



consip

quaderni consip

ricerche, analisi, prospettive

II [2007]

Il Protocollo Informatico, Gestione Documentale
e Workflow management. L'esperienza SIGED
nel contesto MEF-DAG.



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze



consip

quaderni consip

ricerche, analisi, prospettive

Michele Canalini
Consip S.p.A.

II [2007]

Il Protocollo Informatico, Gestione Documentale
e Workflow management. L'esperienza SIGED
nel contesto MEF-DAG.



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

Indice

Sommario

1. Prefazione	5
2. Premessa	6
3. La normativa di riferimento	16
4. Contesto di riferimento e cenni metodologici	30
5. Strutture organizzative coinvolte	37
6. Descrizione della soluzione SIGED	38
7. L'esperienza maturata	38
8. Spunti di riflessione	38
9. Prospettive di evoluzione.	38

1. Introduzione

La necessità di rendere più efficaci ed efficienti i processi produttivi della PA – che si traduce in riduzione dei costi ed aumento della qualità – spinge la Pubblica Amministrazione a cambiamenti organizzativi irrinunciabili ma al tempo stesso impegnativi da attuare e da gestire. L'innovazione tecnologica fornisce strumenti sempre più sofisticati a supporto di tali cambiamenti e in questa ottica il DAG è da tempo impegnato non solo nell'implementazione dei sistemi informativi, ma anche nel loro corretto posizionamento in un contesto organizzativo complesso, basato sulla conoscenza e sulle risorse umane.

Il protocollo informatico costituisce uno di quei prodotti non particolarmente impegnativi dal punto di vista informatico ma estremamente delicati sul piano dell'impatto organizzativo. Tale sistema costituisce il primo passo verso la gestione elettronica dei documenti e l'automazione dei processi di lavoro.

L'esperienza SIGED del DAG è, dunque, l'espressione della volontà di innovare l'organizzazione del lavoro per renderla più efficace rispetto agli obiettivi istituzionali e all'economicità dell'azione amministrativa, intraprendendo la strada del cambiamento e dell'integrazione dei sistemi.

In una organizzazione pubblica con alto grado di complessità sia in termini di competenze funzionali che in termini di struttura organica, che fondamentalmente esplica servizi basati sulla conoscenza e sulle informazioni, la gestione elettronica dei documenti deve costituire la parte prevalente per far sì che l'azione amministrativa sia efficiente ed efficace.

Parecchio è stato fatto, moltissimo resta da fare sul piano della cultura, dell'organizzazione e dell'integrazione.

Giorgio Pagano*

* Direttore del Servizio Centrale per il Sistema Informativo Integrato del Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro

2. Premessa

Fin dall'inizio delle sue attività, Consip ha individuato nella Gestione Documentale un'area di importanza vitale per incrementare l'efficienza dell'azione amministrativa del DAG basata principalmente nel trattamento delle informazioni e della conoscenza.

Il primo passo è stato quello di automatizzare il protocollo realizzando nel 1999 un prodotto unico, denominato PIT (Protocollo Informatico Tesoro), da utilizzare presso tutti gli uffici centrali e periferici del MEF.

Le difficoltà e i problemi del progetto PIT sono stati fin da subito più di tipo organizzativo che tecnologico: un grande impegno è stato messo in atto per accorpate le oltre cento Aree Organizzative Omogenee, che utilizzavano i più diversi prodotti di protocollo, in poche AOO Centrali (poco più di dieci) e che utilizzavano un prodotto comune centralizzato.

Nel 2003 si è passati al SIGED – Sistema Informatico Gestione e-Document, che introduceva importanti innovazioni rispetto al PIT tra cui una architettura distribuita web-based, una apertura a funzionalità di gestione elettronica dei documenti e dei fascicoli, una maggiore rispondenza alle esigenze organizzative delle AOO, una apertura alle tecnologie di Workflow.

Nel frattempo l'evoluzione normativa, sulla spinta delle iniziative del CNIPA (regole tecniche) e di altri interventi legislativi, si è sempre più orientata verso una progressiva valenza giuridica del documento elettronico.

Dal punto di vista tecnologico la piattaforma di sistema è basata su di una architettura web-based centralizzata mentre la piattaforma di gestione documentale utilizzata è FileNET in ambiente Oracle. Sicuramente l'adozione di una tale infrastruttura, mentre da un lato comporta vantaggi dal punto di vista della manutenzione, dall'altra ha presentato problemi di scalabilità e adeguatezza ai volumi di dati previsti.

Dalla lettura del presente Quaderno emerge che l'esperienza maturata deriva da un lavoro congiunto MEF-DAG / Consip, e che grazie soprattutto al supporto delle strutture informatiche e organizzative del IV Dipartimento sono stati raggiunti gli obiettivi prefissati.

3. La normativa di riferimento

Nel corso degli anni la normativa in materia di Protocollo Informatico e Gestione Documentale in ambito Pubblica Amministrazione ha avuto una rapida e costante evoluzione e, a volte, è risultata più innovativa di quanto operativamente potesse essere effettivamente realizzato.

Il documento di riferimento più importante risulta indubbiamente il DPR 445/2000 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa che ha regolamentato in modo unitario tutti i precedenti testi legislativi in materia di protocollo informatico, gestione elettronica dei documenti e procedimenti amministrativi e firma digitale.

Sono seguite nel corso del 2001 una serie di circolari emanate dall'AIPA (ora CNIPA) recanti regole tecniche operative soprattutto in materia di scambio di informazioni tra Pubbliche Amministrazioni e in materia di sicurezza dei sistemi (Circolare AIPA/CR del 7 maggio 2001, n. 28, Circolare AIPA/CR del 21 giugno 2001, n. 31).

Nel corso del 2004 sono state parallelamente affrontate le problematiche relative al riconoscimento giuridico del documento elettronico nelle seguenti norme:

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 gennaio 2004

Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici;

Deliberazione CNIPA del 19 febbraio 2004, n. 11

Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali.

Nel corso del 2005 sono state affrontate le problematiche relative all'introduzione della Posta Elettronica Certificata (PEC), è stato introdotto il Codice dell'Amministrazione Digitale ed è stato introdotto il concetto di riuso delle applicazioni informatiche in un'ottica di contenimento della spesa pubblica.

I riferimenti normativi sono i seguenti:

Decreto del Presidente della Repubblica sulla Posta Elettronica Certificata (PEC) dell'11 febbraio 2005, n. 68

Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3;

Decreto Legislativo del 7 marzo 2005, n. 82

Codice dell'amministrazione digitale;

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 maggio 2005

Razionalizzazione in merito all'uso delle applicazioni informatiche e servizi ex articolo 1, commi 192, 193 e 194 della legge n. 311 del 2004 (Finanziaria 2005).

Da una semplice analisi di tutto il complesso iter normativo, si può trarre la conclusione che la normativa relativa al Protocollo è rimasta sostanzialmente invariata, mentre progressivamente sono state introdotte le altre norme necessarie per dare valore giuridico al documento elettronico e rendere sicuro e giuridicamente valido lo scambio telematico delle informazioni (Posta Elettronica Certificata).

L'obiettivo del legislatore è stato chiaramente quello di favorire la realizzazione di sistemi elettronici di gestione delle informazioni delle Pubbliche Amministrazioni basate sul documento elettronico considerando il Protocollo un semplice attributo del documento stesso.

4. Contesto di riferimento e cenni metodologici

In questo capitolo vengono descritte le attività e gli strumenti individuati come necessari e derivanti dalle esperienze maturate da Consip negli ultimi anni durante le fasi di realizzazione, rilascio ed esercizio delle applicazioni di e-Document per il DAG.

L'esperienza Consip può essere considerata piuttosto completa in termini di tipologia di strutture organizzative coinvolte nell'attivazione di applicazioni di e-Document; tali strutture riguardano:

- Servizi Centrali Dipartimentali e gli Ispettorati della Ragioneria Generale dello Stato: organizzazioni a livello centrale molto complesse ed articolate che coinvolgono centinaia di utenti e dislocate a Roma;
- Direzioni Provinciali

che rappresentano invece realtà meno complesse dal punto di vista organizzativo, ma che risultano distribuite sul territorio e pongono sicuramente problemi diversi in termini di gestione del progetto ed erogazione del servizio.

Per queste ultime in particolare si è reso indispensabile l'utilizzo di tecniche e strumenti di comunicazione e di supporto all'apprendimento e all'avvio dei sistemi; a tale riguardo, hanno giocato un ruolo determinante strumenti e applicazioni già presenti presso il DAG/Ministero sia centralmente che in periferia con le quali è stato importante trovare una armonizzazione per il raggiungimento degli obiettivi.

