



COMUNE DI CASALE SUL SILE

Provincia di Treviso

<http://www.comunecasale.tv.it>

Via Vittorio Veneto 23 – 31032
P.I. 01557090261

Tel 0422 – 784511 / Fax 0422 – 784509
C.F. 80008210264

Piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni che permetta la compilazione on line con procedure guidate accessibili tramite autenticazione con il Sistema pubblico per la gestione dell'identita' digitale di cittadini e imprese.

Ai sensi del comma 3 bis dell'art. 24 del D.L. 90/2014 convertito nella legge 11/08/2014 n. 114

1. Riferimenti Normativi e Documenti correlati

- D.lvo 82/2005 – Codice dell'Amministrazione Digitale
- Regole tecniche SPID – D.P.C.M. 24/10/2014
- Regole tecniche in materia di conservazione - D.P.C.M. 3/12/2013 .
- Pagamenti elettronici – D.L. 179/2012
- Regole tecniche sul documento informatico - DPCM 13/11/2014
- Regole tecniche in materia di gestione documentale - DPCM 3/12/2013
- Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa – D.L. 90/2014

2. Introduzione

Il presente “Piano” viene redatto come stabilito dal comma 3 bis dell'art. 24 del D.L. 90/2014, convertito nella L. 114/2014.

Secondo tale norma “le amministrazioni approvano un piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni che permetta la compilazione on line con procedure guidate accessibili tramite autenticazione con il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese. Le procedure devono permettere il completamento della procedura, il tracciamento dell'istanza con individuazione del responsabile del procedimento e, ove applicabile, l'indicazione dei termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta. Il piano deve prevedere una completa informatizzazione”.

Lo scopo del Legislatore è quello di semplificare -- attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) -- le modalità di colloquio tra Cittadino/Impresa e P.A.. Quest'ultima deve quindi provvedere non solo alla realizzazione dei sistemi tecnologici che garantiscano tale colloquio, ma anche a rivedere e razionalizzare gli iter procedurali dei propri processi amministrativi.

Diventa quindi fondamentale l'apporto di tutta la struttura dell'Ente che deve partecipare in modo organico all'individuazione di tutti i procedimenti amministrativi “ad istanza di parte” da informatizzare, alla semplificazione degli iter procedurali e alla revisione dei regolamenti che governano tali procedimenti.

L'implementazione di una piattaforma per l'informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni che permetta la compilazione on line con procedure guidate accessibili tramite autenticazione con il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese, da ora in poi indicata con il termine **PIPOL** (Piattaforma Inoltro Pratiche On Line), rappresenta un'ambiziosa sfida per la P.A., ma comporta al tempo stesso un cambiamento della visione dei procedimenti amministrativi da parte dell'utenza. Imprese, professionisti e semplici cittadini dovranno essere accompagnati verso tale cambiamento, offrendo loro sistemi semplici da usare, ricchi di procedure guidate, ma anche corsi di formazione gratuiti e incontri di sensibilizzazione.

Il piano si prefigge lo scopo di fornire un primo livello di valutazione circa le azioni, le risorse e la distribuzione dei compiti per la realizzazione di PIPOL oltre che dei necessari interventi da intraprendere sia sul preesistente sistema informatico dell'Ente, che sugli aspetti organizzativi dello stesso.

3. Scenario operativo

Il Comune di Casale sul Sile è dotato di un sistema informatico che copre le necessità di automazione della quasi totalità dei servizi dell'Ente.

In particolare è presente il sistema di protocollo elettronico e un sistema per la produzione e la pubblicazione degli atti amministrativi. Entrambi i sistemi rivestono un ruolo fondamentale nella realizzazione di PIPOL, dovranno essere affiancati da un sistema di gestione documentale e workflow, in quanto nei processi di implementazione di tale piattaforma dovrà essere prevista sia la possibilità di rilasciare registrazioni di protocollo che l'utilizzo del sistema di workflow che consente di far fluire le pratiche attraverso le varie strutture dell'Ente.

