Trasparenza e Partecipazione vs semplificazione: implicazioni organizzative ed impatto sui sistemi informativi

Nazzareno Prinzivalli – 28 maggio 2014





L'alluvione normativa: la Trasparenza...

L. 241/90

Dlgs 150/2009

L. 69/2009

Etc..

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante il "Riordino..."

E, infatti, al Riordino seguono:

- · Del. 50/2013 Linee guida aggiornamento PTTI
- · Del. 59/2013 Pubblicazioni atti di concessione...
- · Del. 65/2013 Pubblicazione art. 14 Dlgs 33
- Del. 66/2013 Pubblicazione artt. 26 e 27 Dlgs 33
- · Del. 77/2013 Attestazioni OIV

·...to be continued...





L'alluvione normativa: l'Accessibilità...

L. 4/2004 DL 179/2012, art. 9 Dlgs 33/2013 Del CIVIT n. 50/2013 Circ. AGID 61/2013

E poi le norme tecniche: WCAG 2.0 WAI-ARIA 1.0





L'alluvione normativa: e ancora...

Norme ICT

L. 59/97: L. 513/97; DPR 445/2000: Dpcm 13012004; DM Mef 23012004; Del Cnipa 11/2004; Del Cnipa 4/2005; Dlgs 82/2005 e s.m.i.; Dpcm 03122013;

Norme "Gestionali"

...L. 196/2003; L. 113/2008 (taglia oneri); Dlgs 150/2009 (CS e valutazione performance); L. 118/2011 (contabilità economico-patrimoniale); L. 213/2012 (funzionamento e controlli EELL); ...

...e tutte le quotidiane novità in materia di Edilizia, Ambiente, Territorio, Personale, Servizi Sociali, etc..etc..





PA: i paradigmi del cambiamento

Trasparenza

Partecipazione: 2.0, eDemocracy, co-design

Accountability: valutare operato e responsabili

Smart City e gestione del territorio

Unioni di PA

Telelavoro

Open Data

Cloud

Open source & riuso

Multicanalità

Pagamenti on line

Sicurezza

Business continuity





I Responsabili

- · Del servizio documentale
- Della Privacy
- · Della Trasparenza
- · Della Prevenzione della corruzione
- · Della conservazione

•





Il tutto nell'ottica della semplificazione - 1

Semplificazione normativa: non controllabile ma...
Il Ministro per la semplificazione e la PA ha pubblicato il rapporto
"Semplificazione: cosa chiedono i cittadini e le imprese". Alla consultazione
(organizzata in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e
l'UPI) hanno partecipato circa 2000 tra cittadini e imprese.

In cima alla graduatoria delle complicazioni, sia per cittadini che per le imprese, appaiono il fisco e l'edilizia. Seguono, per i cittadini, l'accesso ai servizi sanitari, le procedure per i diversamente abili e gli adempimenti in materia di lavoro e previdenza.

Sarà predisposta l'agenda per la semplificazione, condivisa con le Regioni e gli Enti Locali: per ciascuna delle priorità indicate dai cittadini e dalle imprese saranno individuati obiettivi, risultati attesi, tempi e responsabilità

http://www.funzionepubblica.gov.it/si/semplifica-italia/semplificazione-cosa-chiedono-cittadini-e-imprese.aspx





Il tutto nell'ottica della semplificazione - 2

Semplificazione procedurale: controllabile ma... Secondo uno studio di Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche del 2010, ci si trova spesso di fronte ad interventi di semplificazione poco organici, realizzati per compartimenti stagni e, a volte, costituiti dal solo "effetto annuncio". E si legge:

"...abbiamo voluto verificare in quante amministrazioni erano contestualmente presenti quelle che vengono considerate le "condizioni abilitanti" per realizzare dei percorsi di semplificazione amministrativa, vale a dire: la chiara committenza politica, un'adeguata organizzazione del lavoro per processi, i necessari strumenti gestionali e tecnologici per il controllo delle attività, l'utilizzo di canali di comunicazione che arrivano a tutti.

