesso importanti, le difficoltà tecniche e le prassi organizzative consolidate rischiano di frenare questi processi di cambiamento vissuti molto spesso come minacce piuttosto che come opportunità.

È fondamentale per questo che tale processo di transizione sia correlato ad una *preliminare analisi delle resistenze* che l'implementazione della nuova tecnologia possa determinare prevedendo una serie di contromisure. L'introduzione di un nuovo applicativo, per esempio di gestione della contabilità, ha un forte impatto sul modo di lavorare delle persone che lo utilizzano scardinando una serie di abitudini e schemi cognitivi consolidati.

doppi modelli procedurali, digitalizzazione parziale dei flussi di lavoro si deve passare necessariamente dalla *valutazione e poi*

*valorizzazione degli effettivi vantaggi* che questo comporta all'utilizzatore, da un coinvolgimento non formale dei tecnici ed operatori destinatari del processo di digitalizzazione sulla scelta della soluzione applicativa da adottare e da un processo di affiancamento e tutoraggio dell'utilizzo del nuovo sistema.

## 4.2 Un processo di sviluppo continuo

La *gestione del cambiamento* in ottica di sviluppo e crescita di un ente non è un tema che riguarda solo la funzione ICT ma è un *processo trasversale, continuo e incrementale*. Lo *sviluppo dell'organizzazione digitale* deve prefigurare un sistema in grado di *presidiare la pianificazione*, la *gestione* e l'*organizzazione* di tutte le attività dei comuni associati in ottica unitaria.

Lo *sviluppo delle nuove tecnologie* però oggi più che mai è *veloce e soprattutto continuo*. Nasce dunque la necessità di prefigurare l'evoluzione organizzativa degli enti monitorando con continuità le novità e cogliendo tutte le opportunità che queste possono introdurre nel proprio contesto organizzativo e sociale.

Occorre poi segnalare che il *processo di digitalizzazione non è completamente gestibile su una scala dimensionale locale anche se associata*. Soprattutto le piccole unioni, che hanno poca possibilità di cambiare le regole del gioco ma che hanno grandi opportunità di innovare le proprie modalità operative ottenendo significativi vantaggi con

Altro aspetto importante per il successo del processo di trasformazione digitale oltre al coinvolgimento degli utilizzatori è l'attività di promozione e comunicazione dell'iniziativa e del servizio, che possa creare un clima favorevole anche nei confronti della comunità e dei target più deboli, per ridurre il rischio di esclusione ed emarginazione di alcune fasce della popolazione.

introduzioni di nuove tecnologie, devono guardare anche ad una scala dimensionale più ampia in cui il proprio personale è inserito in circuiti provinciali, regionali e/o nazionali. Inserirsi in questi circuiti permette di accedere a servizi secondo una logica di sussidiarietà, riducendo tempi di realizzazione e impegni economici sia in fase di sviluppo che in fase di aggiornamento,

Ciò è reso possibile accedendo a infrastrutture e piattaforme come quelle di autenticazione ai servizi, o che abilitano i pagamenti digitali, o a tutte quelle soluzioni applicative (ad es. la gestione del pagamento dei cedolini o l'accesso a ecosistemi sulla finanza pubblica o sulla scuola), che raggruppano i soggetti interessati che interagiscono per il raggiungimento di obiettivi comuni, attraverso la condivisione delle esigenze e delle modalità operative, la messa in comune delle differenti competenze, la pianificazione e la realizzazione di progetti ICT.

Rimanere fuori da questi circuiti aumenta inevitabilmente i costi, non sfruttando

soluzioni già esistenti, non accedendo a progetti finanziati in tutto o in parte da fondi europei, nazionali o regionali e non permettendo il governo consapevole delle scelte di acquisto e di sviluppo delle tecnologie all'interno della propria organizzazione.

È importante quindi che il servizio ICT associato e il relativo modello organizzativo rientrino in tale piano di sussidiarietà con l'amministrazione regionale e/o con gli altri enti territoriali a diversi livelli di governance

### 4.3 Modelli organizzativi di riferimento

La fase di progettazione del modello organizzativo, come abbiamo visto, deve tener conto di una serie di **elementi e vincoli di contesto**, ovvero:

- del livello di conoscenza delle tematiche legate al mondo delle tecnologie e del digitale tra gli amministratori e tra i dipendenti dei comuni coinvolti;
- delle risorse professionali disponibili o acquisibili;
- delle risorse economiche disponibili;
- del sistema dei fornitori insediato o operante territorialmente;
- della percezione di competenza digitale della comunità locale intesa come insieme dei cittadini, delle loro espressioni collettive, del sistema delle imprese e degli altri componenti il sistema pubblico locale.

