



T A O
tecniche di autovalutazione organizzative

La strada per migliorare l'organizzazione e innovare i processi

Percorso di assistenza

MiglioraCAD - Migliorare i Procedimenti applicando il Codice dell'Amministrazione Digitale

1. LE DIMENSIONI D'ANALISI

1.1. LEADERSHIP

Attraverso questa dimensione si intende valutare quanto il procedimento oggetto dell'analisi sia ben organizzato, presidiato e gestito da parte del personale deputato e del suo responsabile, per individuare i margini di miglioramento e di qualità del servizio; in che modo (e da chi) viene esercitata la leadership, nella dinamica procedimentale, per comprendere se le funzioni di leadership sono svolte efficacemente e i ruoli di leader ben negoziati e definiti; in che modo i leader sono impegnati a diffondere a tutti i livelli la cultura e i valori dell'innovazione come leva del cambiamento e del miglioramento continuo; in che modo i leader sono impegnati ad acquisire e rendere disponibili le risorse tecniche e le competenze necessarie a sostenere i processi di innovazione e cambiamento organizzativo.

La letteratura aziendale, insegna che un gruppo di lavoro è costituito da un insieme di individui che interagiscono tra loro con una certa regolarità, nella consapevolezza di dipendere l'uno dall'altro e di condividere gli stessi obiettivi e gli stessi compiti. Ognuno svolge un ruolo specifico e riconosciuto, sotto la guida di un leader, basandosi sulla circolarità della comunicazione, preservando il benessere dei singoli (clima) e mirando parallelamente allo sviluppo dei diversi componenti e del gruppo stesso.

La leadership è la variabile di snodo tra le variabili di tipo strutturale, quali obiettivi, metodi e ruoli, e variabili di tipo processuale, quali clima, comunicazione e sviluppo.

E' importante che la funzione di leadership sia quanto più possibile circolare e diffusa a seconda degli obiettivi e dei compiti del gruppo nelle diverse occasioni.

Questo significa che esisterà un leader istituzionale che è quello individuato dall'organizzazione e che avrà la responsabilità e l'autorità del ruolo formalmente affidatogli; e leader operativi, scelti dal leader istituzionale tra quelle persone che di volta in volta saranno più idonee ad affiancarlo e a cui potrà essere delegato, sulla base delle competenze, lo svolgimento di compiti e funzioni necessari al buon funzionamento del gruppo e al perseguimento degli obiettivi.

Ciò detto, la leadership può essere misurata:

- ⇒ come espressione di una leadership formale o informale, cioè esercitata da un leader istituzionale imposto dall'alto o da un leader operativo interno al gruppo;
- ⇒ come espressione di una leadership diretta o indiretta, cioè esercitata direttamente dal leader o da suoi intermediari sul gruppo (attraverso relazioni e interazioni con i suoi immediati collaboratori) o esercitata dal leader o da suoi intermediari sul gruppo non direttamente a lui/lei subordinato.

Entrambe le espressioni possono a loro volta essere ulteriormente misurate in termini di:

- ⇒ "dinamica di gruppo", dove il leader viene visto come punto di polarizzazione, come centro focale di gruppo;

- ⇒ "personalità e suoi effetti", secondo le caratteristiche che rendono alcune persone più capaci di altre nell'esercitare la leadership;
- ⇒ "arte di indurre il consenso". La leadership è definita come l'abilità di indurre le persone a dare il meglio con i minimi contrasti e la massima cooperazione attraverso il contatto face-to-face tra leader e subordinati; viene quindi vista come un esercizio di influenza unidirezionale, il gruppo e i suoi membri vengono messi in secondo piano e considerati soggetti passivi.
- ⇒ "capacità di favorire la coesione del gruppo", attraverso l'interazione tra gli individui, per il perseguimento di obiettivi comuni.