Dal punto di vista metodologico, si è cercato di impostare l'esperienza Consip/MEF sulla base dei principi generali che dovrebbero regolare i processi di cambiamento e di knowledge management e che sono sintetizzabili nel modello delle 4 "C" (cfr. M.Genova – A.Riberti "Intranet e Knowledge Management" Franco Angeli):

- Comunità

identificare contesti sociali in cui le persone si riconoscano professionalmente, mettano a confronto le proprie competenze per sviluppare e sostenere processi di innovazione

- Competenze

individuare sistemi di competenze individuali e organizzative, per renderle velocemente disponibili rispetto alle nuove esigenze dell'organizzazione

- Canali

progettare e attivare infrastrutture tecnologiche e sociali per la condivisione, la codifica e la diffusione delle informazioni

- Cooperazione

progettare modelli e processi di cooperazione in grado di sostenere la condivisione delle conoscenze

Come vedremo, tutte le attività progettate ed eseguite nell'ambito dell'esperienza Consip/DAG sono in qualche modo riconducibili a queste quattro dimensioni chiave.

Per quanto riguarda il progetto specifico, Consip ha realizzato con il SIGED un sistema di Protocollo Informatico e Gestione Documentale per il Ministero dell'Economia e Finanze da distribuire presso gli Uffici Centrali e Periferici a progressiva sostituzione dei preesistenti sistemi di Protocollazione elettronica.

5. Strutture organizzative coinvolte

Le Direzioni Centrali

Queste unità organizzative appartengono alle strutture Dipartimentali e sono strutturate in Uffici Dirigenziali e organi di staff.

Nell'ottica di un avvio dell'applicazione SIGED di Protocollo e Gestione Documentale, sono organizzazioni caratterizzate da un elevato numero di documenti gestiti giornalmente, ampia varietà di materie trattate e grande quantità di utenti abilitati all'utilizzo.

Le Direzioni Provinciali

Sono le organizzazioni territoriali facenti capo al IV Dipartimento, le Direzioni Provinciali dei Servizi Vari, che hanno competenze di controllo su materie quali Pensioni e Stipendi per i pubblici dipendenti, materie amministrative (Cassa Depositi e Prestiti, Entrate Tesoro, ecc.) e di verifica in materia di Invalidità Civile.

Sono organizzate in una Direzione, che al suo interno prevede il servizio di Segreteria, di Protocollo degli Affari Generali e i vari Servizi (Pensioni, Stipendi, Amministrativi, Commissioni Mediche di Verifica - CMV) che a loro volta possono essere suddivisi in Sezioni (ad es. il Servizio Stipendi può essere composto dalla Sezione Ministeri Vari e Pubblica Istruzione).

Il disegno organizzativo, per quanto siano previste specifiche Circolari di servizio, può essere delegato ad una certa discrezionalità del Direttore che tiene conto dei carichi di lavoro specifici e del Personale assegnato; l'ampia differenziazione della struttura organizzativa ha comportato alcuni problemi in fase di configurazione del sistema. Presso ciascuna Direzione Provinciale è presente un SIL (Servizio Informativo Locale) responsabile del mantenimento dell'infrastruttura tecnologica della Direzione, con un proprio responsabile che fa anche da tramite con il Servizio Centrale per il Sistema Informativo Integrato - SCSII.

Anche queste strutture sono efficacemente coinvolte nelle fasi di avvio del progetto, nell'ottica di creare un supporto locale ben individuato e con competenze specifiche.. L'ultimo elemento caratteristico delle organizzazioni periferiche sta nel fatto che tutte le tipologie di documenti trattati nell'ambito dei procedimenti amministrativi, sono state classificate in un Titolario distinto per materia (ad esempio Stipendi – Provvedimenti di variazione); il Titolario così individuato è unificato per tutte le 103 Province per agevolare la realizzazione di analisi statistiche sui carichi di lavoro.

6. Descrizione della soluzione SIGED

L'obiettivo di questa sezione è quello di individuare, non tanto le soluzioni tecnologiche per specifici prodotti di Protocollo Informatico e Gestione Documentale, per le quali si rimanda alla documentazione disponibile, quanto piuttosto quello di fornire le corrette impostazioni procedurali nell'avvio di progetti di e-Document.

Tali impostazioni devono dare indicazioni su:

- utilizzo di strumenti di supporto, disponibili o meno all'interno dell'organizzazione;
- impostare al meglio un intervento formativo;
- supportare una integrazione fra sistemi:

6.1 Linee guida per l'impostazione del progetto di eDocument

6.1.1 I canali di comunicazione

L'importanza dei canali di comunicazione è stata determinante sia per promuovere il progetto presso le organizzazioni coinvolte (soprattutto in periferia), sia per definire il flusso informativo in fase di avvio del progetto per le problematiche tecniche, applicative e gestionali; inoltre, sono indispensabili per ottenere feedback dalle organizzazioni attivate e impostare eventuali interventi correttivi o evolutivi.

Gli attori coinvolti sono stati:

- Gruppo dei Direttori
- Referenti sulle macrozone
- Consip/sviluppo
- Consip/gestione applicativa
- Amministrazione centrale
- Sistema informativo centrale

I suddetti organi e gruppi individuati utilizzano sia strumenti tradizionali che innovativi:

- comunicazioni scritte, più o meno formalizzate (circolari interne);
- posta elettronica (esistono caselle di posta ufficiali delle organizzazioni, accessibili solo dai responsabili del SIL);
- sito intranet dedicato al progetto.

Le informazioni all'interno dell'organizzazione provinciale sono veicolate anche all'interno e all'esterno dal SIL che ha il ruolo di focal point per la Direzione Provinciale.

Un altro canale individuato (e che verrà descritto nell'ambito della formazione e addestramento) riguarda i partecipanti ai corsi che hanno a loro volta l'onere di trasferire la conoscenza appresa sul sistema all'interno della propria organizzazione.

6.1.2 Gli strumenti di supporto

Per l'avvio e la diffusione del sistema di Protocollo Informatico e Gestione Documentale, è risultato di fondamentale importanza l'utilizzo di strumenti di supporto che, nell'esperienza Consip/DAG sono stati:

1. sito intranet dedicato al progetto;
2. CBT-WBT;
3. disponibilità di un sistema di prova per esercitazioni per la formazione e l'addestramento a distanza;
4. la Brochure.

6.1.3 Sito intranet dedicato al progetto

Il sito è stato concepito come un vero e proprio portale informativo del progetto ed è stato realizzato con un'area di front-end, accessibile a tutti gli utenti, e una parte di back-end per l'aggiornamento in tempo reale e accessibile tramite username/password dal personale individuato per la pubblicazione delle informazioni.

Il sito contiene le seguenti sezioni:

- Documenti di progetto
- Materiali didattici
- e-library
- Link a sistemi di e-learning
- Contatti
- Forum
- FAQ
- News

Tale struttura del sito è particolarmente indicata come canale informativo per tutte le fasi del progetto; nell'esperienza Consip/DAG, soprattutto per la diffusione dell'applicativo SIGED sulle Direzioni Provinciali, è stato utilizzato nelle varie fasi con le seguenti modalità:

- nelle fasi di formazione e addestramento degli utenti e dei responsabili: è stato utilizzato per il download dei materiali didattici, dei calendari di formazione, delle circolari di comunicazione dell'Amministrazione centrale;
- nelle fasi di configurazione e avvio della struttura organizzativa: sono stati messi a disposizione file di supporto e da compilare a cura degli uffici per la configurazione del sistema e le indicazioni operative sulla definizione degli Uffici/Utenti e sull'utilizzo del sistema;
- nelle fasi di utilizzo operativo a regime del sistema: sono stati utilizzati i materiali didattici (per formare nuovi utenti), pubblicate nuove guide operative per le nuove funzionalità del sistema, utilizzati i contatti per l'opportuno supporto operativo da parte delle strutture (sono stati addirittura pubblicati gli elenchi delle persone che hanno partecipato ai corsi per consentire anche uno scambio di informazione peer-to-peer tra le organizzazioni coinvolte), utilizzati i forum di discussione, le FAQ e le news (che dovrebbero essere pubblicate in tempo reale per segnalare eventuali anomalie o comunicazioni urgenti);
- nelle fasi di monitoraggio del sistema e disseminazione dei risultati: sono stati pubblicati i Questionari di Customer Satisfaction da compilare in elettronico, i risultati dei questionari stessi compilati, le risultanze delle attività di formazione e addestramento effettuate.

Il seguente grafico individua, sulla base dell'esperienza maturata, in quale fase del progetto ogni sezione del sito è risultata determinante e utile:

		Fasi del progetto			
		Addestramento utenti	Configurazione e avvio	Utilizzo a regime	Monitoraggio
Funzionalità del sito intranet	Documenti di progetto	- calendari formativi - circolari	- file Excel Uffici e Utenti	- manuale di gestione - Titolare unificato	- pubblicazione dei questionari C.S.
	Materiali didattici	- presentazioni - slides dei corsi		- guide rapide utenti	
	e-library	- documentazione			
	e-learning	- link ai siti CNIPA			
	Contatti		- riferimenti Consip e Gestione Applicativa		
	Forum			- avvio dei forum dedicati alla struttura (ad es.	
	FAQ			- pubblicazione delle FAQ specifiche	
	News			- informazioni in tempo reale (fermo macchine,	

6.1.4 CBT-WBT

Nell'ambito della progettazione degli interventi formativi, è stato realizzato un prodotto per la formazione a distanza (Computer Based Training) progettato anche per una eventuale fruibilità in modalità WEB (Web Based Training) con il quale è stato integrato il pacchetto formativo dedicato al prodotto SIGED.

