



## Introduzione alle Linee guida del Tavolo di Coordinamento OCPA



UNIONE EUROPEA

Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la  
Coesione Territoriale



GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per gli  
Affari Regionali  
e le Autonomie



AGID | Agenzia per  
l'Italia Digitale

.0 puntozero  
LA NUOVA VERSIONE DELL'INNOVAZIONE



## 1 La genesi delle Linee Guida del Tavolo di Coordinamento OCPA

Le "Linee guida del Tavolo di coordinamento OCPA" nascono dall'esperienza dell'**"Avviso per il finanziamento di interventi volti al trasferimento, all'evoluzione e alla diffusione di buone pratiche attraverso Open Community PA"** (di seguito "OCPA") - finanziato dal **Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020** a valere sull'Asse 3, Obiettivo specifico 3.1, Azione 3.1.1. Il "PON Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020 finanzia misure per il rafforzamento e l'innovazione della Pubblica Amministrazione (efficienza gestionale, miglioramento della governance, competenze digital, e-government). Nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11 (Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente), dedica l'Asse 3 al rafforzamento della **governance multi-livello nei programmi di investimento pubblico**, anche attraverso l'applicazione di una strategia di open government e azioni di accompagnamento del processo di riforma degli Enti Locali, al fine di **migliorare le capacità delle PA locali nell'attuazione delle policy sostenute dal FESR**.

L'Avviso è stato pubblicato il 20 aprile 2017 con l'obiettivo di favorire la cooperazione interistituzionale e **lo scambio di soluzioni e pratiche innovative** - riferite a diversi ambiti di intervento, tra cui: **efficacia ed efficienza delle procedure; trasparenza e semplificazione; processi di spesa; interoperabilità dei sistemi informativi** – tra le Pubbliche Amministrazioni partecipanti.

Nell'ambito dell'Avviso, in particolare, sono stati ammessi a finanziamento **30 progetti** costituiti da partenariati formati da un Ente Capofila (Beneficiario), uno o più Enti Cedenti (enti detentori di una soluzione tecnologica o pratica amministrativa da rendere disponibile alle altre Amministrazioni del partenariato) ed alcuni Enti Riusanti (che hanno deciso di adottare la soluzione tecnologica o pratica amministrativa detenuta dall'Ente Cedente e resa disponibile). L'iniziativa ha coinvolto oltre **180 amministrazioni** (244 considerando le Amministrazioni che in qualità di cedente e riusante hanno partecipato a più di un progetto) per un importo complessivo di **18 milioni di euro**. Tale iniziativa ha avuto il compito di **supportare processi di costruzione di reti di cooperazione e di valorizzare meccanismi di scambio tra PA**, contribuendo all'implementazione e alla diffusione di soluzioni e buone pratiche amministrative, che si presentano come tra le più innovative esperienze realizzate nel Paese.

I principali **risultati** dall'Avviso, nello specifico, sono stati:

- La creazione del **"kit del riuso"** della soluzione tecnologica/pratica amministrativa, ossia un pacchetto di strumenti tecnologici (es. codice sorgente), gestionali (es. piano operativo), organizzativi (es. modelli di processo), amministrativi (es. modello di delibera di riuso), formativi/informativi (es. piano di comunicazione) che garantiscano la possibilità di attivare in qualsiasi momento un completo e autonomo trasferimento della pratica oggetto di riuso;
- **Il trasferimento e l'adozione di soluzioni tecnologiche e buone pratiche amministrative** fra Amministrazioni;
- **L'evoluzione delle pratiche** stesse attraverso l'esperienza e l'utilizzo da parte delle Amministrazioni. Per le Amministrazioni Cedenti questa evoluzione ha rappresentato un fattore di convenienza esplicito per la partecipazione al progetto in quanto ha offerto la possibilità di contribuire all'arricchimento in termini di valore aggiunto di quanto originariamente realizzato e a disposizione.