Questa dimensione, inoltre, misura in che modo i dirigenti, sia quelli preposti agli uffici oggetto di analisi sia quelli responsabili dei sistemi informativi automatizzati, si adoperano per allineare la strategia net/e-government con gli obiettivi strategici e operativi dell'organizzazione e per assicurare al personale e ai portatori di interessi informazioni e conoscenze adeguate in formati facilmente accessibili, rendendo disponibili e applicando efficientemente le tecnologie appropriate.

Altresì, attraverso questa dimensione, si intende misurare anche l'impatto della leadership prodotta dalle politiche dell'ente attraverso la programmazione regionale, le leggi, i regolamenti che devono essere tradotti in attività dai singoli dirigenti.

Ad esempio, l'asse 5 "*Società dell'informazione*" del POR FESR 2007–2013 della Regione Campania prevede come obiettivo di sviluppare e diffondere la Società dell'informazione all'interno del tessuto economico e sociale, favorendo la riduzione del divario digitale, sia di carattere infrastrutturale, sia di carattere immateriale. In particolare, tale obiettivo specifico è declinato su tre obiettivi operativi:

1. E-government ed e-inclusion
2. Sviluppo della Società dell'Informazione
3. Sanità.

Il POR FESR rappresenta, quindi, uno strumento di programmazione e di legittimazione della strategia regionale per la Società dell'informazione e rafforza il percorso di innovazione che la Regione intende percorrere attraverso il Formez nel perseguimento di una politica di *change management* orientata al codice dell'amministrazione digitale (CAD).

In tal senso, questo ulteriore aspetto dimensionale di analisi intende approfondire gli spazi di legittimazione entro cui si colloca l'azione della Direzione responsabile del procedimento, nell'applicazione del CAD, attraverso l'individuazione di documenti di programmazione, leggi regionali, delibere e determine dirigenziali (esistenti o non esistenti) che attribuiscono (o

potrebbero attribuire) alle attività oggetto di analisi il perseguimento di obiettivi di semplificazione, digitalizzazione, efficacia ed efficienza e sulla cui base è possibile impostare l'autovalutazione e quindi il percorso di miglioramento.

1.2. DIRITTI DEI CITTADINI E DELLE IMPRESE

Il CAD definisce il diritto dei cittadini e delle imprese a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali; nell'accesso ai procedimenti e ai documenti amministrativi di cui si ha diretto interesse. Ciò al fine di facilitare una maggiore partecipazione democratica, una migliore fruizione del servizio pubblico, nel rispetto della qualità, della sicurezza dei dati, della riservatezza e della trasparenza.

Il trattamento del dato e dell'informazione, in alcuni casi, specie quelli in cui il dato è particolarmente sensibile, riservato, personale può essere di fatto un problema per la difficoltà di assicurare sicurezza e qualità. Tuttavia la tecnologia della cooperazione applicativa agendo a livello di back office e nel rispetto delle regole tecniche del SPCoop - circa la sicurezza, la qualità e l'identità del soggetto erogatore/fruttore del dato - ma anche la PEC, la CIE/CNS, la firma digitale (seppure in un'accezione tecnologica diversa da quella della cooperazione applicativa) superano questi limiti ed assicurano la disponibilità del dato semplicemente all'interno di un processo amministrativo trasparente.

Pertanto, attraverso questa dimensione si intende valutare il livello di adeguatezza del processo amministrativo nel riconoscimento di tali diritti ai cittadini e alle imprese, attraverso l'uso o non uso dell'innovazione tecnologica.

1.3. COMPETENZE

Il ruolo più importante nei processi funzionali di un'amministrazione pubblica viene svolto dalle risorse umane. Per questo motivo nei processi di informatizzazione un elemento centrale risulta essere quello della formazione del personale. Un buon piano di formazione, strutturato su diversi livelli, pone gli utenti e gli operatori nelle migliori condizioni di velocità operativa, efficienza e capacità di gestione dei paradigmi tecnologici dell'amministrazione digitale.