Altro aspetto di notevole importanza è quello legato alla conservazione dei “documenti informatici”. Allo stato attuale il Comune di Casale sul Sile si sta dotando dei servizi di conservazione dei “documenti informatici” limitatamente ai contratti stipulati nell'Ente. Tale soluzione, risulta chiaramente inadeguata sia per capienza che per “modalità di riversamento” alla luce della notevole mole di documenti che dovranno essere gestiti con l'introduzione della sopraccitata piattaforma. Va inoltre considerato che con le nuove regole tecniche in materia di conservazione - D.P.C.M. 3/12/2013, la conservazione dovrà essere affidata ad uno dei conservatori accreditati presso l'AGID.

Al fine di dimensionare l'attività di convergenza che dovrà essere assicurata tra PIPOL, e i sistemi informatici oggi in uso, si riportano qui di seguito gli uffici dell'Ente che fruiscono di software gestionali per l'automazione dei propri procedimenti:

- Ufficio ICT (servizi informatici e gestione reti tlc)
- Ufficio protocollo;
- Ufficio messi/albo pretorio;
- Ufficio segreteria;
- Ufficio per la gestione del personale;
- Ufficio ragioneria ed economato;
- Ufficio tributi;
- Ufficio urbanistica;
- Ufficio attività produttive;
- Ufficio anagrafe/elettorale/stato civile;
- Ufficio Polizia Locale
- Biblioteca comunale;

Per ciascuno dei software gestionali oggi utilizzati dovrà essere condotta un'attenta analisi al fine di determinare quale sarà compatibile con PIPOL, quale possa essere collegato con leggere personalizzazioni e quale invece sarà incompatibile e quindi soggetto a sostituzione.

4. Censimento e razionalizzazione dei procedimenti oggetto del piano

La norma individua come oggetto del “Piano”, l'informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni che permetta la compilazione on line con procedure guidate accessibili tramite autenticazione SPID di cittadini e imprese. Le procedure devono permettere il completamento della procedura, il tracciamento dell'istanza con individuazione del responsabile del procedimento e, ove applicabile, l'indicazione dei termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta.

Il primo passo che dovrà quindi essere realizzato è quello di censire in modo dettagliato, ufficio per ufficio, quali sono tali procedure, indicare il responsabile del procedimento, e ove possibile specificare i termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta. Tale operazione dovrà essere condotta a cura dei responsabili di ciascuna area. Successivamente, con l'apporto del personale dei servizi informatici, si provvederà ad evidenziare quali di questi procedimenti sono gestiti informaticamente e in che termini di necessità/opportunità/fattibilità è possibile collegare le pratiche presentate in PIPOL con i software gestionali in uso agli uffici. In questa fase sarà possibile fare una prima valutazione in merito all'impatto in termini di costi economici e di riorganizzazione derivanti dall'aggiornamento o dall'eventuale sostituzione dei software gestionali non compatibili.

Lo sviluppo procedurale dei procedimenti così individuati verrà rappresentato secondo uno o più modelli UML (o altri sistemi di modellazione) al fine di fornire uno schema standardizzato del processo oggetto di analisi.

Un secondo passo consisterà nel far convergere i numerosissimi processi amministrativi precedentemente censiti e rappresentati, in un numero, quanto più ridotto possibile, di schemi di workflow da modellare informaticamente. Gli schemi di workflow verranno anch'essi rappresentati utilizzando uno o più modelli. Sulla base di tali schemi i vari uffici dovranno eventualmente provvedere ad una revisione dei propri processi produttivi al fine di adeguarli ai nuovi iter modellati.