## 2 Il Tavolo di Coordinamento OCPA: obiettivi e attori istituzionali

A partire da questa iniziativa, nel mese di gennaio 2020, l’Agenzia per la Coesione Territoriale ha promosso la costituzione di un **Tavolo di Coordinamento** al fine di avviare un confronto tra diversi soggetti istituzionali (Agenzia per l’Italia Digitale – AGID, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri - DARA, Regione Umbria) sulle tematiche del **riuso, della creazione di comunità di pratica e dello sviluppo del digitale nell’ambito di processi di governance e rafforzamento della capacità amministrativa.**

In particolare, i soggetti istituzionali che hanno partecipato in qualità di attori ai lavori del tavolo:

- **Agenzia per la Coesione Territoriale** titolare del PON Governance e Capacità Istituzionale, con il ruolo di promotore del tavolo e finanziatore delle iniziative ad esso connesse. Ha contribuito allo sviluppo dei temi della governance e del rafforzamento amministrativo;
- **Agenzia per l’Italia Digitale – AGID:** per conto della Presidenza del Consiglio agisce per favorire la trasformazione digitale delle Pubbliche Amministrazioni Italiane. Ha pubblicato le “*Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni*” rendendo operativi gli art. 68 e 69 del CAD e definendo il perimetro entro il quale le Amministrazioni devono muoversi quando decidono di acquisire nuovi sistemi o servizi ICT. Ha contribuito allo sviluppo dei temi del trasferimento del riuso e della gestione del repository.
- **DARA – Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri:** beneficiario del progetto ITALIAE, finanziato dal PON Governance, che prevede al suo interno una linea dedicata al tema della digitalizzazione dei servizi ed azioni di accompagnamento alle Unioni di Comuni. Ha contribuito allo sviluppo dei temi relativi all’associazionismo comunale e alla costituzione di community.
- **Regione Umbria – Punto Zero Scarl:** beneficiario di un progetto finanziato dal PON Governance per l’analisi degli strumenti e modelli realizzati nell’ambito delle esperienze finanziate dall’Avviso OCPA. Ha contribuito alla definizione dei modelli di governance e alla costruzione degli strumenti per la creazione, lo sviluppo e la gestione a regime delle Comunità.



### 3 I lavori del Tavolo di Coordinamento OCPA

Le suddette istituzioni hanno operato in stretta sinergia con la finalità di rendere coerenti tra loro le iniziative finanziate dall'Avviso OCPA e di fornire un utile contributo alla creazione di modelli e strumenti per il dispiegamento dell'istituto del riuso presso le PA. Sulla combinazione di soluzioni e pratiche amministrative, che ne descrivono l'esito di utilizzo, documentando anche aspetti operativi, OCPA ha cercato di istruire con il KIT di riuso un modello di individuazione, affermazione e classificazione dei documenti e del materiale a supporto. Gli attori istituzionali del Tavolo si sono confrontati per identificare le tipologie dei documenti in grado di descrivere la pratica amministrativa e organizzativa, e soprattutto, per definire quelli più idonei da pubblicare, ovvero da riusare.

Nell'ambito dei lavori svolti dal tavolo di coordinamento, al fine di contestualizzare al meglio quanto appreso dalle iniziative finanziate dall'Avviso OCPA (in considerazione della peculiarità dei progetti finanziati, della tipologia di compagine progettuali nonché della rilevanza/strategicità assunta dagli ambiti di intervento e territoriali coinvolti) e fornire indirizzi quanto più univoci, è stata realizzata una Survey che ha contribuito allo sviluppo delle presenti Linee guida offrendo elementi di analisi sui seguenti aspetti:

- principali **fattori abilitanti e ostacolanti**, nonché le eventuali criticità attuative che hanno caratterizzato l'attuazione dei progetti;
- **modello di community** e principali **modalità di costituzione del partenariato** di progetto (presenza di network informali, partnership consolidate);
- **sistema di governance implementato**, che ha consentito la collaborazione e il confronto fra Enti sulle buone pratiche proposte dai progetti;
- **metodologie di carattere innovativo** introdotte nei macro-ambiti gestionale, organizzativo, amministrativo, formativo/informativo, della governance;
- **modalità di collaborazione tra attori di differente natura** per comprendere meglio i fattori che ne favoriscono la replicabilità in altri contesti;
- **rapporti instaurati con i soggetti privati e livello di coinvolgimento** degli stessi all'interno del progetto.

