



**AGID** | Agenzia per  
l'Italia Digitale

# VADEMECUM

sulla nomina del Responsabile per la  
Transizione al Digitale e sulla costituzione  
dell'Ufficio Transizione Digitale in forma  
associata



## Prefazione

*La trasformazione digitale del Paese richiede il contributo ed il coinvolgimento di ogni amministrazione, centrale e locale: per questo, il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) ha introdotto la figura del Responsabile per la transizione digitale (RTD), preposta alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi semplici, accessibili e di qualità.*

*È quindi con grande piacere che presento il "Vademecum sulla nomina del Responsabile per la transizione digitale e sulla costituzione dell'Ufficio transizione digitale in forma associata", pensato specificamente per le amministrazioni territoriali e redatto nell'ambito del Laboratorio "Nomina del Responsabile per la transizione digitale in forma associata", coordinato da AgID e composto da amministrazioni ed enti centrali e locali, a cui hanno collaborato ANCI e Dipartimento Affari Regionali e Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, con i loro contributi, hanno ulteriormente arricchito il Vademecum.*

*Le amministrazioni locali e di dimensioni minori spesso si trovano di fronte a sfide impegnative nell'affrontare la transizione digitale, a volte con risorse finanziarie e competenze tecniche interne ridotte. Ma è proprio in contesti come questi che emerge con forza la necessità di adottare soluzioni organizzative innovative, per migliorare l'efficienza operativa e garantire un servizio pubblico di qualità. In queste realtà il ruolo del Responsabile Transizione Digitale è particolarmente cruciale per innescare percorsi virtuosi.*

*Il Vademecum vuole costituire un utile e pratico strumento per le amministrazioni, diverse da quelle centrali, che intendano intraprendere il percorso di individuazione del RTD e di costituzione del suo Ufficio in forma associata, e per gli enti di livello sovraordinato che vogliano promuovere processi associativi nel territorio di competenza; per questo il documento propone esempi, percorsi e modelli di nomina in forma associata.*

*Con questo lavoro, AgID intende confermare il proprio ruolo di affiancamento alle amministrazioni nel complesso percorso della trasformazione digitale, valorizzando l'ascolto e il coinvolgimento degli enti per la raccolta dei fabbisogni e delle pratiche adottate, ai fini dell'individuazione di soluzioni replicabili. L'Agenzia è inoltre convinta che il Vademecum contribuisca a favorire l'individuazione dei RTD e la costituzione dell'Ufficio per la Transizione al Digitale in tutte le amministrazioni.*

*Ringraziando tutti coloro che hanno partecipato alla creazione del Vademecum, sono convinto che questo strumento sia una risorsa preziosa per le vostre amministrazioni, nel percorso verso una trasformazione digitale sostenibile e di successo.*

*Buona lettura!*

*Mario Nobile  
Direttore Generale AgID*

## Premessa

Il presente Vademecum è stato redatto nell'ambito del Laboratorio "Nomina del Responsabile per la transizione digitale in forma associata" coordinato dall'Agenzia per l'Italia Digitale e composto da amministrazioni ed enti centrali e locali.

Hanno preso parte alla redazione del testo:

- per l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID): Gualtiero Asunis, Caterina Flick, Enrica Massella Ducci Teri, Ugo Bonelli, Nicola de Chiara, Davide Guido, Raffaele Montanaro, Maura Montironi, Daniela Pascale, Patrizia Tortorici, Maria Antonietta Ventriglia, Caterina Vignato;
- per il Dipartimento Affari Regionali e Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DARA-PCM): Laura Aglio, Claudia Avolio, Manuela Maino, Claudio Russo, Giovanni Xilo;
- per l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI): Moira Benelli, Mauro Savini;
- per L'Unione delle Province Italiane (UPI): Gaetano Palombelli.

Partecipano ai lavori del Laboratorio e hanno contribuito al presente Vademecum:

Laura Berionni (Unione Montana dell'Esino Frasassi), Massimo Caprini (Unione Terre D'Acqua), Fabio Calderara (Comune di Spino D'Adda), Andrea Carboni e Francesca Basilone (Conservatorio di Cagliari), Daniele Cristoforetti e Daniele De Simone (Unione Terre d'Argine), Raffaele Davolio (Unione Bassa Reggiana), Michela Faleschini e Luca Morocutti (Comunità di Montagna della Carnia), Alessandro Francioni e Valentina Moriani (Unione dei Comuni Valle del Savio), Josef Hofer e Eva Thaler (Provincia Autonoma di Bolzano), Stefania Lombardo e Giovanni Sordi (Ente Terre Regionali Toscane), Enrico Oriti Niosi (Comune di Brolo e Unione dei Comuni Terra dei Lancia), Cristian Manfredini (Unione Tresinaro Secchia), Elisabetta Manzini e Giulia Macchi (Unione Terre di Castelli), Marco Mondini (Unione dei Comuni della Bassa Romagna), Fabio Nicita e Guido Massimo Aliperta (Città Metropolitana di Reggio Calabria), Giuseppe Quartuccio e Filippo Moscato (Comune di Reggio Calabria), Simonetta Radi e Alessio Bacci (Unione Valdera), Enrico Vegetti (Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia), Federica Zangirolami e Fulvia Zago (Regione Piemonte).

Si rivolge un ringraziamento particolare a:

Antonella Galdi (Vice-Segretario Generale dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani - ANCI) e Giovanni Vetrutto (Coordinatore Ufficio I - Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali del Dipartimento Affari Regionali e Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri - DARA-PCM).

Giugno 2024

## Indice

Premessa.....	3
Indice.....	4
Indice delle figure .....	5
1. Introduzione .....	6
1.1 Il Vademecum nello scenario del Piano triennale per l'informatica nella PA .....	6
1.2 Il Laboratorio: organizzazione, attori coinvolti, output.....	9
1.3 Il Vademecum: obiettivi, contenuti e metodologia di redazione condivisa .....	11
2. Quadro normativo e modelli di cooperazione per la figura del RTD e dell'UTD in forma associata .....	12
2.1 L'evoluzione della figura del RTD .....	12
2.2 Soggetto interno/associato .....	16
2.3 Modelli di cooperazione per il RTD e l'UTD associato.....	18
2.4 Attività dell'UTD associato.....	20
3. Il contesto di riferimento: stato dell'arte e fabbisogni delle Amministrazioni.....	22
3.1 Stato dell'arte delle nomine degli RTD nelle PA e focus sulle nomine di RTD effettuate tramite l'opzione della forma associata .....	22
3.2 Fabbisogni per la nomina del RTD attraverso l'opzione della nomina in forma associata.....	30
3.3 Focus su fabbisogni/esigenze dei Comuni differenziati in base al loro dimensionamento.....	33
3.4 Focus sui fabbisogni/esigenze delle diverse tipologie di Unione di Comuni e del rapporto con la gestione associata.....	34
4. Percorso per l'individuazione dell'Ufficio per la transizione digitale e la nomina del suo Responsabile in forma associata tramite convenzione.....	35
4.1 Fase 1 - Analisi dei fattori positivi e negativi interni/esterni all'organizzazione .....	36
4.2 Fase 2 - Promozione dell'iniziativa di associazione .....	40
4.3 Fase 3 - Elaborazione partecipata e condivisa del modello di UTD associato e nomina RTD.....	41
5. Percorsi per l'individuazione dell'Ufficio per la transizione digitale (UTD) in forma associata e la nomina del suo Responsabile in forma associata tramite Unione di Comuni .....	42
5.1. Introduzione .....	42
5.2 Fattori abilitanti .....	43
5.3 Processo di costituzione dell'UTD associato.....	43
5.4 Il rapporto fra funzione ICT e UTD .....	44
5.5. Configurazioni organizzative e gestionali dell'UTD associato.....	45
6. Il ruolo e le attività del Difensore civico per il digitale rispetto alla figura del RTD.....	48
6.1 Il Difensore civico per il digitale: istituzione e relazione con la figura del RTD .....	48
6.2 L'attività del Difensore civico per il digitale in relazione alle violazioni per mancata nomina del RTD .....	49
7. Allegato: Quadro di sintesi delle Unioni di Comuni .....	50
8. Allegato: Format di convenzione tra enti per la nomina del RTD e dell'UTD in forma associata.....	55

## Indice delle figure

Figura 1 - Quadro sinottico delle tematiche e attività dell'UTD associato .....	21
Figura 2 - Percentuale di Comuni con RTD.....	23
Figura 3 - Dettaglio delle mancate nomine RTD (suddivise per tipologia di ente) .....	24
Figura 4 - Numero di Comuni senza RTD .....	24
Figura 5 - Percentuale di popolazione senza RTD.....	25
Figura 6 - Andamento annuale delle nomine degli RTD .....	26
Figura 7 - Percentuale di Comuni con front-office digitalizzato.....	27
Figura 8 - Percentuale di Comuni con meno di 5000 abitanti con front-office digitalizzato .....	27
Figura 9 - Percentuale di Comuni con meno di 5000 abitanti con back-office digitalizzato .....	27
Figura 10 - Percentuale di Comuni con back-office digitalizzato.....	28
Figura 11 - Percentuale di Unioni con ICT associato sul totale delle Unioni dell'area.....	28
Figura 12 - Percentuale di Unioni con ICT associato sul totale delle Unioni della stessa classe dimensionale .....	28
Figura 13 - Percentuale di Unioni con RTD associato sul totale delle Unioni dell'area .....	29
Figura 14 - Percentuale di Unioni con RTD associato sul totale delle Unioni della stessa classe dimensionale .....	29
Figura 15 - Percentuale di Unioni con ICT e RTD associati sul totale delle Unioni dell'area.....	29
Figura 16 - Percentuale di Unioni con ICT e RTD associati sul totale delle Unioni della stessa classe dimensionale .....	30
Figura 17 - Principali fabbisogni formativi del RTD.....	32
Figura 18 - Fasi del percorso decisionale per l'individuazione del RTD in forma associata .....	36
Figura 19 - Distribuzione delle Unioni (per area geografica) .....	50
Figura 20 - Densità di Unioni nei contesti regionali rispetto al numero di Comuni presenti in Regione .....	50
Figura 21 - Numero medio di comuni appartenenti alle Unioni (per area geografica) .....	51
Figura 22 - Popolazione media delle Unioni (per area geografica) .....	51
Figura 23 - Distribuzione delle Unioni di Comuni rispetto al numero di funzioni e servizi associati.....	52
Figura 24 - Numero medio di funzioni associate delle Unioni (per area geografica) .....	52
Figura 25 - Numero medio di funzioni associate delle Unioni (per dimensione) .....	53
Figura 26 - Età media delle Unioni (in arancione) e numero medio di Comuni appartenenti, per classe dimensionale dell'Unione (in blu).....	53
Figura 27 - Dettaglio regionale delle Unioni con meno di 5.000 abitanti .....	54

# 1. Introduzione

## 1.1 Il Vademecum nello scenario del Piano triennale per l'informatica nella PA

Le attività di confronto con le amministrazioni promosse dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) hanno delineato un percorso di collaborazione mirato a valorizzare esperienze delle pubbliche amministrazioni e condividere conoscenze sui processi di associazionismo in atto.

In particolare, questo documento è stato elaborato nell'ambito del Laboratorio per la nomina associata del Responsabile per la transizione digitale (RTD) previsto nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2022-2024, nell'ambito della Linea di Azione n. 57 "Avvio di un Laboratorio sui modelli organizzativi/operativi degli Uffici transizione digitale e sulla nomina di RTD in forma associata", legata all'obiettivo 8.1 - Migliorare i processi di trasformazione digitale della PA Nomina e consolidamento del ruolo del Responsabile della transizione al digitale; a questa Linea di azione si collega la n. 59, dedicata alla "Diffusione dei risultati del Laboratorio sui modelli organizzativi/operativi degli Uffici transizione digitale e sulla nomina di RTD in forma associata".

Inoltre, il Vademecum è stato individuato come Target del Piano Triennale 2024-2026 per il raggiungimento del risultato atteso (RA1.1.2) "Individuazione e diffusione di modelli organizzativi/operativi degli Uffici transizione digitale, anche in forma associata".

A partire dal fondamentale ruolo strategico della figura del RTD nelle PA e dal connesso obbligo di nomina, sancito dall'art.17 del Codice dell'Amministrazione Digitale, il Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione, fin dalla sua edizione 2019-2021, ha attribuito ulteriore centralità alla figura del Responsabile, individuando una serie di azioni finalizzate ad innescare un processo di mutua collaborazione tra RTD, attraverso la creazione di un modello di rete che possa stimolare il confronto, valorizzare le migliori esperienze e favorire la condivisione di conoscenze e di progettualità. In particolare, nell'edizione 2024-2026 nel capitolo 1 si afferma che "occorre istituire, ove non sia stato già fatto, l'Ufficio per la transizione al digitale, in forma singola o associata, con conseguente nomina del Responsabile per la transizione digitale (RTD) ... Per le PA diverse da quelle centrali è possibile ricorrere all'istituzione di UTD associati a livello di Unione di Comuni o attraverso lo strumento della convenzione tra amministrazioni, con eventuale coinvolgimento di Province, Regioni, Province autonome e loro società in house".

Inoltre, il Piano triennale per l'informatica nella PA 2024-2026 ha introdotto due nuovi principi guida: il principio della sostenibilità digitale, in base al quale le pubbliche amministrazioni devono considerare l'intero ciclo di vita dei propri servizi e la relativa sostenibilità economica, territoriale, ambientale e sociale, anche ricorrendo a forme di aggregazione; il principio di sussidiarietà, proporzionalità e appropriatezza della digitalizzazione, per cui lo Stato deve intraprendere iniziative di digitalizzazione solo se sono più efficaci di quelle a livello regionale e locale, e in base alle esigenze espresse dalle amministrazioni stesse, limitandosi negli altri casi a quanto necessario per il coordinamento informatico dei dati, e, al tempo stesso, le singole amministrazioni devono garantire l'appropriatezza delle iniziative di digitalizzazione portate avanti autonomamente, cioè in forma non condivisa con altri enti al livello territoriale ottimale rispetto alle esigenze preminenti dell'azione amministrativa e degli utenti dei servizi pubblici.

Le attività di governance della trasformazione digitale rappresentano azioni fondamentali della figura del RTD, soprattutto con riferimento al ruolo di raccordo e interfaccia con altre amministrazioni ed enti di livello locale e nazionale.

Le linee d'azione previste nelle varie edizioni del Piano triennale con gli obiettivi di rafforzare le competenze digitali, di migliorare i processi digitali della PA e di consolidare il ruolo degli RTD hanno portato dal 2020 ad oggi alla realizzazione dei seguenti risultati:

1. indagine sui fabbisogni formativi del RTD e dell'Ufficio transizione digitale;

2. realizzazione di cicli di formazione per RTD sui temi della trasformazione digitale;
3. realizzazione di una piattaforma di *community* per RTD e personale dei relativi uffici (ReteDigitale.gov.it) e animazione della stessa;
4. attivazione e animazione di comunità digitali tematiche/territoriali all'interno della *community* degli RTD ReteDigitale.gov.it;
5. promozione e diffusione di modalità e modelli di consolidamento del ruolo dei RTD presso le PA attraverso l'avvio del Laboratorio "Nomina del Responsabile per la transizione digitale in forma associata", del Laboratorio "Aggiornamento del profilo di e-leadership" e del Laboratorio "Modelli organizzativi/operativi degli Uffici per la transizione al digitale".

In questo contesto, si è ritenuto strategico attivare e mettere a disposizione degli RTD specifici strumenti per favorire percorsi di condivisione e conoscenza delle migliori pratiche adottate dalle Amministrazioni, sia individualmente sia in forma aggregata; a tale scopo risponde la costituzione di differenti *community* tematiche e territoriali realizzate nell'ambito della piattaforma [ReTeDigitale.gov.it](https://www.retedigitale.gov.it). La *community* tematica dedicata al Laboratorio per la nomina dell'RTD in forma associata si pone proprio l'obiettivo di favorire la conoscenza e condivisione di buone pratiche già adottate e supportare l'attuazione dei processi di trasformazione digitale in linea con la strategia nazionale e con le previsioni del Piano triennale per l'informatica nella PA.

### **ReTeDigitale e le *Community***

La piattaforma ReTeDigitale (<https://www.retedigitale.gov.it>) è stata avviata nel 2020 come luogo virtuale della rete dei Responsabili per la transizione digitale con l'obiettivo di supportare i processi di trasformazione digitale nelle amministrazioni centrali, locali e negli Enti presenti nell'Indice dei domicili digitali della pubblica amministrazione e dei gestori di pubblici servizi (IPA).

La *home page* pubblica della piattaforma offre una vetrina di notizie e aggiornamenti di utilità per tutte le PA e cittadini.

All'interno della piattaforma sono disponibili appositi spazi di collaborazione e di lavoro condiviso (*community*) riservati agli utenti registrati.

Le *community*, che possono focalizzarsi su determinate tematiche o avere una caratterizzazione territoriale, hanno l'obiettivo di intensificare lo scambio e l'interazione fra i RTD e possono essere attivate anche su richiesta di amministrazioni o enti pubblici.

A giugno 2024 gli utenti della piattaforma risultano essere oltre 1.200, per la gran parte RTD e personale degli Uffici per la transizione digitale, più della metà appartenenti alle amministrazioni locali.

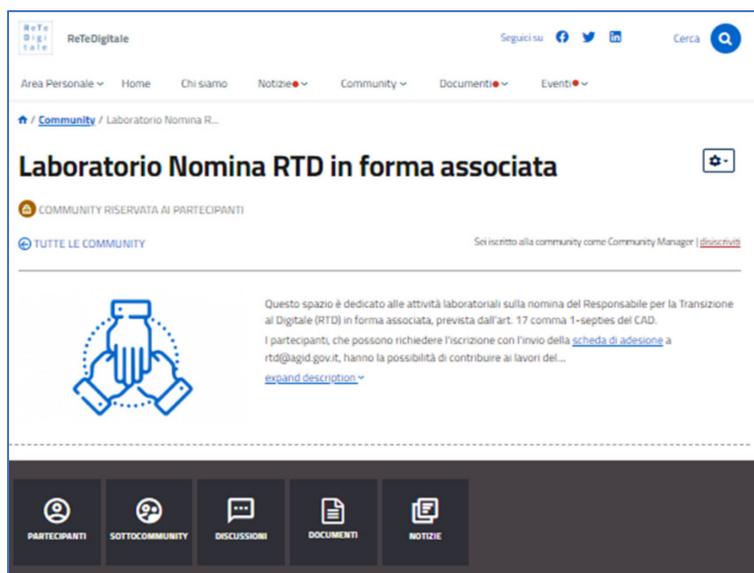
A ReTeDigitale è stata dedicata una casella di posta per le richieste e le comunicazioni con AgID ([retedigitale@agid.gov.it](mailto:retedigitale@agid.gov.it)).

### **Le *community* dedicate alle attività laboratoriali per gli RTD**

All'interno di [ReTeDigitale.gov.it](https://www.retedigitale.gov.it) sono disponibili le tre *community* dedicate ai laboratori per gli RTD:

- la *community* del Laboratorio RTD Aggiornamento profili e-leadership;
- la *community* del Laboratorio Modelli organizzativi/operativi dell'Ufficio per la Transizione al Digitale;
- la *community* del Laboratorio Nomina RTD in forma associata.

All'interno della *community* dedicata al "[Laboratorio Nomina RTD in forma associata](#)" sono disponibili, fra l'altro, una sezione "Documenti" per la condivisione tra i partecipanti al Laboratorio di documenti e materiali utili e un "Forum" di discussione per spunti e riflessioni sui contenuti del Vademecum.



I partecipanti alla *community* possono contribuire ai lavori del Laboratorio attraverso la pubblicazione di nuove discussioni, la partecipazione ad altre già esistenti e la condivisione di documentazione e proposte di idee e attività.

Il *Laboratorio per la nomina associata del Responsabile per la transizione digitale* (RTD) vuole rappresentare uno spazio di condivisione di esperienze e di fabbisogni delle amministrazioni che hanno affrontato o sono intenzionate ad affrontare il percorso di nomina del RTD e costituzione dell'UTD in forma associata.

Per approfondire le esigenze degli enti territoriali (Comuni, loro aggregazioni, Unioni di Comuni e Province), partecipano come *partner* al Laboratorio e come redattori del presente Vademecum l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), l'Unione delle Province d'Italia (UPI) e il Dipartimento Affari Regionali e Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DARA), che hanno realizzato un affondo su fabbisogni ed esperienze presso gli enti di loro competenza.

Inoltre, il DARA ha fornito ulteriori contributi che sono confluiti nel capitolo 2, in particolare nei paragrafi 2.3 Modelli di cooperazione per il RTD e Ufficio TD associato e 2.4 Attività dell'UTD associato, nel capitolo 5 che traccia possibili percorsi per l'individuazione dell'UTD in forma associata e nomina del suo responsabile tramite Unione di Comuni. In aggiunta, il DARA nel capitolo 7. Allegato presenta un approfondimento con elaborazione di dati sulle Unioni di Comuni, sulla gestione associata della funzione ICT e sull'Ufficio transizione digitale.

I contenuti del Vademecum sono stati inoltre condivisi con la Commissione per l'Innovazione tecnologica e la Digitalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

Il Vademecum, quindi, vuole fornire indicazioni e strumenti funzionali alle amministrazioni che intendono valutare l'opzione della nomina associata di RTD e UTD. Nello stesso momento, propone esempi e modelli che possono fornire spunti funzionali anche a soluzioni di nomina in forma associata di RTD e/o UTD già adottate.

Il presente documento si propone come strumento operativo per favorire la nomina del Responsabile per la transizione digitale e del relativo Ufficio nel quadro più ampio dell'associazionismo tra enti in materia di trasformazione digitale, illustrandone i vantaggi, i requisiti, nonché le modalità per costituire o aderire a un Ufficio in forma associata, o per rendere maggiormente integrate realtà collaborative già esistenti; in quest'ottica il Vademecum, ponendosi in linea con il più recente Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione può rappresentare un percorso che agevola la concreta attuazione del principio della sostenibilità digitale. Dopo aver introdotto i diversi modelli di collaborazione tra enti e il relativo contributo alla digitalizzazione, sono evidenziate le determinanti per una cooperazione di successo e per una gestione integrata della trasformazione digitale.

## 1.2 Il Laboratorio: organizzazione, attori coinvolti, output

L'avvio di un Laboratorio sui modelli organizzativi/operativi degli Uffici transizione digitale e sulla nomina di RTD in forma associata, previsto come Linea d'azione (n.57) dal Piano Triennale ICT nella PA 2022-2024, si è sviluppata su tre temi diversi, ma strettamente correlati tra loro, che hanno dato vita a tre distinti laboratori:

1. il primo riguarda la nomina del RTD e la costituzione dell'Ufficio transizione digitale in forma associata ed è il contesto dove si colloca il presente Vademecum;
2. un secondo Laboratorio "Aggiornamento del profilo e-leadership", avviato a maggio 2023, mira a fornire soluzioni e strumenti per migliorare la gestione e la governance della trasformazione digitale, sia dal lato degli interventi organizzativi, sia lato profili e competenze necessarie a guidare il cambiamento. Risultato finale è la redazione/elaborazione di un modello e-Leadership aggiornato, un modello organizzativo "efficace" ed efficiente per favorire la trasformazione digitale nelle amministrazioni, e offrire spunti e suggerimenti su quali possano essere i fattori organizzativi abilitanti per la redazione del Piano triennale per l'informatica;
3. un terzo Laboratorio, avviato a maggio 2024, dedicato invece ai Modelli organizzativi/operativi dell'Ufficio per la transizione digitale.

L'avvio del Laboratorio Nomina RTD in forma associata è stato annunciato a dicembre 2022 nella *home page* della piattaforma di *community* ReTeDigitale, che ha rappresentato, sin da subito, lo strumento di lancio dei laboratori e lo spazio in cui condividere e proporre buone pratiche ed esperienze.

Il Laboratorio è stato lanciato il 3 febbraio 2023 durante il *webinar* "Le iniziative AGID per il supporto al ruolo del Responsabile per la transizione digitale" (<http://eventipa.formez.it/node/394848>) organizzato da AgID in collaborazione con FormezPA.

È stata questa l'occasione di presentare ad un'ampia platea di pubbliche amministrazioni gli obiettivi dei Laboratori coordinati da AgID e di promuoverne l'operatività con l'ingaggio degli *stakeholder* istituzionali e delle PA e degli enti interessati a partecipare. Inoltre, l'incontro ha rappresentato l'avvio per una riflessione sul ruolo di RTD, sulle competenze necessarie per gestire la transizione digitale e sui conseguenti processi di riorganizzazione.

L'adesione al Laboratorio è stata espressa attraverso la compilazione di una scheda in cui le amministrazioni candidate hanno potuto scegliere il loro ruolo tra le seguenti opzioni:

1. portatore di esperienze e pratiche sulla nomina in forma associata del RTD;
2. portatore del fabbisogno relativo alla nomina del RTD in forma associata;
3. partner (che coadiuva i lavori del Laboratorio e promuove la sperimentazione e la diffusione dei modelli di nomina associata sul territorio);
4. ente pilota (che sperimenta gli strumenti prodotti dal Laboratorio).

Le PA hanno avuto la possibilità di opzionare differenti ruoli svolti nell'ambito del Laboratorio stesso.

Hanno aderito all'iniziativa come partner gli enti di seguito elencati:

- Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DARA - PCM);
- Unione delle Province d'Italia (UPI);
- ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia);
- Città metropolitana di Reggio Calabria;
- Comune di Brolo e Unione dei Comuni Terra Dei Lancia;
- Comune di Reggio Calabria;
- Comunità di Montagna della Carnia;
- Provincia Autonoma di Bolzano;
- Unione Terre d'Argine.

Partecipano come amministrazioni portatrici di esperienze e pratiche sulla nomina in forma associata del RTD:

- Unione Bassa Reggiana;
- Unione dei Comuni della Bassa Romagna;
- Unione Terre d'Acqua;
- Unione Terre d'Argine;
- Unione Tresinaro Secchia;
- Unione dei Comuni Valle del Savio;
- Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia;
- Unione Terre di Castelli;
- Unione Valdera;
- Comune di Spino d'Adda (capofila Convenzione tra Comuni);
- Comunità di Montagna della Carnia (capofila Convenzione tra enti).

Hanno aderito in qualità di amministrazioni portatrici di fabbisogno relativo alla nomina del RTD in forma associata:

- Comunità di montagna della Carnia;
- Ente Terre Regionali Toscane;
- Unione Terre d'Acqua;
- Unione Terre d'Argine;
- Unione Valdera;
- Unione dei Comuni Valle del Savio;
- Provincia Autonoma di Bolzano;
- Regione Piemonte.

Infine, si sono proposte come amministrazioni pilota per la sperimentazione degli strumenti del Laboratorio:

- Città Metropolitana di Reggio Calabria;
- Comune di Brolo e Unione dei Comuni Terra Dei Lancia;
- Comune di Reggio Calabria;
- Conservatorio di musica di Cagliari "G.P. da Palestrina";
- Ente Terre Regionali Toscane;
- Provincia Autonoma di Bolzano;
- Regione Piemonte;
- Unione Montana Esino Frasassi;
- Unione Terre d'Argine.

Contestualmente alla costituzione del Laboratorio per la nomina in forma associata del RTD, è stata creata una *community* tematica dedicata sulla piattaforma ReTeDigitale.gov.it come spazio di lavoro con l'obiettivo di raccogliere i differenti contributi offerti dai partecipanti (esperienze, strumenti sviluppati e processi implementati), offrire spazi per discussioni e approfondimenti e mettere a disposizione presentazioni e documenti su cui lavorare in condivisione.