A questa verifica hanno risposto positivamente solo 4 amministrazioni su 43."





Il tutto nell'ottica della semplificazione - 3

Semplificazione procedurale: controllabile se...

- · Volontà organi politici
- Pianificazione
- Mappa procedimenti
- Selezione procedimenti critici
- · BPR / BPI
- · Plan, Do, Check, Act
- Sistemi informativi

In sintesi: ICT & Organizzazione

Ma c'è un ultimo elemento fondamentale...





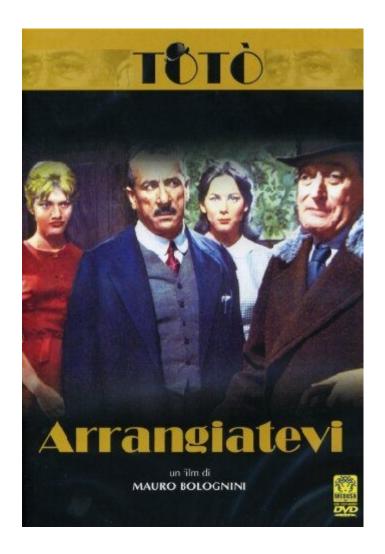
La madre di tutte le norme

Senza oneri aggiuntivi!

Ovvero...











Spunti tecnici per "non tecnici": la Tabella base

Contenuti minimi:

- Oggetto pubblicazione
- · Norma di riferimento
- · Struttura: doc, dati, entrambi
- Limiti privacy
- Fonte (software di produzione)
- Responsabile
- Tempistica
- · Sezione AT di appartenenza
- · Procedimento di provenienza
 - Step attivi del procedimento
- · Data scadenza e passaggio a sezione archivio
- · Condizione legale di efficacia: si/no





Spunti tecnici per "non tecnici": Sito in casa

Il Responsabile della Trasparenza, in coordinamento col WebMaster sulla base di obblighi e scadenze provvede:

- al reperimento di quanto soggetto a pubblicazione presso i diversi Responsabili di settore;
- all'eventuale conversione dei formati;
- · al caricamento nelle corrette sezioni del sito.

Comporta:

- configurazioni iniziali
- + gestione ICT
- costi manutenzione
- + controllo diretto







Alla caccia dei documenti!







Spunti tecnici per "non tecnici": Middleware

Il Middleware è un pezzo di software posto tra il S.O. e le applicazioni, e che si occupa di agevolare scambio di dati tra programmi: documenti e dati da questi prodotti e soggetti a pubblicazione vengono accentrati e veicolati verso la propria allocazione sul sito.

Comporta:

- + configurazioni iniziali
- + gestione ICT
- + costi manutenzione
- + controllo diretto

Referenza:

Comune di Padova con strumenti OSS





Spunti tecnici per "non tecnici": Servizio esterno

Un pezzo di sito, dedicato ad AT, con regole di funzionamento intermedie tra il Sito in casa ed il Middleware, gestito da un soggetto terzo che mette a disposizione:

- · spazio web
- · struttura del sito conforme
- pagine di accesso per il caricamento

Alcuni aggiungono:

- · iframe (il cittadino non si accorge di cambiare sito)
- · automatismi di caricamento
- · alert e controlli sui contenuti

Comporta:

- gestione ICT
- + costi manutenzione
- gestione ICT
- costi conservazione
- + attenzione clausole

Referenza:

Comune di Mosciano Sant'Angelo





Spunti tecnici per "non tecnici": tasto "pubblica"

Ogni responsabile di settore, come da Tabella Base, dispone la pubblicazione di dati e documenti, continuando ad utilizzare i propri sw con la "semplice" aggiunta di un tasto apposito. Si realizzano "n" connessioni dai sw di produzione al sito.

Comporta:

- + lavoro iniziale: + tempi, + costi (anche se...manutenzione normativa)
- costi manutenzione: no sw aggiuntivi; no servizi
- + gestione ICT: cambio tecnologia sito, provider, applicazioni

Referenza: Parco Alcantara





Spunti tecnici per "non tecnici": Interoperabilità e cooperazione applicativa

La spinta all'automatizzazione dei processi richiede il dialogo tra software.