Pertanto, la dimensione di analisi intende far emergere l'eventuale necessità di un piano di formazione/alfabetizzazione informatica, finalizzato a favorire una maggiore familiarizzazione del personale addetto al processo amministrativo, oggetto d'analisi, con gli strumenti messi a disposizione nel CAD, per renderlo maggiormente qualitativo, efficace ed efficiente; a istruire il

personale tecnico sugli strumenti e sulle regole tecniche previsti dal CAD, sull'architettura SPCoop, sulla definizione di accordi di cooperazione e di servizio, sul riuso di esperienze, applicazioni, processi, pratiche legate alle community network regionali, alla definizione degli standard; nonché a diffondere la cultura dell'innovazione tecnologica nella PA, informando in modo chiaro e con modalità e linguaggi accessibili a tutti (dirigenti, funzionari, amministratori pubblici, ma anche i cittadini e imprese).

1.4. COOPERAZIONE E RISORSE

L'articolazione organizzativa e costituzionale della PA italiana, in un livello centrale e in uno territoriale/periferico, necessita per il funzionamento complessivo della macchina amministrativa di un modello di governance ispirato alla cooperazione, al fine di garantire produttività del lavoro, efficacia del servizio, coesione territoriale.

Molti procedimenti e compiti istituzionali, infatti, non sono frutto dell'operato di una singola amministrazione, ma vedono il concorso dell'azione di più soggetti. Situazione, questa, che si acuisce con il processo di decentramento e di delega dallo Stato centrale verso le Regioni e gli Enti locali. Significa rendere la PA più unitaria, distinguendola da un mero aggregato di enti. Significa definire un modello di governance cooperativa che travalichi i confini della singola amministrazione e faccia ricadere le esternalità positive della propria azione sulla collettività. Un modello organizzativo basato su un'ampia base sociale costituita da amministrazioni pubbliche che, per quanto portatrici d'interessi diversi, pongano in relazione i moventi individuali dei singoli attori e i fini organizzativi, che instaurino rapporti "fiduciari" con i diversi attori in gioco dando vita ad una comunità esperienziale di notevole interesse che valorizza il capitale umano e sociale in gioco. Infatti, la Pubblica Amministrazione non è una entità astratta, è un'organizzazione composta e gestita da uomini e donne a cui è richiesta la disponibilità a collaborare per rivedere, ad esempio, il processo amministrativo di funzionamento del singolo servizio in una logica orientata all'utente.

Per far questo è necessario condurre ad unicità i singoli obiettivi istituzionali, garantendo al contempo il rispetto della mission istituzionale del singolo ente e il perseguimento del fine comune per il bene collettivo. E' necessario investire su processi che favoriscano la cooperazione agendo sulla leva organizzativa e sulla leva tecnologica.

In tal senso, il framework normativo e tecnologico - oggi disponibile - rappresenta lo strumento attuativo della cooperazione tra le amministrazioni, poiché consente il dialogo tra domini di applicazione di cooperazione dichiarati e formalizzati, per rispondere in modo integrato e coordinato alle esigenze dell'utenza, senza distinzione tra i livelli di governo d'appartenenza (comunale, provinciale, regionale e statale). Tuttavia, resta, più complesso favorire l'armonizzazione degli obiettivi individuali degli enti coinvolti con gli obiettivi collettivi; poiché non è sempre scontata la volontà delle parti a collaborare, ad esercitare

responsabilmente il proprio ruolo. A tal fine, è necessario pensare a meccanismi di coordinamento, come le community che producono valide innovazioni a favore della definizione di obiettivi, attività e servizi comuni, dello scambio di competenze, di riuso di soluzioni, di cogestione e comakership, in generale della cooperazione. Tuttavia è necessario che la community non resti imprigionata nel localismo di cui è espressione (sia esso tematico o territoriale) ma sia in grado di essere fruttuosa a livello di sistema.

E' opportuno pensare ad un sistema cooperativo in cui le migliori pratiche siano valorizzate, messe in comune, compartecipate ed eventualmente rese riusabili per trainare e, in alcuni casi, dimostrare al sistema-paese i margini di miglioramento, tipici delle soluzioni "pionieristiche", e giungere insieme ad una standardizzazione condivisa.