Il presente Vademecum vuole rappresentare l'*output* principale, ma non esclusivo, del Laboratorio per la nomina del RTD in forma associata e intende fornire un supporto alle amministrazioni nel percorso di nomina della figura del RTD e della costituzione dell'Ufficio transizione digitale in forma associata individuando:

1. un possibile percorso da seguire per la nomina del RTD e del relativo Ufficio in forma associata e la costituzione dell'Ufficio per la transizione digitale tramite associazione tra enti;
2. un *format* di convenzione;
3. possibili percorsi per la nomina del RTD in forma associata nell'ambito di una Unione di Comuni esistente o da costituire, e per l'istituzione del relativo Ufficio transizione digitale, con focus sul suo funzionamento e sul rapporto con la gestione ICT associata.

Successivamente, si prevede infatti di sperimentare i percorsi di associazione proposti attraverso iniziative pilota, in modo da validarli o affinarli a fronte di casi concreti di associazione delle amministrazioni partecipanti alle attività laboratoriali. La sperimentazione di tali percorsi rappresenta un rilevante *output* del Laboratorio stesso.

Nell'evoluzione del Vademecum si potranno approfondire le esperienze avviate in diversi ambiti regionali relativamente alla costituzione di soggetti aggregatori provinciali per la gestione dei processi e degli acquisti legati alla transizione al digitale a partire da quanto emerso per la gestione dei servizi di innovazione negli enti locali nell'ambito del Progetto "Province & Comuni" gestito dall'Unione Province Italiane (UPI). Per informazioni ulteriori è possibile consultare la piattaforma collaborativa Pi.Co. all'indirizzo <https://www.pi-co.eu/>.

### 1.3 Il Vademecum: obiettivi, contenuti e metodologia di redazione condivisa

Gli obiettivi del Vademecum, che sono stati individuati e condivisi dai partecipanti al Laboratorio, consistono nei seguenti punti prioritari:

- inquadrare la fattispecie giuridica della nomina in forma associata del RTD e lo stato dell'arte del fenomeno;
- individuare possibili percorsi per procedere alla nomina del RTD e del relativo Ufficio in forma associata tramite convenzione tra enti;
- fornire un possibile modello di convenzione tra PA per la nomina del RTD e la costituzione dell'Ufficio per la transizione digitale in forma associata;
- approfondire percorsi di nomina del RTD e di costituzione dell'UTD in forma associata tramite Unione di Comuni;
- indicare eventuali punti di attenzione per le PA a partire dalle segnalazioni pervenute al Difensore Civico per il Digitale.

Il presente Vademecum è frutto del lavoro condiviso dei partecipanti al Laboratorio, coordinato da AgID, in particolare dal Servizio "Coordinamento Iniziative per le PA Locali", dall'Area "Iniziative Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", dall'Ufficio "Affari Legali" con il contributo del "Difensore Civico per il Digitale". Tutti gli enti hanno contribuito attivamente condividendo esperienze, fabbisogni e pratiche, raccolti anche tramite interviste dirette. Il presente Vademecum costituisce, quindi, il risultato del lavoro di un gruppo di rappresentanti di diverse tipologie di amministrazioni ed enti che, attraverso una varietà di punti di osservazione, hanno contribuito a fornire un quadro quanto più ampio possibile sul tema della nomina del RTD e della costituzione dell'UTD in forma associata.

Il presente Vademecum è costituito da differenti sezioni che analizzano:

1. Lo scenario di riferimento in cui si colloca il documento;
2. Il quadro di riferimento normativo in cui si colloca la figura del RTD e la sua nomina;
3. Lo stato dell'arte delle nomine degli RTD derivante da differenti fonti informative (studi, ricerche, Portale [IPA](#), ecc.) con *focus* sui fabbisogni delle Amministrazioni, sulle esigenze dei Comuni e delle Unioni di Comuni;
4. Proposta di possibile percorso per l'individuazione dell'UTD e della nomina del suo Responsabile in forma associata tramite associazione di PA;
5. Proposta di possibili percorsi per l'individuazione dell'UTD e della nomina del suo Responsabile in forma associata tramite Unioni di Comuni;
6. Specifici punti di attenzione evidenziati dal Difensore civico per il digitale;
7. Un quadro di sintesi sui dati riguardanti le Unioni di Comuni;
8. Una proposta di format di convenzione tra enti per la nomina del RTD e dell'UTD in forma associata.

## 2. Quadro normativo e modelli di cooperazione per la figura del RTD e dell'UTD in forma associata

### 2.1 L'evoluzione della figura del RTD

L'istituto del RTD, disciplinato dall'articolo 17 del vigente Decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82 (Codice dell'Amministrazione Digitale, di seguito CAD), è stato introdotto nell'ordinamento relativamente di recente; tuttavia, il concetto che ne costituisce il fondamento, ossia l'idea di identificare nell'ambito delle pubbliche amministrazioni un unico punto di riferimento per l'attuazione del percorso verso la digitalizzazione è risalente nel tempo, come evidenziato dalla [relazione approvata il 26 ottobre 2017 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni](#).

In tale documento, infatti, con riferimento alla figura del RTD, oltre a sottolineare come "la richiesta di individuare un unico centro di competenza all'interno delle amministrazioni centrali, fosse prevista sin dalla versione originale dell'articolo 17 in vigore nel 2005", si evidenzia come "già nel 1993, l'articolo 10 del decreto legislativo n. 39 imponesse alle pubbliche amministrazioni di individuare "un dirigente generale (...) quale responsabile per i sistemi informativi automatizzati" (pag. 101).

Constatato ciò, per ricostruire il quadro normativo di riferimento dell'istituto del RTD, appare utile partire dalla formulazione originaria dell'articolo 17 del CAD e ripercorrerne sinteticamente l'evoluzione.

Nella sua versione originaria, risalente al 2005, l'articolo in esame era rubricato "Strutture per l'organizzazione, l'innovazione e le tecnologie" e recitava: "Le pubbliche amministrazioni centrali garantiscono l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo. A tale fine le predette amministrazioni individuano un **centro di competenza** cui afferiscono i compiti relativi a: a) coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi, in modo da assicurare anche la coerenza con gli standard tecnici e organizzativi comuni; b) indirizzo e coordinamento dello sviluppo dei servizi, sia interni che esterni, forniti dai sistemi informativi dell'amministrazione ; c) indirizzo, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica; d) accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici e promozione dell'accessibilità anche in attuazione di quanto previsto dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4; e) analisi della coerenza tra l'organizzazione dell'amministrazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di migliorare la soddisfazione dell'utenza e la qualità dei servizi nonché di ridurre i tempi e i costi dell'azione amministrativa; f) cooperazione alla revisione della riorganizzazione dell'amministrazione ai fini di cui alla lettera e); g) indirizzo, coordinamento e monitoraggio della pianificazione prevista per lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi; h) progettazione e coordinamento delle iniziative rilevanti ai fini di una più efficace erogazione di servizi in rete a cittadini e imprese mediante gli strumenti della cooperazione applicativa tra pubbliche

amministrazioni, ivi inclusa la predisposizione e l'attuazione di accordi di servizio tra amministrazioni per la realizzazione e compartecipazione dei sistemi informativi cooperativi; i) promozione delle iniziative attinenti l'attuazione delle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie; j) pianificazione e coordinamento del processo di diffusione, all'interno dell'amministrazione, dei sistemi di posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale e mandato informatico, e delle norme in materia di sicurezza, accessibilità e fruibilità”.

Con riferimento alla norma appena esposta la relazione illustrativa al decreto legislativo chiarisce che essa “individua, limitatamente alle amministrazioni centrali, una serie di attribuzioni strumentali per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e per l’attuazione del presente codice, attribuzioni da affidarsi ad un unico centro di competenza [...] il quale coopera anche con gli uffici preposti all’organizzazione, al fine di coordinare lo sviluppo dei servizi resi tramite i sistemi informativi [...] analizzare la coerenza tra l’organizzazione e l’uso delle tecnologie informatiche per un miglior servizio all’utenza, anche eventualmente per la riorganizzazione degli uffici. In tale quadro l’ufficio preposto alle predette attribuzioni provvede altresì a progettare le modalità tecnologiche per erogare i servizi in rete agli utenti [...] e promuove l’attuazione delle direttive in materia adottate dal Ministro per l’innovazione e le tecnologie” (pag. 11 della relazione).

In occasione della prima modifica dell’articolo 17, nel 2006, il legislatore si è limitato ad integrare la formulazione originaria del CAD con la previsione secondo cui “Ciascun Ministero istituisce un unico centro di competenza, salva la facoltà delle Agenzie di istituire un proprio centro.” (comma 1-bis). Come indicato dalla rispettiva relazione illustrativa, attraverso tale previsione si è voluto “puntualizzare che il centro di competenza cui afferiscono i compiti espressamente disciplinati dall’articolo 17 è unico per ciascun ministero” (pag. 7).

Con l’intervento successivo, nel 2011, il legislatore è, invece, intervenuto su assetto organizzativo e attribuzioni. Infatti, fermo restando che “Le pubbliche amministrazioni centrali garantiscono l’attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e digitalizzazione dell’amministrazione definite dal Governo.”, si è stabilito che “a tale fine, le predette amministrazioni individuano un unico ufficio dirigenziale generale [...] responsabile del coordinamento funzionale.” Inoltre, si specifica che ad Agenzie e Forze armate è data “la facoltà di individuare propri uffici senza incrementare il numero complessivo di quelli già previsti nei rispettivi assetti organizzativi” (commi 1 e 1-bis).

Pertanto, da quel momento nelle amministrazioni centrali le strutture interne per la digitalizzazione devono essere declinate non più in forma di Centro di competenza bensì come un unico ufficio dirigenziale generale espressamente individuato.

Al riguardo, si richiamano direttamente le relative considerazioni contenute nella relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo recante “Modifiche al Codice dell’amministrazione Digitale ai sensi dell’articolo 33 della legge 18 giugno 2009 n.69: “Questo Ufficio sostituisce il Centro di competenza previsto dalla normativa previgente e il responsabile dei sistemi informativi automatizzati di cui all’articolo 10 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. Questo Ufficio oltre alle attività già svolte dal Centro di competenza previsto dalla normativa previgente coordinerà funzionalmente anche le attività di telecomunicazione, fonia e quanto relativo ai dati, ai sistemi e alle infrastrutture, anche in relazione al sistema pubblico di connettività SPC). L’ufficio individuato è unico [...]. Con le modifiche previste l’amministrazione avrà un solo, autorevole, punto di riferimento per tutta l’attività ICT” (pag.8). Inoltre, si è prevista quindi l’attribuzione di un’ulteriore attività da svolgere.

Peraltro, a seguito dell’entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124 (recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”) nel contesto della più ampia delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, si è intervenuti, con due decreti legislativi, sulla disciplina contenuta nel CAD al fine di promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale di cittadini e imprese. In questo quadro, sulla base del criterio direttivo secondo cui occorre “ridefinire le

competenze dell'ufficio dirigenziale di cui all'articolo 17, comma 1, del CAD, con la previsione della possibilità di collocazione alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice di un responsabile individuato nell'ambito dell'attuale dotazione organica di fatto del medesimo ufficio, dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, per la transizione alla modalità operativa digitale e dei conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità " (articolo 1, comma 1, lettera n) della legge n. 124/2015), si è provveduto a riformulare l'articolo 17 del CAD. Il suddetto criterio direttivo trova espressione nel decreto legislativo n. 179/2016.

È a seguito dell'entrata in vigore di quest'ultimo atto normativo che si introduce nel CAD la previsione in base alla quale l'obbligo di "attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo in coerenza con le regole tecniche di cui all'articolo 71", è posto in capo non più soltanto alle amministrazioni centrali, ma concerne, *tout court*, "le pubbliche amministrazioni".

Ne consegue l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina in esame a tutte le pubbliche amministrazioni, le quali affidano "a un unico ufficio dirigenziale generale [...] la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione".

Oltre a modificare l'ambito soggettivo di applicazione, il decreto legislativo n.179/2016 interviene anche su altri significativi aspetti. Si prevede non solo che il responsabile dell'ufficio cui affidare la transizione al digitale sia "dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali", ma anche che quest'ultimo "risponde, con riferimento ai compiti relativi alla transizione alla modalità digitale direttamente all'organo di vertice politico" (art.17, comma 1-ter del CAD versione del 2016).

Con riferimento alle pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato viene stabilito che "Nel rispetto della propria autonomia organizzativa, le pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato individuano l'ufficio per il digitale di cui ai commi 1 [...] tra quelli di livello dirigenziale oppure, ove ne siano privi, individuano un responsabile per il digitale tra le proprie posizioni apicali. In assenza del vertice politico, il responsabile dell'ufficio per il digitale di cui al comma 1 risponde direttamente a quello amministrativo dell'ente" (art.17, commi 1 e 1-sexies del CAD versione del 2016).

È in questa fase che inizia a delinarsi la figura del RTD. Successivamente, con il decreto legislativo n. 217 del 2017 (emanato anch'esso per dare attuazione alla già menzionata legge 7 agosto 2015, n. 124), si apportano ulteriori modifiche alle disposizioni del CAD e si interviene, tra l'altro, ancora sull'articolo 17. In particolare, se ne modifica la rubrica sostituendo quella che fin dall'origine lo aveva contraddistinto con una che al fine di dare immediatamente conto dell'esistenza nell'ambito delle amministrazioni di una figura che è destinata ad essere punto di riferimento unitario per la digitalizzazione, contiene la dicitura "Responsabile per la transizione digitale", che, appunto dal 2017, compare così anche formalmente nell'ordinamento.

Tra i compiti del RTD si prevede "anche quello di favorire l'integrazione e l'interoperabilità tra i sistemi dell'amministrazione e il punto di accesso telematica attivato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri". Si attribuisce, poi, al predetto soggetto l'ulteriore compito della pianificazione e del coordinamento degli acquisti di soluzioni e sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione" (così è indicato a pagina 8 della relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", al fine di garantirne la compatibilità con gli obiettivi di attuazione dell'agenda digitale e, in particolare, con quelli stabiliti nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Infine, il legislatore, considerando irrealistico che ogni singola pubblica amministrazione si trovi nella condizione di poter individuare nel proprio ambito una figura dotata del complesso di competenze necessarie

a svolgere l'insieme di funzioni attribuite all'Ufficio per la transizione digitale, ha inserito nel CAD una specifica disposizione "secondo cui le pubbliche amministrazioni diverse dall'amministrazione dello Stato possono esercitare anche **in forma associata** le funzioni relative all'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione"; si tratta, in particolare, dell'articolo 17, comma 1-septies che sinteticamente delinea questa possibilità. Sulla descrizione di tale possibilità si è soffermato più diffusamente l'allora Ministro della Pubblica amministrazione che con propria Circolare n. 3/2018, nel trattare questo specifico aspetto, ha espressamente precisato quanto segue: "Tale opzione organizzativa, raccomandata specialmente per le PA di piccole dimensioni, può avvenire in forza di convenzioni o, per i comuni, anche mediante l'Unione di comuni. La convenzione disciplinerà anche le modalità di raccordo con il vertice delle singole amministrazioni" (pag. 5 della Circolare).

In altri termini, la gestione associata delle funzioni di RTD è una soluzione organizzativa particolarmente indicata per i piccoli enti e si fonda su istituti e strumenti giuridici tipizzati, quali Convenzioni o Unioni di comuni ben noti nelle situazioni in cui le PA cooperano tra loro. In questo senso si fa propria la considerazione espressa, con specifico riferimento ai Comuni, dal DARA, secondo cui la trasformazione digitale è un obiettivo strategico per il rilancio del Paese, ma presenta ancora molte criticità e disparità, a scapito soprattutto per gli enti più piccoli e con meno risorse per i quali le forme associative rappresentano un fattore chiave per accelerare e migliorare il processo di digitalizzazione e innovazione.

L'individuazione di un ufficio dirigenziale a cui affidare la transizione alla modalità operativa digitale è disciplinata nei D.lgs. n. 179/2016 e n. 217/2017 di modifica al CAD, con l'introduzione del nuovo art. 17, che integra la funzione di "centro di competenza" del RTD in chiave di sviluppo di una strategia organizzativa applicata al digitale con il coordinamento e la diffusione dei sistemi di identità e domicilio digitale, integrazione e interoperabilità tra i sistemi della PA e acquisti di soluzioni e sistemi informatici, interpretandone l'evoluzione come un vero e proprio "Ufficio per la Transizione digitale".

Con la Circolare n. 3/2018, adottata dal Ministro per la Pubblica amministrazione, si assiste ad una ulteriore evoluzione: le PA sono invitate a definire - con riconoscimento dell'organo politico e con atto organizzativo interno, nell'ambito della dotazione organica complessiva delle posizioni di funzione dirigenziale - l'ufficio dirigenziale, di livello generale ove previsto nel relativo ordinamento, cui attribuire i compiti per la transizione digitale declinati dal comma 1 dell'art. 17 CAD.

La medesima Circolare introduce inoltre la possibilità di esercitare le funzioni di RTD anche in forma associata in forza di convenzioni (disciplinando anche le modalità di raccordo con il vertice delle singole amministrazioni) o, per i Comuni, anche mediante l'Unione di Comuni.

Tali macro-attività derivano principalmente dalle disposizioni normative (CAD) e dalle conseguenti indicazioni strategiche del Piano triennale per l'informatica nella PA, ma anche da un costante ampliamento delle competenze e delle responsabilità affidate agli enti pubblici con l'adesione degli stessi ai bandi PNRR (PADigitale2026) che hanno previsto ingenti risorse da gestire per la transizione al digitale.

L'evoluzione in termini di attività e competenze specifiche dell'UTD in forma associata è rappresentata dall'avvento del nuovo art. 18-bis del CAD, contenente la definizione del sistema di monitoraggio e sanzioni per la mancata digitalizzazione, che ne configura un ruolo ancora più importante.

L'UTD in forma associata in base alla normativa vigente e alla Circolare n. 3/2018 è chiamato a svolgere principalmente due macro tipologie di attività: da un lato la pianificazione e programmazione della transizione digitale degli enti associati con le adeguate competenze amministrative, tecnologiche e di informatica giuridica, dall'altro un coordinamento operativo degli enti stessi nello sviluppo dei servizi pubblici digitali e nell'adozione di modelli di relazione trasparenti e aperti con i cittadini, che ne configurano una spiccata competenza manageriale del RTD, associata a capacità di spesa del suo Ufficio. Il RTD nominato in forma associata può quindi esercitare poteri di impulso e coordinamento nei confronti di tutti gli altri dirigenti

e/o delle figure apicali, nella realizzazione degli atti preparatori e di attuazione delle pianificazioni e programmazioni previste in linea con il Piano triennale per l'informatica nella PA.

## 2.2 Soggetto interno/associato

Per le Pubbliche Amministrazioni centrali, la notevole dimensione nonché l'elevata complessità organizzativa sono elementi che richiedono inevitabilmente di affidare il ruolo di RTD (e/o la responsabilità del relativo ufficio) a una figura interna, che conosca perfettamente la macchina organizzativa dell'amministrazione.

Diversamente, alle pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato è riconosciuta la facoltà di esercitare le funzioni del RTD "anche in forma associata". Quest'ultima espressione merita particolare attenzione.

Infatti, da un lato essa pone in correlazione l'articolo 17, comma 1-septies del CAD con le forme associative previste dal Titolo II, Capo V del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di seguito TUEL), articoli da 30 a 35; dall'altro lato, attraverso di essa, il legislatore si ricollega tanto all'articolata disciplina relativa all'assetto dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali comunali (introdotta dall'art.14 del vigente decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 - recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 e, successivamente modificata dall'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012 n.135), quanto alla disciplina relativa all'assetto dell'esercizio associato delle funzioni gestite in Unione o in Convenzione (su cui è intervenuta la legge 7 aprile 2014, n. 56 che, con l'articolo 1, dal comma 104 al comma 115, ha modificato, tra l'altro, lo stesso TUEL).

Sulla base della rete di riferimenti normativi appena delineata si ritiene di poter desumere che ciascuna pubblica amministrazione diversa dalle amministrazioni dello Stato, nell'individuare la figura del RTD e meglio rispondere alle finalità sottese al suddetto istituto giuridico, può andare al di là del proprio specifico perimetro di riferimento, allargandolo attraverso la scelta di una delle forme associative disciplinate dal vigente TUEL, per "assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni". Questa è la finalità con cui l'articolo 14, comma 25 del vigente decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.", convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122) introduce il complesso delle disposizioni, di cui ai commi da 26 a 31 che prevede in particolare che l'esercizio delle funzioni fondamentali debba obbligatoriamente essere svolto in forma associata dai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Con riferimento a tale disciplina pur constatando che la Corte Costituzionale, con sentenza 24 gennaio - 4 marzo 2019, n. 33 (in G.U. 1ª s.s. 6/3/2019, n. 10) ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento", tuttavia, per quanto qui interessa ci si sofferma sul periodo immediatamente successivo della disposizione, secondo cui "Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata [...] fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica".

D'altra parte, le forme associative previste dal TUEL sono funzionali al superamento delle difficoltà legate alla frammentazione sul territorio e, per l'appunto legate alla razionalizzazione della spesa nonché al conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi.

Questa ricostruzione trova riscontro nella più volte citata Circolare n. 3/2018 che raccomanda la forma associata “specialmente per le PA di piccole dimensioni” e suggerisce che essa “può avvenire in forza di convenzioni o, per i comuni, anche mediante l’unione di comuni” (richiamando così, rispettivamente la disciplina di cui agli articoli 30 e 32 del TUEL).

Peraltro, si evidenzia che la scelta di un’opzione organizzativa di questo tipo implica per l’ente pubblico non statale che intende avvalersene, l’onere di effettuare preliminarmente valutazioni oggettive circa il modello associativo e gli strumenti operativi più opportuni in relazione alla situazione concreta.

(Al riguardo, si osserva che l'ente, nell'effettuare le suddette valutazioni, a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 (recante “Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”), può considerare un elemento di novità: infatti, come si ricava dalla lettura degli Atti parlamentari relativi al DDL di Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, (A.C. n. 1752, pagina 55), il legislatore, “per l’effettiva strutturazione” dell’ufficio [del RTD] “e per potenziarne le funzioni”, ha integrato la già menzionata disposizione dell’articolo 17, comma 1-septies del CAD (le pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato possono esercitare le funzioni del RTD “anche in forma associata”) con la novella normativa in base alla quale “È fatta salva la facoltà di avvalersi, mediante apposite convenzioni e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, del supporto di società in house” (Art. 20, comma 1, lett. a) del D.L. 2 marzo 2024, n. 19), prevedendo con ciò quelle che sempre i sopra citati Atti parlamentari relativi al DDL di Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, indicano come “<sup>1</sup>”.

In conclusione, si sottolinea che qualsiasi sia il modello associativo applicato, resta ferma la necessità che ciascuno degli enti associati nomini un proprio referente interno con cui il RTD possa interagire.

---

<sup>1</sup> Atti parlamentari relativi al DDL di Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, (A.C. n. 1752), ibidem.

## 2.3 Modelli di cooperazione per il RTD e l'UTD associato

La cornice normativa di riferimento per la costituzione di forme associative tra Enti locali è il vigente Testo Unico Enti Locali (TUEL), nella parte in cui disciplina l'istituto dell'Unione di Comuni e uno strumento di cooperazione istituzionale quale la Convenzione tra Enti.

Del resto, a conferma testuale di questa constatazione appare significativo che la stessa Circolare n.3/2018 del Ministro della Pubblica amministrazione, attraverso la già richiamata precisazione che l'opzione organizzativa della gestione associata del RTD "può avvenire in forza di convenzioni o, per i comuni, anche mediante l'unione di comuni.", evidenzia un esplicito richiamo tra il CAD ed il TUEL.

In particolare, ai sensi dell'art. 32, comma 1, del TUEL "L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di Unione di Comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani".

Ai sensi dell'art. 30 del TUEL "al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie... possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti".

Il TUEL disciplina diverse forme di collaborazione tra enti locali che permettono la delega totale o parziale delle funzioni, tra cui quella del RTD e dell'UTD, come disciplinato dal CAD, all'art 17 comma 1-septies, secondo cui, come si è accennato nel paragrafo precedente, "i soggetti di cui al comma 1-sexies possono esercitare le funzioni di cui al medesimo comma anche in forma associata".

Le Comunità Montane, isolate e d'arcipelago (nel seguito anche Comunità Montane) e le Unioni di Comuni (nel seguito anche Unioni), disciplinate rispettivamente dagli artt. 27, 28 e 29 e dall'art. 32 del TUEL sono, lo si ribadisce, enti locali costituiti "da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzati all'esercizio associato di funzioni e servizi". L'ente locale costituito ha potestà statutaria e regolamentare ed è soggetto ai principi che regolano l'ordinamento dei Comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. La creazione di un'Unione o una Comunità Montana comporta un trasferimento di funzioni dai singoli Comuni all'ente sovracomunale costituito, il quale assume così una piena autonomia decisionale e gestionale.

Le Unioni e le Comunità Montane possono presentare diversi gradi di integrazione delle attività svolte in maniera associata. Il caso più maturo prevede un trasferimento totale delle funzioni dai Comuni all'ente Unione in materia di trasformazione digitale. Questo si sostanzia tipicamente nella creazione dell'UTD associato, con la nomina del RTD in capo ad esso, il quale esercita tutte le sue funzioni per tutti i Comuni aderenti all'Unione.

Una seconda casistica prevede un grado di integrazione minore con una delega parziale delle funzioni dell'UTD all'Unione da parte dei Comuni, i quali mantengono internamente parte delle attività. Anche in questi casi – tipicamente – la nomina del RTD avviene presso l'Unione, ma egli assume un ruolo di regia, definendo obiettivi e strategie di digitalizzazione e monitorandone il conseguimento. A tal fine, si interfaccia con i referenti individuati nei Comuni che si occupano della gestione operativa e dell'attuazione di iniziative progettuali.

Un'altra forma di collaborazione è rappresentata dalla Convenzione, stabilita dall'art. 30 del TUEL, che prevede che i Comuni possano stipulare tra loro delle apposite convenzioni al fine di svolgere in maniera coordinata determinate funzioni e servizi. La Convenzione tra enti non prevede la costituzione di una nuova organizzazione sovraordinata, ma può prevedere sia la costituzione di uffici comuni – l'UTD –, sia la delega di funzioni a uno degli enti partecipanti all'accordo, che funge da "capofila", dove viene istituito l'UTD associato e nominata la figura del RTD.

La Convenzione è una forma di collaborazione che si caratterizza, inoltre, per la mancanza di organi amministrativi appositamente previsti: essa risulta quindi maggiormente flessibile e reversibile rispetto all'Unione di Comuni e rappresenta una forma associativa largamente diffusa tra i piccoli Comuni.

Lo strumento della Convenzione è inoltre utilizzato in molte Province e Città metropolitane per mettere a fattor comune con i Comuni e gli enti locali del territorio le attività che rientrano nelle loro funzioni fondamentali di raccolta ed elaborazione dati e di assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio, anche facendo tesoro dell'esperienza delle stazioni uniche appaltanti istituite a livello provinciale e metropolitano, in attuazione dell'articolo 1, comma 85, lettera d) e comma 86 della legge 7 aprile 2014, n. 56. Su questo aspetto e su altri servizi svolti dalla Province a vantaggio dei Comuni del territorio, come i servizi per l'innovazione (di tipo informativo, informatico e statistico) si può confrontare il report [Le Province come "casa dei Comuni" e piattaforma del sistema amministrativo territoriale](#), che è stato prodotto nell'ambito del progetto Province&Comuni.