Prerequisito fondamentale è il disegno dei processi, alcuni dei quali, appunto, possono coinvolgere più software: contabilità e GeDoc per le Delibere; anagrafe, catasto e DB esterni per tributi locali...
O con sistemi esterni: CIG (AVCP), FatturaPA, SIOPE; Conferenze di Servizii...

L'art. 35 del Dlgs 33 è una grande occasione per migliorare:

· BPR: reingegnerizzazione

BPI: miglioramento

· CPI: miglioramento continuo

Punti cardine: Cosa, Come, Chi





Balanced Scorecard: aiuta a tradurre la strategia in obiettivi: ha il merito di collegare obiettivi operativi a breve con quelli strategici, ponendo a confronto misure finanziarie e non, indicatori "ritardati" e indicatori di Tendenza, performance interna ed esterna. Identifica 4 prospettive:

- Apprendimento e crescita (cultura aziendale condivisa)
- · Processi di business (quali migliorare e come)
- · Il Cliente (chi è e cosa vuole; quali SLA)
- · Vincoli e risultati finanziari

Adatto per enti di medio grandi dimensioni: Barcelona City Council





Kaizen: o miglioramento continuo. Imparare a progredire facendo tesoro degli errori passati e non fermandosi ai successi. Ricercare risultati non attraverso una radicale riorganizzazione ma una successione di piccoli miglioramenti incrementali.

Si basa sul ciclo di Deming:

Plan, Do, Check, Act.

Adatto per enti di qualsiasi dimensione

http://catania.livesicilia.it/2014/05/27/presentata-nuova-procedura-per-le-sanatorie-edilizie_294782/





TQM: condivide i principi fondamentali di Kaizen con la visione che la qualità deve essere un obiettivo condiviso da tutta l'organizzazione e durante tutto il ciclo di vita del prodotto/processo.

Otto elementi chiave:

Etica

Integrità

Formazione

Lavoro di squadra

Leadership

Fiducia

Riconoscimento

Comunicazione omni-direzionale.





CAF – Common Assesment Framework: è uno strumento di TQM ispirato dal modello di eccellenza EFQM.

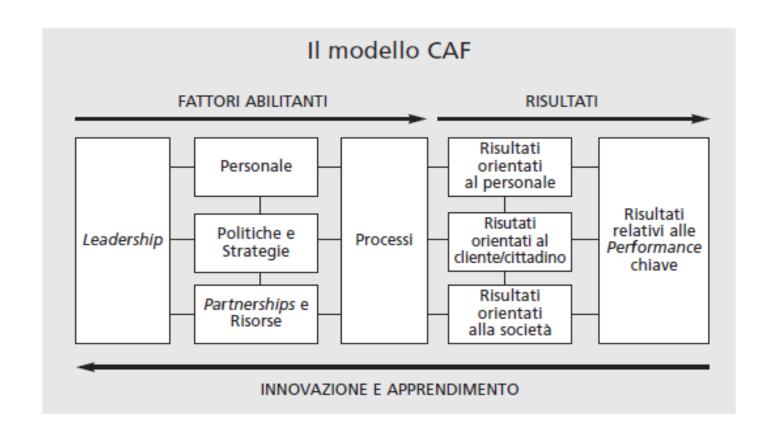
Si fonda sul principio che risultati eccellenti relativi alla performance organizzativa, ai cittadini/clienti, al personale, e alla società si ottengono attraverso una leadership che guidi le politiche e le strategie, la gestione del personale, delle partnership, delle risorse e dei processi.

E' stato creato a Maastricht, presso l'EIPA (European Institute of Public Administration), un Centro Risorse CAF (CAF Resource Centre -CAF RC).

Consiste in una griglia di autovalutazione che è concettualmente simile ai principali modelli di TQM e si presenta come uno strumento di facile utilizzo che assiste le organizzazioni del settore pubblico











Spunti tecnici per "non tecnici": Valutare adozione BPM

Business Process Management: si occupa di modellare, automatizzare, gestire e ottimizzare i processi alloscopo di migliorarne efficienza ed efficacia.