Tenuto conto che la piattaforma per la gestione delle pratiche on line deve garantire oltre alla presentazione delle pratiche on line, anche il sistema di monitoraggio, si prevede di realizzare due grandi famiglie di schemi di workflow:

- un prima famiglia di schemi che prevede una stretta interazione tra PIPOL e i software gestionali di back office al fine di garantire i necessari collegamenti logici per il monitoraggio on line dello stato di avanzamento del processo e la produzione degli atti conclusivi del procedimento;
- una seconda famiglia di schemi per cui non è possibile o non è conveniente attivare una interazione tra PIPOL con il back office, sia per il fatto che quel dato procedimento non è trattato con strumenti informatici, sia per le caratteristiche peculiari del procedimento e/o del sistema di gestione informatica. In tali condizioni l'aggiornamento dello stato di avanzamento della pratica dovrà essere condotto in modo manuale dall'ufficio interessato.

Per entrambi le famiglie di schemi dovrà essere prevista la possibile interazione tra PIPOL con il "Sistema informatizzato dei pagamenti della PA" realizzato in ambito SPC.

Poiché le operazioni sopra descritte coinvolgono in modo profondo sia l'organizzazione del lavoro all'interno di ciascun ufficio, che aspetti informatici di carattere generale, l'attività in argomento dovrà essere condotta da un gruppo di lavoro composto dai responsabili di area e dal personale dei servizi informatici.

Sulla scorta della revisione dei processi produttivi di ciascun ufficio e dell'introduzione di PIPOL per la gestione dei nuovi procedimenti elettronici, i responsabili di area, dovranno provvedere alle necessarie modifiche dei regolamenti.

5. Piattaforma per la presentazione delle pratiche on line

Al fine di realizzare la piattaforma PIPOL occorre dotare l'Ente di un apposito strato applicativo software, che sarà oggetto di apposito successivo progetto.

Tale applicativo dovrà essere in grado di rispondere alle richieste procedurali, burocratiche e amministrative dettate dai procedimenti oggi adottati nell'Ente, ma anche di rispondere ai requisiti tecnici e normativi di cui alle disposizioni citate al paragrafo 1.

Inoltre tenuto conto che lo scenario operativo della P.A. è in grande mutamento e che pertanto sono frequenti innovazioni e nuovi adempimenti da realizzare attraverso gli strumenti ICT, è necessario che la piattaforma in argomento sia sufficientemente elastica per supportare future necessità in termini di interfacciabilità con sistemi esterni, e la capacità di poter modellare nuove schemi e iter procedurali oggi non previsti.

A tal fine si richiede quindi che PIPOL abbia le seguenti caratteristiche architettoniche:

- Adeguate caratteristiche funzionali atte a modellare informaticamente: il comportamento, le richieste, gli attori, i documenti e le azioni dei procedimenti amministrativi oggi adottati nell'Ente;
- Possibilità di modellare informaticamente: il comportamento, le richieste, gli attori, i documenti e le azioni dei procedimenti amministrativi sulla base di future richieste normative e burocratiche;
- Garantire l'erogazione di dati e servizi in "cooperazione applicativa" verso framework esterni, siano essi in dotazione all'Ente che di altre P.A.
- Possibilità di accedere a risorse e dati disponibili in "cooperazione applicativa" messi a disposizione da altri applicativi sia essi in uso all'Ente o di altre P.A.
- Costituirà fattore preferenziale la quantità di codice della piattaforma che sarà rilasciato con codice sorgente aperto e/o a riuso, così come stabilito dall'articolo 68 del C.A.D.
- Disponibilità di strumenti di Workflow and Business Process Management (ad es. JBPM, Activiti, o similari) al fine di dotare l'Ente di potenti tools per la modellazione grafica dei modelli che descrivono il flusso delle informazioni e dei processi sulla base degli attori, delle azioni dell'utente, dei dati in input e dello stato. Con tali strumenti risulta particolarmente semplice poter sviluppare nuovi modelli informatici per la rappresentazione dei processi amministrativi, consentendo così rapide azioni di adeguamento alle necessità che insorgono al cambiamento degli scenari operativi e normativi.