La creazione di un UTD associato attraverso l'Unione di Comuni, la Comunità Montana o la Convenzione di Comuni può comportare il trasferimento di personale dagli uffici dei singoli enti presso l'UTD associato.

Un'altra forma di collaborazione tra enti a supporto della trasformazione digitale è quella del Consorzio, che talvolta porta alla costituzione di una società in house, ai sensi dell'art. 114 del TUEL. I Consorzi sono organizzazioni permanenti costituite per la realizzazione di opere e/o la gestione di servizi di interesse comune ai consociati, che possono essere dotate di personalità giuridica e di una struttura associativa. I Consorzi hanno tipicamente una area territoriale di competenza ampia, da provinciale a regionale.

I Consorzi, rivolgendosi a una platea potenzialmente ampia di enti e operando prevalentemente nell'ambito di un numero limitato di funzioni o servizi, possono garantire una maggiore specializzazione di competenze e risorse, e quindi un alto livello di servizio.

La collaborazione tra Comuni nell'ambito di Consorzi prevede tipicamente una delega parziale delle funzioni dell'UTD e una nomina del RTD in seno al Consorzio.

Esistono infine forme di aggregazione non formalizzate dal TUEL ma che si concretizzano nei contesti dove il segretario generale o altre figure dirigenziali con nomina di RTD svolgono il proprio ruolo presso una pluralità di enti (c.d. incarico a scavalco), che potrebbero ampliarsi a una forma di collaborazione fra enti.

In questi casi, infatti, pur in assenza di un UTD formalmente costituito, la nomina del RTD è condivisa tra più enti. Non sussiste in questo caso una vera e propria modalità di raccordo, in quanto le amministrazioni non sono tra di loro associate, ma sono coordinate da un'unica figura.

I modelli di cooperazione cross-ente descritti possono configurarsi con differenti livelli di delega che comportano una diversa gestione dell'UTD associato. Al diminuire del grado di delega, aumenta la frammentazione delle responsabilità e risultano necessari più strutturati meccanismi di raccordo, con una conseguente diminuzione dell'incisività dell'azione del RTD e dell'UTD associato.

Al contrario, all'aumentare del grado di delega fornita al RTD associato e all'UTD associato, aumenta la possibilità di garantire uniformità di strategie e operatività, con una conseguente maggiore efficienza e omogeneità del grado di digitalizzazione dei Comuni associati.

## 2.4 Attività dell'UTD associato

L'UTD in forma associata deve quindi svolgere prioritariamente attività di coordinamento, seguite da attività di pianificazione e programmazione, di indirizzo e infine di monitoraggio (Figura 1). Dal punto di vista operativo, le attività di cui è utile che si faccia carico l'UTD associato sono riassumibili in:

a) Governo e attuazione della trasformazione digitale, al fine di garantire un monitoraggio costante delle necessità e opportunità di introdurre innovazioni e il relativo avvio e gestione delle progettualità, garantendo il raccordo reciproco con i Comuni e creando le premesse per un agevole processo di cambiamento:

- definizione delle procedure di lavoro e coordinamento amministrativo (documentazione/atti/determine);
- coordinamento periodico con i diversi settori per aggiornare costantemente il quadro dei fabbisogni interni (es in termini di interoperabilità, dati, ecc.) ed esterni (es esigenze emerse dal rapporto con l'utenza);
- assessment delle competenze e predisposizione di piani di formazione dedicati;
- monitoraggio della spesa ICT.

b) Acquisizione di beni e servizi, analizzando costantemente i fabbisogni di approvvigionamento e attuando strategie di *procurement* in grado di minimizzare il costo e compiere scelte di acquisizione finalizzate a una omogeneizzazione – o standardizzazione – dei sistemi e delle pratiche in uso presso gli enti:

- confronto univoco e strutturato con i fornitori (unico interlocutore) e riduzione della frammentazione nelle relazioni con l'esterno;
- nella direzione di una PA SaaS oriented, potenziamento della logica di acquisto orientata a economia di scala (es canoni e manutenzione);
- potenziamento dell'interoperabilità di dati e servizi.

c) Gestione delle infrastrutture, utili per l'operatività degli enti e per l'erogazione dei servizi agli utenti:

- coordinamento delle azioni di migrazione in cloud e gestione della cybersecurity;
- predisposizione di piani di attività e sportelli fisici a supporto degli utenti deboli, con adeguata rotazione del personale coinvolto;
- capacità di analisi e gestione dei dati (es dati territoriali, open data, ecc.) con una ricaduta interna in termini progettuali (es. evidenze e punti di attenzione utili per lo sviluppo di nuovi servizi) e territoriali (es. nuovi servizi per l'utenza).

Quanto delineato configura il percorso verso la definizione di un quadro strutturato e di una matrice dei compiti dell'UTD in forma associata (Figura 1), in quanto sono diverse le attività che è utile che tali Uffici RTD svolgano a supporto degli enti afferenti, a partire da quanto previsto a livello normativo.

TEMATICA / ATTIVITA'	Indirizzo	Pianificazione	Coordinamento	Monitoraggio
Sviluppo dei sistemi informativi di telecomunicazione e fonia			X	
Sviluppo dei servizi, sia interni sia esterni, forniti dai sistemi informativi di telecomunicazione e fonia dell'amministrazione	X		X	
Sicurezza informatica relativamente ai dati, ai sistemi e alle infrastrutture anche in relazione al sistema pubblico di connettività	X	X	X	X
Accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici e promozione dell'accessibilità		X	X	
Analisi periodica della coerenza tra l'organizzazione dell'amministrazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di migliorare la soddisfazione dell'utenza e la qualità dei servizi nonché di ridurre i tempi e i costi dell'azione amministrativa				X
Cooperazione alla revisione della riorganizzazione dell'amministrazione		X	X	
Pianificazione prevista per lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi di telecomunicazione e fonia	X		X	X
Iniziative rilevanti ai fini di una più efficace erogazione di servizi in rete a cittadini e imprese mediante gli strumenti della cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni, inclusa la predisposizione e l'attuazione di accordi di servizio tra amministrazioni per la realizzazione e compartecipazione dei sistemi informativi cooperativi		X	X	
Promozione delle iniziative attinenti all'attuazione delle direttive impartite		X		
Processo di diffusione, all'interno dell'amministrazione, dei sistemi di identità e domicilio digitale, posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale o firma elettronica qualificata e mandato informatico, e delle norme in materia di accessibilità e fruibilità nonché del processo di integrazione e interoperabilità tra i sistemi e servizi dell'amministrazione		X	X	
Acquisti di soluzioni e sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione, per garantirne la compatibilità con gli obiettivi di attuazione dell'agenda digitale e, in particolare, con quelli stabiliti nel Piano Triennale		X	X	

Figura 1 - Quadro sinottico delle tematiche e attività dell'UTD associato

Va inoltre specificato che la Circolare 3/2018 riporta ulteriori attività in capo all'UTD:

- a) il potere del RTD di costituire tavoli di coordinamento con gli altri dirigenti dell'amministrazione e/o referenti nominati da questi ultimi;
- b) il potere del RTD di costituire gruppi tematici per singole attività e/o adempimenti (ad esempio: pagamenti informatici, piena implementazione di SPID, gestione documentale, apertura e pubblicazione dei dati, accessibilità, sicurezza, ecc.);
- c) il potere del RTD di proporre l'adozione di circolari e atti di indirizzo sulle materie di propria competenza (ad esempio, in materia di approvvigionamento di beni e servizi ICT);
- d) l'adozione dei più opportuni strumenti di raccordo e consultazione del RTD con le altre figure coinvolte nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione (responsabili per la gestione, responsabile per la conservazione documentale, responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, responsabile per la protezione dei dati personali);
- e) la competenza del RTD in materia di predisposizione del Piano triennale per l'informatica della singola amministrazione, nelle forme e secondo le modalità definite dall'Agenzia per l'Italia digitale;
- f) la predisposizione di una relazione annuale sull'attività svolta dall'Ufficio da trasmettere al vertice politico o amministrativo che ha nominato il RTD.

### 3. Il contesto di riferimento: stato dell'arte e fabbisogni delle Amministrazioni

#### 3.1 Stato dell'arte delle nomine degli RTD nelle PA e focus sulle nomine di RTD effettuate tramite l'opzione della forma associata

La figura del RTD e lo stato dell'arte delle relative nomine da parte delle amministrazioni sono state oggetto di varie indagini realizzate negli ultimi anni.

Una prima fotografia è stata effettuata dalla Corte dei conti nell'ambito del "[Referto al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano triennale per l'informatica 2017-2019 negli enti territoriali](#)" del 2020. In tale documento viene evidenziato che a livello nazionale, nel 2019, il Responsabile per la transizione digitale era stato nominato solo dal 36,7% delle amministrazioni territoriali, con una percentuale superiore per gli enti di maggiori dimensioni: Regioni/Province autonome con 20 enti su 22 (91% del totale); Città metropolitane e Province con 61 enti su 98 (62% del totale); Comuni di fascia 7 (Comuni con oltre 250.000 abitanti) con 11 enti su 12 (92% del totale); Comuni di fascia 6 (Comuni tra 60.000 e 249.299 abitanti) con 49 enti su 88 (55% del totale).

La mancata nomina del RTD, dunque, è stata riscontrata in 4.605 enti, pari al 63,3% del totale, di cui i Comuni di fascia 1 (Comuni con meno di 2.000 abitanti) e fascia 2 (Comuni con numero abitanti tra i 2.000 e 5.000) (pari a 3.419) rappresentano oltre il 74,2%. Nel 67,9% delle nomine effettuate, il Responsabile per la transizione digitale era privo di competenze specifiche nel campo IT e tale fenomeno è stato riscontrato soprattutto negli enti di minori dimensioni: oltre il 70% degli enti che avevano effettuato la nomina, avevano individuato un soggetto senza specifiche competenze, ad eccezione delle Regioni/Province autonome e dei Comuni con numero di abitanti superiore ai 60.000.

In base all'indagine effettuata dalla Banca d'Italia nel 2020 "[L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali - VII indagine](#)", il 55% delle amministrazioni dichiarava di aver individuato la figura direttiva a capo dell'Ufficio per la transizione alla modalità operativa digitale. Avevano designato il RTD tutte le Regioni e l'80% delle ASL (nel restante 20%, alla data di rilevazione, il processo di individuazione è comunque in corso). Gli enti che avevano evidenziato una maggiore difficoltà a procedere alla nomina erano stati Province (64%) e Comuni (50%): per ambedue le categorie di amministrazioni il processo di designazione risultava in corso in circa il 20% dei casi, mentre il 16% delle Province e il 26% dei Comuni affermava di non averlo ancora avviato. Il

dettaglio dei Comuni per dimensione evidenziava che in quelli appartenenti alle due classi con maggiore popolazione (“fra 60 mila e 500 mila” e “oltre 500 mila”) la nomina del RTD era avvenuta in più dell’80% dei casi.

Viceversa, circa il 30% dei Comuni appartenenti alle due classi con minore popolazione non avevano nominato il RTD, né era chiara l’intenzione di procedere; nelle altre amministrazioni appartenenti a queste due categorie, la quota di RTD designati arrivava al 59% quando la popolazione era compresa tra 5 mila e 60 mila, mentre si fermava al 35% per i Comuni sotto i 5 mila abitanti. Il 77% degli enti che risultavano privi della nomina di RTD avevano evidenziato problemi di tipo organizzativo.

Scendendo nel dettaglio dei Comuni privi di un RTD, si osservava che, negli enti con popolazione superiore a 60 mila abitanti, le difficoltà organizzative erano espresse come l’unico impedimento alla nomina; anche nei Comuni al di sotto di questa soglia di popolazione le difficoltà organizzative erano largamente maggioritarie e le altre motivazioni rimanevano complessivamente relegate a meno del 25% dei casi.

Analizzando, infine, direttamente i dati presenti nel Portale IPA, di seguito si riportano le sintesi di elaborazioni su dati al 31/05/2024.

Per quanto riguarda i Comuni, come mostrato nella figura, si rileva un diverso tasso di nomina del RTD per Comune a livello regionale.



Figura 2 - Percentuale di Comuni con RTD

Passando a considerare le mancate nomine di RTD, risultano da individuare quasi 2.250 RTD al 31/05/2024; in particolare, 758 enti senza RTD appartengono alla categoria dei “Comuni e loro Consorzi e Associazioni”, pari al 34% del totale delle nomine da effettuare.

Tipologia di amministrazione	Numero di Enti	Numero di RTD non individuati	Percentuale di nomine mancanti
Agenzie ed Enti Regionali del Lavoro	13	2	15,38%
Agenzie ed Enti Regionali di Sviluppo Agricolo	12	3	25,00%
Agenzie ed Enti Regionali per la Formazione, la Ricerca e l'Ambiente	31	5	16,13%
Agenzie ed Enti per il Turismo	23	7	30,43%
Agenzie, Enti e Consorzi Pubblici per il Diritto allo Studio Universitario	30	2	6,67%
Altri Enti Locali	501	210	41,92%
Automobile Club Federati ACI	101	2	1,98%
Autorità Portuali	17	1	5,88%
Autorità di Bacino	18	4	22,22%
Aziende Ospedaliere, Aziende Ospedaliere Universitarie, Policlinici e Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico Pubblici	99	2	2,02%
Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona	478	163	34,10%
Aziende Sanitarie Locali	137	22	16,06%

Aziende e Consorzi Pubblici Territoriali per l'Edilizia Residenziale	31	9	29,03%
Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e loro Unioni Regionali	88	3	3,41%
Commissari Straordinari Governativi	70	7	10,00%
Comuni e loro Consorzi e Associazioni	8.038	758	9,43%
Comunità Montane e loro Consorzi e Associazioni	197	96	48,73%
Consorzi Interuniversitari di Ricerca	31	16	51,61%
Consorzi di Bacino Imbrifero Montano	63	15	23,81%
Consorzi per l'Area di Sviluppo Industriale	20	12	60,00%
Consorzi tra Amministrazioni Locali	213	103	48,36%
Enti Pubblici Non Economici	69	21	30,43%
Enti Pubblici Produttori di Servizi Assistenziali, Ricreativi e Culturali	66	24	36,36%
Enti di Regolazione dei Servizi Idrici e/o dei Rifiuti	102	25	24,51%
Enti e Istituzioni di Ricerca Pubblici	50	7	14,00%
Federazioni Nazionali, Ordini, Collegi e Consigli Professionali	1.889	437	23,13%
Fondazioni Lirico, Sinfoniche	12	8	66,67%
Istituti Zooprofilattici Sperimentali	10	1	10,00%
Istituzioni per l'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica - AFAM	106	27	25,47%
Organi Costituzionali e di Rilievo Costituzionale	9	2	22,22%
Parchi Nazionali, Consorzi e Enti Gestori di Parchi e Aree Naturali Protette	164	38	23,17%
Province e loro Consorzi e Associazioni	88	3	3,41%
Regioni, Province Autonome e loro Consorzi e Associazioni	53	10	18,87%
Teatri Stabili ad Iniziativa Pubblica	17	7	41,18%
Unioni di Comuni e loro Consorzi e Associazioni	509	197	38,70%
Università e Istituti di Istruzione Universitaria Pubblici	71	1	1,41%

Figura 3 - Dettaglio delle mancate nomine RTD (suddivise per tipologia di ente)

Guardando nel dettaglio le 758 amministrazioni della categoria “Comuni e loro Consorzi e Associazioni”, 707 sono Comuni. Tali 707 Comuni interessano una popolazione di 2.434.898 abitanti. Se si analizza la popolazione di dettaglio dei singoli comuni, emerge che 394 hanno una popolazione inferiore a 2.000 abitanti, 181 comuni hanno una popolazione compresa tra i 2.000 e i 5.000 abitanti, 79 comuni hanno una popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti. In totale, sono 654 i Comuni con meno di 10.000 abitanti, che rappresentano il 92% dei Comuni senza RTD. Inoltre, dei suddetti 707 Comuni 442 sono Comuni in Aree Interne.

Relativamente alle mancate nomine, in termini assoluti, le Regioni con il maggior numero di Comuni senza nomina RTD sono la Campania (94, di cui 36 con popolazione inferiore a 2000 abitanti), la Calabria (72, di cui 40 con popolazione inferiore a 2000 abitanti), il Piemonte (71, di cui 61 con popolazione inferiore a 2000 abitanti), la Lombardia (71, di cui 43 con popolazione inferiore a 2000 abitanti), l’Abruzzo (65, di cui 49 con popolazione inferiore a 2000 abitanti) e il Lazio (57, di cui 32 con popolazione inferiore a 2000 abitanti).

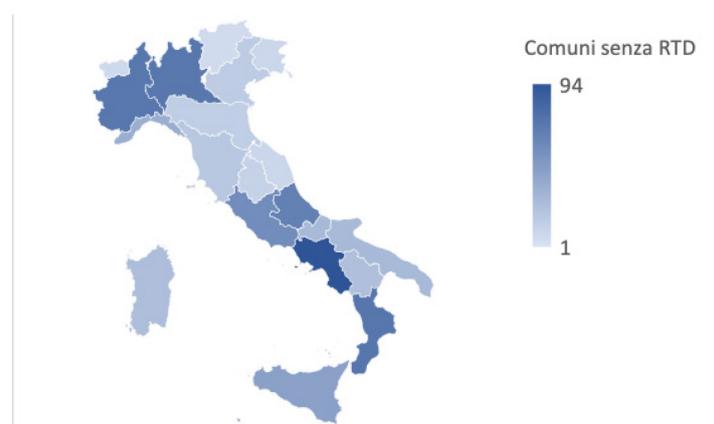


Figura 4 - Numero di Comuni senza RTD

In termini percentuali le Regioni con la maggiore percentuale di popolazione riferita a Comuni senza nomina RTD sono la Basilicata (13% della popolazione regionale non coperta da RTD), la Calabria (11% della popolazione regionale non coperta da RTD), il Molise (10% della popolazione regionale non coperta da RTD) e la Campania (9% della popolazione regionale non coperta da RTD).



Figura 5 - Percentuale di popolazione senza RTD

Analizzando invece i dati dei Comuni che hanno nominato un RTD emerge che alcuni Comuni hanno colto l'opportunità di procedere alla nomina del RTD in forma associata in aderenza a quanto previsto dal comma 1-septies dell'art. 17 del CAD.

Risulta infatti che in 118 casi i Comuni abbiano nominato il RTD in forma associata di cui 93 casi tramite un Unione di Comuni, 16 casi tramite una Comunità Montana e 9 casi tramite un Consorzio o altra tipologia di ente.

L'andamento dei dati relativo alla nomina del RTD dal 2016 ad oggi mostra una crescita sostanzialmente costante delle nomine degli RTD, caratterizzata da margini di incremento elevati.

Nel periodo che va dal 2018 a maggio 2024, come rappresentato nel grafico sottostante che riporta i dati per alcune categorie di amministrazioni (Ministeri, Regioni, Province Autonome, Province e loro consorzi e associazioni, Comuni e loro consorzi e associazioni, Città metropolitane, Università e Istituti di Istruzione Secondaria, Federazioni, Ordini e Consigli provinciali), si osserva che il numero degli RTD registra un aumento medio di circa 20 punti percentuali ogni anno arrivando al valore di 11641 RTD nominati a fine maggio '24. Grazie a questo *trend* di crescita sostenuto ed alla sua stabilità nel tempo, il processo di nomina degli RTD sta progressivamente raggiungendo il suo completamento.

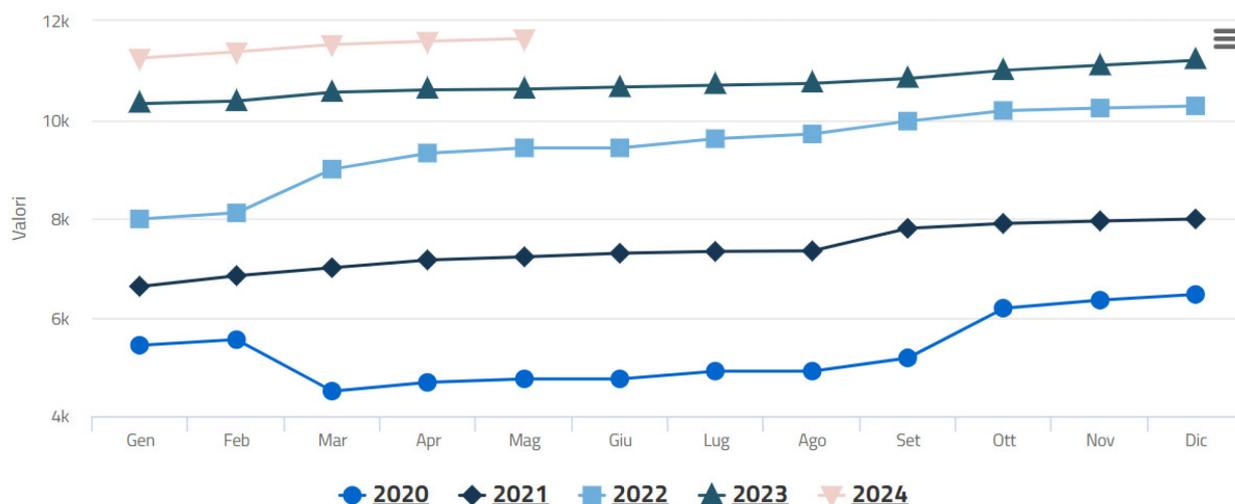


Figura 6 - Andamento annuale delle nomine degli RTD

Fonte: <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/responsabili-la-transizione-al-digitale>

Mettendo a confronto i Comuni aderenti a un'Unione, a titolo rappresentativo delle forme di collaborazione, e i Comuni non appartenenti a Unioni, è possibile rilevare alcune differenze notevoli nella frequenza di servizi digitalizzati, a sfavore dei Comuni organizzati individualmente.

In particolare, come si può notare dalle figure seguenti, in base ai dati raccolti nel 2023 dal Politecnico di Milano in collaborazione con Dipartimento degli Affari Regionali e delle Autonomie, la percentuale dei Comuni in Unione con front-office e back-office dei servizi digitalizzati tende a superare quella dei Comuni non appartenenti a forme associative, sia nei servizi alle imprese che nei servizi al cittadino, in maniera costante e significativa; differenza che emerge ancora di più se si confrontano i Comuni appartenenti alla fascia fino a 5.000 abitanti. A titolo esemplificativo si può osservare che la percentuale di Comuni in Unione sotto i 5.000 abitanti che ha digitalizzato il front-office del servizio Sportello Unico delle Attività Produttive è di 23 punti maggiore alla percentuale relativa ai Comuni indipendenti; questo dato è ancora più lampante nel back-office, dove lo scostamento è pari a 26 punti percentuali; nel caso dell'Iscrizione agli asili e alle scuole comunali, la percentuale dei Comuni in Unione è tre volte maggiore rispetto a quella dei Comuni indipendenti nel front-office, e quasi due volte maggiore nel back-office (figure 7, 8, 9 e 10<sup>2</sup>).

La forma associativa può quindi essere un fattore di traino di digitalizzazione per i Comuni, specialmente per quelli più piccoli. Questo è dovuto sicuramente alla possibilità degli enti, o il dovere nel caso dei Comuni più piccoli, di delegare la titolarità e l'esercizio delle funzioni legate al digitale a soggetti terzi, affidandosi a una "direzione centrale" con maggiori competenze, col beneficio atteso di una maggiore omogeneizzazione dei sistemi e razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse.

<sup>2</sup> Dati raccolti da Politecnico di Milano in collaborazione con Dipartimento degli Affari Regionali e delle Autonomie. Elaborazione di Politecnico di Milano, 2023.

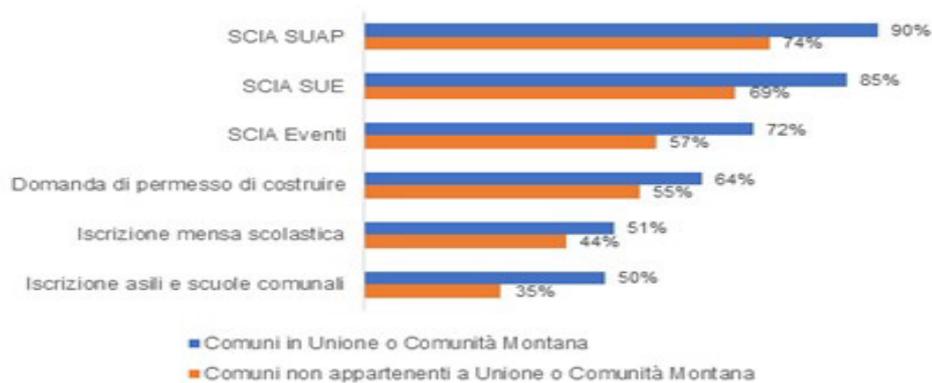


Figura 7 - Percentuale di Comuni con front-office digitalizzato

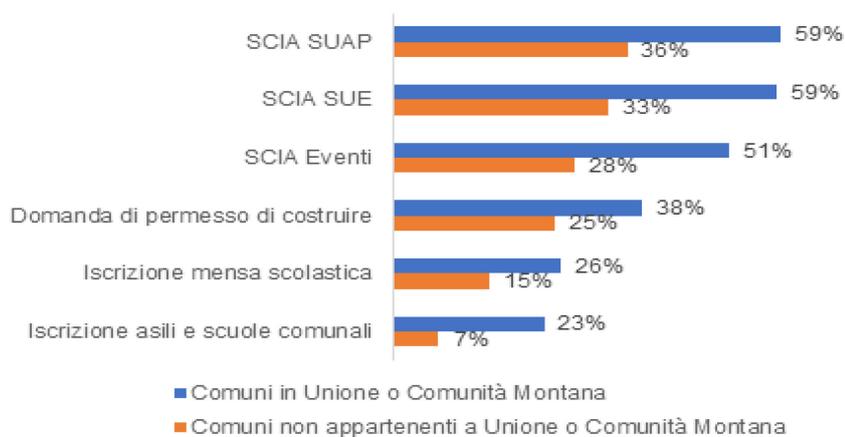


Figura 8 - Percentuale di Comuni con meno di 5000 abitanti con front-office digitalizzato

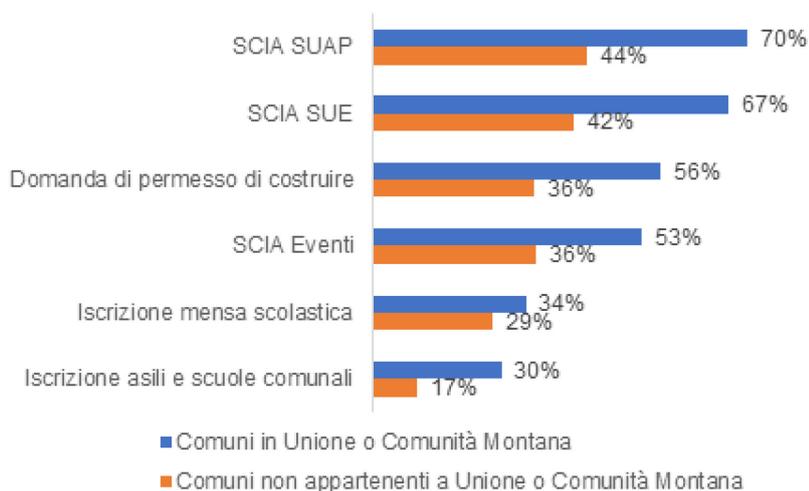


Figura 9 - Percentuale di Comuni con meno di 5000 abitanti con back-office digitalizzato

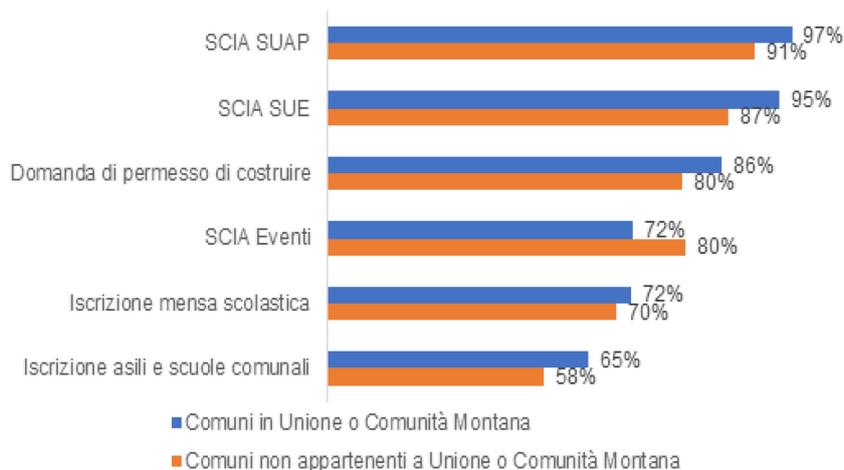


Figura 10 - Percentuale di Comuni con back-office digitalizzato

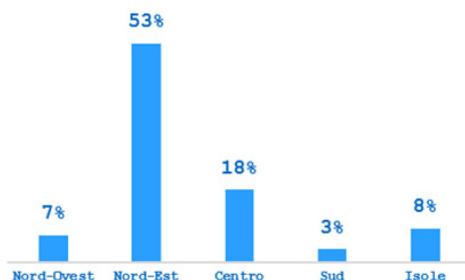


Figura 11 - Percentuale di Unioni con ICT associato sul totale delle Unioni dell'area

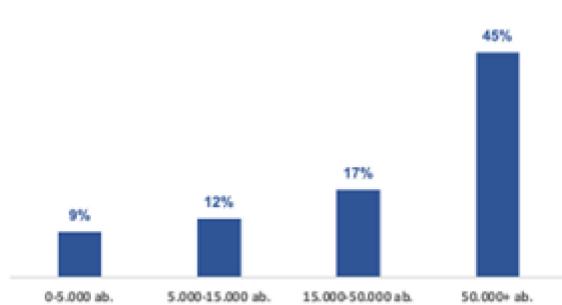


Figura 12 - Percentuale di Unioni con ICT associato sul totale delle Unioni della stessa classe dimensionale

Ciononostante, la pratica della gestione associata del RTD e dell'Ufficio alla transizione digitale rimane limitata. Nel caso delle Unioni, nello specifico, è riscontrabile nel 17% in tutta Italia. Dalle analisi condotte dal Politecnico di Milano, emergono differenze ricorrenti lungo i tre ambiti indagati, ovvero le Unioni con ICT associato, con RTD associato o con entrambe le funzioni associate.