Fasi:

- Disegno
- Automazione flussi documentali
- Coordinamento applicazioni

Il coordinamento è generalmente realizzato tramite i Web Services, cioè dei piccoli automatismi indipendenti che gestiti in ottica collaborativa, come in una sorta di orchestrazione, consentono un'armonica automatizzazione.

Ulteriore vantaggio consiste nella piena tracciatura dei processi.





Spunti tecnici per "non tecnici": Tracciatura dei processi serve alla Trasparenza?

Posso pubblicare la delibera per un acquisto o un bando di gara: ma chi mi garantisce l'esistenza della Attestazione di copertura finanziaria?

Posso autorizzare un'edificazione in zona soggetta a vincolo: ma chi mi garantisce che tutti i pareri intermedi sono stati regolarmente rilasciati?

La tracciatura è il pre-requisito fondamentale per la rintracciabilità: ma la rintracciabilità di cosa? Dei diversi livelli di responsabilità.





Spunti tecnici per "non tecnici": L'automatizzazione dei processi serve alla Semplificazione?

- + Efficienza ed efficacia
- + Risparmi nel medio periodo
- Stress da regole...

Lo stress da regole provoca Hipengiofobia e Nomodipendenza

Massimo Di Rienzo, FormezPA – Webinar del 14.03.2014 La formazione generale con approccio valoriale.





Spunti tecnici per "non tecnici": L'automatizzazione dei processi serve alla Semplificazione?

Massimo Di Rienzo, FormezPA – Webinar del 14.03.2014 La formazione generale con approccio valoriale.

Hipengiofobìa

hypengiòs = responsabilità
fobìa = paura
Le regole producono CERTEZZE
Troppe regole producono INCERTEZZE
Quando ci sono troppe regole le persone cominciano ad
aver paura di infrangerle
Le persone cominciano ad essere ossessionate
Le regole diventano l'unico obiettivo
Le pratiche sono svolte seguendo tutte le procedure e

LE PERSONE SMETTONO DI PENSARE

questa è l'unica cosa che conta.





Spunti tecnici per "non tecnici": L'automatizzazione dei processi serve alla Semplificazione?

Massimo Di Rienzo, FormezPA – Webinar del 14.03.2014 La formazione generale con approccio valoriale.

Nomodipendenza

Nomos = norma, legge, regola Le regole producono CERTEZZE Troppe regole producono DIPENDENZA Quando ci sono troppe regole le persone cominciano a non poterne fare a meno

Le regole vengono percepite come un modo per aumentare la performance dell'amministrazione (proprio come una droga)

Le persone cominciano a richiedere ancora più regole perchè l'assenza di regole le fa sentire inadeguate LE PERSONE SMETTONO DI PENSARE





Spunti tecnici per "non tecnici": C'è dell'altro? Un continuo divenire

Nuove norme e nuove esigenze

Nuovi procedimenti e/o innovazione procedimenti

Nuovo modello organizzativo

Si, ma quale?





Organizzazione: se ne parla poco

Eppure, già nel 2010 da una ricerca condotta da "ForumPA", realizzata con un questionario on line su quasi 2000 panelist del settore pubblico, era emersa in maniera netta la mancanza di una regia complessiva e della coerenza tra innovazione tecnologica e innovazione organizzativa.

Quali tra i seguenti sono i fattori che maggiormente hanno frenato la digitalizzazione della pubblica amministrazione e non hanno permesso alle tecnologie di sviluppare la loro grande potenzialità di semplificazione e razionalizzazione dei processi?