Tale dimensione intende misurare, proprio, il grado di cooperazione interistituzionale esistente nel processo/procedimento oggetto di analisi e valutarne gli eventuali margini di miglioramento, coinvolgendo nuove risorse finanziarie, umane e tecnologiche.

1.5. STRUMENTI

Il CAD introduce strumenti e nuovi paradigmi per una PA digitale che costi meno e funzioni meglio.

La **PEC** introduce un nuovo modo di relazionarsi tra cittadini e PA che passa attraverso una comunicazione on-line, caratterizzata dalla sicurezza nella trasmissione e dalla certezza di recapito, ma anche un nuovo modo per la PA di ricevere comunicazioni e dati ed avviare procedimenti amministrativi. La PEC, rappresenta tuttavia, solo uno dei possibili strumenti di comunicazione e trasmissione dati, poiché altre modalità con maggiori livelli di sicurezza, trasparenza e qualità del servizio possono e devono essere utilizzati nel processo di innovazione e miglioramento del backoffice della PA. Ad esempio la **cooperazione applicativa** che attraverso il SPCoop consente a due o più amministrazioni di scambiarsi dati e servizi facendo interoperare i propri applicativi e data base.

L'interoperabilità e la cooperazione applicativa consentono di integrare i processi automatizzati di back-office per l'erogazione di servizi interni (da una PA all'altra) ed esterni (dalla PA verso i cittadini); e di erogare servizi finali integrati in rete al cittadino in modo trasparente ed unitario. In altre parole, con l'interoperabilità e la cooperazione applicativa si garantisce al cittadino la possibilità di rivolgersi ad un unico sportello (on-line) per la fruizione di un servizio, senza avere la percezione del coinvolgimento di più amministrazioni nell'erogazione del servizio richiesto, ove ciò sia necessario (secondo il modello di servizi di e-government "one-stop").

Per far fronte a queste esigenze, gli enti che costituiscono la PA devono far evolvere i propri sistemi informativi in tale direzione, secondo l'architettura e le specifiche tecniche del Spcoop, stipulando accordi di servizio con le altre amministrazioni (completi delle descrizioni delle

funzionalità, delle interfacce di scambio di messaggi, delle politiche e dei requisiti di sicurezza, dei requisiti di qualità del servizio, dell'ontologia e della semantica relativa al servizio e al dominio (di cooperazione) e pubblicandoli nel registro nazionale (SICA), in modo che siano accessibili da tutti i soggetti della comunità SPCoop.

La **firma elettronica**, nella sua duplice accezione di firma digitale e/o firma elettronica qualificata e di firma elettronica avanzata così come stabilito dal CAD, sostituisce quella autografa e al tempo stesso introduce dei cambiamenti sostanziali nella prassi amministrativa della PA, poiché consente di accelerare i tempi di apertura e chiusura di un procedimento, di coinvolgere l'utente nell'iter amministrativo in modo nuovo e certamente meno invasivo. Infatti, essa trova applicazione nel protocollo informatico, nella procedura di archiviazione documentale, nel mandato informatico di pagamento, nei servizi camerati, nelle procedure telematiche d'acquisto, negli atti amministrativi con rilevanza interna ed esterna, favorendo la dematerializzazione, un notevole risparmio di tempo e garantendo integrità dei dati oggetto della sottoscrizione e di autenticità delle informazioni relative al sottoscrittore.