Osservando le figure 13 e 14 si può notare che le Unioni del Nord-Est e quelle con dimensioni superiori ai 50.000 abitanti più frequentemente associano la funzione ICT. In particolare, la gestione dell'ICT è molto limitata nell'area geografica del Sud e risulta essere direttamente proporzionale alla dimensione delle Unioni.

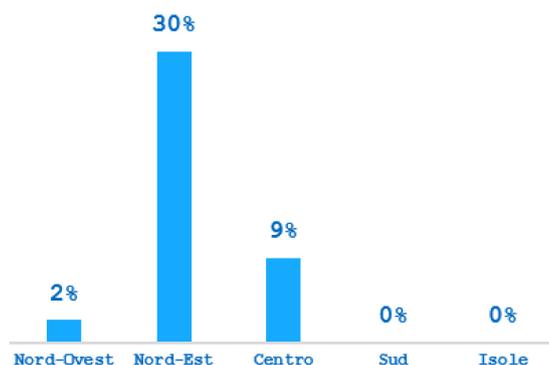


Figura 13 - Percentuale di Unioni con RTD associato sul totale delle Unioni dell'area

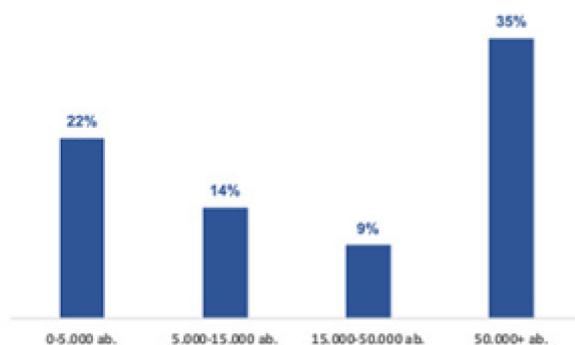


Figura 14 - Percentuale di Unioni con RTD associato sul totale delle Unioni della stessa classe dimensionale

Una simile tendenza si osserva anche per la nomina del RTD: essa viene associata molto più spesso nel Nord-Est o in Unioni con oltre 50.000 abitanti rispetto a quanto avvenga in altre aree del Paese o classi dimensionali (figure 15 e 16). È interessante notare in questi grafici che, a differenza di quanto illustrato sopra, la nomina associata del RTD non risulta direttamente proporzionale alle fasce di popolazione: si osserva infatti che la percentuale di Unioni sotto i 5.000 abitanti con RTD associato è maggiore rispetto alle fasce 5.000-15.000 e 15.000-50.000. Si può supporre che nelle Unioni al di sotto dei 5.000 abitanti la nomina del RTD associato è utile per razionalizzare le ridotte risorse umane disponibili.

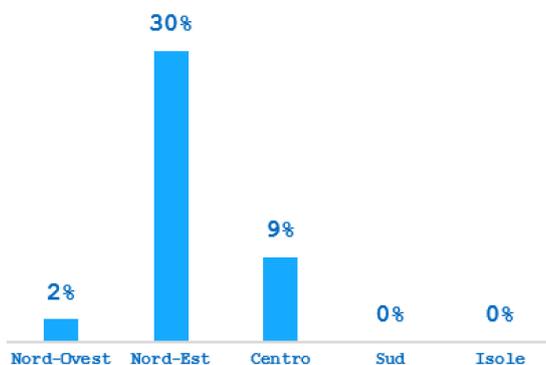


Figura 15 - Percentuale di Unioni con ICT e RTD associati sul totale delle Unioni dell'area

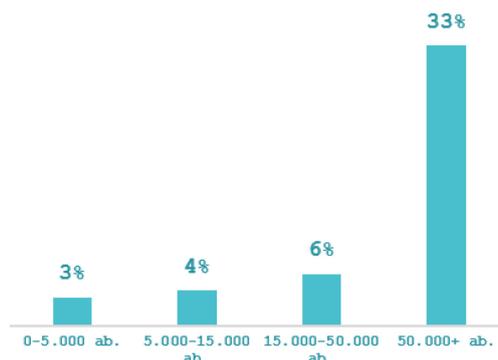


Figura 16 - Percentuale di Unioni con ICT e RTD associati sul totale delle Unioni della stessa classe dimensionale

Similmente, anche per quanto riguarda la gestione combinata di funzione associata ICT e del RTD, emerge dai dati analizzati che ciò avviene prevalentemente tra Unioni appartenenti all'area del Nord-Est e alla classe dimensionale di 50.000 (o più) abitanti, mentre in tutti gli altri casi questa pratica è poco diffusa o, addirittura, totalmente assente<sup>5</sup>

La ricorrenza delle tendenze legate all'area del Nord-Est e alle Unioni al di sopra dei 50.000 abitanti può essere spiegata attraverso due fattori di traino significativi per la gestione associata. In prima battuta, l'area nordorientale cattura l'effetto prodotto dall'Emilia-Romagna, Regione in cui l'esperienza di associazionismo comunale è più matura e dove peraltro sussiste l'obbligo di delega delle funzioni ICT in Unione. Per quanto riguarda invece la tendenza legata ai 50.000 abitanti, si può ipotizzare che sia trainata dagli enti capofila: laddove l'Unione si fonda attorno a enti medio-grandi, dunque, è più probabile che la funzione alla TD sia gestita in forma associata.

In conclusione, questi dati confermano che la presenza del supporto della Regione e di un ente trainante possono favorire le forme più integrate di associazionismo tra enti nella trasformazione digitale.

### 3.2 Fabbisogni per la nomina del RTD attraverso l'opzione della nomina in forma associata

Di particolare importanza appare approfondire i fabbisogni e gli elementi critici che le Amministrazioni possono riscontrare nel procedimento amministrativo di nomina della figura RTD.

Una prima base informativa utile è costituita dalla già citata [VII Indagine sul grado di informatizzazione delle Pubbliche Amministrazioni Locali](#) realizzata dalla Banca d'Italia che rileva al 2020 anche le motivazioni alla base della mancata nomina dell'RTD da parte degli Enti ai quali è stato sottoposto il questionario di rilevazione (40 ASL, 445 Comuni, 55 Provincie, 16 Regioni per un totale di 556 Pubbliche Amministrazioni).

Le motivazioni indicate nelle risposte alla base della mancata nomina per quanto riguarda i Comuni, le Provincie e le ASL interessate dall'indagine appaiono particolarmente polarizzate: la maggioranza (77%) di queste Amministrazioni evidenziava problemi di tipo organizzativo, mentre risultavano meno diffusi i casi di mancata conoscenza dell'obbligo normativo e mancata formalizzazione della nomina del Responsabile sebbene già individuato internamente.

Scendendo nel dettaglio dei Comuni privi di un RTD, si osserva che, negli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, le motivazioni indicate alla base della mancata nomina erano le seguenti:

1. il 76% dei piccoli Comuni segnalava difficoltà organizzative nell'attuazione della nomina;
2. il 9% segnalava la mancata comunicazione formale, ma responsabile da nominare già individuato;
3. il 6% la mancata conoscenza dell'obbligo normativo;
4. nel 9% dei casi la mancata nomina avviene per "altre motivazioni".

Nell'ambito del Laboratorio coordinato da AgID sulla "Nomina RTD in forma associata", nei mesi di marzo e aprile 2023 è stata definita una scheda di rilevazione sulle principali criticità ed esigenze riscontrate dagli enti partecipanti ai lavori del Laboratorio per procedere alla nomina della figura dell'RTD in generale e attraverso l'opzione della forma associata. Gli elementi essenziali indagati nella scheda di rilevazione sono stati i seguenti:

1. Partecipazione o meno dell'Ente ad una aggregazione territoriale;
2. Elementi e fattori per i quali non si è proceduto alla nomina del RTD con una descrizione di dettaglio;
3. Strumenti e azioni ritenuti funzionali per procedere alla nomina del RTD;
4. Indicazioni e suggerimenti utili per la nomina dell'RTD.

I risultati raccolti sono stati arricchiti anche da contributi da parte di alcuni enti partecipanti ai lavori come portatori di pratiche (che avevano già concluso il procedimento di nomina dell'RTD in forma associata) per evidenziare i fabbisogni e le azioni necessarie ad una piena operatività della figura individuata.

Le principali evidenze emerse in seguito all'analisi effettuata sulle schede trasmesse dagli enti coinvolti nella rilevazione consentono di individuare da un lato i fabbisogni ricorrenti, dall'altro possibili strumenti e attività di supporto agli Enti per finalizzare la nomina dell'RTD in forma associata.

Le criticità principali indicate per i quali non si è proceduto alla nomina del RTD e che emergono dall'analisi delle schede sono:

- l'assenza di figura dirigenziale da nominare;
- la carenza di adeguata formazione del personale interno da nominare;
- l'assenza di adeguate competenze interne di personale interno da nominare;
- la complessità/difficoltà del procedimento amministrativo interno da attivare per la nomina.

**Il Comune di Brolo e l'Unione dei Comuni Terre dei Lancia: le criticità legate all'inquadramento della figura dell'RTD**

Il Comune di Brolo evidenzia che l'RTD è stato nominato in forma associata per il Comune di Brolo e per l'Unione dei Comuni Terra dei Lancia, ma non per il restante Comune appartenente all'Unione per problematiche connesse all'inquadramento organizzativo del RTD associato. Il Comune di Brolo segnala che l'Unione dei Comuni e i due Enti che ne fanno parte operano come Amministrazioni separate, con capacità decisionali indipendenti. Come possibili azioni funzionali per procedere alla nomina del RTD in forma associata, l'Ente segnala la necessità di azioni di sensibilizzazione e formazione destinate sia al personale interno dell'amministrazione sia ai rappresentanti politici degli stessi Enti.

Per quanto riguarda gli strumenti e le azioni indicati come funzionali per procedere alla nomina del RTD, si rileva una particolare convergenza sulle seguenti priorità:

- definizione di una convezione tipo/modello tra Amministrazioni al fine di procedere alla nomina;
- disposizione di modelli organizzativi da prendere come riferimento con indicazioni operative, risorse umane, economiche e strumentali;
- istituzione di una struttura dirigenziale a livello politico al fine di governare il processo di aggregazione e ingaggio delle Amministrazioni;
- azioni di formazione/informazione e sensibilizzazione rivolte al personale dei Comuni sull'importanza della figura dell'RTD e della sua nomina in forma associata;
- superamento della visione del RTD come puro adempimento normativo.

**La proposta del Conservatorio Statale di Musica "G.P. da Palestrina" di Cagliari**

Il Conservatorio Statale di Musica "Giovanni Pierluigi da Palestrina" di Cagliari fa parte delle istituzioni del Sistema AFAM - Alta Formazione Artistica e Musicale, che ricomprende le istituzioni artistiche e musicali riconosciute dal Ministero dell'Università e della Ricerca ai sensi della legge 21 dicembre 1999, n. 508.

In assenza di figure dirigenziali interne al Conservatorio da nominare RTD, il Conservatorio propone di procedere tramite l'opzione della nomina in forma associata, individuando altre Amministrazioni, in particolare del Sistema AFAM, con cui stipulare una Convenzione e di individuare tale figura a livello regionale tra le diverse Istituzioni AFAM presenti.

Appare opportuno sottolineare come, dalle schede sui fabbisogni analizzate, emergono criticità nelle attività di nomina del RTD, anche in forma associata, in particolare negli enti di piccole dimensioni. Tale evidenza viene confermata dall'analisi effettuata, in linea con l'indagine effettuata dalla Banca d'Italia richiamata in precedenza e con le elaborazioni basate sui dati estratti dall'IPA. Le criticità organizzative, la carenza di personale, la mancanza di competenze adeguate e la complessità delle azioni amministrative da intraprendere nel percorso di nomina dell'RTD emergono come criticità tipiche dei piccoli Comuni e delle loro aggregazioni.

Un ulteriore punto di attenzione da considerare sono i fabbisogni formativi degli RTD che sono stati oggetto di apposite rilevazioni svolte presso le pubbliche amministrazioni centrali e locali ([Rilevazione sui fabbisogni formativi del RTD e del suo ufficio - PA](#)) e presso le Università ([Rilevazione sui fabbisogni formativi del RTD e del suo ufficio - Università](#)), appositamente realizzate nel febbraio 2020 nell'ambito della collaborazione AgID/CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane).

La prima indagine è stata realizzata su un campione rappresentativo di 60 Amministrazioni, composto da PA centrali e locali, enti e agenzie; ai fini dell'analisi, è stato predisposto un questionario nel quale è stato richiesto alle Amministrazioni di esprimere il grado di rilevanza dei fabbisogni formativi e di apprendimento.

Di seguito i principali fabbisogni formativi emersi:

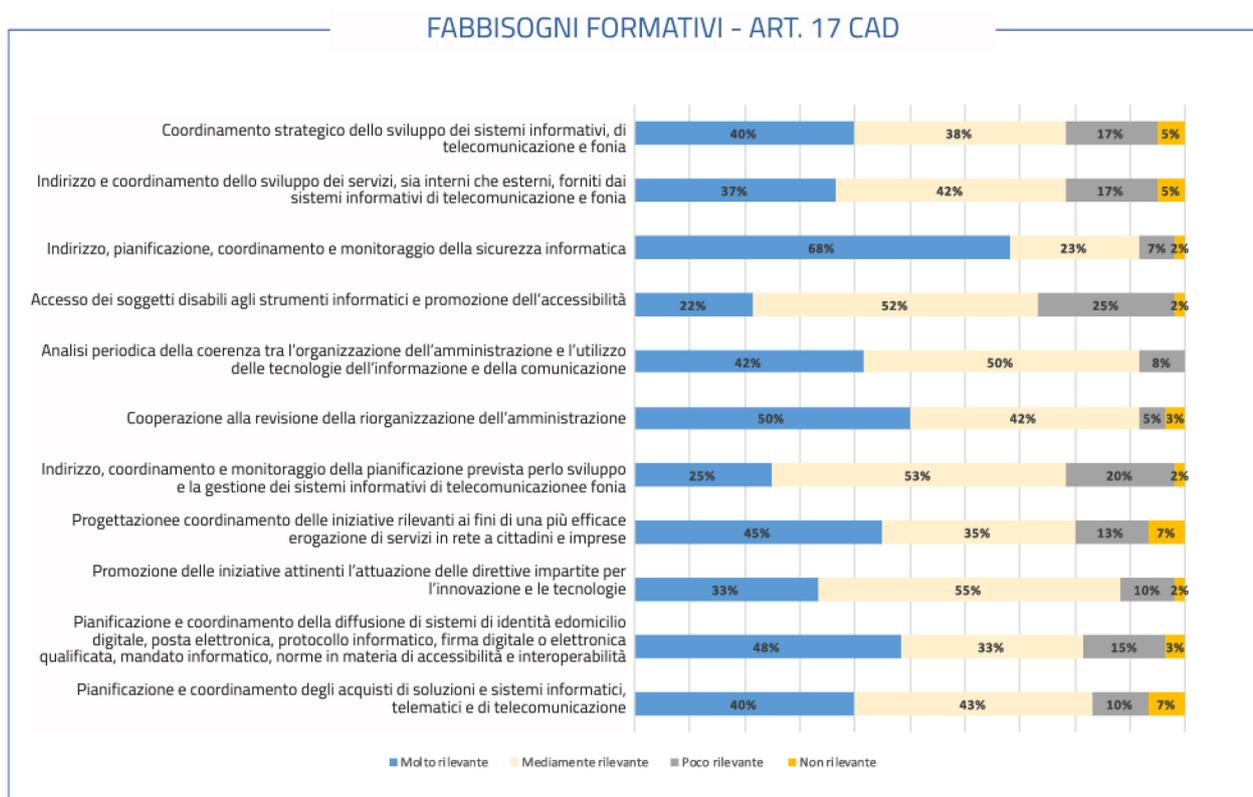


Figura 17 - Principali fabbisogni formativi del RTD

Fonte: [Rilevazione sui fabbisogni formativi del RTD e del suo ufficio. PA centrali e locali](#), AgID e CRUI, 2020.

Con particolare riferimento alle PA centrali e locali emerge che i temi sui quali gli RTD segnalano maggiore necessità di approfondimento formativo sono i seguenti:

- Indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica relativamente ai dati, ai sistemi e alle infrastrutture (68% dei partecipanti);
- Cooperazione alla revisione della riorganizzazione dell'amministrazione (50%);
- Pianificazione e coordinamento del processo di diffusione, all'interno dell'amministrazione, dei sistemi di identità e domicilio digitale, posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale o firma elettronica qualificata, mandato informatico, norme in materia di accessibilità e interoperabilità (48%);
- Progettazione e coordinamento delle iniziative rilevanti ai fini di una più efficace erogazione di servizi in rete a cittadini e imprese (45%).

### 3.3 Focus su fabbisogni/esigenze dei Comuni differenziati in base al loro dimensionamento

Come noto, il tessuto locale italiano è abbastanza eterogeneo sotto vari punti di vista, non ultimo quello relativo alla popolazione residente: 5.530 Comuni su 7.901 sono sotto i 5.000 abitanti, corrispondenti a circa il 70% di quelli italiani e all'interno di questa macrocategoria ben 1.857, pari a circa il 33% del totale, hanno meno di 1.000 abitanti.

Questo aspetto non è trascurabile ai fini della nomina del RTD in quanto, sebbene la tipologia di servizi e funzioni di base sia comune a tutti gli enti locali, al di là della popolazione, la dotazione di personale è significativamente diversa. In alcuni enti mancano delle figure dirigenziali e tutte le attività e responsabilità si concentrano sulle poche unità operative presenti.

In questo scenario l'adozione del RTD in forma associata appare quindi essenziale per poter garantire non solo l'attuazione della prescrizione normativa, ma anche e soprattutto l'esercizio realistico di questa funzione, tale da consentire un'evoluzione degli enti locali in chiave digitale, non solo dal punto di vista informatico, ma anche e soprattutto organizzativo.

Se per le Unioni o forme associative già costituite il percorso, quand'anche complesso, è già tracciato, il discorso assume una configurazione diversa nel caso di enti singoli che decidono, previa convenzione o altro strumento aggregativo consentito dalla norma, di svolgere questa funzione in forma associata. Perché quand'anche i servizi di base svolti dai Comuni siano uguali, diverse possono essere le esigenze legate alle caratteristiche del territorio: superficie del territorio, densità abitativa, presenza di aree montane, appenniniche o comunque difficilmente raggiungibili, aree in *digital divide* infrastrutturale o raggiunte da connessioni non adeguate all'esercizio di servizi digitali, ecc.

Queste caratteristiche si ripercuotono anche nello svolgimento della funzione di RTD in termini di esercizio delle funzioni e attività correlate alla digitalizzazione dell'ente e dei servizi digitali da esso erogati o erogabili.

La dimensione dell'ente è quindi un fattore che va considerato, abbinato alle caratteristiche del territorio in cui si sviluppa, affinché l'eventuale scelta di "enti partner" possa essere adeguata alle esigenze dei singoli Comuni.

In alcuni casi la disponibilità di un Comune medio-grande, e quindi con un'organizzazione più complessa e strutturata, con cui condividere la figura del RTD può essere una soluzione ottimale poiché il modello scelto da tale ente potrebbe assumere un ruolo guida; mentre in un contesto che vede la presenza di più enti di piccole dimensioni vicini, con esigenze simili, sia in termini organizzativi che finanziari, si potrebbe costituire un UTD condiviso tra le figure, dirigenziali e non, con competenze tecnologiche presenti nei diversi enti locali, ovvero avvalersi di una figura di RTD appartenente ad altra amministrazione .

In sintesi, la dimensione dei singoli enti locali e dell'aggregazione nel suo complesso, analizzata anche secondo i criteri territoriali più di dettaglio su menzionati, può essere un fattore determinante da considerare nella scelta della tipologia di RTD associato.

### 3.4 Focus sui fabbisogni/esigenze delle diverse tipologie di Unione di Comuni e del rapporto con la gestione associata

Le molteplici forme associative illustrate nel paragrafo 2.2, attraverso i loro specifici modelli organizzativi, possono garantire diversi gradi di integrazione dell'Ufficio transizione digitale e del RTD.

Dai dati raccolti e dalle interviste condotte a campione, trasversalmente alle diverse forme organizzative, vi sono alcuni fattori critici che possono garantire un maggiore successo e longevità alla forma associativa applicata alla trasformazione digitale:

- **Forme associative già in essere su funzioni diverse dalla trasformazione digitale** possono essere strumenti utili per sviluppare collaborazioni in materia IT, facendo leva su strumenti amministrativi e modelli organizzativi associativi già esistenti e – nel caso di rapporti di collaborazione informali – anche su un legame di fiducia fra gli enti;
- **Dimensione dell'associazione superiore a 20.000 abitanti**, dimensione minima utile per garantire efficienza negli acquisti, nell'acquisizione e gestione del personale, negli investimenti in soluzioni e infrastrutture IT, secondo l'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano (2022);
- **Un ente che traina la collaborazione**, spesso individuabile nel capofila di una gestione del servizio in convenzione o fra i Comuni relativamente più grandi della media di quelli associati in Unione, può avere un ruolo utile nel creare i presupposti organizzativi e tecnologici per l'avvio dei processi di associazionismo, nel gestire il processo di cambiamento, fino alla assunzione delle responsabilità di gestione a regime della trasformazione digitale;
- **Il sostegno politico** è presupposto per lo sviluppo dell'associazionismo dell'IT, in quanto favorisce forme di collaborazione con altri enti e di delega delle attività. Tale evidenza è rafforzata nei casi in cui siano presenti Assessori con delega all'innovazione e alla digitalizzazione con esperienza e *background* tecnico;
- **Gli enti sovraordinati**, con specifico riferimento alle **Regioni**, attraverso normative e risorse dedicate alla trasformazione digitale in forma associata, possono favorire e accompagnare lo sviluppo di collaborazioni strutturate, vincolando gli enti a adottare modelli associativi – in termini di strumenti amministrativi, area territoriale e attività delegate – di successo;
- **L'omogeneità dei software gestionali** tra enti è un fattore che può favorire la gestione associata dell'IT, in quanto garantisce una semplificazione gestionale, economicità e la possibilità di centralizzazione dei servizi;
- **Iniziativa propria degli enti**. Dalle interviste emerge che le collaborazioni di successo hanno maggiore consistenza e prospettiva quando originano da un'iniziativa dei membri stessi, in quanto espressione di una esigenza specifica e ragionata e di un percorso di sviluppo consapevole.

## 4. Percorso per l'individuazione dell'Ufficio per la transizione digitale e la nomina del suo Responsabile in forma associata tramite convenzione

Il presente capitolo, nell'affermare la centralità strategica del ruolo del RTD rispetto ai processi di trasformazione digitale di ciascuna pubblica amministrazione, si propone di prospettare un possibile percorso e di offrire strumenti operativi per gli Enti che vogliono sperimentare soluzioni per la nomina del RTD e del relativo Ufficio in forma associata in forza di una convenzione o di un accordo adattabile in funzione della natura degli enti coinvolti e del contesto di riferimento.

In coerenza con quanto previsto dall'art. 17 comma 1-septies del CAD e della Circolare n.3/2018 del Ministro della Pubblica amministrazione, come ampiamente trattato in precedenza, le pubbliche amministrazioni diverse da quelle centrali possono esercitare le funzioni dell'Ufficio Trasformazione Digitale (UTD) anche in forma associata e provvedere alla nomina del RTD in forza di convenzioni o, con riferimento ai Comuni, anche mediante l'Unione di Comuni.

Adottare una forma associata per l'UTD richiede di consolidare il ruolo del RTD non solo rispetto alle sue funzioni e responsabilità ma anche come catalizzatore e gestore della trasformazione digitale di un variegato "sistema" orientato agli obiettivi prioritari di erogare servizi digitali di qualità e di aumentare la competitività del territorio.

Esempi di UTD associato sono individuabili in diversi contesti territoriali in cui sono state realizzate peculiari esperienze, alcune delle quali sono contemplate nell'ambito del presente capitolo come possibili modelli di riferimento. Nella maggior parte dei casi le amministrazioni che hanno inteso associarsi per costituire l'UTD sono caratterizzate dalla prossimità territoriale, fattore, questo, che contribuisce a favorire la condivisione dei fabbisogni di area nonché a rafforzare la cooperazione locale.

L'adozione della forma associata del UTD in taluni casi è stata l'evoluzione di scelte realizzate in precedenza dalle amministrazioni locali in favore di forme di gestione associata dei servizi ICT. In alcuni contesti territoriali tale opzione associativa è stata fortemente favorita da iniziative di programmazione, affiancamento e incentivazione economica svolte a livello regionale.