PIPOL dovrà inoltre possedere le seguenti caratteristiche minime:

- Permettere la modellazione degli schemi di workflow descritti nel paragrafo 4;
- Permettere la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni attraverso compilazione on line e procedure guidate. Queste dovranno permettere il completamento della procedura, il tracciamento dell'istanza con individuazione del responsabile del procedimento e, ove applicabile, l'indicazione dei termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta
- Possedere spiccate caratteristiche di usabilità e completa "accessibilità";
- Mettere a disposizione semplici procedure guidate e accessibili per la presentazione delle istanze, delle dichiarazioni e delle segnalazioni;
- Supportare obbligatoriamente l'autenticazione attraverso il Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale (SPID), e nelle more del dispiegamento di tale sistema, anche di altre soluzioni di autenticazione che possano garantire l'univoca identificabilità dell'utente quale la carta nazionale dei servizi CNS;
- Supportare sistemi di pagamento on line compatibili con il "Sistema informatizzato dei pagamenti della PA" realizzato in ambito SPC.
- Supportare il collegamento in "cooperazione applicativa" con il sistema di protocollazione in uso all'ente;
- Supportare ove possibile il collegamento con il sistema informatico per il workflow documentale ;
- Supportare sistemi di riversamento su sistemi di conservazione dei documenti informatici;
- Supportare nativamente, almeno lato back office, l'utilizzo di strumenti quali la protocollazione automatica, l'apposizione della firma digitale e della marca temporale e l'invio via PEC.
- Supportare tutte le regole tecniche di cui al paragrafo 1;
- Permettere la futura convergenza con il costituente "Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi" (SGPA) presentato all'interno di Italia Login.

6. Adeguamento del parco software gestionali in uso all'Ente.

Sulla base degli schemi di workflow e dei processi amministrativi censiti di cui al precedente paragrafo. 4, potrebbe essere necessario procedere alla sostituzione di alcuni software gestionali oggi in uso, o all'acquisto di soluzioni relative a servizi non ancora informatizzati.

Tali scenari dovranno essere trattati con la massima attenzione sia dal punto di vista della qualità del risultato ottenibile, che dal punto di vista dei tempi di realizzazione. In tal senso va tenuto in doveroso conto la possibilità di dover procedere ad attività di conversione e formazione del personale che potrebbero essere particolarmente onerose non solo dal punto di vista economico ma anche dal punto di vista del livello di funzionalità dei servizi erogati dall'Ente.

Per tali ragioni contemporaneamente alla scelta della piattaforma per la presentazione delle pratiche on line, bisognerà effettuare, con i responsabili di ogni singola area, un'analisi costi/benefici relativamente all'acquisizione di nuove soluzioni gestionali o alla sostituzione di altre già in funzione, ed ai tempi necessari per tali tipologie di attività.

7. Modellazione schemi di workflow

Sulla scorta degli schemi di workflow individuati a seguito delle attività di cui al paragrafo 4 e sulla base delle caratteristiche di PIPOL, si dovrà procedere all'informatizzazione dei modelli che la piattaforma dovrà gestire. Nell'ambito di tale attività risulterà strategica la formazione del personale del CED dell'Ente. La disponibilità all'interno del Comune, di risorse umane in possesso del necessario know how per la modellazione degli iter garantirà infatti negli anni futuri un buon livello di indipendenza dal fornitore della soluzione.

Nell'ambito dell'implementazione degli schemi di workflow su PIPOL, si procederà dando precedenza a quelle che comportino il minor impatto sulle funzionalità dei servizi erogati dall'Ente, passando poi a quelle che comportano, per impatto sulla struttura e sui servizi interessati (es. pagamenti elettronici, gestione dei workflow interni all'Ente), un maggior onere.