Quest'insieme di fattori aiuta ad **orientare la scelta organizzativa** onde evitare approcci di grado superiore o inferiore alle possibilità d'innovazione esistenti.

In primis, a incidere sono **le competenze digitali**, il percorso professionale e l'approccio dei vertici politici e tecnici che oltre a delineare l'indirizzo, nella fase di avvio, si occupano di individuare le figure amministrative e tecniche da coinvolgere come referenti nel percorso di transizione al digitale.

Importante riferimento, se presente, per la visione complessiva dell'organizzazione è la **figura del Segretario Generale**. Al Segretario Generale (o in alternativa direttamente ai vertici politici e tecnici) può essere associata la figura di un apicale, Responsabile per la Transizione Digitale, che non sia necessariamente un tecnologo e che assuma un ruolo cardine nella gestione del cambiamento dal punto di vista organizzativo, con capacità gestionali e di coordinamento fra il sistema di back-end da strutturare in Unione e i front-end nei singoli comuni associati.

In una fase iniziale il soggetto individuato può essere affiancato da un consulente esperto esterno all'ente. Nel caso in cui negli enti non ci sia una risorsa da destinare a questo ruolo e l'Unione non abbia capacità di assunzione è possibile fare una convenzione con un ente più strutturato che almeno in una prima fase possa svolgere questa funzione per i comuni associati.

## La funzione di transizione al digitale e i suoi modelli organizzativi in Unione

La funzione di transizione al digitale è consigliabile sia svolta in forma associata per tutti i Comuni soci. Il Responsabile, ove possibile supportato dall'Ufficio associato, si occupa di coordinare operativamente la trasformazione dei servizi ai cittadini e alle imprese da analogici - cartacei e fisici - a digitali. La **creazione di una struttura a supporto** di questa figura, di carattere strategico e di controllo (con adeguati indicatori di performance e monitoraggio), completa questo quadro di governo del digitale dove l'Unione si sostituisce in toto al concetto di "service esterno" ma internalizza capacità tecnica e gestionale.

I **modelli organizzativi della gestione associata della funzione ICT** che abbiamo osservato essere in uso nelle Unioni sono principalmente tre, con caratteristiche incrementalmente a seconda delle dimensioni degli enti e delle risorse disponibili e messe in campo dai comuni soci. Nella tabella che segue si riporta la descrizione dei tre modelli.

Tabella 2 Ipotesi di modelli organizzativi nell'associazione della funzione ICT in Unione

MODELLO	CARATTERISTICHE E FUNZIONI ATTRIBUITE
<b>RTD consulente esperto</b>	L'RTD opera come consulente esperto dei processi d'innovazione, in diretto collegamento con il Presidente dell'Unione e in supporto progettuale e consulenziale agli altri responsabili di servizio dell'Unione e dei Comuni. Il Responsabile per la Transizione al Digitale coordina gli acquisti e le forniture di tecnologia.
<b>Unità di progetto della transizione digitale</b>	L'RTD opera come responsabile di una struttura di progetto composta dal personale alle proprie dipendenze e da soggetti provenienti dalle differenti strutture operative verticali con delega dei loro responsabili. La struttura di progetto sviluppa le attività di consulenza e si occupa anche di mettere a punto progetti di innovazione settoriali o generali riguardanti l'intero ente (Unione/Comune). L'Unità di progetto si occupa di consultare i soggetti esterni interessati ai cambiamenti.
<b>Ufficio per la transizione al digitale</b>	L'RTD opera come responsabile di una struttura stabile composta dal personale alle proprie dipendenze, che svolge tutte le funzioni dei modelli precedenti, ma con responsabilità diretta di coordinamento dei percorsi d'innovazione e di risultato. Le competenze gestionali dei percorsi di innovazione sono assegnate alla struttura. Il RDT è, nei fatti, sovraordinato ai suoi colleghi per i percorsi d'innovazione.

Fonte: nostra elaborazione

È indispensabile, poi, per un governo consapevole delle scelte, che si preveda a livello organizzativo la **centralizzazione degli investimenti dedicati al digitale** e che si definisca, rispondendo al ruolo svolto dall'Unione e dai singoli Comuni, il **modello di gestione dei servizi organizzando di conseguenza le attività di back end e front end**. Il sistema di front-end, che rimane il primo punto di contatto e l'interfaccia con il cittadino, e il sistema di back-end sono da rendere interoperabili.

### La gestione e il coordinamento dei servizi digitali sul territorio

I modelli organizzativi più efficaci nella gestione e nel coordinamento dei servizi digitali sul territorio sono, come si è visto, diversificati rispetto al ruolo che l'Unione svolge: di supporto ai Comuni o di erogazione diretta del servizio.