A livello provinciale, nell'ambito delle esperienze dei Centri di Competenza per l'Innovazione costituiti dalle Province a supporto dei Comuni e degli enti locali del loro territorio (gestiti in via diretta o attraverso consorzi, società in house o processi di partenariato pubblico-privato), l'esigenza della nomina di un RTD in forma associata è stata posta dagli enti interessati e ha trovato risposta attraverso la creazione di community di supporto ai RTD nominati dai diversi enti o di supporto alla figura dirigenziale che svolge funzioni di RTD nell'ente capofila della convenzione. Per approfondimenti è possibile consultare la documentazione sul modello dei servizi di innovazione provinciali prodotta dal progetto [Province&Comuni](#).

Di seguito sarà trattato un possibile percorso metodologico finalizzato alla costituzione dell'Ufficio per la transizione digitale in forma associata tra PA locali e alla nomina del suo Responsabile articolato in tre fasi:

- Fase 1 - Analisi di contesto e valutazione;
- Fase 2 - Promozione dell'iniziativa di associazione;
- Fase 3 - Elaborazione partecipata e condivisa del modello di UTD associato e nomina RTD.

Tale percorso elaborato sulla base dell'analisi e della comparazione di esperienze realizzate potrà essere adattato in funzione delle esigenze di ciascun ente.

Lo stesso intende superare la logica della nomina del Responsabile dell'Ufficio transizione digitale come mero adempimento formale, in termini di assegnazione di tale incarico ad un soggetto che, seppur dotato di adeguate competenze, necessita di un Ufficio transizione digitale adeguatamente strutturato che lo coadiuvi.

Lo schema seguente illustra il percorso metodologico sviluppato in fasi sequenziali.

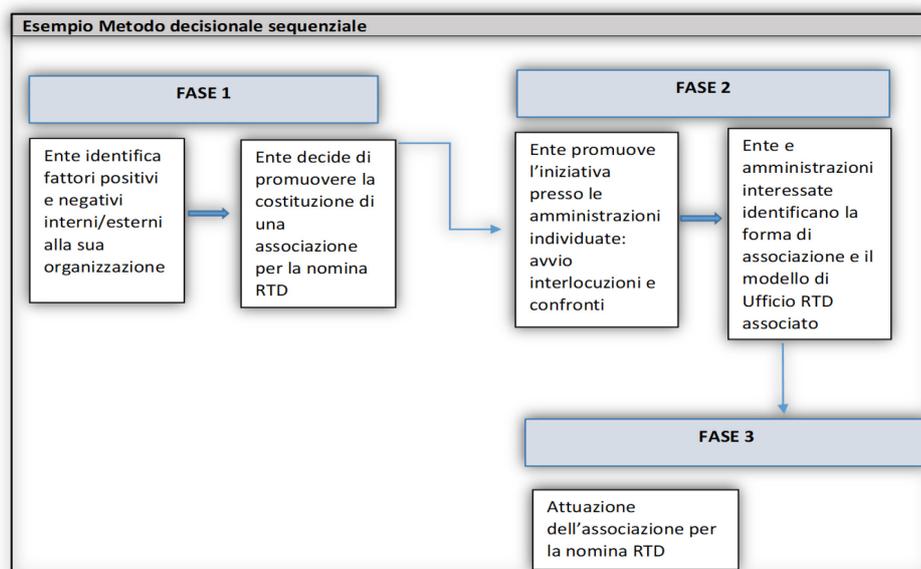


Figura 18 - Fasi del percorso decisionale per l'individuazione del RTD in forma associata

#### 4.1 Fase 1 - Analisi dei fattori positivi e negativi interni/esterni all'organizzazione

Al fine di effettuare una valutazione preliminare sulla opportunità di costituire un UTD tramite l'opzione della forma associata, l'ente realizza un'apposita analisi del contesto interno ed esterno che tenga conto anche degli obiettivi di policy, organizzativi e di trasformazione digitale. Tale analisi, si pone quale elemento chiave per garantire che la scelta di costituire una forma associata per la nomina RTD risponda alle esigenze effettive dello stesso Ente e tenga conto delle specificità delle amministrazioni territoriali coinvolte.

Uno strumento diffuso per effettuare tale tipo di attività è l'analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) che consente di costruire un quadro dei principali punti di forza e debolezza, nonché di eventuali minacce e opportunità relativi a un dato contesto.

L'analisi SWOT è da intendersi come componente di un processo decisionale più ampio e quindi finalizzata all'individuazione del percorso da intraprendere per la costituzione dell'UTD in associazione con altri Enti. In parallelo all'analisi di contesto interno dell'amministrazione può essere utile considerare gli Enti che per dimensione e localizzazione possono essere potenziali soggetti da coinvolgere.

Si riportano di seguito i più ricorrenti elementi di contesto interno da considerare nell'analisi SWOT:

- esistenza Ufficio di livello dirigenziale;
- esistenza Servizio ICT;
- numero e competenze del personale interno;
- posizione del tema nell'agenda dell'organo di vertice politico;
- in caso di esistenza di in-house, competenze del relativo personale;
- servizi erogati dall'ente.

Si propone di effettuare una prima verifica sulla presenza di un ufficio di livello dirigenziale a cui affidare le funzioni previste dal citato art. 17 del CAD. Nelle esperienze analizzate, l'individuazione del RTD si è indirizzata spesso verso il Responsabile del preesistente Servizio ICT dell'ente.

Con specifico riferimento ai Comuni già sottoscrittori di una convenzione per la gestione associata della Funzione ICT o membri di una Unione di Comuni, la scelta si è in molti casi orientata verso l'Ufficio per la Gestione Associata ICT e il relativo dirigente.

**L'esempio dell'Unione Bassa Romagna: l'evoluzione del Servizio per la gestione associata ICT dell'Unione in Ufficio transizione digitale in forma associata**

L'Unione Bassa Romagna, costituita nel 2007, comprende 9 Comuni della provincia di Ravenna di diversa dimensione, per un totale di 103.000 abitanti: 2 con meno di 2.500 abitanti, 7 con popolazione tra 7.000 e 16.000 e un Comune con 33.000 abitanti.

Nelle Deliberazioni di Giunta dei Comuni aderenti all'Unione si dispone di "istituire l'Ufficio unico in forma unificata dell'Unione e dei Comuni aderenti, ai sensi dell'art. 17 comma 1-septies del CAD, presso il Servizio Innovazione Tecnologica dell'Unione" e contestualmente di "individuare, il dirigente del Servizio Innovazione Tecnologica [...] quale Responsabile della transizione alla modalità operativa digitale dell'Unione e dei Comuni aderenti".

Al fine di individuare un RTD da nominare, qualora non si rilevasse la presenza di una figura dirigenziale con le caratteristiche previste dall'art. 17 del CAD, può essere considerata una rimodulazione della graduazione delle posizioni dirigenziali secondo le modalità previste dalla disciplina dei rispettivi ordinamenti interni.

Diversamente, si può tener presente la possibilità prevista dalla Circolare n. 3/2018 dell'allora Ministro della Pubblica amministrazione e prevista per le pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato, di affidare tali funzioni ad un dipendente in posizione apicale o già titolare di posizione organizzativa in possesso di adeguate competenze tecnologiche e di informatica giuridica.

L'art. 17 del CAD al comma 1-ter, prevede che il Responsabile dell'Ufficio transizione digitale disponga di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali; la presenza di tali competenze va considerata nell'ambito dell'analisi SWOT in riferimento non solo al Responsabile ma anche alle varie risorse umane assegnabili all'Ufficio transizione digitale.

Per realizzare l'*assessment* delle competenze digitali dei dipendenti è possibile utilizzare il portale nazionale della formazione Syllabus (<https://syllabus.gov.it>), messo a disposizione dal Dipartimento della Funzione Pubblica e per cui è prevista l'adesione obbligatoria per le PA nella [Direttiva "Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal PNRR" del Ministro per la Pubblica amministrazione del 23 marzo 2023](#).

La Direttiva pone tra le priorità di investimento in ambito formativo "lo sviluppo, in maniera diffusa e strutturale, delle competenze del personale pubblico funzionali alla realizzazione della transizione digitale" e fornisce indicazioni metodologiche e operative alle amministrazioni per la pianificazione, la gestione e la valutazione delle attività formative al fine di promuovere lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze del proprio personale. Con specifico riguardo allo sviluppo delle competenze digitali, ai fini del perseguimento dei target fissati dal PNRR, la Direttiva prevede l'utilizzo della piattaforma "Syllabus", con specifiche scadenze temporali e percentuali di copertura del personale per il completamento delle attività di *assessment* e di formazione.

Il Syllabus consente alle PA di avere una fotografia sulle competenze digitali del personale, tramite uno strumento di indagine e una metodologia condivisa a livello nazionale e fornisce formazione mirata sui fabbisogni emersi.

**L'esempio del Comune di Spino d'Adda (CR): l'assessment e la crescita delle competenze digitali del personale attraverso il Syllabus**

Il Comune di Spino d'Adda, associato ad altri 40 enti tramite Convenzione per la nomina del RTD in forma associata e del relativo Ufficio, ha aderito al Syllabus agli inizi del 2022 nella fase sperimentale. Attraverso la piattaforma ha realizzato un *assessment* sulle competenze digitali del personale del Comune e degli altri enti in Convenzione e ha, di conseguenza, promosso la partecipazione ai corsi resi disponibili gratuitamente sulla piattaforma Syllabus. Attraverso tale strumento l'ente ha potuto procedere ad una mappatura delle competenze iniziali dei dipendenti e al monitoraggio dell'evoluzione delle stesse a seguito del completamento dei corsi.

Gli esiti dell'*assessment* dei fabbisogni di competenze digitali del personale, realizzati dalla piattaforma Syllabus, possono essere utilizzati anche per definire programmi di formazione specifici, ad integrazione dei contenuti già disponibili su tale piattaforma, con corsi tarati su specifiche esigenze connesse alle attività per la trasformazione digitale programmate negli enti e/o alle peculiarità dell'attività amministrativa svolta.

**L'esempio della Comunità di Montagna della Carnia: l'utilizzo integrato della formazione Syllabus con altra formazione a partire dagli esiti dell'*assessment*.**

La Comunità di montagna della Carnia è composta dai 28 Comuni del Friuli-Venezia Giulia, che tramite apposita Convenzione hanno costituito l'UTD in forma associata e nominato il Responsabile. Dispone di un Ufficio del Personale associato che, in collaborazione con il Responsabile per la transizione digitale, ha promosso la realizzazione dell'*assessment* sulle competenze digitali tramite il Syllabus e in base ai fabbisogni emersi, ha previsto attività di rafforzamento, anche tramite inserimento nei Piani Triennali per l'Informatica dei singoli enti, di obiettivi formativi comuni e raggiungibili. È stata promossa la fruizione dei corsi messi a disposizione nella suddetta piattaforma. Tali attività sono state poste in sinergia e coordinate con quelle avviate nel 2021 con la fondazione ComPA FVG che a livello territoriale svolge attività di formazione; in particolare a seguito di un *assessment* iniziale, sono stati individuati i destinatari di corsi di formazione di base e di formazione specialistica su specifiche dimensioni della trasformazione digitale, che sono stati realizzati in modalità mista, tramite formazione in presenza e su piattaforma di *e-learning*.

Qualora l'ente ritenesse funzionale prendere in considerazione una disamina delle competenze digitali di base e di cittadinanza digitale, non contemplate nel Syllabus, si può utilizzare il *framework* europeo "[DigComp 2.2 - Digital Competence Framework for Citizens](#)".

In riferimento alle competenze specialistiche in ambito IT, si può considerare lo standard europeo "[e-Competence Framework \(e-CF\) – A common European Framework for ICT Professionals in all industry sectors](#)" nonché le "[Linee guida per la qualità delle competenze digitali nelle professionalità ICT](#)" e alle "[Linee guida per l'armonizzazione delle qualificazioni professionali, delle professioni e dei profili in ambito ICT](#)" emanate nel 2020 da AgID.

Per quanto concerne la figura del Responsabile per la transizione digitale, una particolare attenzione meritano le competenze di *e-leadership*, ovvero le capacità di utilizzare al meglio le tecnologie digitali all'interno di una organizzazione e di introdurre e concretizzare progetti di innovazione digitale. Per una disamina di tali competenze, si segnalano le "[Linee guida per le competenze di e-leadership](#)" emanate da AgID nel 2018 e gli esiti delle attività del già citato Laboratorio "Aggiornamento del profilo di *e-leadership*", promosso e condotto da AgID in collaborazione con diverse amministrazioni centrali e locali.

Effettuata quindi l'analisi in ordine alla presenza di un Ufficio dirigenziale a cui assegnare le funzioni previste per la transizione al digitale e di personale dirigenziale e dipendente da assegnare allo stesso, nonché delle relative competenze richieste, si può considerare il livello di attenzione alla tematica RTD da parte dell'organo di vertice politico.

Nelle esperienze raccolte nell'ambito del Laboratorio, è stata evidenziata l'importanza di un adeguato livello di attenzione del vertice apicale e politico dell'ente sulla trasformazione digitale, sulle sfide che pone alla PA dal punto di vista organizzativo, tecnico e di reingegnerizzazione dei processi, nonché sugli adempimenti e sugli obiettivi previsti a livello normativo, regolamentare o a livello strategico come il Piano triennale per l'informatica nella PA.

Al riguardo, specifici adempimenti annuali sono previsti nell'ambito della tematica dell'accessibilità in capo al RTD, in riferimento a specifici obiettivi annuali e alla predisposizione della dichiarazione di accessibilità per siti e app dell'ente. Gli RTD sono tenuti alla compilazione della dichiarazione di accessibilità essendo le Pubbliche amministrazioni tra i soggetti indicati nel comma 1 dell'art. 3 della Legge 4/2004. La mancata pubblicazione della dichiarazione di accessibilità determina un inadempimento normativo con la responsabilità prevista dall'art. 9 della suddetta Legge. Entro il 23 settembre di ogni anno la PA riesamina e,

se necessario, procede all'aggiornamento dei contenuti della dichiarazione. Ogni dichiarazione ha validità annuale e va redatta e pubblicata utilizzando l'applicazione online <https://form.agid.gov.it> resa disponibile da AgID, unica compilazione che garantisce la conformità al modello di dichiarazione di accessibilità. Inoltre, gli RTD hanno l'obbligo di pubblicare, entro il 31 marzo di ogni anno, gli obiettivi di accessibilità relativi all'anno corrente, come ribadito anche nelle [Linee Guida sull'accessibilità degli strumenti informatici](#).

Altro esempio di adempimento in carico al Responsabile per la transizione digitale si rinviene dalla Circolare n. 2/2017 sulle misure minime di sicurezza emanata da AgID, che dispone che l'adeguamento alle misure minime è a cura del responsabile della struttura per l'organizzazione, l'innovazione e le tecnologie, come indicato nel CAD (art. 17) o, in sua assenza, del dirigente designato. Un'ulteriore dimensione di analisi del contesto interno all'ente è connessa alla eventuale presenza di società in house a cui far ricorso per rispondere ad eventuali fabbisogni riscontrati in termini di competenze specialistiche funzionali all'operatività dell'Ufficio transizione digitale.

**L'esempio della Convenzione a cui partecipa il Comune di Spino d'Adda: il contributo della società in house alla realizzazione dell'Ufficio transizione digitale associato.**

Nella Convenzione per l'esercizio in forma associata delle funzioni di responsabile per la transizione alla modalità digitale a cui ha aderito il Comune di Spino d'Adda, si prevede anche la presenza della società in house nella compagine associativa.

Nelle premesse alla stessa Convenzione si riporta che "le competenze specialistiche di cui necessitano i Comuni sottoscrittori possono essere in parte sopperite dal Consorzio Informatica e Territorio S.p.a., di cui le amministrazioni sottoscrittrici sono socie".

Il Consorzio contribuisce all'Ufficio transizione digitale fornendo supporto tecnico e strumentale all'attività dell'Ufficio, mettendo a disposizione unità di personale con idonea competenza ed esperienza sulle materie della trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni, nonché locali e le attrezzature minime per il suo funzionamento.

Infine, possono essere considerati nell'ambito dell'analisi SWOT i servizi on line che l'ente eroga a cittadini ed imprese. Come è noto, l'art. 7 del Codice dell'amministrazione Digitale prevede il diritto di fruire in forma digitale e in modo integrato dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni, che sono tenute a provvedere alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze degli utenti e a rendere disponibili on-line i propri servizi nel rispetto delle disposizioni del suddetto Codice e degli standard e dei livelli di qualità individuati e periodicamente aggiornati dall'AgID con proprie Linee guida tenuto anche conto dell'evoluzione tecnologica.

Pertanto, l'ente potrà considerare punti di forza e debolezza dei servizi forniti, anche rispetto alle relative modalità di erogazione coerentemente con i principi guida previsti dal Piano Triennale dell'Informatica nella PA (come ad esempio *digital & mobile first*, *digital identity only*, approccio centrato sull'utente, accessibilità, *once only*, sicurezza e *privacy by design*), in prospettiva dell'UTD in forma associata e dell'eventuale opportunità di gestire in forma associata i servizi; in tal senso, l'opzione dell'UTD in forma associata potrebbe essere funzionale non solo a superare eventuali criticità o fabbisogni connessi ai servizi digitali ma anche a migliorarne la qualità.

L'analisi SWOT non può prescindere dal considerare anche i seguenti elementi di contesto esterno:

- presenza di enti limitrofi o con caratteristiche simili con fabbisogno di costituzione dell'UTD in forma associata;
- presenza di enti aggregatori territoriali che mettono a disposizione piattaforme/soluzioni;
- aggregazioni e/o associazioni per la gestione ICT preesistenti;
- *policy* e strategie a livello nazionale.

Una prima dimensione da analizzare può essere identificata nella presenza di enti limitrofi e/o di enti con caratteristiche simili che presentano il fabbisogno di costituzione dell'Ufficio transizione digitale in forma associata. Per una prima verifica sull'effettuazione della nomina del RTD da parte di tali enti è possibile consultare l'Indice dei domicili digitali della pubblica amministrazione e dei gestori di pubblici servizi (IPA).

Nel caso non risultasse individuato un Responsabile si potrebbe configurare l'interesse ad associarsi per la nomina in forma associata; tuttavia anche nel caso in cui l'Ente considerato avesse provveduto a tale nomina, si potrà ugualmente valutare l'opportunità di promuovere un'associazione dell'Ufficio in considerazione di interessi ed esigenze comuni, anche connessi all'esistenza di soggetti istituzionali che rivestono il ruolo di soggetto aggregatore rispetto a piattaforme o soluzioni, che sono messe a disposizione per consentire l'*on boarding* agli enti interessati. Nelle esperienze analizzate durante il Laboratorio, è stato evidenziato generalmente un miglioramento nelle relazioni con gli enti sovraordinati in termini di ascolto e recepimento di istanze e fabbisogni locali, rappresentate dal gruppo di enti associati, che assumono un maggior peso specifico rispetto ad istanze portate avanti dai singoli.

Inoltre, può essere trattata nell'analisi SWOT anche l'eventuale presenza a livello territoriale di aggregazioni di enti e/o di Unioni di Comuni, aventi esperienze di gestione associata dei servizi ICT, ai fini della valutazione dell'adesione alla forma associativa anche in prospettiva della costituzione dell'UTD.

Da diverse esperienze condivise dalle PA partecipanti al Laboratorio è emerso che la collaborazione con altri enti ha generato una maggiore consapevolezza negli interlocutori di livello politico interni alla singola amministrazione sugli obiettivi per la trasformazione digitale.

Infine, l'ente può considerare il suo posizionamento rispetto al contesto nazionale strategico, di policy e alla cornice normativa di settore, con particolare riferimento ad obiettivi e adempimenti; in tal senso, l'opzione della nomina in forma associata del RTD e dell'Ufficio transizione digitale potrebbe configurarsi quale leva e strumento utile per rispondere a cambiamenti strategici e per cogliere opportunità (anche di tipo finanziario) a livello nazionale ed europeo.

#### 4.2 Fase 2 - Promozione dell'iniziativa di associazione

In esito alla Fase 1 "Analisi dei fattori positivi e negativi interni/esterni all'organizzazione", trattata nel precedente paragrafo, l'Ente - maturata la decisione di avviare un processo di associazione per l'UTD, che non solo risponde all'esigenza di superare criticità specifiche ma costituisce anche una modalità strategica per migliorare le prospettive organizzative e gestionali e i processi di trasformazione digitale - intraprende la promozione dell'iniziativa coinvolgendo gli Enti individuati come potenziali interessati all'associazione.

La scelta di avviare un processo di associazione configura, dunque, un nuovo scenario, in cui l'Ente decide volontariamente di rivestire un ruolo propulsore al fine di concertare con gli Enti interessati la forma associativa e le relative modalità operative attraverso specifici incontri preliminari. Tali interlocuzioni alimentano le relazioni istituzionali e spingono i soggetti coinvolti a confrontarsi sui profili del modello di RTD in forma associata. L'impulso dell'amministrazione promotrice ha l'effetto di animare la discussione al fine di condividere decisioni che soddisfino le esigenze di ciascun potenziale Ente associato. La condivisione è una delle condizioni indispensabili affinché la decisione di nominare il RTD in forma associata sia attuabile con maggiore rapidità e minori imprevisti aumentando così l'efficienza e i processi decisionali interni a ciascun Ente.

Inoltre, la mobilitazione dell'Ente promotore in questa "Fase 2" ha lo scopo non solo di sondare la propensione delle PA interessate a costituire un'associazione ma anche di porre in evidenza le opportunità complessive che potrebbero configurarsi qualora maturasse la decisione comune di realizzare l'UTD in forma associata.

L'efficacia dell'attività di condivisione dell'iniziativa dell'Ente promotore dipende dalla capacità di far percepire le opportunità che la forma associata per la nomina RTD offre nel suo complesso gettando le basi per un solido dialogo tra gli Enti interessati.

All'avvio della promozione dell'iniziativa di associazione potrebbe essere opportuno redigere un documento d'intenti che esponga le motivazioni per le quali si reputa opportuno nominare il RTD in forma associata e costituire il relativo UTD desunte dall'analisi di cui alla precedente Fase 1. Un tale documento potrebbe configurarsi quale strumento a supporto delle decisioni interne all'Ente per la costituzione della forma associativa e delle interlocuzioni con altre amministrazioni potenzialmente interessati.

Nella maggior parte delle esperienze osservate nell'ambito delle attività laboratoriali, è stata evidenziata l'importanza di un efficace raccordo tra il vertice politico, a cui compete l'adozione delle decisioni/determinazioni, e il livello amministrativo incaricato alla definizione della proposta di associazione per la costituzione dell'UTD e nomina del relativo RTD.

**L'esempio del Comune di Spino D'Adda: l'esperienza di mobilitazione degli attori locali per l'attuazione di un'associazione tramite convenzione per la nomina del RTD e del relativo Ufficio**

L'esperienza del Comune di Spino D'Adda associato ad altre PA per la costituzione dell'UTD e nomina del relativo RTD ha preso le mosse da precedenti iniziative progettuali realizzate in collaborazione con tali enti ed è stata realizzata con il supporto della comune società in house che ha contribuito alla predisposizione della proposta della forma associativa presentata ai sindaci e ai segretari comunali (in alcuni casi operanti per più amministrazioni). Dopo le prime adesioni all'associazione per l'UTD il relativo RTD individuato nella persona del dirigente dei Sistemi Informativi del Comune di Spino d'Adda, si è reso promotore dell'adesione all'associazione presso altri enti.

Peculiare importanza è stata riconosciuta alla realizzazione di un'attività di comunicazione efficace nei confronti degli altri enti in ordine al ruolo del RTD nominato in forma associato e alle relative opportunità di livello organizzativo, economico e strategico connesse all'UTD condiviso.

Allo stesso tempo è risultata fondamentale la spiccata sensibilità dei vertici politici degli Enti alle tematiche della trasformazione digitale e al possibile valore aggiunto derivante da una gestione associata.

#### 4.3 Fase 3 - Elaborazione partecipata e condivisa del modello di UTD associato e nomina RTD

Il valore della Fase di elaborazione condivisa e partecipata del modello di UTD associato e nomina del relativo RTD può essere misurato nella capacità di generare decisioni e azioni che impattano sia nel breve che nel medio/lungo periodo sulla trasformazione digitale degli Enti associati.

L'associazione non è da intendersi quale punto di arrivo che si cristallizza una volta adottato il relativo modello, ma come strumento potenzialmente in evoluzione a fronte di nuovi fabbisogni e ridefinizioni dell'assetto organizzativo/operativo.

La creazione di una cooperazione efficace tra gli Enti interessati è risultata per la maggior parte dei casi più robusta laddove si è basata su esperienze pregresse di collaborazione positiva tra attori locali. I casi virtuosi di associazione per la costituzione dell'UTD sono inoltre caratterizzati spesso dalla gestione associata dei servizi ICT.

Un elemento comune a diverse esperienze trattate nell'ambito delle attività laboratoriali è l'esistenza di un significativo orientamento al cambiamento e di una propensione all'innovazione. Le amministrazioni che hanno attuato l'opzione associativa sottolineano soprattutto l'importanza della presenza di un vertice politico e amministrativo capace di diffondere all'interno dell'ente una cultura orientata agli obiettivi di trasformazione digitale come previsti dal Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione e di stimolare il personale alla formazione sui temi dell'innovazione digitale. In tal senso, un modello di nomina associata del RTD deve essere considerato parte integrante di un mutamento organizzativo e operativo che

investe e coinvolge trasversalmente tutte le dimensioni dell'assetto di ciascun Ente associato. È evidente che la figura del RTD risponde, secondo le funzioni allo stesso assegnate dall'art. 17 comma 1 del CAD, alla necessità di superare la tradizionale settorialità operativa per introdurre un livello trasversale di coordinamento rispetto ai temi di settore.

Al fine di consolidare la forma associativa dell'UTD è opportuno, preliminarmente, porre all'attenzione del livello decisionale politico i seguenti elementi:

- obiettivi/finalità dell'associazione;
- forma associativa (convenzione, Unione di Comuni);
- benefici attesi;
- tempi di realizzazione dell'associazione.

Successivamente è opportuno realizzare un ciclo di incontri con gli Enti interessati per la concertazione rispetto alle seguenti tematiche:

- principi comuni dell'associazione;
- funzioni del RTD (in base alla disciplina del CAD e della Circolare n. 3/2018);
- composizione dell'UTD (definizione delle risorse umane e strumentali);
- individuazione del soggetto da nominare RTD in forma associata;
- modalità di relazione del RTD in forma associata con enti associati (livello politico e livello tecnico/amministrativo);
- durata dell'associazione e modalità di ingresso/recesso enti;
- eventuali risorse economiche da assegnare all'UTD;
- altri aspetti peculiari che potrebbero caratterizzare l'associazione (es. attività di accrescimento delle competenze tra enti associati promosse dal RTD; redazione di documenti di programmazione – es. Piani Triennali – in forma congiunta e coordinata; attività condivise per accedere a finanziamenti UE, PNRR o di altra fonte).

Al fine di facilitare la concretizzazione della nomina del RTD e della costituzione dell'UTD in forma associata, in allegato al presente Vademecum si rende disponibile un possibile modello di convenzione tra PA tratto dalle esperienze di associazione tramite convenzione condivise dagli enti partecipanti al Laboratorio, con particolare riferimento al modello di associazione realizzato dal Comune di Spino D'Adda. Lo schema proposto rappresenta un esempio che ciascuna amministrazione potrà adattare al proprio contesto.