8. Sistema di conservazione dei documenti informatici

L'adozione di PIPOL comporterà naturalmente la crescita esponenziale della produzione di documenti informatici e di documenti informatici amministrativi. E' quindi indispensabile procedere, contestualmente alla realizzazione della piattaforma in argomento, all'adozione di un "Sistema di conservazione" che garantisca autenticità, integrità, affidabilità, leggibilità e reperibilità dei documenti informatici, come previsto dal CAD (art.44) sfruttando una delle società accreditate nell'elenco dei conservatori attivi accreditati presso AgID, come da Circolare Agid n. 65/2014.

Di fondamentale importanza per l'operatività dei singoli uffici, rivestiranno anche i metodi di riversamento dei documenti informatici nei sistemi di conservazione. Tali metodi dovranno essere aderenti a quanto stabilito all'art. 7 del DPCM 13/11/2014.

Dovranno inoltre essere nominate le varie figure di responsabilità previste dalla normativa e redatti i vari manuali di gestione.

9. Documenti e fascicoli informatici

La piattaforma PIPOL, e la conseguente creazione e gestione dei documenti e dei fascicoli informatici attraverso essa prodotti, dovrà essere del tutto rispondente alle regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione, validazione temporale e conservazione di cui al D.P.C.M. 13/11/2014.

Il sistema da realizzare dovrà inoltre essere compatibile con le nuove regole tecniche relative al protocollo informatico di cui al DPCM 3/12/2013.

10. Formazione e affiancamento del personale

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, l'utilizzo di una piattaforma per la presentazione e il monitoraggio on line delle istanze degli utenti, rappresenta oltre ad una ambiziosa sfida informatica, anche un radicale cambiamento dei processi produttivi dell'Ente.

Dal punto di vista organizzativo, gli impiegati dell'Ente dovranno modificare il loro approccio ai procedimenti amministrativi oggi connesso in modo radicale all'utilizzo della carta e di tutte le azioni che ad essa sono legate (firma tradizionale, molteplici copie dello stesso documento, invio attraverso posta ordinaria, etc). L'assolvere i propri compiti, per un impiegato di oggi, consiste nello smaltire il numero di documenti cartacei ad esso assegnati. E' quindi immediato immaginare che (soprattutto nella fase transitoria) possano coesistere diverse tipologie di pratiche, quella cartacea, e quelle invece completamente informatizzate. Uno dei grandi sforzi che dovranno essere compiuti, sta proprio nell'inculcare nel "modus operandi" dell'impiegato, che il documento informatico ha valore proprio in quanto informatico, e che quindi non deve in alcun modo essere trasformato in qualcosa di cartaceo. Viceversa anziché lo snellimento delle procedure, si otterrebbe l'effetto esattamente contrario. Per raggiungere gli obiettivi sopra indicati dovranno essere erogate numerose ore di formazione non solo specificatamente per l'utilizzo della piattaforma in argomento, ma anche per fornire il necessario know how ai dipendenti per l'utilizzo degli strumenti informatici di base oggi poco impiegati: firme elettroniche, PEC, digitalizzatori, timbri temporali, etc.. Un'altra fase delicatissima sarà quella legata al kick off del sistema. Poiché spesso si tratta di attività completamente nuove dovrà essere prevista una notevole attività di affiancamento agli impiegati almeno durante la fase di startup.

11. Informazione dell'utenza – Competenze digitali – riduzione del digital divide.

Un ruolo fondamentale nella radicale trasformazione del colloquio tra P.A. e utenza è affidato al livello di fiducia e alla semplicità che le piattaforme per la presentazione di pratiche on line riusciranno a garantire all'utenza, sia essa impresa, professionisti o semplici cittadini.

Dovranno pertanto essere previste delle azioni informative e formative destinate proprio all'utenza. In tale attività svolgeranno un ruolo fondamentale tutte quelle organizzazioni che, spesso, si fanno da tramite tra la P.A. e l'utenza come caf, ordini professionali, federazioni consumatori, etc.. Specifiche azioni formative e informative dovranno anche riguardare gli studenti delle scuole medie superiori, che essendo più vicini alle problematiche dei genitori si possono fare da tramite per trasferire il know how necessario all'utilizzo della piattaforma per la presentazione e il monitoraggio delle pratiche on line.