Il prodotto è risultato particolarmente efficace per la formazione e l'addestramento del personale degli uffici periferici: solo due unità per Direzione Provinciale sono state autorizzate a seguire il corso tradizionale in aula, mentre per tutto il resto del Personale il CBT ha costituito un valido supporto all'addestramento.

6.1.5 La Brochure

L'iniziativa della brochure informativa è stata presa dopo aver sperimentato l'onerosità della produzione di materiale cartaceo per le attività di formazione e addestramento; gli strumenti di supporto, e in primo luogo il sito del progetto, venivano comunque utilizzati soprattutto dalle Direzioni Provinciali che, per una motivazione "logistica", hanno una

attitudine maggiore all'utilizzo di strumenti di comunicazione on-line.

A tale riguardo si è pensato di realizzare una brochure informativa in formato pieghevole di 3 pagine a sostituzione completa del materiale cartaceo didattico, e caratterizzata da una grafica simile a quella utilizzata per i normali prodotti di mercato dell'ICT ed avente i seguenti contenuti principali:

- informazioni generali del progetto e principali caratteristiche;
- indirizzo URL dell'applicazione;
- indirizzo URL della intranet;
- loghi MEF, Consip e della società che ha realizzato il prodotto;
- riferimenti telefonici ed email dell'assistenza (Gestione Applicativa, Abilitazione Utente).

Dal punto di vista grafico, sono stati utilizzati colori e impostazioni che possano dare un'immagine di semplicità, ma al tempo stesso di allineamento agli standard di mercato; inoltre, tramite il formato scelto (30x30) si è cercato di dare alla brochure una "visibilità" gradevole anche dal punto di vista grafico.



6.2 Formazione e addestramento

L'intervento formativo è stato determinante per il successo del progetto ed è stato oggetto di un'attenta pianificazione e progettazione.

Il primo passo è stato quello di definire i destinatari degli interventi formativi. Poiché il sistema ha un impatto su tutte le funzioni, dall'operatore dell'ufficio di protocollo al Direttore, sono state individuate le seguenti figure destinatarie:

- i Direttori e i Dirigenti dei Servizi Centrali;
- i Direttori delle sedi periferiche;
- tutti gli Impiegati dell'Ufficio di Protocollo/Segreteria e degli Uffici operativi;
- i Responsabili tecnici dei SIL delle Direzioni Provinciali.

Inoltre, si è cercato di attenuare le possibili cause di insuccesso nell'avvio di un progetto di Protocollo Informatico e Gestione Documentale. In particolare è stato individuato come fattore critico di successo la perfetta comprensione degli aspetti di innovazione anche organizzativa che tale sistema comporta; questo al fine anche di promuovere l'adesione di tali figure agli obiettivi progettuali. Per questo motivo sono state organizzate presentazioni ai Dirigenti e Direttori, propedeutiche alla formazione agli utenti.

6.2.1 Presentazioni ai Dirigenti e Direttori

Va premesso che l'intervento formativo in aula è stato differente per le due tipologie di organizzazioni:

- per i Servizi e le Direzioni Centrali:
 - 1 giorno di presentazione al Direttore e ai Dirigenti;
 - 2 giorni di corso in aula per tutti gli impiegati.
- per le Direzioni Provinciali dei Servizi Vari:
 - 3 giorni di corso per ogni raggruppamento territoriale di province;
 - 2 partecipanti per ogni Direzione Provinciale, presenti tutti i 3 giorni;
 - il primo giorno partecipano anche i Direttori per la presentazione del progetto.

Per le Direzioni Provinciali, le presentazioni fatte il primo giorno congiuntamente ai Dirigenti e ai partecipanti, ha permesso di condividere le caratteristiche del progetto tra i responsabili delle organizzazioni e gli impiegati: si è creata quindi l'opportunità di discussione su tematiche organizzative tra tutti i livelli, cosa che difficilmente avviene nella normale attività lavorativa.

Le presentazioni hanno messo in grado i Dirigenti di individuare al meglio gli utenti da assegnare all'utilizzo dell'applicazione e, in alcuni casi, di rivedere l'assetto organizzativo in funzione dell'innovazione portata dal SIGED.

La presentazione efficace delle varie iniziative previste dal progetto è stato ritenuto un altro fattore critico di successo, e, al fine di motivare nella maniera più alta possibile il personale coinvolto, sia per le Direzioni Provinciali che per le Direzioni e i Servizi Centrali, sono stati previsti specifici interventi di Responsabili del Ministero (promotori dell'iniziativa SIGED) e Consip (per il coordinamento delle attività).

In questa fase, le presentazioni tradizionali in aula sono state ritenute più efficaci rispetto ad eventuali altri strumenti (videoconferenza, elearning) sempre validi, ma da utilizzare in momenti successivi: si sono consolidati rapporti di conoscenza tra i Direttori, con l'Amministrazione Centrale e con Consip, alcuni Direttori ad interim su più sedi hanno partecipato a presentazioni successive come portatori di una esperienza specifica sulle loro organizzazioni già avviate, valorizzando in tal modo l'aspetto relazionale e umano che ha rivestito un ruolo determinante.

6.2.2 Aula o e-Learning?

In fase di pianificazione dell'intervento formativo, tra le varie possibilità di erogazione dell'addestramento e delle presentazioni (modalità aula e modalità web, con strumenti di videoconferenza ed elearning), si è deciso, come precedentemente indicato, di optare per un intervento tradizionale in aula.

Questo ha, ovviamente, comportato un maggiore impegno in termini economici e di impegno del Personale, ma si sono in tal modo ottenuti risultati e sinergie difficilmente raggiungibili con una formazione a distanza; in particolare possiamo elencare i seguenti principali punti di forza:

- conoscenza diretta del personale, che farà (nel caso delle Direzioni Provinciali) da tramite per la formazione all'interno della propria struttura;
- conoscenza delle specificità del lavoro in ogni singola organizzazione e discussione diretta con personale e Direttori sull'ottimale utilizzo del sistema;
- feed-back diretto dall'utenza finale per l'implementazione di eventuali modifiche migliorative ed evolutive del sistema;
- motivazione del personale adottando specifiche tecniche di comunicazione, che in una

fase di avvio di un progetto innovativo risulta fattore determinante;

- possibilità di verifica diretta della presenza di idonee strutture informatiche e logistiche per eventuali future iniziative di formazione.

La scelta si è rivelata corretta, e ha cominciato a dare i frutti quando, successivamente, si è reso indispensabile richiedere alle organizzazioni in periferia informazioni di dettaglio sulla struttura organizzativa (in termini di uffici, utenti e responsabili), necessarie per procedere alla configurazione del sistema, e poi per seguire le fasi di avvio e monitoraggio dei risultati con appositi questionari di Customer Satisfaction. Per tutte queste fasi sono state utilizzate tutte quelle modalità di lavoro a distanza (contatti telefonici, email, documentazione sul sito intranet) che ovviamente hanno consentito di minimizzare l'impegno.