## 5. Percorsi per l'individuazione dell'Ufficio per la transizione digitale (UTD) in forma associata e la nomina del suo Responsabile in forma associata tramite Unione di Comuni

### 5.1. Introduzione

La costituzione e conseguente operatività di un UTD associato in un'Unione di Comuni può concretizzarsi in diverse forme e modalità di attuazione, così come avviene nel processo di associazione della funzione ICT, con azioni che riguardano la dimensione tecnologica, ma anche quella procedurale e applicativa.

La piena operatività del RTD all'interno di una forma di cooperazione fra Comuni necessita della definizione e della formalizzazione di un sistema organizzativo che consenta la gestione e lo sviluppo dell'ICT sia per l'Unione sia per i Comuni a questa associata.

Il primo aspetto attiene alla formalizzazione di un UTD associato al quale è riconosciuto il ruolo di sviluppo della trasformazione digitale dell'Unione di Comuni, con assegnate adeguate risorse umane, strumentali ed economiche, per assicurare lo sviluppo di progettualità per l'introduzione di innovazioni, l'ampliamento del

portafoglio di servizi digitali per l'utenza e il rinnovamento dei sistemi informativi interni, assicurando il rispetto degli adempimenti e l'adozione di soluzioni e tecnologie allineate agli standard vigenti.

In secondo luogo, è indispensabile che siano individuate figure di riferimento all'interno dei singoli Comuni per facilitare gli scambi informativi, l'analisi delle esigenze e presidiare il dispiegamento delle innovazioni.

L'UTD associato, inoltre, può favorire il raccordo con i livelli istituzionali (provinciale, regionale e nazionale) sia per armonizzare le implementazioni e sfruttare iniziative in essere sia nella prospettiva di accedere a risorse economiche straordinarie per attuare le strategie di innovazione.

In tale direzione, il fabbisogno di coordinamento può essere gestito attraverso l'istituzione di un tavolo strategico, a guida dell'Assessore dell'Unione con delega al digitale e a cui partecipano gli Assessori con delega al digitale dei Comuni dell'Unione, con lo scopo di condividere periodicamente strategie e obiettivi, e un tavolo tecnico, a guida del RTD associato, a cui partecipano i referenti individuati nei Comuni per un raccordo continuo su attività, progetti, risultati, fabbisogni etc. che riguarda obiettivi a livello locale, sovra-comunale e territoriale.

Infine, l'ultimo elemento utile alla formalizzazione dell'UTD associato è legato alla definizione del modello di contribuzione da parte dei Comuni, che può essere indicizzato, ad esempio, facendo riferimento al numero di utenti e di postazioni, alle risorse umane e alle relative competenze e all'ammontare delle spese sostenute per la funzione ICT nel passato da ogni ente, al numero di abitanti e/o a fabbisogni specifici.

## 5.2 Fattori abilitanti

Gli elementi che prioritariamente vanno considerati nella valutazione dell'opzione della nomina del RTD in forma associata e che costituiscono fattori critici di successo sono:

- presenza di forme di coordinamento o di figure apicali/dirigenziali in Unione, con potere decisionale e di spesa;
- disponibilità di un capitolo di spesa specifico per svolgere le attività e gli interventi programmati nell'esercizio della funzione di RTD.

La configurazione e il dimensionamento dell'UTD associato può essere influenzata da diversi fattori:

- la dimensione e la composizione dell'Unione dei Comuni;
- lo stato dell'arte della trasformazione digitale dei Comuni e dell'Unione di Comuni;
- la disponibilità di personale e di competenze, anche proveniente dai Comuni associati;
- la possibilità di acquisizione di capacità produttiva e di competenze.

In relazione a una Unione di Comuni di circa 20.000 abitanti (corrispondente al numero medio nazionale di abitanti di Unioni di Comuni, pari a 20.367), si ritiene che l'UTD associato, per poter governare i processi di trasformazione digitale e coordinare i fornitori ingaggiati, debba contare su una dotazione minima quale un referente con competenze tecniche e una risorsa a supporto della gestione amministrativa.

## 5.3 Processo di costituzione dell'UTD associato

L'UTD associato si può formare in modi diversi a seconda che nasca contestualmente alla forma associativa o in fasi successive; mostra caratteristiche diverse sulla base della diversa forma di collaborazione. Nel seguito sono proposti i passi per la costituzione dell'UTD nell'ipotesi in cui questo avvenga a valle della nomina del RTD.

### **(1) Ricognizione**

Il processo di associazionismo dell'UTD parte da una prima fase di ricognizione del fabbisogno digitale territoriale. In questa fase vi è una disamina del livello di digitalizzazione dei servizi degli enti, della tipologia di applicativi utilizzata, dell'omogeneità nell'utilizzo dei software gestionali e dell'interoperabilità dei dati.

Nel caso di un'Unione o di una organizzazione consortile, questa ricognizione avviene direttamente nel territorio di competenza; dunque, presso gli enti già afferenti alla forma associata; se non vi è un'organizzazione ancora in essere, può essere l'ente trainante ad effettuare questa analisi preliminare, individuando contestualmente gli enti da coinvolgere in una eventuale associazione.

## **(2) Progettazione**

A questo punto, nel caso di organizzazioni già esistenti, l'ente trainante rifletterà sulla possibilità di omogeneizzare i sistemi già in uso presso gli enti e successivamente sulla possibilità di migrare il servizio TD verso un ufficio centralizzato. In questa fase, nel caso delle Unioni, è possibile riflettere sulla possibilità di trasferire anche ulteriori funzioni a cui il digitale è trasversale. A questo segue dunque l'accordo con gli enti afferenti per la stipula delle Convenzioni per la cessione delle funzioni, a valle della quale avverrà la definizione del piano di trasferimento delle funzioni, che dovrà tenere conto dei cambiamenti tecnologici, della migrazione delle risorse umane e materiali e dei conseguenti costi.

Invece, in caso di organizzazioni *in fieri*, dopo la ricognizione del fabbisogno sarà opportuno valutare le diverse forme associative entro cui inserire la competenza alla transizione digitale congiunta. Per la fondazione di nuovi organi, quindi ad esempio forme consortili, l'ente capofila può verificare la possibilità di accesso a finanziamenti specifici provenienti da bandi nazionali o regionali.

## **(3) Inseediamento**

Nel caso di Unioni o collaborazioni già in essere, a questo punto l'organizzazione dovrà effettuare la migrazione vera e propria, con contestuale cambiamento dei regolamenti (es. organizzazione del personale) e conferimento degli incarichi.

In caso di nuova organizzazione, l'inseediamento dell'UTD è contemporaneo alla costituzione della nuova forma associativa, che viene formalmente fondata, con la redazione dello Statuto, la creazione degli organi esecutivi e di raccordo con gli enti, e infine con la stipula delle convenzioni per la cessione della funzione TD da parte degli enti afferenti.

In caso di organizzazioni già esistenti, la nomina dell'UTD può trovarsi sia a valle che a monte del processo. Nel primo caso sarà la risultanza del compimento dell'associazione della funzione TD, mentre nel secondo caso sarà proprio questa figura a guidare il processo di associazionismo.

I modelli collaborativi rappresentati e il grado di delega fornito al RTD associato influenzano il livello di digitalizzazione degli enti afferenti. Ciò è strettamente legato alle attività che l'UTD svolge, in coerenza con quanto previsto dalla norma, che va oltre il concetto di semplice "centro di competenza" ma ne attribuisce un'accezione evoluta e trasversale come è il tema del digitale, ovvero un driver e abilitatore di tutti i processi di trasformazione digitale di un ente (sia nel front end che nel back end).

### **5.4 Il rapporto fra funzione ICT e UTD**

Prima di entrare nel dettaglio organizzativo di un UTD associato, è necessario affrontare il tema del rapporto fra ICT, come ambito/funzione e settore/ufficio di un ente pubblico, e la figura del RTD e dell'UTD, nella naturale evoluzione rappresentata dalla norma (art. 17 CAD). Si tratta infatti di un tema organizzativo generale che nel caso delle Unioni e delle forme di cooperazione intercomunale dipende da diversi fattori:

- livello di specializzazione;
- risorse a disposizione;
- dimensioni.

Le diverse forme di specializzazione possibili dell'UTD sono strettamente legate alla relazione che intercorre con la funzione ICT. Possiamo delineare tre principali modelli di riferimento, presentati in ordine crescente di maturità, con cui tale relazione si esprime concretamente.

### **(1) Coordinamento operativo**

Sebbene il CAD con l'articolo 17 abbia introdotto una figura (il RTD) o, meglio, un Ufficio (UTD), che sono naturale evoluzione del Responsabile dei sistemi informativi e del CED (Centro elaborazione dati), sono ancora presenti diversi casi in cui i due uffici non coincidono ma si completano per competenze. Se il CED è considerato come un ufficio prettamente tecnico e di supporto alla gestione ordinaria di risorse informatiche (*hardware* e *software*) in dotazione all'ente, l'Ufficio del RTD assume un ruolo strategico e organizzativo che spesso riguarda anche posizioni apicali in staff con il Presidente dell'Unione, dove la digitalizzazione assume un carattere giuridico-gestionale e trasversale ai singoli settori.

### **(2) Collaborazione**

In continuità con il precedente scenario di integrazione ma per differenza da questo, si configura il caso della collaborazione fra settore/funzione ICT e UTD. Questa eventualità si può verificare soprattutto negli enti locali più piccoli, dove l'assenza di uffici dirigenziali ha spinto le amministrazioni ad attribuire il ruolo di RTD alla posizione apicale dell'ente, mentre il ruolo di responsabile dei sistemi informativi viene attribuito solitamente a responsabili di posizioni organizzative. Si tratta di un quadro marginale ma ancora presente, soprattutto nei casi in cui funzione ICT e RTD non vadano di pari passo ma l'ufficio associato per la transizione al digitale sia presupposto o conseguenza della costituzione di un UTD. In entrambi i casi si configura una fase "transitoria" di collaborazione, per un periodo più o meno breve o medio-lungo a seconda della durata del processo di completamento dell'associazione della funzione nell'UTD unico con il relativo modello organizzativo, dove tutte le competenze dei singoli enti vengono convogliate in Unione.

In questi e altri casi di non corrispondenza, il coordinamento e la collaborazione tra le due figure diventa essenziale, essendo gran parte delle funzioni attribuite al RTD sovrapposte a quelle tradizionalmente svolte dal Responsabile dei Sistemi Informativi.

### **(3) Coincidenza**

È questo il caso in cui l'UTD associato coincide con un già presente ufficio ICT e con il suo responsabile, includendone le competenze e le risorse umane e finanziarie di cui dispone. Tale sovrapposizione costituisce una naturale evoluzione della figura del Responsabile dei Sistemi Informativi verso quella del *Chief Digital Officer*, già ampiamente diffusa nel settore privato.

Si tratta della situazione più frequente perché molte amministrazioni, al fine di adempiere alla norma, ha individuato l'ufficio per la transizione digitale proprio nella direzione per l'ICT.

In questi contesti si nota che l'UTD potrebbe presentare un potenziale disequilibrio di competenze, più orientate a quelle tecniche in materia di ICT, e meno alle capacità manageriali e giuridiche, di gestione del cambiamento e di governo di progetti complessi che sono appannaggio del RTD (ex art 17 CAD).

Nelle realtà più piccole dove, in assenza di uffici dirigenziali, il RTD è individuato in una posizione apicale dell'ente, si registrano inoltre anche altre sovrapposizioni, ad esempio con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, dovendo essere quest'ultimo individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale.

## **5.5. Configurazioni organizzative e gestionali dell'UTD associato**

Data la molteplicità di attività in capo all'UTD e a partire dai diversi modelli organizzativi della gestione associata della funzione ICT da cui ne deriva anche il modello di governance, si configurano diverse modalità

organizzative e gestionali degli Uffici RTD associati, in termini di dotazione organica, competenze etc., con caratteristiche incrementali a seconda delle dimensioni degli enti e delle risorse disponibili e messe in campo dai Comuni associati.

In particolare, alcuni di questi elementi sono da considerarsi imprescindibili nella prima fase di costituzione dell'Ufficio, mentre altri sono acquisibili nelle fasi di consolidamento e di evoluzione dello stesso, configurando diversi scenari nel breve e medio-lungo termine.

## **Scenario 1 - Realizzazione ex-novo dell'UTD associato**

### **1. Prima fase di costituzione dell'Ufficio**

Per avviare il nuovo UTD in forma associata devono valutarsi alcuni fattori:

- la presenza di una figura interna agli enti associati a cui attribuire il ruolo di RTD ex art. 17 CAD (es. figura dirigenziale, segretario comunale, responsabile ufficio CED e/o sistemi informativi; funzionario con posizione organizzativa, ecc.); la Circolare n. 3/2018 ha integrato la previsione del CAD, stabilendo che, laddove non siano previste posizioni dirigenziali, le funzioni per la transizione al digitale elencate dall'articolo 17 possano essere affidate a un dipendente in posizione apicale, o in alternativa, a un titolare di posizione organizzativa; in caso di assenza, vi è la possibilità di valutare l'attribuzione del ruolo al RTD al soggetto aggregatore di appartenenza (es. Città Metropolitana, Provincia, ecc.);
- la presenza di personale con competenze in materia: (i) informatica, per assolvere gli obblighi relativi alla sicurezza informatica, ai pagamenti elettronici, all'identità digitale, alla presentazione digitale delle istanze, al domicilio digitale e alla comunicazione digitale; (ii) giuridica, per assolvere gli obblighi previsti dal nuovo Regolamento Europeo (GDPR) e dal CAD, e per predisporre gli atti idonei a garantire il funzionamento dell'attività dell'Ufficio; (iii) manageriale, per poter coordinare, verso l'interno, tutti gli enti aderenti e tutti i settori coinvolti e, verso l'esterno, per gestire i rapporti con i fornitori e con gli altri livelli di governance del digitale sul territorio (es. provincia, regione, ecc.).

La mancanza all'interno dell'Ufficio di tali competenze non consente una piena operatività. Va quindi predisposto, nel breve periodo, un piano formativo e di rafforzamento delle competenze delle risorse umane interne, a cui si può sopperire in una fase iniziale con affidamenti esterni e/o con integrazioni contrattuali ai fornitori dei principali software, garantendo un accompagnamento di questi al personale interno;

- la presenza o meno di una forma di gestione associata del servizio ICT. Qualora sia stato già avviato o concluso un processo di associazione della funzione è utile capitalizzare l'esperienza e il metodo di lavoro.

### **2. Fase di consolidamento**

All'interno del nuovo ufficio sono da considerarsi i seguenti aspetti:

- la copertura progressiva delle competenze necessarie al funzionamento dell'Ufficio;
- la disponibilità di risorse economiche (sia stanziata a bilancio dell'ente, sia derivanti da economie su attività prettamente dedicate alla transizione digitale es. PNRR);
- il livello di coordinamento con i diversi settori degli enti associati;
- il livello di autonomia dell'Ufficio, seppur mantenendo un costante raccordo con l'organo politico che ha nominato il RTD;

### **3. Fase di evoluzione nel medio-lungo periodo**

La crescita dell'Ufficio in termini dimensionali e di risorse è legata a:

- riconoscimento dell'Ufficio come evoluzione del "centro di competenza" sui temi della transizione digitale (CED/sistemi informativi) verso una logica di Ufficio di "staff" al Sindaco in caso di

convenzione o al Presidente in caso di Unione, e al Segretario comunale, trasversale ai settori e con autonomia decisionale ed economica;

- valorizzazione delle competenze interne e progressiva riduzione delle esternalizzazioni (in base alle dimensioni dell'Unione di Comuni o della forma aggregata), con relativo contributo alla redazione del PIAO in termini di *performance*, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione.

## **Scenario 2 - Individuazione di un Ufficio già esistente**

Nel caso in cui non sia possibile creare *ex-novo* l'UTD associato, è auspicabile in una prima fase, far coincidere l'Ufficio con uno già esistente, come potrebbe essere ad esempio il CED/Ufficio Sistemi informativi.

### 1. Fase di consolidamento

Per un progressivo consolidamento dell'UTD associato va considerato:

- la potenziale espansione delle competenze dell'ufficio CED/sistemi informativi verso un UTD con skills anche amministrative e manageriali;
- l'attribuzione di maggiore autonomia e risorse umane ed economiche per completare il processo da centro di competenza a vero e proprio ufficio dedicato alla transizione digitale (ex art 17);

### 2. Fase di evoluzione nel medio-lungo periodo

L'evoluzione di tale forma di UTD associato deve tenere in considerazione:

- la prevalente presenza nella fase di avvio di figure tecniche che devono essere bilanciate in modo coerente con competenze manageriali e amministrative;
- il riconoscimento dell'Ufficio non più e non solo come CED ma piuttosto come Ufficio trasversale ai settori degli enti associati, dotato di risorse con capacità manageriali, di gestione del cambiamento e di governo di progetti complessi.

## **Scenario 3 - Creazione di un UTD "smart"**

Nel caso in cui non si riesca a costituire o individuare l'UTD associato sarà possibile creare un Ufficio in modalità "smart".

Si selezionerà il personale più idoneo tra i vari settori (come ad esempio: il Responsabile del CED, un membro dell'ufficio Segreteria ed uno dell'ufficio Ragioneria) che sia in grado di assolvere a tutte o molte delle competenze necessarie.

Queste persone faranno parte di "gruppo di lavoro digitale" condiviso fra gli enti e uno dei componenti verrà nominato Responsabile.

In caso di piccole realtà (con meno di 10 dipendenti totali), in una prima fase, l'Ufficio responsabile della Transizione Digitale corrisponderà direttamente con il Responsabile stesso.

## 6. Il ruolo e le attività del Difensore civico per il digitale rispetto alla figura del RTD

### 6.1 Il Difensore civico per il digitale: istituzione e relazione con la figura del RTD

Oltre alle forme di tutela amministrativa (quali ad esempio Difensore civico regionale, ricorso all'Autorità Giudiziaria o all'Autorità Amministrativa), relativamente alla tutela dei diritti digitali di cittadini ed imprese è possibile rivolgersi al Difensore civico per il digitale, istituito presso AgID ai sensi dell'articolo 17, comma 1-quater del CAD, introdotto dal Decreto Legislativo n. 217 del 13 dicembre 2017. L'Ufficio del Difensore civico per il digitale ha visto modificate le sue funzioni nel corso del tempo.

Fino alle modifiche introdotte a seguito dell'emanazione del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" e del D.L. 31 maggio 2021, n. 77<sup>3</sup> recante disposizioni su "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", era previsto che "ricevuta la segnalazione, il difensore civico, se la ritiene fondata, invita il soggetto responsabile della violazione a porvi rimedio tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni [...] Il difensore segnala le inadempienze all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari di ciascuna amministrazione. Il mancato avvio delle attività necessarie a porre rimedio e il mancato rispetto del termine perentorio per la loro conclusione rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

In sintesi, il Difensore civico per digitale, a seguito di istruttoria, accertata la violazione del CAD o di altre norme in materia di innovazione e digitalizzazione, procedeva ad invitare i soggetti segnalati a rimuovere gli ostacoli al pieno esercizio dei diritti digitali; in caso non provvedessero in tal senso, il procedimento si concludeva con la segnalazione dell'inadempienza all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari di ciascuna amministrazione.

Nel caso in cui la segnalazione, a seguito di istruttoria, fosse stata ritenuta infondata il Difensore civico per il digitale procedeva alla archiviazione della stessa.

La nuova formulazione dell'art. 17, comma 1-quater del CAD prevede che "E' istituito presso l'AgID l'ufficio del Difensore civico per il digitale, a cui è preposto un soggetto in possesso di adeguati requisiti di terzietà, autonomia e imparzialità. Chiunque può presentare al Difensore civico per il digitale, attraverso apposita area presente sul sito istituzionale dell'AgID, segnalazioni relative a presunte violazioni del presente Codice e di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione della pubblica amministrazione da parte dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2. Il difensore civico, accertata la non manifesta infondatezza della segnalazione, la trasmette al Direttore generale dell'AgID per l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 18-bis".

Il Difensore civico per il digitale rimane ancora un punto di riferimento per "chiunque" voglia presentare segnalazioni relative a presunte violazioni del CAD o altre norme in materia di digitalizzazione ed innovazione della PA; in particolare, il Difensore civico digitale riceve la segnalazione e qualora, a seguito dell'istruttoria,

---

<sup>3</sup>D.L. 31 maggio 2021, n. 77 recante disposizioni su "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" (convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108). Con l'avvento della pandemia da SARS Covid-19, in considerazione della straordinaria necessità e urgenza di imprimere un impulso decisivo allo snellimento delle procedure amministrative in tutti i settori incisi dalle previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari e, soprattutto ritenuta l'urgenza di introdurre misure relative all'accelerazione dei procedimenti relativi agli interventi in materia di transizione ecologica e digitale e di contratti pubblici, viene emanato il D.L. 31/05/2021, n. 77, in particolare l'art.41 del predetto Decreto-Legge "Violazione degli obblighi di transizione digitale" comporta un cambiamento nell'attività del Difensore civico per il digitale.

ne rilevi la non manifesta infondatezza, la trasmette ad AgID per lo svolgimento dei successivi accertamenti nell'ambito delle attività previste dall'articolo 18-bis.

Quest'ultimo articolo, inserito dal già menzionato art. 41, comma 1 del D.L. 77/2021, attribuisce infatti ad AgID l'esercizio di "poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio sul rispetto delle disposizioni del presente Codice e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della pubblica amministrazione, ivi comprese quelle contenute nelle Linee guida e nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione".

In sintesi, nell'attuale quadro normativo gli articoli 17 e 18-bis si pongono in continuità. Da un lato si prevede il RTD quale figura di riferimento all'interno degli enti, preposta a promuovere e garantire la riorganizzazione e la digitalizzazione delle amministrazioni secondo le linee definite dal Governo, attraverso la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di alta qualità, più efficienti ed economici. Dall'altro si prevede il Difensore civico per il digitale istituito presso l'AgID, quale punto di riferimento (terzo rispetto agli enti) a cui i cittadini possono rivolgersi per segnalare le criticità riscontrate, con possibile attivazione di un procedimento per sanzionare (essendo previste dalla norma responsabilità dirigenziali e sanzioni amministrative) le violazioni accertate da parte dell'AgID.

Il quadro normativo fin qui esposto deve essere considerato alla luce dell'indicazione, contenuta nella più volte menzionata Circolare n. 3/2018, secondo cui "il RTD rappresenta il punto di contatto con l'Agenzia per l'Italia Digitale e la Presidenza del Consiglio dei Ministri per le questioni connesse alla trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni, nonché per la partecipazione a consultazioni e censimenti previsti dal Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione".

Infatti, non è casuale che il Responsabile per la transizione digitale (RTD) ed il Difensore civico per il digitale siano previsti entrambi dall'art. 17 del CAD, a sottolineare che tali figure sono preposte a promuovere e garantire la riorganizzazione e la digitalizzazione delle amministrazioni definite dal Governo attraverso la transizione alla modalità operativa digitale ed i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità.

## 6.2 L'attività del Difensore civico per il digitale in relazione alle violazioni per mancata nomina del RTD

Dopo aver accennato brevemente all'inquadramento giuridico del Difensore civico per il digitale, della sua attività istituzionale e di come la stessa si estrinseca concretamente e alla luce delle considerazioni esposte circa la correlazione che sussiste tra il Difensore civico per il digitale e il RTD, si ritiene opportuno porre in evidenza che, dei 972 inviti complessivamente emessi dal Difensore civico per il digitale e riguardanti segnalazioni riferibili al periodo gennaio 2020 - 31 maggio 2021, oltre 600 sono stati quelli relativi alla mancata nomina/mancato inserimento nell'IPA del nominativo del RTD da parte di pubbliche amministrazioni o ordini professionali.

Sebbene nel frattempo la suddetta criticità sia stata superata ed inoltre il Difensore civico per il digitale abbia registrato modifiche alle funzioni attribuitegli, risulta chiaro il contributo significativo che lo stesso Difensore civico per il digitale ha apportato all'attività di sensibilizzazione in merito al fatto che procedere alla nomina del RTD non è un semplice adempimento formale il cui mancato rispetto è suscettibile di sanzione, ma costituisce uno strumento necessario per raggiungere un traguardo difficile, che richiede la sinergia tra i diversi attori della trasformazione digitale e la realizzazione di azioni concrete e condivise.

## 7. Allegato: Quadro di sintesi delle Unioni di Comuni

In coerenza con il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024-2026, si fornisce di seguito un quadro descrittivo sullo stato dell'arte delle Unioni di Comuni e del ricorso a tale forma organizzativa per la gestione associata della funzione ICT e dell'UTD nelle Unioni di Comuni.

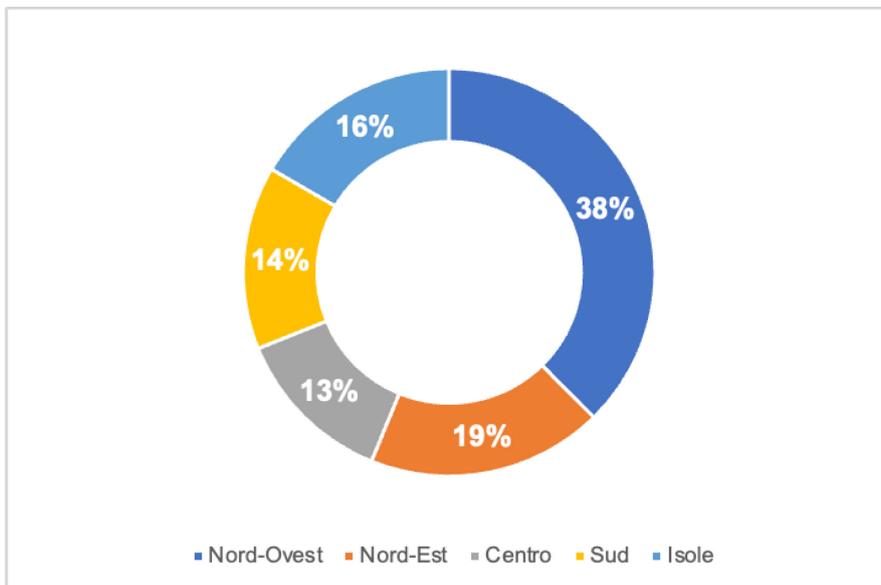


Figura 19 - Distribuzione delle Unioni (per area geografica)

Le analisi che seguono sono state elaborate sulla base dei dati resi disponibili tramite il portale Open Italiae (<https://openitaliae.it>) e aggiornati a luglio 2023. Il portale contiene informazioni riguardanti le Unioni di Comuni (formalmente costituite) pari a 447 unità distribuite su base regionale come mostrato nella figura seguente. L'Unione di Comuni può assumere valore di rappresentatività rispetto alle altre forme di cooperazione presentate in precedenza e non specificatamente trattate nel presente allegato.