Dall'analisi congiunta delle esperienze realizzate nell'ambito dell'Avviso nonché dalla proficua cooperazione e scambio di *expertises* tra gli attori istituzionali coinvolti, pertanto, sono state realizzate le **presenti Linee guida** il cui obiettivo è proprio quello di **rendere disponibile a tutte le Amministrazioni il patrimonio informativo acquisito sui citati temi del riuso, comunità e digitale** a supporto dei processi di governance e rafforzamento amministrativo e, contestualmente, **sensibilizzare i diversi operatori interessati a vario titolo ai processi di riuso e allo sviluppo delle community nell'utilizzo di modelli e strumenti omogenei, semplici e interoperabili** che possano contribuire alla costruzione di un dialogo multilivello tra le PA.



## 4 Finalità delle Linee guida in relazione al contesto di riferimento

Per comprendere meglio le finalità e il valore strategico assunto dalle Linee guida qui presentate è opportuno fare qualche breve cenno al contesto amministrativo e regolativo nel quale si sono sviluppate.

In un'ottica di scenario, assistiamo ad un percorso piuttosto articolato che mira alla ridefinizione della figura del dipendente pubblico e, più in generale di chi, a vario titolo, è chiamato a lavorare al servizio della Pubblica Amministrazione: è sempre più necessario possedere la capacità di interagire con i differenti settori della propria Amministrazione nonché con le altre Amministrazioni per progettare e realizzare servizi efficaci ed efficienti a vantaggio della comunità. In altri termini, l'azione dell'"operatore pubblico" è sempre più orientato al dialogo e alla collaborazione che hanno lo scopo di promuovere e favorire comportamenti e processi di *policy* che siano coerenti con la missione stessa dell'Amministrazione.

La transizione digitale, inoltre, ha determinato una profonda trasformazione dei processi interni della P.A e favorito una valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e, di conseguenza, dei processi di riuso.

Peraltro, l'esperienza OCPA dimostra come la trasformazione digitale sia meglio realizzabile e sostenibile dove esista consapevolezza, visione e un adeguato livello di competenze digitali che consentano la crescita della capacità di rinnovamento dell'organizzazione fortemente correlato all'aumento dell'efficacia della risposta alle esigenze di cittadini e imprese.

Negli ultimi decenni la PA è stata attraversata da importanti processi innovativi, soprattutto in campo tecnologico, tesi a trasformare profondamente l'azione pubblica sia verso l'interno degli apparati burocratici, sia verso l'esterno, nei rapporti con i cittadini in un'ottica di miglioramento della qualità nell'erogazione di servizi e nello svolgimento delle funzioni.

Sempre più spesso le Amministrazioni si interrogano sulle modalità di creazione e sviluppo di soluzioni tecnologiche e/o pratiche amministrative in grado di semplificare e velocizzare un processo o, semplicemente, di innovare una pratica esistente.

La soluzione che le attività realizzate hanno cercato di delineare attraverso le attività finanziarie si accompagna grazie alla stesura di queste Linee guida alla descrizione puntuale del percorso da seguire. Esso guarda, innanzitutto, alla condivisione di soluzioni e pratiche amministrative ma ha, altresì, lo scopo di generare, al contempo, un **arricchimento del patrimonio gestionale, culturale, organizzativo, informativo/formativo**, e un **risparmio di tempi e di costi** in termini di **efficienza ed efficacia** dell'azione amministrativa stessa.

Selezionare le cose migliori realizzate da Amministrazioni virtuose e poterle riprodurre e/o trasferire altrove, in un contesto territoriale diverso da quello in cui si erano originariamente realizzate e radicate, con una significativa e credibile speranza di successo costituisce la base di partenza di un percorso di crescita interessante. Tale percorso si propone di garantire l'accesso e la condivisione della conoscenza, anche attraverso la partecipazione di cittadini e *stakeholders* pubblici e privati interessati a fornire il proprio contributo nell'ecosistema della P.A nella prospettiva di uno sviluppo dell'innovazione e della digitalizzazione dei servizi.

Questo approccio consente, altresì, di concentrare gli sforzi e le risorse su soluzioni già disponibili e collaudate (buone pratiche) che possono costituire un punto di partenza comune per ulteriori sviluppi e mettendo in costante relazione esperienze maturate in ambiti di azione pubblica, non di rado, differenti tra loro.