Soprattutto in presenza di un contesto territoriale e organizzativo meno favorevole, una distanza territoriale considerevole tra gli enti e nel caso di aree interne o montane poco raggiungibili, si deve prevedere una graduale **centralizzazione a livello di Unione dell'attività di back end** e la **creazione di strutture organizzative di front end a livello comunale**.

Il **back end può essere accentrato** individuando un luogo fisico dove spostare il personale che si occupi delle attività o **distribuito**, sfruttando le nuove tecnologie e modalità di lavoro, individuando le figure che dislocate sul territorio senza necessità di spostamento dalla propria sede di lavoro svolgano per l'Unione e per i Comuni l'attività di informazione, affiancamento e erogazione del servizio. La **centralizzazione della gestione del back-end** consente la ridefinizione, semplificazione e uniformazione delle procedure, l'ottimizzazione delle risorse centralizzando le conoscenze e la capacità di presidio e di sviluppo, mentre la **strutturazione di front end a livello comunale** che preveda una rete di sportelli fisici o virtuali (Palestre digitali/Sportelli Polifunzionali/URP) consente di andare "incontro" alle esigenze di cittadini, professionisti e imprese del territorio.

Le strutture di **front-end** oltre a mantenere il servizio "vicino" al cittadino facendo leva sulla **capacità di ascolto** sviluppata soprattutto nelle piccole realtà, si dovranno occupare di **raccogliere bisogni e criticità supportando l'Unione nell'individuare le priorità e le contromisure** da attuare per lo sviluppo dei servizi digitali. Queste strutture svolgono prima di tutto un **ruolo di facilitatori** nell'avvicinamento al digitale soprattutto di alcune fasce considerate più "fragili".

Le soluzioni organizzative e funzionali possono essere diverse. La **strutturazione della rete degli sportelli si differenzia** sia in base alla **complessità organizzativa**, sia in base alle **funzioni attribuite**. Le **funzioni** che, come abbiamo visto, gli enti possono decidere di attribuire agli sportelli, anche in modo incrementale, sono: acculturazione digitale, accoglienza e orientamento dell'utenza, informazione sui servizi erogati, accompagnamento e assistenza, erogazione di servizi.

Nella tabella che segue si riportano **tre tipologie di front-end**. Sportelli **territoriali** che siano palestre digitali luoghi di acculturazione digitale, dove le amministrazioni possono organizzare anche attività formative e informative per la cittadinanza o sportelli che siano **informativi** o **polifunzionali** che integrino alle funzioni di acculturazione al digitale, accoglienza, informazione e accompagnamento anche l'erogazione dei servizi.

Tabella 3 Ipotesi di soluzione di front-end

TIPOLOGIA	FUNZIONE	OBIETTIVO ESTERNO
<b>Palestre digitali</b>	Acculturazione digitale	Offrire attività formative e informative sui servizi digitali per la cittadinanza distribuite sul territorio (presso la sede di biblioteche comunali, spazi pubblici dismessi e riqualificati, scuole primarie, ecc.)
<b>Sportelli informativi</b>	Accoglienza e informazione	Offrire informazioni generali sui servizi digitali, sulla struttura, gli uffici, gli orari, sui procedimenti e i servizi, sulla modulistica.
	Accompagnamento	Offrire informazioni specifiche sui servizi erogati e sullo stato del procedimento, affiancamento nella compilazione dei moduli digitali.
<b>Sportelli polifunzionali</b>	Erogatore di servizi	Offrire servizi su pratiche semplici e in fase di avvio di istruttoria dei procedimenti che riguardano i diversi uffici dell'Unione e dei Comuni. In questa logica lo sportello polifunzionale incrementalmente può diventare unico punto di accesso (URP) dell'Unione. Uno sportello di questo tipo ad esempio permette di: <ul style="list-style-type: none"> <li>● Fornire supporto nella compilazione dei moduli per accesso ai servizi</li> <li>● Rilascio carte d'identità</li> <li>● Richieste di contributi</li> <li>● Richieste di pratiche tributarie</li> </ul>

Fonte: nostra elaborazione

Quando gli sportelli non si limitano a fornire informazioni, accoglienza e accompagnamento ma svolgono anche altre funzioni (avvio dei procedimenti, rilascio di carte d'identità, presentazioni di domande...) è necessaria una **divisione di lavoro e di competenze e una interoperabilità tra il front end e il back end**.