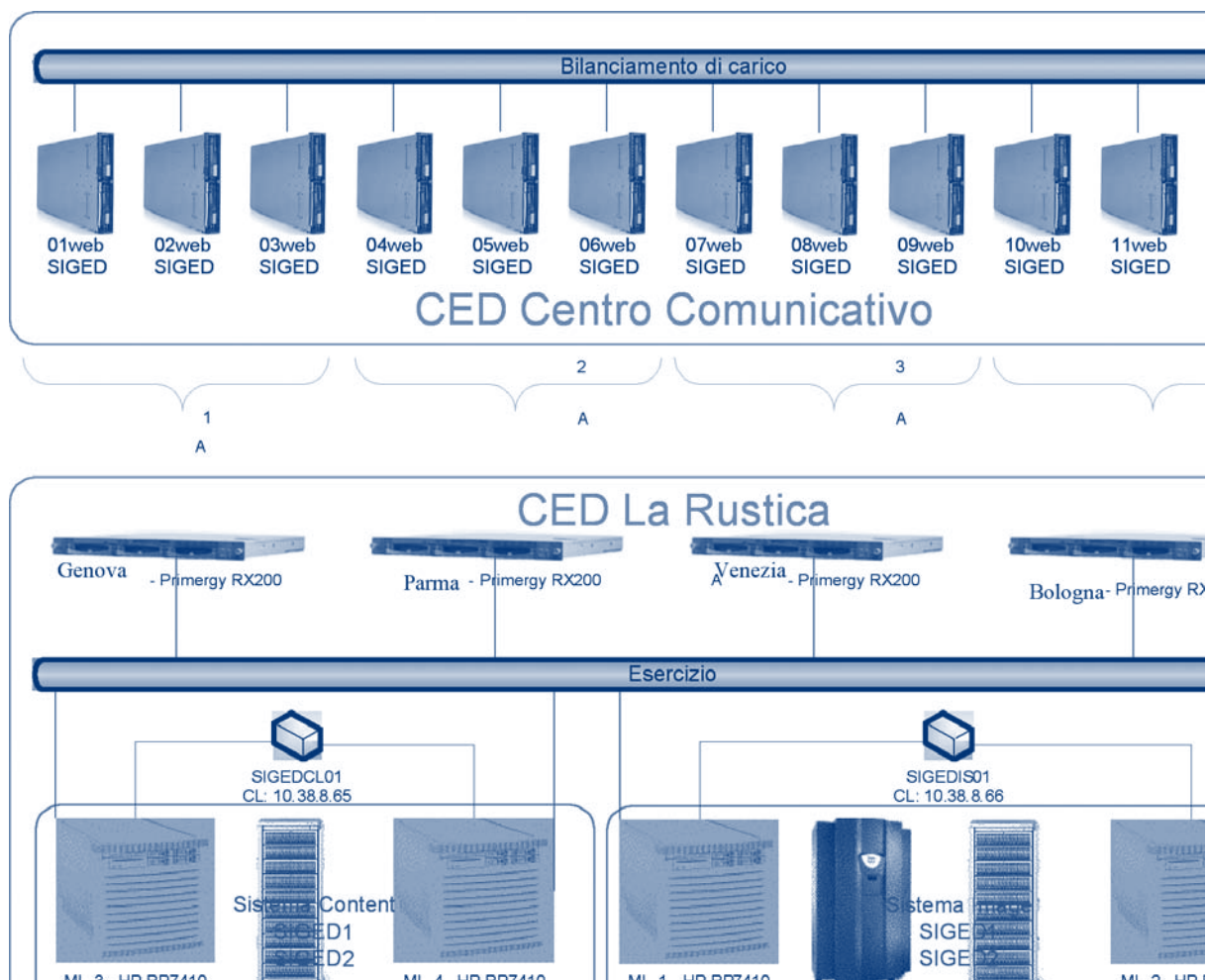
Non è da escludere che si possa, sulla base delle basi poste, attivare anche iniziative di e-Learning su tematiche implementative del sistema (ad esempio l'attivazione del documentale e dei sistemi di workflow) o addirittura su tematiche completamente diverse, ed ottenere quindi il massimo vantaggio anche nell'utilizzo di queste tecnologie.

6.3 Architettura concettuale della soluzione e correlazioni individuate

6.3.1 L'architettura tecnologica

Lo scopo del presente documento non è quello di descrivere nei dettagli l'infrastruttura tecnologica e tutte le conseguenti implicazioni; tuttavia, per completezza, si riposta in questo paragrafo una indicazione schematica della soluzione adottata.

Come mostra il seguente grafico l'architettura adottata è di tipo web-based a tre livelli; inoltre, sul livello application server, l'architettura prevede le unità di Image e Content storage, nonché l'unità di archiviazione su dischi magneto-ottici.



Dal punto di vista del software di sistema vengono utilizzati: Oracle, per la gestione delle basi dati, e la suite FileNET, per la gestione dei contenuti (immagini e documenti), dell'acquisizione ottica e la gestione del workflow.

6.3.2 Le attività di codifica delle materie di competenza del MEF in un Titolario di classificazione

Si definisce Titolario delle voci di classificazione dei documenti, una codifica dei documenti strutturata sulla base delle materie e attività di competenza di una organizzazione.

Generalmente la struttura viene definita ad “albero” a 3 livelli come riportato di seguito:

I Livello: la materia trattata

II Livello: il procedimento

III Livello: prodotto

Ogni livello ha una codifica progressiva interna e la codifica finale del prodotto è la sommatoria delle 3 codifiche.

Nell’ambito delle attività di diffusione del SIGED, è stato condotto uno studio che ha coinvolto i responsabili dei Servizi e Direzioni Centrali e delle Direzioni periferiche, volto alla individuazione di un Titolario il più possibile generalizzabile. Tenuto conto dell’approccio metodologico, è stato adottato un Titolario a tre livelli come sotto riportato a titolo di esempio.

I Livello	II Livello	III Livello	Descrizione	Codice composto
...		
03			Programmazione	03
	01		Economica	03.01
	02		Finanziaria	03.02
	03		Obiettivi	03.03
		01	Dipartimentali	03.03.01
		02	Direttiva	03.03.02
		03	Formazione	03.03.03
04			Pianificazione	04

Con una tale struttura di codifica, sarà possibile quindi, anche in base al solo codice, capire se si tratta di una materia, di un procedimento o di un prodotto.

Una classificazione delle voci di Titolare deve essere fortemente auspicabile in una Organizzazione che fa della conoscenza e delle informazioni strutturate il proprio business. L'utilizzo del Titolare è importante ai fini di una razionalizzazione delle informazioni documentali all'interno dell'organizzazione, ma diventa indispensabile, nel momento in cui si adottano sistemi di Gestione Documentale e Workflow.

Il Titolare rispecchia quindi, in modo organico e codificato, l'insieme delle attività, procedure e prodotti di competenza di un'organizzazione.

Necessariamente, questa codifica deve andare a calarsi sulla struttura organizzativa composta di Uffici (eventuali Sezioni) e Utenti; di fatto il Titolare e l'Organizzazione vanno visti come due piani paralleli sovrapposti che insieme consentono un controllo di tutta la struttura, ma che devono mantenere necessariamente una autonomia.

A titolo esemplificativo si consideri la situazione in cui si assegnano all'organizzazione nuove competenze (in seguito di normative di legge) con conseguente codifica di nuove voci di Titolare: le nuove attività verranno poi assegnate agli uffici/impiegati già definiti nella struttura organizzativa; analogamente, può accadere che per esigenze di Personale, organizzative e di raggiungimento degli obiettivi, la struttura organizzativa debba essere modificata (accorpamento, suddivisione, creazione e cancellazione di Uffici/Sezioni) senza che ci sia una modifica delle attività di competenza codificate nel Titolare, ma semplicemente una diversa distribuzione delle attività nell'ambito dell'organizzazione.

Le applicazioni di Gestione Documentale contengono funzionalità che agevolano questa associazione tra le voci di Titolare e la struttura organizzativa: in particolare, devono essere funzionalità di amministrazione dell'applicazione che consentano in modo dinamico l'associazione di parti di Titolare alle varie strutture organizzative in base alle competenze degli Uffici e delle Sezioni. Questo consentirà agli utenti di visualizzare solamente le voci di Titolare delle attività a cui sono preposti in base alle competenze stabilite con i conseguenti vantaggi nell'avere ridotte le possibilità di errore nella codifica dei documenti.

Nell'ambito della Gestione Documentale, l'adozione di un Titolare di classifica consente di gestire in formato elettronico il fascicolo inerente un determinato procedimento (I e II livello) attivato per un richiedente.

Il fascicolo elettronico conterrà la documentazione, nei vari formati, relativa a tutti i prodotti individuati nell'ambito del procedimento. La gestione di un fascicolo elettronico consentirà poi di attivare applicazioni di workflow che, basandosi sul procedimento individuato nei vari step e sulla strutturazione dell'organizzazione in termini di Uffici e Utenti responsabili, automatizza tutto il processo di creazione dei documenti e controllo delle attività.

Come ultima considerazione, occorre dire che per il successo dell'avvio di applicazioni di questo tipo, è di straordinaria importanza la conoscenza e la condivisione delle codifiche adottate e delle modalità operative di utilizzo del sistema.

6.3.3 L'integrazione di procedure di Content Management, Controllo di Gestione e Workflow.

Le attività descritte nel paragrafo precedente in termini di definizione della struttura organizzativa e codifica del titolario di classificazione costituiscono passi propedeutici per l'introduzione di sistemi di Content Management, Controllo di Gestione e Workflow.

Content Management

In un'ottica di archiviazione elettronica dei documenti (strutturati e non) e nell'ambito di un sistema di gestione documentale, risulta prioritario aver individuato una codifica dei documenti che saranno sottoposti ad archiviazione elettronica.

La definizione della classificazione dei documenti consente anche di "codificare" e individuare quei documenti che, in determinati procedimenti amministrativi, provengono da altre amministrazioni e/o da cittadini e imprese, direttamente in formato elettronico:

- email (normali e certificate);
- informazioni strutturate tramite compilazione di form da siti internet.

Nell'ambito di sistemi di document e content management, l'aver determinato a priori una struttura organizzativa in termini di Direzione/Ufficio/Responsabile/Impiegato/Utente e le relative procedure per una corretta gestione, consente di utilizzare sistemi documentali con le giuste "permission" di visibilità e competenza su dati e documenti.

Controllo di Gestione

Tra le applicazioni che più si avvantaggeranno dell'introduzione di una codifica del Titolare e della struttura organizzativa sono sicuramente le applicazioni dedicate al Controllo di Gestione e di Valutazione delle performance dei Dirigenti.