Se osservati da questo punto di vista, i processi di riuso possono garantire un significativo risparmio di costi in relazione alla componente operativa e contestualmente sviluppare abitudini in



relazione ad approcci collaborativi e di condivisione tra le diverse P.A. che adottano nuove soluzioni e/o pratiche amministrative di successo. Il processo genera, pertanto, un inestricabile intreccio di cooperazione tra le Amministrazioni, Cedenti e Riusanti, che ha l'effetto di mettere a confronto esigenze, capacità, competenze e strumenti su cui può crescere la **capacità amministrativa** di tutti.

Tale processo, che non è immediato e richiede di affrontare diverse questioni e rispondere ad una serie di interrogativi strategici a partire dalla definizione del concetto stesso di buona pratica (cfr. Appendice – *La questione delle buone pratiche*). Esso contribuisce efficacemente alla realizzazione di "Open Communities" della P.A. ossia di Amministrazioni aperte alla partecipazione di cittadini e di vari soggetti pubblici e privati che possono collaborare tra loro condividendo idee, conoscenze, abilità in un'ottica di ricerca di maggiore efficienza delle strutture amministrative e, più in generale, contribuendo all'individuazione e distribuzione di beni pubblici comuni.

L'obiettivo generale perseguito dal Tavolo attraverso la stesura dei tre documenti che compongono le Linee guida è quello di creare le condizioni per l'attivazione di un processo circolare, che si sostanzia nella costruzione di nuove e diffuse capacità di utilizzo, implementazione, arricchimento e innovazione di modelli/soluzioni già realizzate efficacemente a beneficio delle Amministrazioni partecipanti e, di conseguenza, dei cittadini a cui esse si rivolgono.



## 5 Oggetto, tematiche e apprendimenti pratici delle Linee guida

Le Linee guida, unitamente ai rispettivi materiali a supporto quali appendici e "allegati", intendono rispondere al fabbisogno diffuso di offrire strumenti di lavoro utili a conoscere, comprendere e tradurre in azioni concrete le esperienze e prassi sviluppate sulle tematiche oggetto di analisi, **riuso, comunità e repository**, coniugando due temi indipendenti ma tra loro interconnessi: digitale e processi amministrativi. Più nello specifico:

- **"Guida per la costruzione e l'utilizzo del kit per il riuso delle soluzioni e delle pratiche realizzate dalla Pubbliche Amministrazioni"** contengono indicazioni utili ad affrontare le fasi di ricerca ed esplorazione, trasferimento ed adozione, gestione a regime di soluzioni tecnologiche e/o pratiche amministrative, organizzative, operative a beneficio delle Amministrazioni che intendano operare nell'ambito di un processo di riuso.
- Le **"Linee guida per la costituzione e la governance di una Open Community della PA"** si propongono di delineare il percorso di creazione di Comunità tra le Amministrazioni coinvolte nella duplice veste di Cedente e Riusante. Il documento comprende al suo interno gli strumenti operativi di guida e di indirizzo a supporto della costruzione e documentazione della Comunità (**KIT della Comunità**).
- Le Linee guida **"La gestione dei Repository di una Open Community della PA"**, nel rispetto della normativa prevista dal CAD, affrontano il tema degli archivi digitali in cui poter depositare, documentare e rendere disponibili ad altre Amministrazioni le pratiche amministrative e le soluzioni tecnologiche di cui si è titolari.

In altri termini, le suddette Linee guida si propongono di guidare il lettore nelle vesti di "operatore del territorio" in un **percorso di apprendimento teorico-pratico**, i cui strumenti consentiranno di:

- Implementare una cassetta degli attrezzi in relazione alle soluzioni tecnologiche e alle pratiche amministrative di cui è titolare l'Amministrazione (assumendo le vesti di "Amministrazione cedente") – **Guida per la costruzione e l'utilizzo del kit per il riuso delle soluzioni e delle pratiche realizzate dalle Pubbliche Amministrazioni**
- Conoscere gli strumenti e le modalità per riutilizzare efficacemente soluzioni tecnologiche e pratiche amministrative realizzate da altre Amministrazioni (assumendo le vesti di "Amministrazione riusante") **Guida per la costruzione e l'utilizzo del kit per il riuso delle soluzioni e delle pratiche realizzate dalle Pubbliche Amministrazioni**
- Applicare i meccanismi di governance propedeutici alla costituzione di una comunità, ai modelli organizzativi necessari per la sua realizzazione nonché le relative modalità di adesione a comunità già costituite **Linee guida per la costituzione e la governance di una Open Community della PA**
- Conoscere l'architettura e la governance dei repository locali, gli strumenti per implementarli adeguatamente nonché le forme di pubblicazione e interazione con il Repository nazionale "Developers Italia" **Repository di una Open Community della PA**