Il **front end** è il luogo fisico o virtuale di accesso al Comune e può essere organizzato in collaborazione tra più uffici permettendo un'ottimizzazione delle risorse di personale, mentre il **back end** è il luogo dove confluiscono tutti i flussi informativi, dove vengono "lavorati", aggiornati i dati presenti sui diversi canali di accesso e predisposta la modulistica per l'erogazione dei servizi.

A livello organizzativo, gli sportelli vanno progettati secondo un'idea chiara delle esigenze dei cittadini, con l'obiettivo di evitare spostamenti agli utenti, prefigurando **sportelli decentrati** dislocati sul territorio e **virtuali** con l'obiettivo di aumentare la possibilità di accesso e di fruibilità dei servizi. Quando lo sportello integra l'offerta di servizi con le funzionalità web: l'utenza può richiedere on line,

attraverso un indirizzo di posta elettronica certificata o con accesso attraverso SPID, il rilascio di certificati o di provvedimenti o ancora verificare direttamente lo stato del procedimento e delle erogazioni dei contributi. I tempi di risposta risultano più brevi rispetto a quelli necessari per gli stessi adempimenti tramite l'accesso agli uffici. Nel caso in cui è previsto un incrementale passaggio al virtuale è però indispensabile, lo ricordiamo, un'azione di accompagnamento al digitale soprattutto di alcune fasce considerate più "fragili".

Nell'approcciare il cambiamento è evidente, come emerge anche dai casi analizzati, la necessità di una **capacità di management** sin dalle fasi iniziali e successivamente di un **sistema di monitoraggio e valutazione** che consentano di **rilevare e verificare l'impatto** (anche sociale) di **scelte tecnologiche e organizzative**. Quest'ultimo aspetto è inoltre rilevante se coniuga gli obiettivi dell'ente in materia digitale (in coerenza con le strategie regionali e nazionali) con le linee politiche e le relative scelte di policy della Giunta dell'Unione. In un processo di questo tipo si configura un'ulteriore opportunità: una sinergia fra chi attua la trasformazione digitale e ne monitora l'avanzamento e l'erogazione dei fondi dedicati, siano essi regionali o nazionali, qualora questi fossero collegati agli indicatori raggiunti e misurati.

## 5. Prospettive di scenario

---

Come abbiamo già scritto con il presente Vademecum si intende rispondere all'esigenza e alla necessità di una forte **evoluzione del modello di Ente locale**, che renda attive una serie di caratteristiche abilitanti soprattutto a livello di piccoli comuni che fino ad oggi hanno fatto fatica a trovare concreta attuazione. La digitalizzazione offre la possibilità di migliorare la gestione dei servizi pubblici locali e di intervenire sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi e dei processi operativi. Offre l'opportunità di ridurre attività ridondanti che richiedano la duplicazione dell'inserimento di dati e il conseguente rischio di errore e di ridefinire il proprio fabbisogno di personale automatizzando attività routinarie e a basso valore aggiunto

riorganizzando il personale su attività a più alto valore aggiunto. Questo configura due scenari per le amministrazioni che affrontano una gestione associata ICT, presupponendo come attivo l'ente che già ha affrontato e completato tale percorso.

La rappresentazione possibile di gran parte degli elementi che costituiscono il sistema economico-produttivo e di quelli che determinano le dinamiche occupazionali potrà aiutare gli amministratori a definire politiche mirate di intervento, soprattutto se, attraverso l'associazionismo, essi riusciranno a raggiungere una **dimensione territoriale sufficiente al governo di quelle dinamiche**. La conoscenza dei dati di contesto socio-economico-ambientale di un territorio può



permettere di capire le esigenze degli attori coinvolti (Aziende, Università, etc.) e promuovere azioni che attraggono per esempio nuovi insediamenti produttivi, che forniscono una serie di servizi a supporto della rete di imprese già insediate o ancora che promuovano la diffusione di imprese con una maggiore sostenibilità ambientale.

La digitalizzazione permetterà, inoltre, di **incrementare le possibilità di contatto,**

**interazione e monitoraggio delle situazioni critiche e quindi di attivare approcci pro-attivi del servizio,** ad esempio inviando direttamente a casa, nella propria casella di posta elettronica certificata o mediante un'applicazione (es. AppIO) i moduli precompilati dei servizi fruiti e un ventaglio di servizi potenzialmente interessanti per quello specifico utente.