In una fase iniziale, per far fronte alle esigenze di reportistica degli Uffici nei confronti delle strutture di Staff dedicate al Controllo di Gestione, sono stati predisposti nell'ambito del SIGED – Protocollo alcune funzionalità di Reportistica che consentono di verificare, su base temporale, il carico di lavoro assegnato ad un Ufficio o a un utente/impiegato, e come questo carico sia stato evaso in termini di chiusura della pratica. Attualmente questa reportistica è presente sul SIGED solo nel modulo di protocollo e quindi le informazioni relative al carico di lavoro potranno essere individuate solo a livello di singolo documento, singola pratica.

Nel momento in cui, però, si introdurranno sistemi di Gestione Documentale che consentano di gestire il Fascicolo elettronico della pratica relativamente ai vari procedimenti amministrativi individuati, si potrà avere un'informazione dettagliata sullo stato della pratica e non dei singoli documenti protocollati.

Una integrazione con sistemi di Controllo di Gestione avverrà tramite strumenti di Information Retrieval e Datamart che andranno ad estrarre e aggregare opportunamente le informazioni presenti sui sistemi di Protocollo e Gestione Documentale.

Workflow

Anche per l'introduzione di sistemi di workflow non si può prescindere dalla individuazione della struttura organizzativa e dalla individuazione del Titolare di classificazione dei documenti e dei procedimenti. Oltre a questo, per poter utilizzare sistemi di workflow vanno disegnati nel dettaglio i procedimenti da automatizzare in termini di tempi, metodi e attori (Uffici e Utenti) coinvolti. Si tratta quindi di "incanalare" in modo automatico le modalità di lavorazione delle pratiche che generalmente avvengono manualmente. I sistemi di workflow per poter dare un elevato valore aggiunto devono essere applicati a quei processi con un alto numero di ripetizioni e alto numero di operatori coinvolti: in questo caso, gli strumenti di controllo automatico danno i maggiori risultati.

Ovviamente, il sistema di workflow non potrà prescindere dall'installazione di un sistema di Gestione Documentale che dovrà gestire la pratica in termini di fascicolo elettronico.

7. L'esperienza maturata

7.1 La pianificazione e l'esecuzione dell'intervento formativo

Per la complessità dell'intervento, si riporta come esempio la pianificazione dell'intervento formativo per le Direzioni Provinciali, determinante per una gestione ottimale sia della logistica che dei costi (spese di trasferta, strutture, ecc.).

Sono stati considerati in primo luogo i seguenti aspetti:

- logistica

La società fornitrice dei servizi di formazione contrattualmente sarebbe stata in grado di fornire per ogni sede di corso una apposita aula informatizzata; tuttavia, essendo l'applicazione SIGED residente su sistemi intranet del DAG non poteva essere esposta su internet, né sarebbe stato possibile effettuare una installazione in locale data la complessità e la quantità di prodotti da installare. D'altro canto, molte Direzioni Provinciali avevano strutture in sede idonee a tenere corsi (aule informatizzate, sale conferenze, open space) e, utilizzando le competenze e la collaborazione dei responsabili dei Sistemi Informativi Locali (SIL), si è deciso di tenere i corsi presso le sedi delle Direzioni Provinciali.

- costi

Sono stati considerati i costi di trasferta del personale per la pianificazione dei corsi: i dipendenti pubblici, nel caso in cui la trasferta superi i 100 km di distanza dalla sede di appartenenza, hanno diritto al pernottamento più altre indennità di missione. Per contenere questi costi si è deciso di individuare le sedi in base ad una opportuna distribuzione territoriale, tale da coinvolgere il Personale delle Direzioni Provinciali nel raggio di 100 km.



- calendario sessioni

le sessioni di corso sono state pianificate prevedendo un progressivo e graduale coinvolgimento delle Direzioni Provinciali partendo da un gruppo sperimentale di 5 Direzioni, estendendo successivamente il gruppo alla Lombardia (2 sessioni) per poi diffondere la diffusione sulle restanti Province sul territorio nazionale. Il gruppo sperimentale delle 5 Direzioni Provinciali è stato individuato sulla base sia di rapporti di collaborazione preesistenti con le strutture centrali dell'Amministrazione, sia di caratteristiche tali da costituire un campione rappresentativo di tutte le realtà organizzative presenti nelle sedi periferiche: Milano, Verbania, Rovigo, Siracusa e Brescia. Lo schema mostra come il campione sia indicativo sia per le dimensioni che per la territorialità:

Dimensioni			
	Piccola	Media	Grande
Nord	Verbania	Brescia	Milano
Centro		Rovigo	
Sud		Siracusa	

Il gruppo delle 5 Direzioni Provinciali ha continuato poi a lavorare sulle modifiche evolutive da apportare al sistema.

Le edizioni successive sono state organizzate, tenendo conto della distribuzione territoriale delle sedi scelta per la riduzione dei costi, con il seguente calendario distribuito tra il 2004 e il 2005:

2004			2005		
Edizione	Sede	Province coinvolte	Edizione	Sede	Province coinvolte
Edizione Sperimentale	Milano	MI-RO-SR-VB-BS	Campania	Napoli	NA-BN-CE-AV-SA
Lombardia 1	Milano	BG-VA-PV-CO	Puglia	Bari	BA-FG-MT
Lombardia 2	Milano	SO-MN-LC-LO-CR	Calabria	Catanzaro	CZ-CS-KR-VB-RC
Puglia	Lecce	BR-LE-TA	Toscana	Lucca	PI-LU-LI-PT-MS-SP
Lazio	Roma	FR-LT-RM-RI-VT	Molise	Isernia	CB-IS
Emilia Romagna	Bologna	PC-RN-RE-MO-PR-RA-FO-FE-BO	Toscana	Siena	AR-SI-GR
Marche	Ancona	AN-AP-MC-PS	Liguria	Savona	GE-IM-SV
Umbria	Perugia	PG-TR	Piemonte	Torino	AL-BI-AT-CN-VC-NO-TO
Veneto	Venezia	PD-TV-VE-VI-VR	Valle d'Aosta	Aosta	AO
Sicilia	Catania	CT-EN-ME-RG	Friuli	Pordenone	UD-PN-BL
Sardegna	Tutte	CA-OR-NU-SS	Abruzzo	Pescara	PE-TE-CH
Toscana	Firenze	FI-PO	Friuli	Trieste	TS-GO
			Trentino	Trento	TN-BZ
			Sicilia 1	Agrigento	CL-AG
			Sicilia 2	Palermo	PA-TP
			Basilicata	Potenza	PZ

- erogazione corsi

Sulla base dei calendari predisposti, è stato realizzato un apposito piano di comunicazione, tramite il canale istituzionalmente utilizzato per le comunicazioni tra periferia e amministrazione centrale (circolari); sono state infatti predisposte e inviate le seguenti circolari:

- o circolari di partecipazione ai corsi per le Direzioni Provinciali coinvolte in ciascuna sessione e convocazione dei Direttori alla prima giornata;
- o circolari per la richiesta di predisposizione dell'aula per le Direzioni Provinciali presso cui effettuare i corsi.

Ovviamente si è cercato di sfruttare al meglio questo canale informativo cercando di dare una informazione completa, nel primo caso sulle modalità di partecipazione ai corsi (luogo, data, orario, trasferimenti, ecc.) e, nel secondo caso, sulle specifiche tecnico/organizzative per la predisposizione delle aule (connessione di rete, predisposizione postazioni, accesso all'applicazione, ecc.).

7.2 L'avvio operativo e l'utilizzo del sistema

A seguito delle attività di formazione e addestramento si è proceduto all'avvio operativo: se per i Servizi Centrali dell'Amministrazione Finanziaria questo non ha comportato grossi problemi, per le 103 Direzioni Provinciali si sono prospettati problemi organizzativi e di carico di lavoro nelle fasi di configurazione e avvio.

Si è deciso quindi di seguire nelle attivazioni la stessa tempificazione prevista per la formazione; a distanza di un mese dalla formazione sono state configurate ed avviate le Direzioni Provinciali come segue:

- le prime 5 Direzioni Provinciali sperimentali;
- 4 Direzioni della Lombardia;
- le rimanenti 5 Direzioni della Lombardia;
- tutte le Direzioni Provinciali addestrate nel 2004;
- tutte le Direzioni Provinciali addestrate nel 2005.

Sulla base di questo piano graduale di attivazioni si è potuto seguire da vicino le Direzioni coinvolte aiutandole a definire al meglio la configurazione del sistema; l'immagine di professionalità dimostrata nell'avvio e nell'assistenza per queste prime Direzioni

Provinciali si è rapidamente diffusa anche presso le Direzioni ancora da addestrare e da avviare, creando delle buone aspettative e motivazione nel personale che avrebbe dovuto poi utilizzare il sistema.

La configurazione del sistema

Per l'utilizzo del sistema le strutture organizzative coinvolte hanno proceduto all'individuazione della struttura degli Uffici e delle Sezioni ed alla definizione degli utenti che, per ogni unità organizzativa, dovevano utilizzare il sistema in base ad un profilo utente idoneo alle mansioni svolte.