Tab.4	Punteggio
Mancata coerenza tra innovazione organizzativa e innovazione tecnologica	28
Scarsa regia complessiva delle azioni e frammentazione degli investimenti	22
Scarse competenze ICT dei dipendenti pubblici e dipendenza dall'offerta	14
Poca attenzione al back office e all'interconnessione tra amministrazioni	12
Farraginosità delle norme relative alla PA digitale e instabilità nel tempo	12
Investimenti finanziari scarsi e incerti	8
Proliferazione delle basi di dati e dei centri di calcolo	4

Tabella tratta dalla ricerca "Liberiamo la PA! Indagine sugli ostacoli al cambiamento della PA"





Organizzazione in divenire: una proposta

Ricapitolando: Norme, Organizzazione, ICT







Ufficio NOI: prerequisiti fondamentali

- · orientamento alla collaboration e la conseguente valorizzazione delle nuove forme di intelligenza collaborativa
- · un forte commitment diffuso e condiviso
- · la predisposizione di azioni di "co-design" assieme ai principali stake-holder (capacità di ascolto)
- · una serena consapevolezza della distinzione tra norme giuridiche e prassi o regole interne, per l'affrancamento da quel "ritualismo burocratico" che porta a servire *le regole* dell'organizzazione, passate dallo stato di mezzi a quello di fini in sé.





Ufficio NOI: il modello organizzativo

Un ufficio unico, possibilmente di livello apicale, dove far convergere competenze informatiche ed organizzative al fine di un'analisi congiunta delle problematiche produttive e conseguente implementazione delle relative soluzioni applicative.

La visione d'insieme di tale ufficio dovrebbe essere totale, così come statuito dovrebbe essere l'obbligo di consultazione da parte dei Settori verticali prima di qualsiasi decisione d'innovazione procedimentale, di acquisizione di nuove tecnologie e/o di sostituzione di software verticali.





- Definizione chiara degli obiettivi da parte dell'organo politico, e comunicazion del relativo piano strategico a tutte le strutture della PA;
- Istituzione dell'ufficio con assegnazione di un dirigente con competenze organizzative ed informatiche: un livello di riferimento per la valutazione delle competenze potrebbe essere il "Web Business Analyst" di eCF3.0;
- Attribuzione a tale ufficio di poteri regolatori esclusivi in materia di ICT, coordinamento ed organizzazione rendendo obbligatorio:
 - ai dirigenti di settore ed ai referenti di cui allo staff, le comunicazioni all'ufficio NOI di eventuali variazioni normative che determinino una modifica degli iter procedimentali, aggiornamenti dei software verticali, necessità di nuovi strumenti ICT, variazioni nella composizione del personale, nuove esigenze dell'utenza;
 - agli organi politici la consultazione preliminare con l'ufficio NOI in previsione di nuovi investimenti strumentali, nonché in previsione della istituzione di nuove posizioni organizzative ed ancora in caso di partecipazione a progetti in cofinanziamento





- dotazione di personale fisso in proporzione alle dimensioni organizzative dell'ente ed al suo livello informatico/organizzativo di partenza; tali figure dovrebbero avere una buona conoscenza multisettoriale dell'ente e la capacità di maneggiare semplici strumenti di office automation e di workflow design;
- istituzione di uno staff multidisciplinare, o di una struttura di coordinamento ti tutti i settori, tramite la designazione di una figura di riferimento per ogni settore; potrebbe essere il dirigente o un funzionario con sufficiente esperienza di quel settore;
- predisposizione di politiche di ascolto organizzativo con l'obiettivo di coinvolgere attivamente il personale nei successivi processi di rilevazione delle criticità, definizione degli obiettivi operativi, analisi di iter, costi ed oneri amministrativi, proposte di miglioramento;
- · definizione di forme di interazione tra l'ufficio NOI e gli organi politici;





Avvio della fase di assesment, in relazione agli obiettivi del piano strategico; creazione di un percorso metodologico comune che abbia come fasi indispensabili:

- · il coinvolgimento degli stakeholder interni o delle principali categorie di utenza (focus group, interviste, questionari di customer)
- · rilevazione delle criticità interne e l'individuazione dei punti di miglioramento;
- · formalizzazione delle azioni di miglioramento da mettere in campo ed il loro recepimento a livello organizzativo
- mappatura delle risorse informatiche e gestionali, con relativa presa in carico delle componenti gestite da altri settori dell'ente;
- · mappatura dei procedimenti, iter e criticità