## 6. Conclusioni

---

Nel percorso ipotizzato dal presente Vademecum - anche alla luce delle esperienze sul campo - le **potenziali difficoltà riscontrate** nel processo di transizione al digitale di piccole amministrazioni locali sono quelle tipiche dell'innovazione delle strutture pubbliche di erogazione di servizi o di esercizio delle funzioni amministrative, in questo caso aggravate dalla consapevolezza (non riconosciuta, ma pur presente) che il percorso di transizione digitale prefigurato mette in discussione ruoli consolidati, centri di "potere" riconosciuti, sistema delle relazioni costruito in lunghi anni, dotazioni di risorse umane, strumentali ed economico-finanziarie. Oltretutto esso sollecita l'esercizio proattivo di analisi make-or-buy e di riflessioni serie sugli assetti dei servizi e sulle priorità ad essi sottesi.

Nell'avviare una fase di lavoro che porti all'associazione della funzione ICT è innegabile che il successo del percorso ipotizzato sia direttamente connesso al livello di *sponsorship*

politica del progetto: più elevata essa sarà, maggiori saranno le possibilità di riuscita.

Dalle analisi sul campo emerge spesso che nel dare seguito a questo approccio da parte delle amministrazioni locali, orientato anche alla costituzione di un **unico Ufficio per la Transizione al Digitale**, è necessario un simultaneo rafforzamento delle competenze e un fattivo coinvolgimento degli amministratori locali, sindaci e assessori ma anche consiglieri con specifiche deleghe all'innovazione, ICT o sistemi informativi, purché coordinati in sinergia con gli interventi tecnici e organizzativi da mettere in campo. Questa trasformazione non può prescindere infatti da un doppio coordinamento, politico e tecnico, in grado di presidiare in maniera trasversale le regole digitali dei flussi, sia nell'approccio orizzontale che verticale ai servizi pubblici e alle relative policies.

Va rilevato che nel **processo di digitalizzazione dei servizi pubblici** sono due i punti di attenzione che ancora sono, in molti casi, trascurati: la sicurezza e il patrimonio informativo pubblico. Sino a questo momento e con le scadenze previste dal Fondo Innovazione per il 2021, prettamente orientate allo switch-off di SPID, PagoPA e l'adesione alla AppIO, le amministrazioni hanno concentrato le proprie energie ed investimenti su questi e meno su altri fattori abilitanti un servizio pubblico digitale, da conseguire in seguito.

Da un lato, l'enorme quantità di dati che quotidianamente ogni amministrazione raccoglie, analizza e registra in banche dati ancora non strutturate, che necessitano invece di una strutturazione per essere fattore abilitante di un processo digitale completo, privo di errori, realmente interoperabile. Il dialogo a livello di dati e sistemi è oggi il primo limite che si rileva anche tra i fattori che invece potrebbero abilitare un modello associativo, ovvero un patrimonio informativo pubblico che dal livello comunale si eleva a quello intercomunale, traguardando obiettivi regionali (in particolare dove sono attive consolidate politiche sui dati) e nazionali, che già traguardano a loro volta quelli europei di una *governance* dei dati transnazionale.

Dall'altro lato, si pone il tema della sicurezza informatica, a tutela e protezione dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture, e che necessita

di un maggior presidio di tipo tecnologico (risk assessment, valutazione del rischio, ecc) ma soprattutto di competenze, vero motivo di rafforzamento in ottica associativa.

Come è ormai noto, l'uso dei dati e l'attenzione alla sicurezza sono i principali fattori abilitanti per migliorare la gestione dei servizi pubblici e intervenire anche nella direzione della semplificazione. Nei contesti pubblici di piccole dimensioni e in situazioni di gestione associata come le Unioni di Comuni, che scontano un numero sempre più ridotto di risorse umane, la digitalizzazione dei processi, sia interni sia lato utente, risulta ancora più rilevante se integrata e orizzontale rispetto alla macchina amministrativa, con una incidenza sulla spesa ICT dei singoli enti, grazie ad interventi di maggiore interoperabilità di dati e software.

Governare un processo di digitalizzazione e successivamente gestirlo nelle sue diverse componenti tecniche e professionali, richiede quindi la necessità di acquisire e/o costruire progressivamente una competenza specifica e la possibilità di aggiornarla continuamente. Formare all'interno del proprio personale tale competenza o reperirla all'esterno è comunque un onere per gli enti locali. Per tale motivo, visti i costi di investimento e le scale di intervento che giustificano tali costi si possono sostenere/raggiungere solo a livello di Unione.

## 7. Riferimenti normativi

- Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), Decreto lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 - G.U. 12/01/2018
- Decreto Semplificazioni, Decreto Legge n. 76/2020 convertito in Legge n. 120/2020
- Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108

## 8. Sitografia

- Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022  
<https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2020-2022/index.html>
- Sito Designers Italia:  
[www.designers.italia.it](http://www.designers.italia.it)
- Sito Developers Italia  
[www.developers.italia.it](http://www.developers.italia.it)