Si è reso quindi necessario uno strumento che consentisse da un lato la standardizzazione del disegno della struttura organizzativa, dall'altro la possibilità di procedere all'inserimento automatico dei dati dell'organizzazione e degli utenti.

Sono state adottate a tale scopo alcune semplici modalità di individuazione della struttura e di comunicazione dei dati verso il centro.

Attraverso un file Excel che ha consentito alle Direzioni Provinciali l'inserimento guidato della struttura organizzativa e degli utenti con i loro dati e profilo, sono stati raccolti i relativi dati; il file, illustrato durante le sessioni formative, è stato messo a disposizione sul sito intranet del SIGED.

Una volta scaricato e compilato la Direzione Provinciale ha inviato il file alle strutture preposte alla configurazione: grazie ad uno script presente nel file Excel la configurazione è stata attivata in modo automatico, previo controllo sui dati organizzativi inseriti.

Le modifiche migliorative ed evolutive al sistema

Nel corso delle attività di formazione e di avvio operativo, è stato anche costituito un gruppo composto dai Direttori delle sedi periferiche "sperimentali" (Milano, Brescia, Rovigo, Siracusa) dedicato al monitoraggio dell'applicazione e all'individuazione di eventuali modifiche da apportare al sistema in termini di nuove funzioni o miglioramento di quelle esistenti.

Il gruppo si è riunito nelle prime fasi con una frequenza piuttosto alta, mentre a regime le riunioni si sono tenute con una frequenza bimestrale.

In ogni caso, data la natura generalizzata dell'applicazione, si è cercato comunque di recepire le modifiche richieste in un'ottica di funzioni generalizzabili ed eventualmente parametrizzabili.

7.3 La Customer Satisfaction

A completamento delle attività di formazione e avvio operativo, è stato predisposto un questionario per la rilevazione della Customer Satisfaction da inviare a tutte le Direzioni Provinciali.

L'obiettivo è stato quello di avere un indicatore univoco del grado di soddisfazione e per valutare l'efficacia del sistema SIGED nel suo complesso.

Le fasi/attività che il questionario ha voluto tracciare sono state le seguenti:

- formazione e addestramento;
- assistenza utenti;
- caratteristiche dell'applicazione.

Per rendere il questionario il più efficace e semplice possibile, esso è stato suddiviso nelle seguenti sezioni:

- sezione "utenti" e sezione "responsabili" del SIGED

la distinzione deriva dal fatto che gli utenti hanno diverse funzioni e conoscenze sul sistema e lo utilizzano per fini sostanzialmente diversi rispetto ai responsabili che hanno un raggio di azione più ampio; inoltre, è probabile che i responsabili abbiano conoscenze informatiche più approfondite rispetto agli utenti e quindi, avendo una "sensibilità" diversa, le domande andavano differenziate.

- sezione dedicata a chi ha partecipato alla formazione diretta in aula e chi in autoaddestramento

la distinzione deriva dal fatto che per le Direzioni Provinciali hanno partecipato al corso solo due persone, che poi avevano l'onere di trasferire la conoscenza ai colleghi; con questa distinzione si è voluto rilevare non solo l'efficacia della formazione in sé (qualità dei materiali, dei contenuti e dei docenti), ma anche della capacità di aver trasferito, al personale che aveva partecipato corso, lo skill necessario per trasmettere la conoscenza ai colleghi.

La principale difficoltà è stata quella di tradurre in valore numerico i giudizi sulla qualità e l'efficacia di alcune attività. Per valutare l'efficacia delle attività di formazione interna e trasferimento della conoscenza svolta dal personale che aveva partecipato ai corsi; sono state individuate le attività che potevano essere attuate collocandole in una scala di valori crescenti:

1. Non c'è stato nessun trasferimento di informazioni e conoscenze
2. Sono stati solamente distribuiti materiali didattici
3. Sono state organizzate delle sessioni di affiancamento sul SIGED e distribuiti i materiali didattici
4. Sono state organizzate delle riunioni informali, delle sessioni di affiancamento sul SIGED e distribuiti i materiali didattici
5. Sono stati organizzati dei veri e propri corsi interni comprensivi di sessioni di affiancamento sul SIGED e distribuzione dei materiali didattici

Per ognuno dei punti precedenti la possibile risposta alla domanda del questionario "Indica le modalità di trasferimento adottate" è stata posta su una scala da 1 a 5. Sempre nell'ottica di avere degli indicatori di efficacia del progetto, è stata posta la domanda "Attualmente, quali servizi nell'AOO utilizzano il SIGED?" con le seguenti risposte possibili in ordine di importanza:

1. Nessuno
2. Servizio di Protocollo
3. Protocollo e Segreteria
4. Protocollo, Segreteria e/o alcuni Servizi
5. Tutti i servizi

Un problema diverso si è verificato nel rilevare la qualità percepita del servizio di assistenza; in questo caso, oltre alla domanda "Complessivamente quanto ritieni veloce il Servizio?" è stato necessario rendersi conto di cosa si aspettasse l'utente dall'assistenza in termini di velocità; per questo è stata posta la domanda "Qual è il periodo di tempo che ritieni accettabile per ottenere una risposta dal servizio?" per cui sono state previste le seguenti alternative:

1. fino a 2 ore
2. da 2 a 4 ore
3. 1 giorno
4. 2 giorni
5. 1 settimana

In questo modo si è riusciti ad interpretare il grado effettivo di soddisfazione: analizzando solo le risposte degli utenti che hanno indicato il periodo accettabile di risposta uguale o simile al tempo entro cui, per contratto, occorre dare assistenza agli utenti.

8. Spunti di riflessione

8.1 La leadership e l'avvio di progetti innovativi in ambito Pubblica Amministrazione

In questo capitolo vengono analizzate le fasi del processo di innovazione che si è attuato nell'esperienza Consip/DAG, tenendo conto degli aspetti di orientamento al cambiamento e dei fattori di leadership.

Le considerazioni che seguono riguardano l'avvio del progetto di eDocument su una organizzazione pubblica complessa, costituita da una struttura centrale e sedi periferiche a livello provinciale e dotate di autonomia decisionale e organizzativa.

Lo start up del progetto.

In questa fase sono state predisposte le presentazioni per i Direttori Provinciali e i Dirigenti dei Servizi e Direzioni Centrali che contengono descrizioni di massima sia del prodotto di gestione documentale che si intende attivare, sia della pianificazione del progetto.

Per quanto riguarda i destinatari dell'iniziativa progettuale, questa fase è stata caratterizzata da un notevole interesse (per non parlare in certi casi di vera e propria "euforia") relativamente agli strumenti innovativi in corso di introduzione e ma al tempo stesso da una scarsa consapevolezza dell'impatto che un tale progetto avrebbe avuto sull'organizzazione.

Avvio dei primi corsi sperimentali su uffici pilota.

In tale fase si è partiti con l'attività di formazione/addestramento sul prodotto realizzato e sono stati scelti, in base ad esperienze pregresse, gli uffici periferici più ricettivi alle innovazioni; in particolare la scelta degli Uffici è stata effettuata sulla base della disponibilità dei responsabili a fornire feedback utili ad implementare modifiche migliorative sul sistema.

Avvio dei primi uffici addestrati.

Terminata la fase di addestramento, si è passati all'avvio operativo degli Uffici individuati per la sperimentazione. Nonostante lacune e carenze del nuovo applicativo, l'utilizzo del sistema è avvenuto abbastanza speditamente.

In questa fase si è fatto in modo che la presenza di malfunzionamenti e/o migliorie da

apportare fosse vista dai destinatari come l'opportunità di prendere parte attivamente al progetto. Le situazioni verificatesi sono state vissute in maniera ancora molto positiva per chi gestisce il progetto.

Si riscontrano i primi successi.

La fase di sperimentazione si conclude con esito positivo e sono emersi alcuni importanti rilievi da prendere in carico in termini di interventi evolutivi per il sistema. In ogni caso si è deciso di continuare il piano di diffusione del progetto sulle restanti strutture periferiche.

Sono state quindi avviate le attività per l'organizzazione dei corsi di addestramento secondo il piano di diffusione predisposto.

La parabola discendente e l'ingresso nella "valle della morte".

Si sono presentati i problemi, che l'entusiasmo dei primi successi aveva fatto perdere di vista:

- problemi di dimensionamento del sistema: il carico di utenti e di lavoro è tale che l'applicazione comincia a dare tempi di risposta eccessivamente lunghi, su una infrastruttura dimensionata non adeguatamente;
- nuove esigenze applicative: le strutture che utilizzano il sistema cominciano a chiedere insistentemente nuove funzionalità aggiuntive e migliorative dell'applicazione, che però è difficile soddisfare immediatamente;
- sovraccarico delle strutture di assistenza: le frequenti e sempre maggiori richieste di informazioni degli utenti, non vengono evase tempestivamente dalle strutture di assistenza applicativa;
- sfortuna: anche il rilascio di una nuova release dell'applicazione, non ha apportato i miglioramenti sperati in termini di prestazioni.