Svolgimento di consultazioni con stake-holder esterni, con presentazione del piano strategico ed ascolto propositivo per:

- · la rilevazione delle criticità generate dall'assetto regolativo vigente
- · la valutazione in merito al livello degli oneri imposti dal procedimento in vigore
- · l'elaborazione di ipotesi di cambiamento delle norme e delle prassi attualmente seguite
- il monitoraggio e la valutazione ex post dei cambiamenti introdotti a seguito delle attività realizzate





Ufficio NOI: presupposti normativi - 1

L'art. 12 del CAD prevede l'istituzione in un "ufficio unico per l'ICT":

1. Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attivita' utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicita', imparzialita', trasparenza, semplificazione e partecipazione (nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione), nonche' per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al capo I, sezione II, del presente decreto.

Ma emergono due punti deboli:

- un'eccessiva (se non esclusiva) enfasi sull'aspetto squisitamente informatico;
- una sottesa visione di "definitività" della situazione di ogni PA (del "as is") palesata dal riferimento al "processo di riorganizzazione funzionale" ispirato, appunto, dall'informatizzazione → ne emerge, cioè, una visione statica.





Ufficio NOI: presupposti normativi - 2

Il combinato disposto di cui all'art. 2 comma 1 lettera c del Dlgs 165/2001 e dei successivi artt. 5,10 e 11 che sanciscono l'autonomia organizzativa delle PA.

Di fortissimo interesse, in tale ottica, l'art. 11 dello stesso Dlgs 165/2001, con cui si istituisce l'URP, che al comma 6 recita: "Il responsabile dell'ufficio per le relazioni con il pubblico e il personale da lui indicato possono promuovere iniziative volte, anche con il supporto delle procedure informatiche, al miglioramento dei servizi per il pubblico, alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure e all'incremento delle modalita' di accesso informale alle informazioni in possesso dell'amministrazione e ai documenti amministrativi."





Ufficio NOI: un'esperienza analoga - 1

Il Comune di Lamezia Terme ha goduto della positiva convergenza di un forte commitment da parte dell'organo politico e della presenza di due dirigenti competenti e motivati.

La sequenza delle azioni e degli eventi principali puo' essere così riassunta:

- autunno 2010 si decide di dar vita al progetto "@Kropolis,
 Trasparenza nei diritti, Valore al lavoro" con la costituzione di uno staff
 multisettoriale composto da referenti dei diversi dipartimenti che, comunque,
 continuano a rispondere gerarchicamente ai propri dirigenti;
- si decide, pertanto, di sperimentare un sistema di workflow documentale che consenta di assegnare le singole, sequenziali, responsabilità
- a maggio 2011 si promuove un percorso promozionale per la presentazione ufficiale del nuovo sistema ai principali stakeholder: ordini professionali, associazioni datoriali, sindacati e rappresentanze cittadine; scopo aggiuntivo è quello di instaurare un rapporto collaborativo per interventi di co-design di procedimenti e modalità di erogazione dei servizi;





Ufficio NOI: un'esperienza analoga - 2

 a luglio 2011 prende avvio, presso l'URP, il servizio di "Conosci lo stato della tua

pratica" che consente agli utenti di avere in tempo reale notizie sullo stato di avanzamento, responsabile del procedimento, criticità, etc...;

•

• a settembre 2012, con la Delibera di Giunta 362/2012, si completa in termini formali, anche a seguito dell'entrata in vigore della L235/2012, la ridefinizione dell'assetto organizzativo che assume una struttura matriciale... particolare rilievo assume la "2-Coordinamento generale, organizzazione ed innovazione, gestione risorse umane, protocollo ed archivio generale, URP, Servizi informativi e gestione sistema informatico comunale", nonché un Comitato delle aree di Cordinamento.





Nazzareno Prinzivalli

npoi@tiscali.it

345-8504871

Skype: nazzareno.prinzivalli





Buon lavoro a tutti!