La **gestione informatica dei documenti**, intesa come *"insieme delle attività finalizzate alla registrazione e segnatura di protocollo, nonché alla dematerializzazione, alla classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento e conservazione amministrativo-giuridica dei documenti informatici e dei documenti informatici amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato, effettuate mediante sistemi informatici"*, si colloca all'interno del nuovo quadro normativo e regolamentare del CAD e rappresenta un'infrastruttura abilitante il processo di:

- ⇒ razionalizzazione e unificazione dei flussi documentali e del protocollo informatico ai procedimenti amministrativi;
- ⇒ ammodernamento della pubblica amministrazione in termini di multicanalità, miglioramento dei servizi resi a terzi, trasparenza dell'azione amministrativa e al contenimento dei costi secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa

I **pagamenti informatici** a favore delle pubbliche amministrazioni possono essere richiesti in rete tramite sportelli fisici o telematici messi a disposizione dall'amministrazione, da soggetti autorizzati dalla stessa e dai prestatori dei servizi di pagamento, attraverso una piattaforma tecnologica che rilascia al pagatore o al soggetto versante - secondo le modalità definite nelle specifiche tecniche - la ricevuta informatica, ovvero, nel caso di versamento presso sportelli fisici, copia analogica della stessa.

La ricevuta informatica può essere sottoscritta con firma elettronica avanzata, qualificata o digitale e contiene l'indicazione del pagatore, dell'identificativo univoco dell'importo, della causale e dell'esito dell'operazione di pagamento ed ha potere liberatorio per il pagatore.

In tal senso, questa dimensione, nella sua multidimensionalità rappresentata dai diversi strumenti messi a disposizione dal CAD, consente di misurare il grado di innovazione tecnologica del procedimento oggetto di analisi, misurandone il livello di utilizzo o non utilizzo di questi strumenti.

1.6. SERVIZI IN RETE

La PA è spesso vista come un'organizzazione disorganica perché frammentata nei diversi enti che la compongono nei livelli di governo centrale e locale. Questa frammentazione istituzionale, si riverbera anche su una frammentazione organizzativa che impatta sulla capacità della PA di rispondere con servizi efficaci e con costi contenuti.

Il problema funzionale è spesso legato al cosiddetto back-office della PA, fatto di processi e procedure che coinvolgono enti e soggetti diversi e che non sempre consentono un'erogazione di qualità del servizio pubblico (in front-office).

La crescente integrazione tra informatica e telecomunicazioni e lo sviluppo di sistemi multimediali ha consentito di re-ingegnerizzare i processi dei back-office delle amministrazioni pubbliche e di dislocare la gestione delle informazioni e l'erogazione dei servizi in luoghi diversi dai front-office tradizionali.

In particolare, il CAD introducendo nuovi diritti e nuovi strumenti informatici consente di ripensare l'organizzazione della PA sia a livello di back office, ad esempio attraverso l'interoperabilità e la cooperazione applicativa; sia a livello di front office, attraverso una più facile, accessibile e immediata partecipazione del cittadino e dell'impresa.

In tal senso, appare rilevante valutare, nell'ambito dell'iter procedimentale oggetto di analisi, la logica multicanale sottostante all'erogazione del servizio pubblico o più in generale dell'output previsto, per favorirne l'accesso attraverso diversi e molteplici strumenti, dal computer allo sportello, dal telefono cellulare al portale pubblico.

Adottando un approccio multicanale si riesce ad affrontare in modo efficace l'esigenza crescente di comunicare da ogni luogo, in ogni momento e con qualsiasi mezzo e si può soprattutto soddisfare le diverse categorie di destinatari. Attraverso la differenziazione dei canali a disposizione dell'utente, viene rafforzato, inoltre, l'aspetto della personalizzazione del servizio.

La multicanalità si pone come un elemento chiave per il successo dell'erogazione di servizi, per una modalità di gestione efficace e per il monitoraggio delle prestazioni offerte, in un'ottica di Citizen/Customer Relationship Management (CRM), in un'ottica, cioè, che mette al centro dell'azione amministrativa il cittadino e la relazione. La multicanalità è da intendersi in modo bidirezionale: nell'erogazione di servizi e diffusione di informazioni e nella ricezione di messaggi da parte dell'utente. In quest'ottica, la multicanalità è quindi un passo importante per il progressivo sviluppo del rapporto pubblica amministrazione/utente sulla strada della qualità della relazione, ma anche dell'e-government e dell'e-democracy.