## 6 Linee Guida e coerenza con gli scenari futuri delle politiche comunitarie

Il percorso presentato è stato realizzato in modo da consentire a ciascuna Amministrazione, sulla base del ruolo rivestito, la fruizione individuale e autonoma degli strumenti messi a disposizione. Vengono, infatti, affinate visuali su quanto già realizzato (Cedente) e su quanto verrà realizzato (Riusante) nella prospettiva di favorire la crescita di capacità di autoanalisi, progettazione e trasferimento di esperienze ritenute di successo e messe disposizione di altre Amministrazioni in un'ottica open completamente fruibile. In tal senso, la piattaforma Developers Italia costituisce, così come descritto nelle *"Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni"*, il punto di riferimento nazionale al quale ricorrere per il rilascio delle soluzioni, l'utilizzazione e l'interazione intelligente e cooperativa di tutti i materiali prodotti dalle Amministrazioni.

La possibilità di applicare concretamente le Linee Guida risulta coerente con lo scenario delineato dalle politiche comunitarie (Programmazione 2021-2027, PNRR, REACT EU) che vedono le reti tra Amministrazioni quale strumento attuativo privilegiato e forma preferenziale di gestione efficace ed efficiente delle dinamiche territoriali. Le tematiche oggetto di analisi assumono, pertanto, una rilevanza strategica nel più ampio percorso di "rigenerazione amministrativa" e rafforzamento delle piccole Amministrazioni nonché delle progettualità sperimentate con successo sul territorio. L'esperienza realizzata costituisce, inoltre, un esempio virtuoso anche in relazione ai rapporti di collaborazione pubblico-privato. A tal proposito, nel panorama normativo, sono disponibili diverse opportunità che potrebbero rafforzare e agevolare i processi di costituzione di comunità di riuso o altre forme associative (acquisti di servizi di accompagnamento alla digitalizzazione delle Amministrazioni, singolarmente e/o in rete tra loro, definizione del ruolo dei Responsabili della Transizione Digitale delle PA).



## 7 Struttura delle Linee Guida

Con l'intento di offrire al lettore un quadro generale del lavoro realizzato e del materiale prodotto si riporta di seguito una **tabella di raccordo** con i riferimenti alle Linee Guida e ai relativi materiali a supporto (Appendici e strumenti del kit) e un **Glossario** delle principali terminologie richiamate all'interno dei documenti.

Linee Guida	Appendici e strumenti a supporto
<b><i>Guida per la costruzione e l'utilizzo del kit per il riuso delle soluzioni e delle pratiche realizzate dalle Pubbliche Amministrazioni</i></b>	<p>Manuale per la costruzione e l'utilizzo del KIT di riuso delle soluzioni e delle pratiche realizzate dalle Pubbliche Amministrazioni</p> <p><u>Strumenti del KIT</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Strumenti del kit - FASE A - Ricerca e Selezione</li><li>▪ Strumenti del kit - FASE B – Trasferimento e adozione</li><li>▪ Strumenti del kit - FASE C – Gestione a Regime</li></ul>
<b><i>Linee guida per la costituzione e la governance di una Open Community della PA</i></b>	<p>Indicazioni Struttura e Utilizzo del KIT della Comunità</p> <p><u>Strumenti del KIT</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Strumenti del kit - FASE A - Costituzione</li><li>▪ Strumenti del kit - FASE B – Realizzazione</li><li>▪ Strumenti del kit - FASE C – Gestione a Regime</li></ul>
<b><i>Repository di una Open Community della PA</i></b>	Appendice -la gestione dei Repository di una Open Community della PA

### Documenti di interesse trasversale richiamati all'interno delle Linee Guida

1. Appendice – La questione delle buone pratiche
2. "Linee guida su acquisizione e riuso di software per le Pubbliche Amministrazioni" emanate nel 2019 dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)



**UNIONE EUROPEA**

Fondo Sociale Europeo

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per gli  
**Affari Regionali**  
e le Autonomie