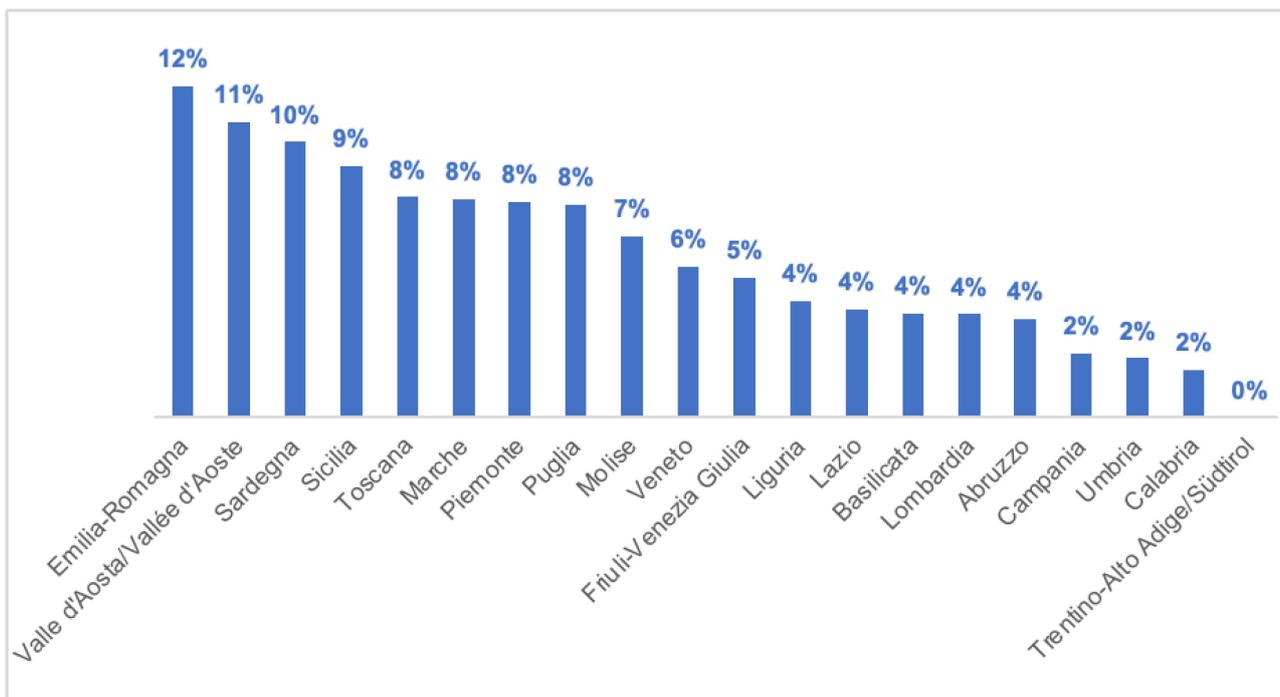


Figura 20 - Densità di Unioni nei contesti regionali rispetto al numero di Comuni presenti in Regione

Sebbene il maggior numero di Unioni – in termini assoluti – appartenga all’area geografica del Nord-Ovest, i contesti regionali in cui ve ne è una densità maggiore (relativamente al numero di Comuni presenti in Regione) sono Emilia-Romagna, Valle d’Aosta, Sardegna e Sicilia. Ciò dimostra, quantomeno in via preliminare, che esperienze di aggregazione comunale si stanno diffondendo anche in quelle aree geografiche del Paese in cui questo fenomeno era storicamente assente o poco presente. Contemporaneamente, vi sono altri contesti regionali in cui le Unioni sono ancora poco diffuse.

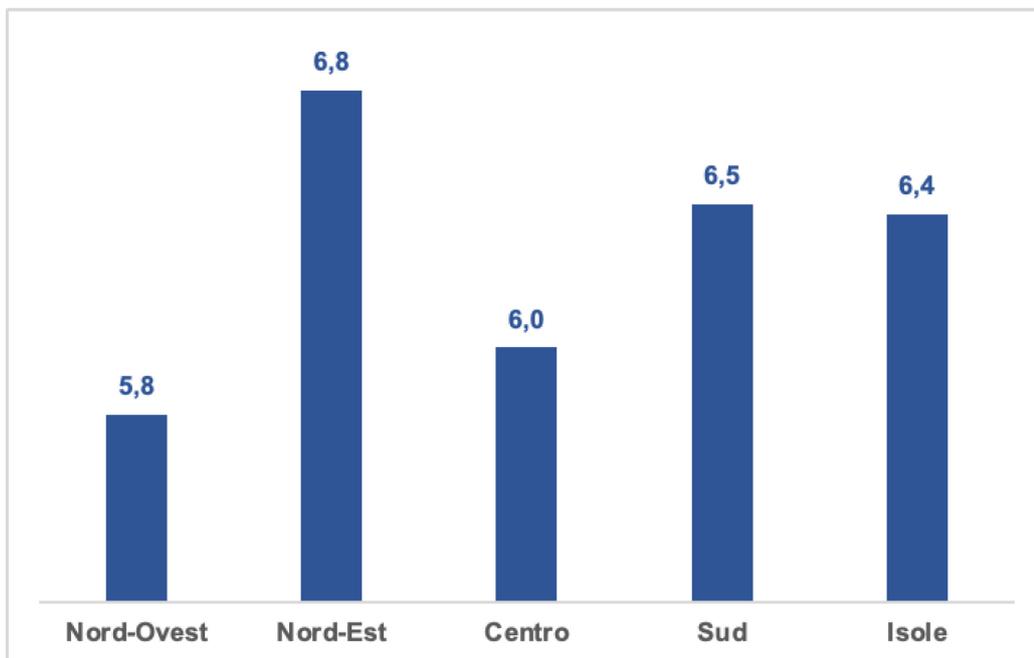


Figura 21 - Numero medio di comuni appartenenti alle Unioni (per area geografica)

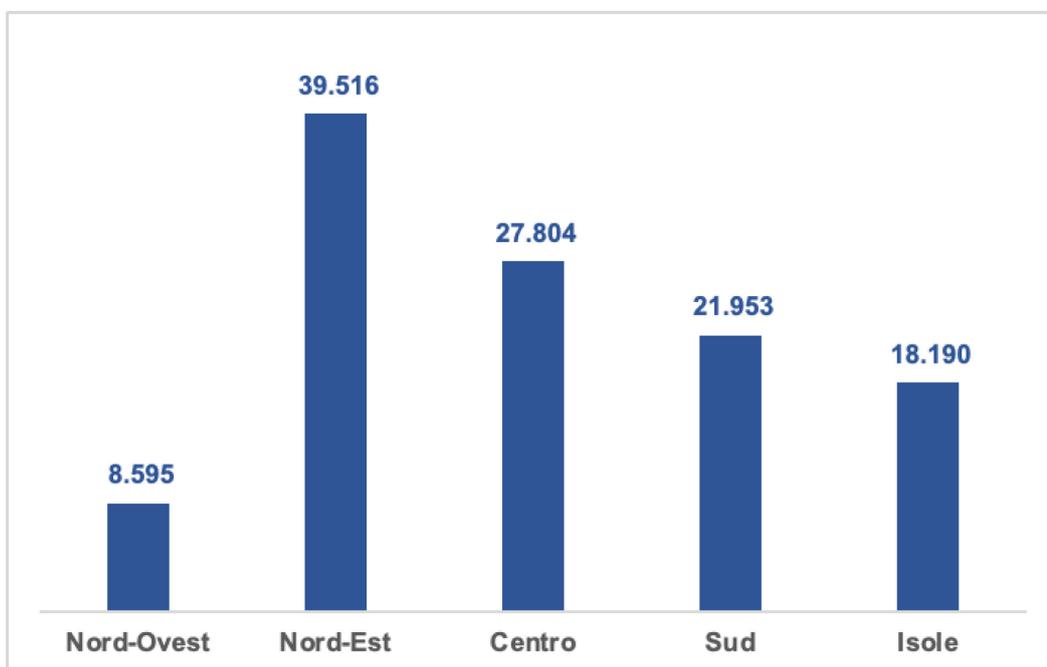


Figura 22 - Popolazione media delle Unioni (per area geografica)

Le Unioni situate nel Nord-Est hanno mediamente un numero di Comuni e una popolazione maggiori rispetto a quelle di altre aree (si vedano le due figure precedenti). In generale, il numero di Unioni di grandi dimensioni è ancora molto limitato: solamente l’11% di esse ha una popolazione superiore ai 50.000 abitanti residenti, mentre quasi il 60% ha dimensioni inferiori ai 15.000.

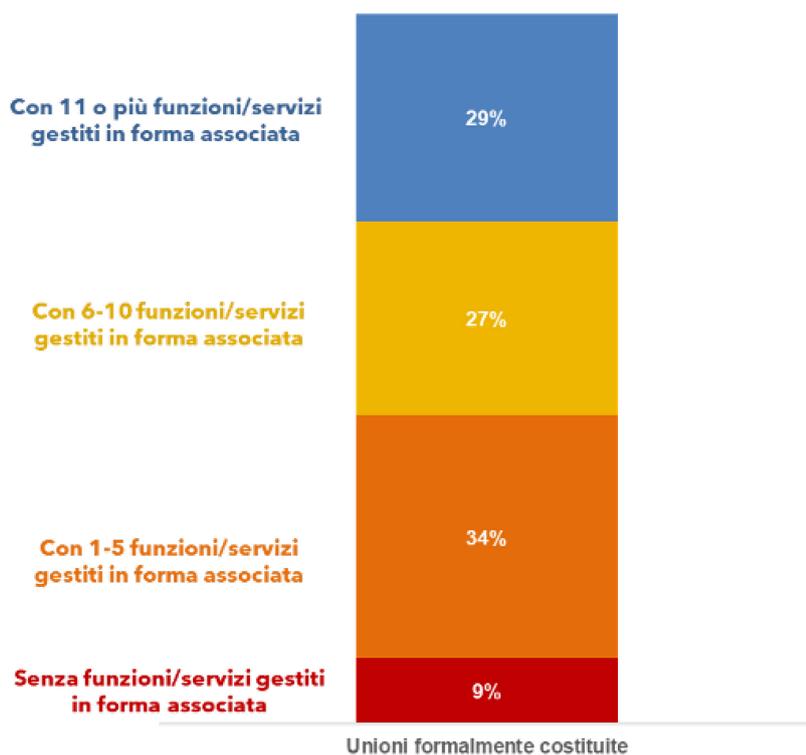


Figura 23 - Distribuzione delle Unioni di Comuni rispetto al numero di funzioni e servizi associati

La figura precedente mostra che il 9% delle Unioni formalmente costituite non gestisce in forma associata alcuna funzione o servizio, mentre circa un terzo ne associa oltre 10. Si precisa, nell'interpretazione di questi dati, che i "servizi" rappresentano un sotto-insieme delle "funzioni".

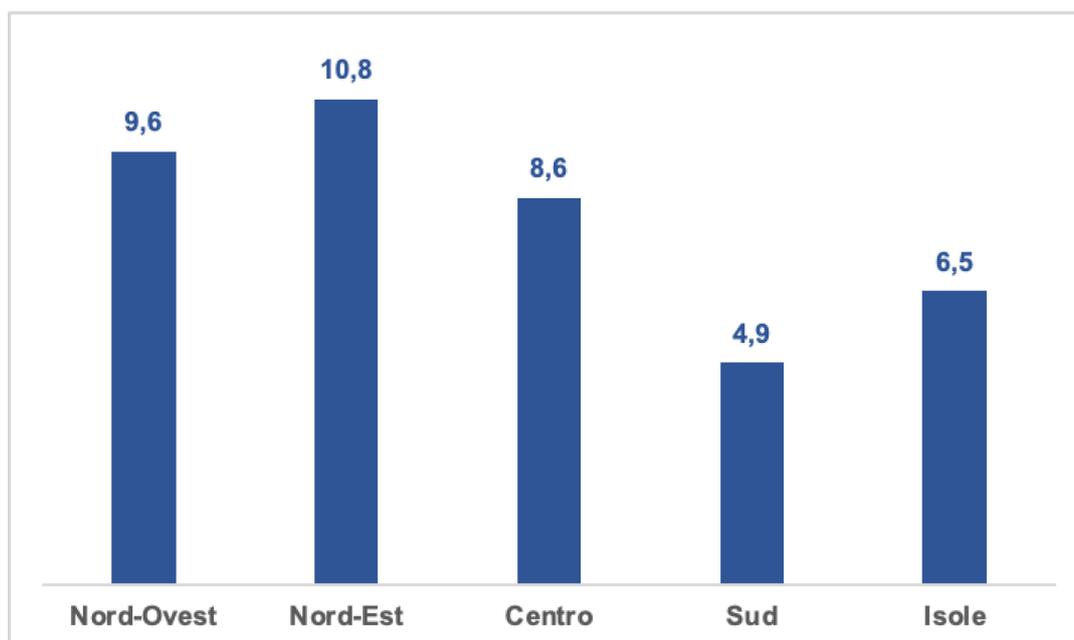


Figura 24 - Numero medio di funzioni associate delle Unioni (per area geografica)

Nello specifico, le Unioni del Nord-Est svolgono mediamente più funzioni e servizi in forma associata rispetto a quelle di altre aree geografiche del Paese. Questo dato è indubbiamente influenzato dalle politiche promosse dalla Regione Emilia-Romagna, la quale ricopre un ruolo determinante nel ciclo di vita delle proprie

Unioni attraverso una regolamentazione *ad hoc* e sistemi di incentivazione volti a promuovere l'associazionismo intercomunale tramite premialità basate sul numero di funzioni svolte in forma associata.

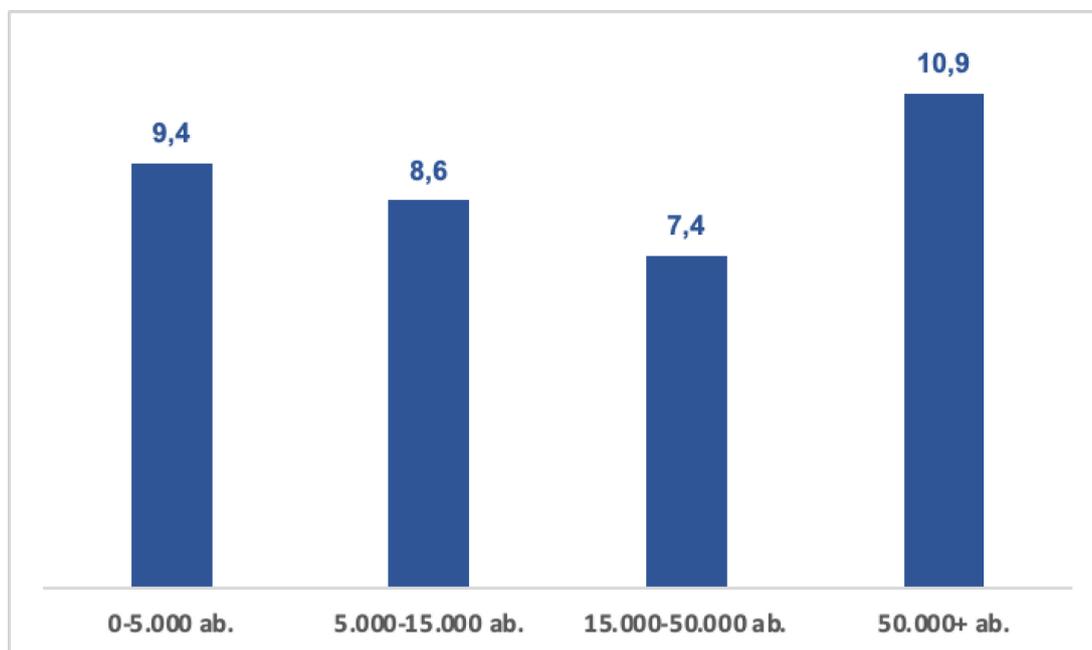


Figura 25 - Numero medio di funzioni associate delle Unioni (per dimensione)

Oltre al contesto regionale, si rileva che le Unioni con oltre 50.000 abitanti e con meno di 5.000 abitanti sono quelle che mediamente gestiscono in forma associata il maggior numero di funzioni e servizi (figura precedente).

Si legga questo dato alla luce del fatto che le Unioni con meno di 5.000 abitanti sono costituite in media da soli 4 Comuni, mentre nelle Unioni di classe dimensionale pari a 5.000-15.000, 15.000-50.000 e oltre 50.000 abitanti ve ne sono, in media, rispettivamente 6, 8 e 9. Le Unioni al di sotto di 5.000 abitanti risultano, quindi, composte da Comuni di più piccole dimensioni, tipicamente più in sofferenza nella gestione delle funzioni e, dall'altro lato, il ridotto numero di enti aderenti può comportare minori sforzi di governance rispetto ad aggregazioni più ampie.

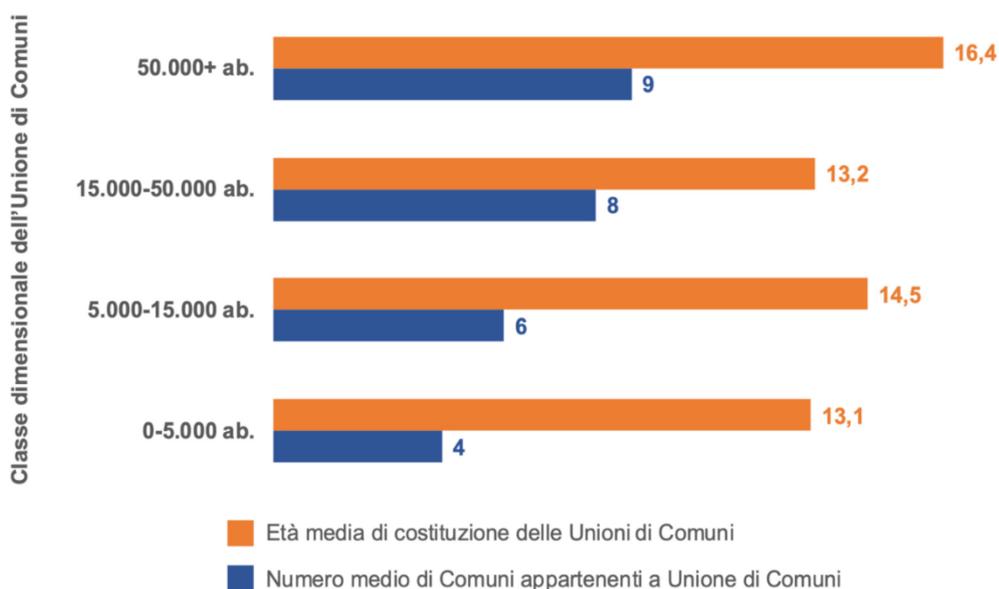


Figura 26 - Età media delle Unioni (in arancione) e numero medio di Comuni appartenenti, per classe dimensionale dell'Unione (in blu)

Nella tabella che segue viene riportato il dettaglio della diffusione delle Unioni di Comuni con meno di 5.000 abitanti rispetto al totale delle Unioni formalmente costituite su scala regionale.

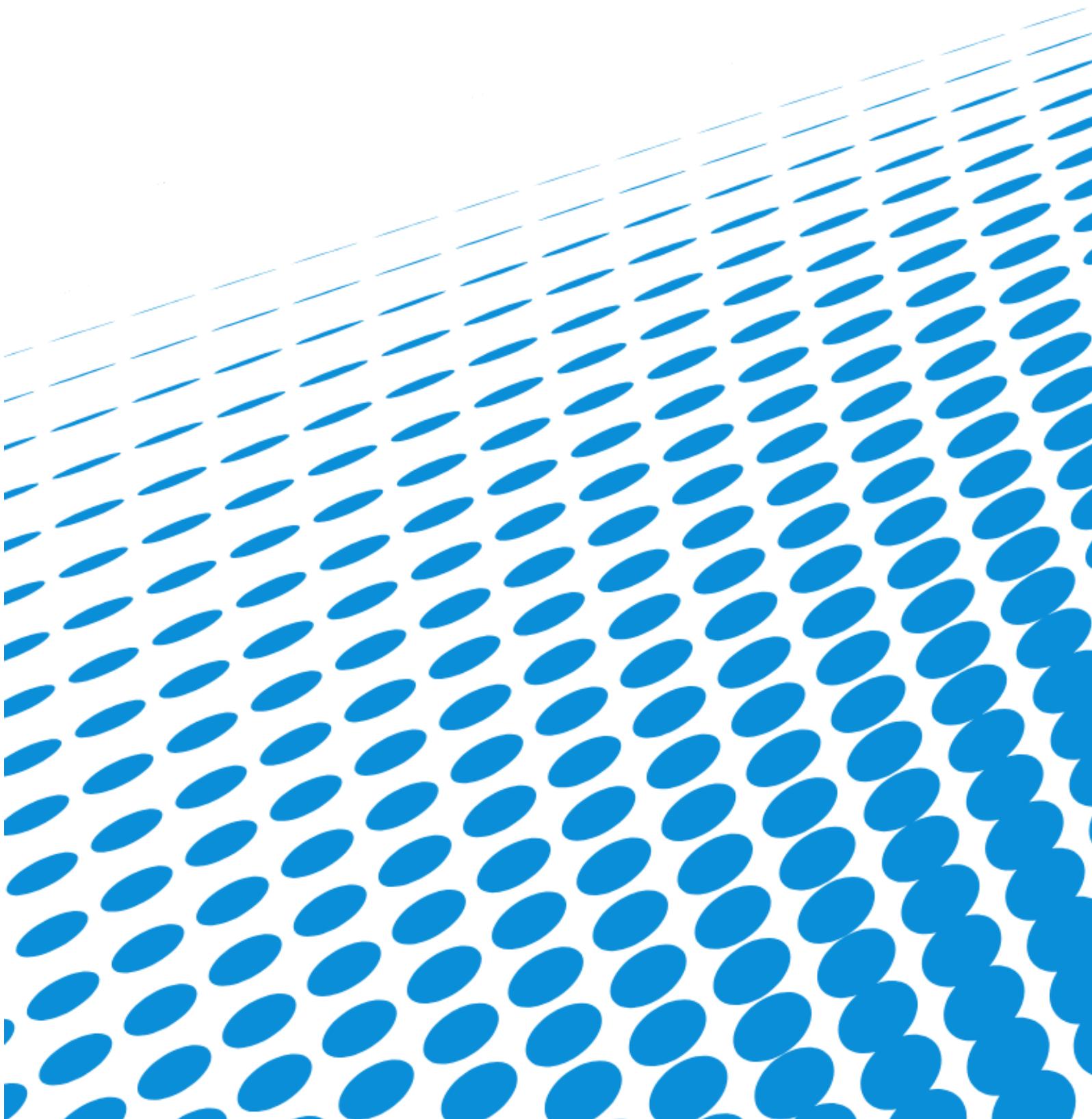
<b>Regione</b>	<b>N. Unioni</b>	<b>N. Unioni con meno di 5.000 ab.</b>	<b>% Unioni con meno di 5.000 abitanti sul totale delle Unioni presenti nella Regione</b>
Piemonte	93	43	46%
Lombardia	57	33	58%
Emilia-Romagna	40	3	8%
Sardegna	38	4	11%
Sicilia	36	8	22%
Veneto	31	3	10%
Toscana	22	0	0%
Puglia	20	1	5%
Marche	18	1	6%
Lazio	15	2	13%
Campania	13	1	8%
Friuli-Venezia Giulia	11	1	9%
Abruzzo	11	4	36%
Liguria	10	7	70%
Molise	9	6	67%
Valle d'Aosta	8	1	13%
Calabria	7	1	14%
Basilicata	5	1	20%
Umbria	2	0	0%
Trentino-Alto Adige	1	1	100%

*Figura 27 - Dettaglio regionale delle Unioni con meno di 5.000 abitanti*

Ad eccezione della Toscana e dell'Umbria, le Unioni di Comuni di piccole dimensioni sono quindi presenti in varie aree del Paese; tuttavia, vi sono alcuni contesti regionali, principalmente nel Nord Italia, in cui è molto frequente imbattersi in Unioni aventi meno di 5.000 abitanti.



8. Allegato: Format di convenzione tra enti per la nomina del RTD e dell'UTD in forma associata



## SCHEMA DI CONVENZIONE PER L'ESERCIZIO IN FORMA ASSOCIATA DELLE FUNZIONI DI RESPONSABILE PER LA TRANSIZIONE ALLA MODALITÀ DIGITALE, AI SENSI DELL'ART. 17, COMMA 1-SEPTIES, D.LGS. N. 82/2005

Lo schema proposto rappresenta un esempio che ciascun ente potrà adattare al proprio contesto.

### PREMESSO CHE:

I. Nel quadro dell'Agenda Digitale Europea, l'Italia ha sviluppato l'Agenda Digitale Italiana, una strategia nazionale per raggiungere gli obiettivi indicati dall'Agenda Europea.

II. Nell'ambito dell'Agenda Digitale Italiana sono state predisposte la Strategia italiana per la banda ultra-larga e la Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020 per il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale.

III. L'art. 17 D.lgs. n. 82 del 2005 recante "Codice dell'Amministrazione digitale" (di seguito anche "CAD"), così come modificato dal D.lgs. n. 179/2016 e dal D.lgs. n. 217/2017, prevede che ciascuna pubblica amministrazione debba individuare un unico ufficio per la transizione alla modalità operativa digitale e per i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità.

IV. All'UTD –guidato da dirigente o altra figura apicale – competono tutte le funzioni relative alla trasformazione digitale, all'adempimento della normativa vigente in materia, e, in particolare, quelle elencate dall'art. 17, comma 1, CAD.

V. Il Responsabile per la transizione digitale è altresì competente all'attuazione in ciascun ente del Piano triennale per l'informatica nella PA adottato dal Governo.

VI. Il responsabile dell'UTD – in virtù della rilevanza delle sue funzioni - risponde, con riferimento ai compiti relativi alla transizione, alla modalità digitale direttamente all'organo di vertice politico.

VII. Il comma 1-*septies* dell'art. 17 CAD prevede che le pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato possono esercitare le funzioni attribuite all'ufficio anche in forma associata.

VIII. L'art. 18-bis del CAD detta la disciplina in materia di violazione degli obblighi di transizione digitale.

IX. La Circolare n.3/2018 del Ministro per la pubblica amministrazione (avente ad oggetto "Responsabile per la transizione digitale - art. 17 decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82") raccomandata la gestione associata delle funzioni di RTD per le PA di piccole dimensioni. La Circolare chiarisce che la gestione associata può avvenire in forza di convenzioni che dovrebbero disciplinare anche le modalità di raccordo con il vertice delle singole amministrazioni.

X. Ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990 recante "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*", "[...] *le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.*"

XI. Ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. n. 267 del 2000 recante "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*" (di seguito anche "TUEL"), al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.

XII. Le convenzioni di cui all'art. 30 TUEL possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

XIII. gli enti che sottoscrivono il presente atto condividono l'opportunità di costituire UTD e nominare il relativo RTD in forma associata ai sensi dell'art. 17, comma 1-*septies*, CAD, contemplando la possibilità che altre amministrazioni del territorio possano aderire alla presente Convenzione.

XIV. (*eventuale*) Le competenze specialistiche di cui necessitano gli enti sottoscrittori possono essere in parte sopperite dalla Società in house/Consorzio XXX, di cui le amministrazioni sottoscrittrici sono socie. (*eventuale*) La Società in house/Consorzio XXX in virtù delle sue competenze e attribuzioni, è destinatario di parte delle seguenti disposizioni, interviene alla stipula della presente Convenzione a titolo di Soggetto a supporto degli Enti sottoscrittori rispetto agli ambiti di attività ad esso attribuiti come disciplinati dalla presente Convenzione.

XV. Riferimento al Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione pro tempore vigente,

in particolare nella parte in cui si richiama l'attenzione sulla necessità di migliorare i processi di trasformazione digitale della PA anche attraverso l'incremento delle PA con RTD nominato nonché la promozione e diffusione di modalità e modelli di consolidamento del ruolo dei RTD, anche in forma aggregata presso la PAL.