A questo punto è stato necessario "mantenere la rotta":

- il capo progetto è dovuto scendere in campo in prima persona contattando direttamente gli uffici coinvolti.

In particolare sono state adottate misure atte a:

- o far sentire la stretta presenza dei responsabili del sistema agli uffici e agli utenti, soprattutto se distribuiti sul territorio;
 - aver tenuto dei corsi in aula, conosciuto persone, instaurato rapporti di fiducia, è di notevole aiuto in questa fase di criticità;
 - pianificare con la massima attenzione tutti i passi sia di brevissimo termine che di medio termine e controllare l'andamento quasi giornalmente;
 - predisporre piani di evolutive applicative condivisi con i responsabili degli Uffici, mettere degli obiettivi temporali ragionevoli, rispettare gli obiettivi e dare comunicazione del raggiungimento degli obiettivi ai responsabili degli uffici in modo da dare la certezza della realizzazione rapida delle migliorie.
- il piano inizialmente previsto di attivazione di tutti gli altri uffici non deve essere abbandonato
- gli altri uffici non ancora attivati, non devono aspettare che i problemi si risolvano, ma intanto devono comunque portare avanti le attività pianificate (ad es. formazione e addestramento, definizione della struttura organizzativa, ecc.);
 - fare tesoro della situazione in termini di modalità operative con cui si sta affrontando la situazione di crisi, e condividere con i nuovi utenti e uffici come si affrontano le situazioni e poterli tranquillizzare.

Alla fine il successo arriva.

Tenere alta la tensione sugli aspetti più importanti:

- pianificazione
- evolutive e migliorie del sistema
- rapporto con gli utenti

fa sì che i problemi vengano risolti.

Inoltre, il top management, probabilmente porrà l'obiettivo più sfidante di avviare sul sistema gli uffici restanti e i problemi pregressi passeranno in secondo piano.

Alla fine il progetto è concluso, l'obiettivo è raggiunto e il successo ottenuto.

Considerazioni

La descrizione del processo che porta al successo (o insuccesso) di un progetto deve dare lo spunto per una analisi critica della situazione.

Esistono situazioni (più o meno critiche) che possono essere eliminate o almeno attenuate con una opportuna analisi dei rischi.

In altri casi, però, non è così semplice agire su tutti i fattori: si pensi ad esempio che in alcuni casi, soprattutto nella Pubblica Amministrazione, potrebbero intervenire limitazioni imposte per legge che possono diminuire o addirittura bloccare i fondi necessari per il proseguimento del progetto (vedi i vari decreti "salva spese", "blocca spese" deliberati negli anni scorsi).

A questo punto occorre predisporre l'organizzazione e il team di progetto agli eventi che potrebbero verificarsi:

- assicurarsi che, nel momento della c.d. "valle della morte", si potrà avere accesso ad un maggior numero di risorse (umane e finanziarie);
- creare un team (fin dall'inizio del progetto) il più affiatato possibile e che faccia corpo unico nei momenti di crisi;
- cercare la massima condivisione con il committente (Amministrazione/MEF) e con tutti gli attori di alto livello della sua organizzazione che possano far passare il concetto che il team è disponibile, non solo a raggiungere gli obiettivi in situazioni normali, ma anche a risolvere i problemi in situazioni di stress.

Una considerazione di fondo deve essere fatta: l'obiettivo iniziale deve essere "stretching", "sfidante"; deve essere un obiettivo che ci pone tra i primi a raggiungerlo. Se ci poniamo degli obiettivi mediocri e già raggiunti da altri, possiamo essere passibili, in caso di problemi, di confronti con altri progetti andati bene.

Ovviamente, dobbiamo condividere con tutti il fatto che stiamo intraprendendo un progetto importante e innovativo: questo ci aiuterà, nei momenti in cui siamo in situazione di crisi, ad avere un sostegno da parte di tutti (“il progetto è ambizioso, ce la stanno mettendo tutta”), piuttosto che manifestazioni di disistima (“...certo che gli altri erano meglio...”).

In una parola, bisogna avere passione in ciò che si sta facendo e trasmettere questa passione agli altri.

8.2 Gli impatti sull'organizzazione conseguenti all'adozione di sistemi di gestione documentale

Riportiamo brevemente gli effetti positivi standard che il SIGED, quale sistema di Gestione Documentale, ha comportato:

- facilità nel reperimento di documenti e informazioni;
- i procedimenti amministrativi possono essere monitorati;
- repository unico delle informazioni;
- gestione centralizzata delle utenze, dell'organizzazione e delle materie di competenza.

Per quanto riguarda, invece, aspetti più specifici rilevati nelle organizzazioni pubbliche, sono stati individuati i seguenti aspetti:

- integrazione dei dati con il Controllo di Gestione;
- possibilità di distribuzione del lavoro amministrativo tra le sedi.

Integrazione dei dati con il controllo di gestione

Si è premesso nelle pagine precedenti che le rilevazioni fatte derivano da esperienze su organizzazioni pubbliche complesse fatte di sedi periferiche (provinciali) dotate di autonomia organizzativa e sedi centrali con il compito di indirizzo e controllo sulle sedi periferiche.

Questo tipo di organizzazione ha fatto scaturire nel tempo l'esigenza di un Controllo di Gestione delle attività svolte in periferia calcolate sulla base di indicatori comuni quali, ad esempio, il numero delle pratiche evase in un determinato periodo di tempo e il personale addetto a ciascuna organizzazione periferica.

Il primo passo è stato fatto utilizzando un Titolare di classificazione delle pratiche in termini di Macroattività, Funzioni e Prodotti e messo a fattore comune di tutte le organizzazioni periferiche. Inoltre, a livello organizzativo, sono state emanate centralmente delle direttive sulla composizione e strutturazione delle strutture organizzative.

Rimaneva però il problema della rilevazione dei dati: venivano rilevati periodicamente tramite l'invio di fogli excel da compilare a cura degli Uffici periferici; questo determinava un aggravio di lavoro a ridosso dell'invio dei dati dovuto alle attività di reperimento dei dati su sistemi diversi.

L'introduzione di uno strumento di protocollo informatico e gestione documentale con le seguenti caratteristiche:

- standard per tutti gli Uffici periferici;
- residente su un'unica infrastruttura tecnologica centralizzata;
- che recepisce e gestisce unitariamente la classificazione dei documenti (Titolario) e l'organizzazione degli uffici,

consente di effettuare centralmente uno scarico dei dati direttamente dal sistema senza più coinvolgere gli uffici periferici con un notevole risparmio di tempo da utilizzare in altre attività operative. Ovviamente all'Ufficio periferico rimangono tutti gli strumenti di controllo volti a monitorare le attività costantemente prima dello scarico (che può essere trimestrale, semestrale, annuale,...) che viene operato centralmente per il controllo di gestione.

Distribuzione del lavoro tra le sedi

Negli uffici periferici si possono verificare situazioni di sottodimensionamento dell'organico rispetto a determinati periodi o a seguito di particolari eventi sociali o derivanti dalle norme.

Per fronteggiare situazioni di questo tipo, in organizzazioni complesse distribuite come quelle analizzate in questo lavoro, si può decidere di spostare impiegati tra le sedi contigue a livello provinciale; alternativamente, in determinate situazioni, potrebbe essere possibile spostare le pratiche tra le sedi.

Questo ovviamente è possibile in presenza di materie omogenee che gli uffici trattano e che il personale abbia sufficiente flessibilità di competenze.

Tuttavia entrambe le soluzioni prospettate hanno dei costi per l'amministrazione, oltre che i costi non quantificabili in termini di disagi a cui il lavoratore è soggetto (spostamenti di sede, orari, ecc.).

L'utilizzo di un sistema di Gestione elettronica dei documenti di tipo centralizzato e "federato" tra le organizzazioni consente di superare tali problemi creando una sorta di grande organizzazione "virtuale".

Le soluzioni potrebbero essere:

- accreditare gli utenti sul sistema ad una sede (ad esempio un utente di Brescia potrebbe temporaneamente definito sul sistema di Milano e lavorare i documenti di quella organizzazione);
- i documenti ricevuti e acquisiti in una sede possono essere trasferiti in via informatica ad altre sedi per la lavorazione.

Requisito fondamentale è che comunque i documenti siano acquisiti in formato elettronico (e non soltanto indicizzati) in modo da consentire la completa autonomia rispetto al contenuto dell'impiegato che lavorerà la pratica.

Un ultimo accenno va fatto invece all'applicazione di sistemi di workflow in ambito Amministrazioni Pubbliche. Secondo le esperienze fatte le procedure di lavorazione delle pratiche all'interno delle organizzazioni sono talmente farraginose da rendere particolarmente impegnativa l'introduzione di un sistema di gestione elettronica dei procedimenti (Workflow management system).