XVI. Riferimento alle linee di azione/attività progettuali del PNRR rispetto alle quali il RTD, in ragione del proprio ruolo, è eventualmente coinvolto.

XVII. La Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione del 23 marzo 2023 che prevede la "Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza".

Tutto ciò premesso e considerato, con l'obiettivo di costituire un unico ufficio per la Transizione Digitale ai sensi dell'art. 17, comma 1-sexies e comma 1-septies, CAD,

L'Ente XXX il suo legale rappresentante XXXX

dette anche le Parti stipulano

### **Art. 1 – Oggetto e finalità**

1. La presente Convenzione ha ad oggetto la costituzione, ai sensi dell'art. 17, comma 1-septies CAD, di un unico ufficio cui assegnare la gestione in forma associata di tutte le funzioni e i compiti attribuiti al Responsabile per la transizione digitale di cui all'art. 17 comma 1.

2. La Convenzione, attraverso la gestione in forma associata delle funzioni meglio specificate al successivo art. 3, intende riunire mezzi e risorse presenti all'interno dei singoli enti per il perseguimento delle seguenti finalità:

- a) garantire il corretto adempimento di tutti gli obblighi previsti dalla normativa in materia di trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni, nonché il rispetto di tutte le scadenze previste dal Piano triennale per l'informatica nella PA e dei suoi futuri aggiornamenti;
- b) favorire la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti svolti in forma associata secondo l'art. 17 comma 1-septies;
- c) (eventuale funzione ICT associata);
- d) assicurare l'economicità delle funzioni in gestione associata e dei relativi servizi, attraverso una gestione integrata degli stessi, (eventuale *nonché ricorrendo al pieno sfruttamento delle risorse strumentali e delle competenze tecnico-informatiche di cui è dotato il soggetto individuato all'art. 5*);
- e) (eventuale funzione ICT associata) assicurare l'utilizzo, nei rapporti interni, in quelli con le altre amministrazioni e con i privati, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni;
- f) innovare e migliorare i servizi offerti, assicurando l'uniformità e la graduale integrazione delle modalità di interazione degli utenti con i servizi informatici, nel rispetto dell'autonomia e della specificità di ciascun erogatore di servizi;
- g) garantire la protezione, la disponibilità, l'accessibilità, l'integrità, la riservatezza dei dati e la continuità operativa dei sistemi e delle infrastrutture;
- h) favorire la conoscenza e l'uso delle tecnologie dell'informazione, il continuo aggiornamento, nonché l'aumento della capacità amministrativa di ciascun Ente;
- i) promuovere politiche di formazione volte allo sviluppo delle competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali dei dirigenti;
- j) diffondere la conoscenza dei temi relativi all'accessibilità e garantire l'accessibilità anche grazie all'uso delle tecnologie assistive;
- k) dare attuazione agli indirizzi e agli atti a contenuto programmatico, adottati dalle amministrazioni centrali dello Stato, rilevanti per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 3, nonché per il raggiungimento delle finalità di cui al presente articolo;
- l) (eventuale riferimento a investimenti a valere su risorse PNRR/o altro).

## **Art. 2 – Principi della gestione in forma associata**

1. L'organizzazione e la gestione in forma associata deve essere improntata, nel perseguimento delle finalità di cui al precedente articolo, al rispetto dei principi di legge e dei principi guida del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione vigente.

## **Art. 3 – Funzioni svolte in forma associata**

1. Ai sensi e per gli effetti dell'art 17 del CAD, sono attribuite al costituendo Ufficio Unico per la Transizione Digitale (d'ora in avanti anche solo "Ufficio"), le seguenti funzioni:

- a) coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi, di telecomunicazione e fonia, in modo da assicurare anche la coerenza con gli standard tecnici e organizzativi comuni;
- b) indirizzo e coordinamento dello sviluppo dei servizi, sia interni che esterni, forniti dai sistemi informativi di telecomunicazione e fonia dell'amministrazione ;
- c) indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica relativamente ai dati, ai sistemi e alle infrastrutture anche in relazione al sistema pubblico di connettività, nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 51, comma 1;
- d) accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici e promozione dell'accessibilità anche in attuazione di quanto previsto dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4;
- e) analisi periodica della coerenza tra l'organizzazione dell'amministrazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di migliorare la soddisfazione dell'utenza e la qualità dei servizi nonché di ridurre i tempi e i costi dell'azione amministrativa;
- f) cooperazione alla revisione della riorganizzazione dell'amministrazione ai fini di cui alla lettera e);
- g) indirizzo, coordinamento e monitoraggio della pianificazione prevista per lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi di telecomunicazione e fonia;
- h) progettazione e coordinamento delle iniziative rilevanti ai fini di una più efficace erogazione di servizi in rete a cittadini e imprese mediante gli strumenti della cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni, ivi inclusa la predisposizione e l'attuazione di accordi di servizio tra amministrazioni per la realizzazione e compartecipazione dei sistemi informativi cooperativi;
- i) promozione delle iniziative necessarie all'attuazione delle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie;
- j) pianificazione e coordinamento del processo di diffusione, all'interno dell'amministrazione, dei sistemi di identità e domicilio digitale, posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale o firma elettronica qualificata e mandato informatico, e delle norme in materia di accessibilità e fruibilità nonché del processo di integrazione e interoperabilità tra i sistemi e servizi dell'amministrazione e quello di cui all'articolo 64-bis;
- k) pianificazione e coordinamento degli acquisti di soluzioni e sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione al fine di garantirne la compatibilità con gli obiettivi di attuazione dell'agenda digitale e, in particolare, con quelli stabiliti nel Piano Triennale di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b).

2. All'elenco appena riportato di compiti attribuiti all'ufficio direttamente dal CAD si aggiungono anche quelli assegnati allo stesso dalla Circolare MPA n. 3 del 2018. In particolare, al fine di garantire la piena operatività dell'UTD vengono attribuiti:

- 1) il potere di costituire tavoli di coordinamento con gli altri dirigenti delle amministrazioni partecipanti e/o referenti nominati da queste ultime;
- 2) il potere di costituire gruppi tematici per singole attività e/o adempimenti (ad esempio: pagamenti informatici, piena implementazione di SPID, gestione documentale, apertura e pubblicazione dei dati, accessibilità, sicurezza, ecc.);
- 3) il potere di proporre l'adozione di circolari e atti di indirizzo sulle materie di propria competenza (ad esempio, in materia di approvvigionamento di beni e servizi ICT);
- 4) il potere di adottare i più opportuni strumenti di raccordo e consultazione con le altre figure coinvolte nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione (responsabili per la

gestione documentale, responsabili per la conservazione documentale, responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza);

5) la competenza in materia di predisposizione del Piano triennale per l'informatica della gestione associata, nelle forme e secondo le modalità definite dall'Agenzia per l'Italia digitale;

6) la competenza in materia di predisposizione di una relazione annuale sull'attività svolta dall'Ufficio da trasmettere alla Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti.

3. In attuazione della Circolare n. 1 del 2019 relativa all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (cd. FOIA) del Dipartimento Funzione pubblica, attengono ai compiti del Responsabile della transizione digitale anche le indicazioni relative all'utilizzo di soluzioni tecnologiche per la gestione delle istanze.

4. Inoltre, l'Ufficio unico provvederà per conto di tutti gli enti partecipanti a relazionarsi con:

i. gli organi di governo coinvolti nell'attuazione dell'Agenda digitale italiana l'Ufficio del Difensore civico per il digitale relativamente alle segnalazioni di cui saranno destinatarie le amministrazioni partecipanti;

ii. il Data Protection Officer (DPO) nominato dagli enti partecipanti ai sensi del GDPR;

iii. altre pubbliche amministrazioni, società partecipate e concessionari di servizi pubblici, con specifico riguardo all'interoperabilità e all'integrazione di sistemi e servizi;

iv. cittadini, imprese e stakeholder rispetto ai servizi online e agli altri temi di sua competenza.

5. All'Ufficio sono attribuite altresì tutte le ulteriori funzioni previste dalla legge, dai regolamenti e dagli atti di indirizzo che disciplinano il processo di transizione digitale della Pubblica amministrazione, anche sopravvenuti, nonché le funzioni previste dalle successive convenzioni di attuazione della presente Convenzione.

#### **Art. 4 – Organizzazione dell'UTD e nomina del Responsabile Unico**

1. L'Ufficio si compone di XX unità di personale, tra cui almeno un dirigente, da assegnare previa individuazione delle risorse umane disponibili presso gli enti partecipanti. (La composizione dell'Ufficio sarà integrata da XXX dipendenti dell'in-house YYY S.p.A. in possesso di idonea competenza ed esperienza sulle materie della trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni).

2. Il personale assegnato all'Ufficio sarà individuato in modo da assicurare costantemente la presenza di adeguate competenze di carattere giuridico, manageriale e tecnico-informatico.

3. La Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti assegna le funzioni di Responsabile Unico dell'Ufficio a un dipendente di livello dirigenziale assegnato all'Ufficio. Tale responsabile, congiuntamente ai referenti amministrativi di ciascun ente partecipante, assicura l'unità dell'azione amministrativa dell'Ufficio e il coordinamento nell'attuazione degli indirizzi amministrativi.

4. Il Responsabile Unico, previa deliberazione della Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti e in conformità alle disposizioni della presente Convenzione, provvede all'assegnazione degli incarichi all'interno dell'Ufficio.

5. Nel caso in cui non sia possibile reperire presso gli enti partecipanti risorse umane munite di competenze manageriali e/o tecnico-informatiche adeguate, al fine di svolgere i compiti strumentali all'esercizio delle funzioni di cui all'art. 3, il dirigente dell'Ufficio può stipulare contratti di collaborazione a tempo determinato e/o di consulenza con personale esterno alle amministrazioni. Per il reperimento dei consulenti e dei collaboratori, gli enti partecipanti si avvalgono del personale delle eventuali società in house.

#### **Art. 5 - (eventuale) –Supporto tecnico e strumentale all'attività dell'Ufficio**

1. Gli enti sottoscrittori individuano nel... (*Denominazione eventuale società in house*) il soggetto dotato di competenze tecniche, di carattere informatico, e manageriale, oltre che tecnologiche cui l'Ufficio comune

fa affidamento per il perseguimento degli obiettivi di cui alla presente Convenzione.

2. La stipula della presente Convenzione non incide sui rapporti in essere tra il (*Denominazione eventuale società in house*) e ciascun ente partecipante.

#### **Art. 6 – Indirizzo e coordinamento**

1. L'indirizzo e il coordinamento tra l'Ufficio e i singoli enti sono realizzati attraverso:

- i. la Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti;
- ii. il Presidente della Conferenza dei rappresentanti degli enti partecipanti;
- iii. i referenti amministrativi delle singole amministrazioni.

#### **Art. 7 – Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti**

1. La Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti è l'organo di coordinamento per la realizzazione degli obiettivi e delle finalità di cui all'articolo 1 della presente Convenzione. La Conferenza, inoltre, delibera sulle modifiche soggettive e oggettive alla presente Convenzione.

2. La Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti:

- i. è composta da tutti i rappresentanti legali degli enti partecipanti, i quali possono delegare, per iscritto e solo nei casi di assenza o impedimento, un assessore o un consigliere delegato;
- ii. indirizza il funzionamento dell'ufficio comune relativamente alle attività associate, definendo le priorità di azione nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dalla presente Convenzione;
- iii. assume provvedimenti a maggioranza assoluta dei presenti;
- iv. quando delibera su modifiche soggettive alla presente Convenzione, assume provvedimenti a maggioranza assoluta dei componenti;

3. Le sedute della Conferenza dei rappresentanti legali degli enti sono valide con la presenza di almeno 50%+1 componenti. Le decisioni, nel rispetto delle competenze proprie degli organi dei singoli enti partecipanti, sono assunte con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei presenti.

4. Le decisioni assunte dalla Conferenza dei rappresentanti legali sono verbalizzate e trasmesse agli enti partecipanti per l'adozione degli eventuali provvedimenti conseguenti.

5. La Conferenza dei rappresentanti legali:

- a) individua gli indirizzi e gli obiettivi per la gestione associata delle funzioni individuate dall'articolo 3, nel rispetto delle competenze degli organi degli enti partecipanti;
- b) propone la relazione programmatica per l'esercizio associato delle funzioni e del relativo piano finanziario, in conformità con gli strumenti di programmazione degli enti partecipanti;
- c) definisce annualmente i rapporti finanziari, con l'obbligo di ogni singolo ente di inserire gli impegni correlati in sede di bilancio preventivo dell'anno in corso;
- d) definisce le effettive quote di compartecipazione per le eventuali spese;
- e) autorizza gli eventuali acquisti di beni e servizi, definendo pure la ripartizione in proprietà oppure la loro esclusiva attribuzione ad uno o più degli enti, in base agli impegni finanziari da assumere;
- f) vigila e controlla l'esercizio della funzione esercitata in modo associato e verifica il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità di cui agli articoli 1 e 2;
- g) si occupa di risolvere in via bonaria le eventuali controversie che possano sorgere tra gli enti convenzionati partecipanti;
- h) in caso di applicazione della clausola di cui all'art. 16, elegge con votazione a maggioranza assoluta il presidente del collegio arbitrale cui devolvere la decisione sulle controversie insorte;
- i) delibera sulle eventuali proposte di ingresso o di recesso, nonché di modificazione alla Convenzione;
- j) delibera sui provvedimenti necessari all'attuazione della presente Convenzione, nonché sui provvedimenti volti a garantire la pronta operatività del costituendo Ufficio unico;

k) esamina i progetti finalizzati alla partecipazione a bandi per l'erogazione di contributi e si relaziona con gli organi competenti degli enti partecipanti per l'eventuale presentazione della richiesta di finanziamento;

l) può definire, laddove ritenuto opportuno, regole attuative della presente Convenzione, nel rispetto delle competenze degli organi degli enti partecipanti;

m) delibera su ogni altro atto, indispensabile al corretto funzionamento dell'Ufficio, che in assenza della presente gestione associata, sarebbe di competenza dell'organo decisionale di ciascun ente partecipante.

6. La Conferenza può essere convocata anche su richiesta di uno dei rappresentanti legali degli enti partecipanti, previa puntuale indicazione dell'ordine del giorno.

7. Alla Conferenza dei rappresentanti legali possono partecipare, con funzioni consultive, i referenti amministrativi di cui all'art. 9 e il personale assegnato all'Ufficio, al fine di relazionare sull'attività e formulare proposte programmatiche e valutative sull'andamento delle attività di loro competenza.

### **Art. 8 – Presidente della Conferenza**

1. Il Presidente è eletto dalla Conferenza dei rappresentanti legali nel suo seno con voto favorevole pari ai 2/3, arrotondato all'unità superiore, dei componenti.

2. Il Presidente convoca e presiede la conferenza dei rappresentanti legali e ne fissa il relativo ordine del giorno.

3. Il Presidente è eletto nell'ambito della conferenza dei rappresentanti legali con voto favorevole pari ai 2/3, arrotondato all'unità superiore, dei componenti. La carica di Presidente è riservata ai rappresentanti legali e non è delegabile. Il mandato del Presidente è di due anni e può essere rinnovato. Il mandato del Presidente può essere rinnovato, con le stesse modalità e quorum di maggioranza di cui al comma precedente. Qualora il Presidente cessa dalla carica di rappresentante legale, il rappresentante legale più giovane d'età convoca la Conferenza dei rappresentanti legali entro 30 giorni per la nomina del nuovo Presidente.

4. Il Presidente convoca e presiede la Conferenza dei rappresentanti legali e ne fissa il relativo ordine del giorno.

5. In tutti i casi di assenza o impedimento, il Presidente è sostituito dal rappresentante legale più giovane d'età. Può essere eletto un Vicepresidente.

### **Art. 9 – Referenti amministrativi**

1. Ciascun ente partecipante individua un proprio referente a cui assegnare i compiti di attuazione in ciascuna amministrazione delle Circolari e Direttive dell'Ufficio Unico RTD.

2. Ciascun referente predispose una relazione sullo stato di attuazione della presente Convenzione, da presentare all'organo competente dell'ente di appartenenza entro il [data] di ogni anno.

### **Art. 10 – Rapporti economici**

1. I rapporti economico-finanziari relativi alla gestione associata dell'ufficio saranno definiti con specifico ed unico Piano economico-finanziario, sulla base delle indicazioni della Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti. Tale Piano dovrà indicare e stimare tutte le risorse, umane e strumentali, utilizzate per il corretto esercizio della funzione.

2. Il Piano è predisposto dall'Ufficio delegato in collaborazione e previo parere preventivo degli Uffici finanziari degli Enti partecipanti. Con il Piano deve essere predisposto altresì il rendiconto di gestione annuale con l'illustrazione delle risorse impiegate, dei risultati conseguiti e del piano di riparto delle spese, secondo i criteri fissati dalla Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti.

3. Ogni ente partecipante s'impegna a stanziare nel proprio bilancio di previsione le risorse finanziarie necessarie a far fronte agli oneri determinati dalla sottoscrizione del presente atto e si obbliga a versare la quota di propria competenza, secondo un calendario che verrà approvato unitamente al piano finanziario.
4. Salve diverse intese, ciascun ente partecipante contribuisce al finanziamento dell'Ufficio in parti uguali. Ai fini della determinazione della quota di competenza, deve essere tenuto conto delle risorse umane e strumentali rese disponibili da parte di ciascun ente per il funzionamento dell'Ufficio. Resta inteso che al personale distaccato presso l'Ufficio non saranno riconosciuti compensi o benefici aggiuntivi a quelli spettanti in base al rapporto di lavoro in essere con l'ente di appartenenza.
5. Il Piano ed il rendiconto saranno approvati dagli organi competenti dei rispettivi enti.

#### **Art. 11 – Beni e strutture**

1. La sede dell'Ufficio delegato è situata presso il XXX, il quale provvede a destinare idonei locali e le attrezzature minime per il suo funzionamento.
2. Alle spese correnti necessarie al funzionamento dell'Ufficio provvedono direttamente gli enti partecipanti.
3. Il XXX, in accordo con gli enti partecipanti che compartecipano alle spese, può procedere agli investimenti necessari per l'esercizio associato delle funzioni.
4. I beni occorrenti per l'esercizio associato delle funzioni possono anche essere acquistati direttamente dagli enti, sia *pro quota* in comproprietà da parte di tutti gli enti associati, sia da un singolo ente.
5. I beni acquistati dai singoli enti, esclusivamente con risorse proprie, rimangono di loro proprietà al momento ed anche successivamente alla data di sottoscrizione della Convenzione.
6. L'Ufficio delegato successivamente individuato provvede a redigere l'inventario, sia dei beni strumentali messi a disposizione, sia dei beni strumentali acquistati successivamente alla stipula della Convenzione.
7. Le spese per la revisione e la manutenzione dei beni utilizzati per l'espletamento delle attività previste nella presente Convenzione sono ripartite proporzionalmente a carico degli enti partecipanti.
8. Al momento della cessazione della Convenzione la Conferenza dei rappresentanti legali degli enti determina la destinazione dei beni strumentali acquistati con cofinanziamento, stabilendo eventuali compensazioni in riferimento allo stato del bene ed all'ammontare delle specifiche contribuzioni degli enti partecipanti.

#### **Art. 12 – Durata, recesso e scioglimento**

1. La presente Convenzione ha una durata di dieci (10) anni, con decorrenza dalla data di sottoscrizione.
2. Il recesso di un ente partecipante deve essere comunicato al Presidente della Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti di cui all'articolo 8, con un preavviso non inferiore a un anno e può essere esercitato solo nel rispetto della minima durata triennale prevista dalla legge (art. 14, comma 31-bis, D.L. n. 78/2010, convertito in L. n. 122/2010).
3. Gli enti partecipanti rinunciano a vantare diritti sulla proprietà e l'uso dei beni acquistati congiuntamente, in ogni caso in cui decidano autonomamente di recedere dal rapporto associativo e sono obbligati a contribuire al pagamento di mutui e rate di acquisto fino alla loro scadenza.
4. Il recesso di un ente è deliberato dal proprio organo decisionale a maggioranza assoluta dei componenti.
5. Lo scioglimento della Convenzione, anche precedentemente alla durata pattiziamente definita, è deliberato da almeno i 2/3 degli enti partecipanti, con arrotondamento all'unità superiore, con provvedimento assunto a maggioranza di 2/3 di ciascun organo decisionale. L'atto di scioglimento è sottoscritto da tutti i rappresentanti legali degli enti e contiene la disciplina delle fasi di scioglimento e dei connessi adempimenti.

### **Art. 13 – Ammissione di nuovi enti**

1. Gli enti partecipanti delegano alla Conferenza dei rappresentanti legali il potere di deliberare sull'ammissione di nuovi enti alla stipula della presente Convenzione. L'istanza di ammissione di nuovi enti per l'esercizio associato della funzione deve essere presentata alla Conferenza dei rappresentanti legali e trasmessa per conoscenza a tutti gli enti partecipanti. Sull'istanza di ammissione, la decisione è assunta con votazione a maggioranza assoluta da parte dei rappresentanti legali dei singoli enti.
2. La decisione assunta dalla Conferenza dei rappresentanti legali ai sensi del comma precedente ha effetto nei confronti di tutte le parti della presente Convenzione.

### **Art. 14 – Modificazioni o abrogazioni della presente Convenzione**

1. Gli enti partecipanti delegano alla Conferenza dei rappresentanti legali il potere di deliberare sulle modificazioni alla presente Convenzione con decisione presa a maggioranza assoluta dei componenti.
2. Con periodicità almeno annuale, la Conferenza dei rappresentanti legali, sulla base di una relazione del Presidente, valuta in apposita seduta lo stato di attuazione delle presenti norme, nonché la loro adeguatezza in rapporto alla evoluzione delle esigenze dell'Associazione e della sua comunità, e alla dinamica del quadro normativo di riferimento.

### **Art. 15 – Disposizioni in materia di trattamento dati personali**

1. Gli enti sono titolari autonomi dei dati personali trattati nell'ambito della propria attività.
2. Gli enti sottoscrittori si impegnano a stipulare entro 45 giorni un accordo di contitolarità ai sensi dell'art. 26 Regolamento (UE) 2016/679 che disciplini le finalità e i mezzi di trattamento con riferimento ai dati trattati nell'ambito dell'attività svolta dal costituendo ufficio unico.
3. Gli enti si impegnano a determinare in modo trasparente, mediante il summenzionato accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi derivanti dal regolamento (UE) 2016/679 e dal D.lgs. n. 196 del 2003, con particolare riguardo all'esercizio dei diritti dell'interessato, e le rispettive funzioni di comunicazione delle informazioni di cui agli articoli 13 e 14 del Regolamento, a meno che e nella misura in cui le rispettive responsabilità siano determinate dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui i titolari del trattamento sono soggetti. Tale accordo può designare un punto di contatto per gli interessati.
4. L'accordo rifletterà adeguatamente i rispettivi ruoli e i rapporti dei contitolari con gli interessati. Il contenuto essenziale dell'accordo sarà messo a disposizione dell'interessato.

### **Art. 16 – Clausola compromissoria per arbitrato rituale collegiale**

1. Le parti convengono che le controversie, aventi ad oggetto diritti soggettivi, che dovessero insorgere dall'esecuzione della presente Convenzione, comprese quelle inerenti la validità, efficacia, interpretazione, esecuzione e risoluzione, saranno deferite alla decisione di un collegio composto da tre arbitri, da nominarsi previo accordo tra le parti, di cui uno, con funzioni di Presidente, individuato con deliberazione della Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti assunta a maggioranza assoluta dei componenti.
2. Le parti concordano inoltre che, laddove vi fosse disaccordo o inerzia dell'arbitro o degli arbitri o delle parti, o, in ogni caso, nell'eventualità che si rendesse necessaria la sostituzione di uno o più arbitri, il Presidente del Tribunale nel cui circondario ha sede l'arbitrato provvederà, su istanza di parte, a designare un nuovo collegio arbitrale.
3. Il suddetto collegio deciderà in via rituale, secondo diritto, nel rispetto delle norme inderogabili di cui all'art. 12 c.p.a e degli artt. 816 e ss. c.p.c., e la decisione sarà espressa in un lodo idoneo ad acquistare efficacia esecutiva ai sensi del c.p.c. art. 825, commi 2 e 3.

4. La sede del procedimento arbitrale è in [...] presso [...] in via [...] n. [...].
5. Nell'esecuzione dell'incarico, il collegio arbitrale potrà assumere tutti i mezzi di prova ritenuti necessari per la decisione della controversia.
6. Gli arbitri, al momento della costituzione del Collegio, potranno richiedere alle parti un congruo acconto sul compenso spettante, in base alle tariffe professionali, anche a titolo di anticipazione per le spese prevedibili, salvo poi determinare il saldo al momento della pronuncia del lodo.
7. Le parti espressamente convengono che il lodo così pronunciato sarà impugnabile per violazione delle norme di diritto.
8. Le parti precisano che, per quanto non espressamente previsto, troveranno applicazione le norme del codice di procedura civile.
9. Con la firma della Convenzione le parti espressamente accettano la presente clausola di arbitrato e di seguito con doppia firma accettano la stessa con doppio richiamo.

### **Art. 17 – Disposizioni finali e transitorie**

1. Per quanto non espressamente previsto nella presente Convenzione si rimanda a specifiche intese di volta in volta raggiunte nella Conferenza dei rappresentanti legali degli enti partecipanti, con adozione, se e in quanto necessari, degli eventuali atti da parte degli organi competenti. Trovano, altresì, applicazione le norme vigenti, le disposizioni di legge in materia, nonché le norme del codice civile in quanto compatibili con la fattispecie e le norme statutarie.
  2. A partire dalla data di approvazione della presente Convenzione, le parti si obbligano:
    - a) entro 30 giorni, a individuare il personale, interno ai singoli enti, prestato all'Ufficio unico e a nominare il Responsabile Unico dell'Ufficio;
    - b) entro 90 giorni, su proposta del Responsabile Unico dell'Ufficio, con deliberazione della Conferenza dei rappresentanti legali assunta a maggioranza assoluta, a disciplinare le concrete modalità organizzative di esercizio delle funzioni, inclusa la regolamentazione dell'Ufficio delegato e dei suoi rapporti con gli altri enti partecipanti, per quanto non già disposto dalla presente Convenzione;
    - c) a garantire, in aderenza al principio di "circularità" dei dipendenti, il continuo esercizio delle attività anche in caso di assenza dei dipendenti dei singoli enti, attraverso l'intervento sostitutivo dei dipendenti degli altri enti, individuati dal Responsabile Unico;
    - d) entro 90 giorni, a definire i rapporti economico-finanziari tra gli enti ed i reciproci obblighi e garanzie in conformità ai criteri previsti all'art. 10.
  3. Al fine di consentire l'immediata operatività del costituendo Ufficio, gli enti partecipanti si impegnano a stanziare, ciascuno nel proprio bilancio di previsione, la somma di euro ... per il triennio successivo all'approvazione della presente Convenzione.
  4. Resta inteso, come stabilito dall'art. 10, che non è previsto alcun compenso per il dirigente preposto all'UTD e per il personale prestato all'ufficio dagli enti partecipanti.
  5. Il contributo di ciascun ente può essere ridotto in considerazione del personale immediatamente prestato all'Ufficio.
  6. La presente Convenzione, redatta in forma di scrittura privata non autenticata, sarà soggetta a registrazione solo in caso d'uso ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.P.R. 131/1986 e successive modifiche ed integrazioni.
- Il presente atto è esente da imposta di bollo ai sensi dell'art. 16, Tabella allegata "B" al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642.

Letto, confermato e sottoscritto