Le procedure e i procedimenti amministrativi solo in parte sono disegnate per soddisfare reali esigenze di istruttoria della pratica; per gran parte derivano da:

- prassi organizzative derivanti da un sistema di competenze dei responsabili e degli assegnatari di ruoli;
- sedimentazione di norme che nel corso del tempo hanno prodotto effetti sui procedimenti senza che questi venissero razionalizzati;
- aspetti legati alla gestione delle risorse umane e al concetto di rilevanza del proprio ruolo (e quindi potere) all'interno dell'organizzazione.

Tutto questo rende estremamente complicata l'analisi dei procedimenti che si intende automatizzare e ancora più complessa risulta la fase di delivery del sistema di workflow. Inoltre, generalmente si tende a sviluppare secondo le seguenti fasi:

- automatizzare il procedimento amministrativo così come si presenta agli analisti di processo (AS-IS);
- effettuare il rilascio del sistema presso gli utenti dell'organizzazione;
- gradualmente, procedere con una reingegnerizzazione dei processi(BPR), anche utilizzando tools specifici del prodotto di WFMS.

Questa attività di BPR, però, in una amministrazione pubblica potrebbe essere anch'essa molto dispendiosa, se non addirittura impossibile.

L'alternativa potrebbe essere "ricostruire" ex-novo i procedimenti amministrativi, uno alla volta, e rilasciarli man mano sullo stesso sistema. Questa soluzione garantirebbe, con il tempo, una omogeneità nella trattazione elettronica dei procedimenti; il tutto su uno stesso sistema HW e SW che garantirebbe le opportune connessioni e interscambio dati tra le applicazioni.

9. Prospettive di evoluzione.

In questo ultimo capitolo, in relazione sia all'esperienza descritta che alle più recenti evoluzioni apportate al sistema, vengono illustrate le linee evolutive di medio termine per le applicazioni documentali nel contesto DAG. Si ritiene in particolare che la prospettiva di medio termine debba considerare, in un'ottica di integrazione dei sistemi, i seguenti 4 aspetti caratteristici di una Pubblica Amministrazione:

1. Organizzazione
2. Back-Office
3. Front-Office
4. Controllo

Ognuno di questi aspetti è composto da procedure e attività supportate dall'utilizzo di sistemi informativi.

Organizzazione

Una corretta impostazione dell'organizzazione è il fulcro centrale di una operazione di integrazione.

Come descritto sopra una organizzazione potrà operare se sono state individuate:

- o la struttura organizzativa in termini di Direzioni, Uffici, Responsabili, Utenti, Impiegati;
- o il Titolario di Classificazione degli argomenti di competenza della struttura organizzativa (ad esempio Pensioni, Stipendi, ecc.).

Entrambi gli aspetti possono essere codificati e standardizzate le modalità di approvazione e modifica.

Back-Office

Tutte le attività operative dell'organizzazione possono rientrare nelle attività c.d. di back-office. Ovviamente si tende sempre di più ad automatizzare queste attività e "proceduralizzarle" con sistemi di workflow. Anche applicazioni specifiche a supporto delle attività di competenza, possono essere "linkate" a processi e automatismi di workflow. Le applicazioni che possono rientrare in questa categoria di back-office sono:

- o Protocollo informatico
- o Gestione documentale
- o Sistema di workflow
- o Applicativi specifici (generalmente gestionali)

Front-Office

Per front-office si devono intendere tutte le attività, automatizzate o meno, che mettono in contatto l'organizzazione con gli interlocutori esterni siano essi cittadini, aziende o altri enti e Amministrazioni pubbliche.

L'integrazione di questo ambito con il back-office potrà avvenire attraverso applicativi che consentano la strutturazione delle informazioni fin dalla loro origine:

- o Portali web che espongono servizi di attivazione di procedimenti amministrativi tramite compilazione di form e/o l'upload di file preformattati e predisposti tramite applicativi client scaricabili;
- o Invio delle informazioni tramite Posta certificata per le pratiche che richiedono una validità legale non solo nel mittente, ma anche del contenuto dei documenti inviati.

La predisposizione di questi ambienti applicativi, coerentemente con le varie fasi dei processi amministrativi individuati, permette un collegamento automatico con gli applicativi di back-office; ad esempio:

- il documento inviato può essere automaticamente protocollato e assegnato alla struttura di competenza, senza un intervento degli operatori di protocollo;
- gli allegati oggetto di una comunicazione possono essere inseriti nel sistema documentale;
- i dati inviati (tramite form o file inviati) possono essere caricati direttamente sui sistemi gestionali di competenza.

Tutto questo potrà avvenire mettendo semplicemente a disposizione indirizzi email istituzionali (certificati o meno a seconda del grado di rilevanza giuridica del documento elettronico) e garantire una serie di web-services per l'integrazione tra le applicazioni.

Controllo

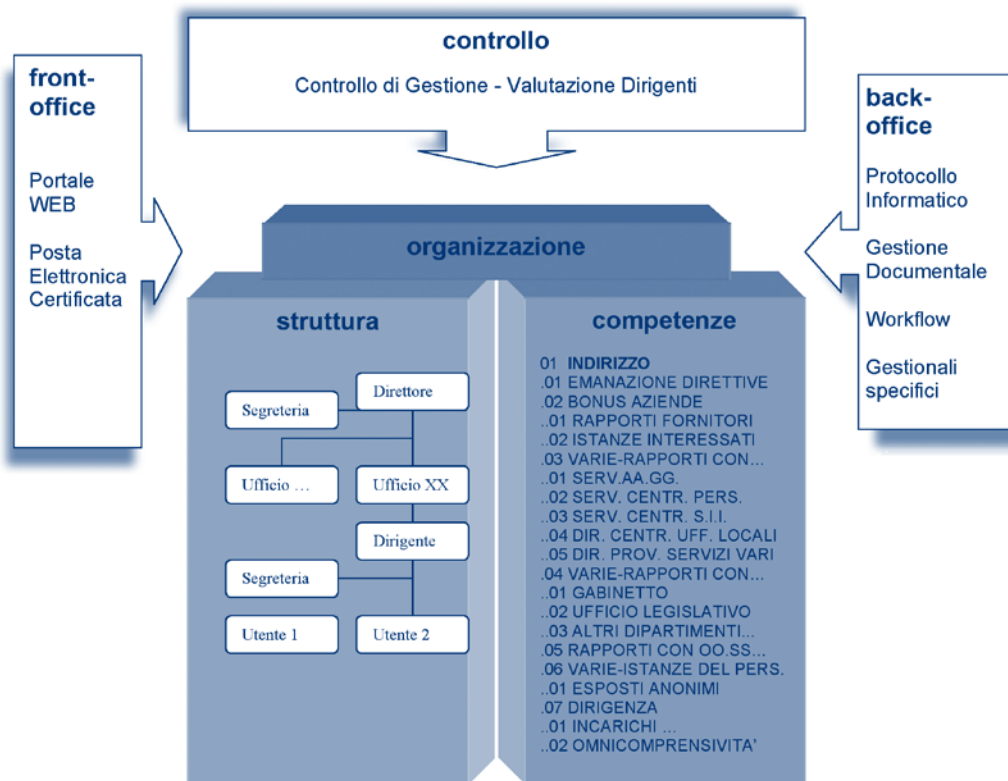
Le operazioni di controllo insistono sulle attività dell'organizzazione per la verifica degli obiettivi e la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa; l'obiettivo sarà quindi quello di verificare tali parametri e avere gli strumenti per apportare gli opportuni correttivi in termini sia di risorse assegnate che di disegno dell'organizzazione.

Parliamo quindi di applicazioni per:

- o il Controllo di gestione;
- o la Valutazione degli obiettivi dirigenziali.

L'aver definito i processi amministrativi di competenza (Titolario), la struttura organizzativa (Uffici e Utenti), aver automatizzato il più possibile tutte le fasi di lavorazione della pratica (dal front-office al back-office) permette di avere una base dati completa coerente e consistente; con opportuni sistemi conoscitivi di information retrieval sarà possibile ottenere, anche in tempo reale, le informazioni necessarie per un controllo basato sui prodotti e sui FTE.

Di seguito si riporta uno schema grafico che può aiutare a comprendere l'integrazione delle attività e come sia di importanza centrale l'aver definito la struttura organizzativa e la codifica delle materie di competenza.



I COMPONENTI DEL TEAM DI PROGETTO

Michele Canalini

Silvio Coco

Sergio Cosentino

Annarita De Angelis

Gianluca Gambioli

Barbara Incalza

Francesco Marsico

Simona Santini

Virginia Scoccia

Cristiana Taddeo

Paolo Tartara

Giovanni Veterini

La collana "Quaderni Consip" intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria, di lavori prodotti all'interno dell'azienda o presentati da economisti e studiosi esterni, al fine di suscitare commenti critici e suggerimenti.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'azienda.

Per ulteriori informazioni visitate il sito: www.consip.it

Design:
CReA Catizone Randi e Associati Srl
www.crea-design.it

Finito di stampare
nel mese di maggio 2007
presso SEP Servizi Editoriali Pantheon - Roma