Ove possibile dovrà essere prevista una hot line telefonica a servizio dell'utenza così da poter garantire il necessario clima di fiducia verso i nuovi strumenti di colloquio con la P.A.

Infine, al fine di mitigare il più possibile il digital divide, che spesso coincide con le diverse generazioni dei cittadini, potranno essere previste delle azioni che consentano a chi non è dotato di un computer o che non ha le sufficienti conoscenze informatiche, di poter beneficiare dei servizi messi a disposizione dalla piattaforma PIPOL.

12. Change management

Da quanto descritto nei paragrafi precedenti è evidente che se la sfida informatica relativa alla realizzazione di PIPOL è ambiziosa, molto più arduo è il cambiamento che dovrà essere impresso nei processi produttivi dell'Ente.

Tali processi produttivi dovranno essere completamente riscritti, si pensi solo ad esempio a abitudini secolari quali: l'archiviare un documento in un fascicolo che sarà sostituito dal riversamento del documento informatico nel sistema di conservazione, o alla firma manuale sostituita dai sistemi di firma elettronica. Ciò, non solo per pochi dipendenti, come oggi accade, ma bensì per tutto il corpo dipendente.

Dovranno essere riscritti buona parte dei regolamenti oggi in uso all'Ente, almeno nelle parti che prevedono le istanze di parte e l'emissione di documenti verso l'utenza.

Proprio in virtù dei cambiamenti di competenze degli impiegati, dovrà essere rivista la redistribuzione del personale, e il potenziamento delle strutture informatiche. Quest'ultime saranno sottoposte a particolari stress dovuti all'introduzione di nuovi strumenti da gestire e controllare (riversamento nei sistemi di conservazione, gestione dei sistemi di workflow, nuovi sistemi, nuove problematiche legate alla sicurezza informatica, etc) e una quantità enormemente superiore di assistenza informatica da erogare ai colleghi in merito all'utilizzo dei nuovi sistemi informatici.

Il change management è di fatto il maggiore dei "fattori critici di successo" di tale operazione. E' pertanto indispensabile costituire un gruppo di lavoro formato dal Segretario generale, dai Responsabili di area, dal personale dei sistemi informatici che possa dettare le linee guida del cambiamento e soprattutto supervisionare il buon andamento delle operazioni di trasformazione dei processi produttivi dell'Ente.

13. Cronoprogramma

Qui di seguito il cronoprogramma di massima delle attività previste.

Tenuto conto che la realizzazione di quanto descritto nel presente piano è fortemente vincolata dalla disponibilità finanziaria dell'Ente, e che si aspettano ulteriori disposizioni da parte del governo in relazione alle tempistiche e ai dettagli operativi della piattaforma, anche in relazione alla prossima attivazione di SGPA, tale pianificazione potrà subire notevoli modifiche.

	<i>Piano temporale di massima</i>	2015			2016			2017		
		I	II	III	I	II	III	I	II	III
1	Avvio Progetto	√								
2	Analisi e progettazione		√	√						
3	Sviluppo			√	√	√				
4	Dispiegamento					√	√	√	√	√

14. Risorse finanziarie

Per la quantificazione delle risorse finanziarie si rimanda al progetto esecutivo di PIPOL che permetterà di verificare in modo dettagliato i costi della piattaforma, quelli di eventuali acquisti o personalizzazioni di altre applicazioni, i costi di formazione e dei servizi di supporto.

15. Revisione del piano

Il presente PIANO è soggetto a revisione in caso di:

- Intervenute esigenze sollecitate all'interno dell'Ente;
- modifica dell'ordinamento strutturale dell'Ente (adesione ad Unioni di Comuni, riassetto territoriale, fusione con altri Comuni, trasferimento di funzioni da e per altri Enti, ecc.);
- nuove norme legislative in materia;
- sostanziali modifiche nelle procedure informatizzate oggetto del PIANO tali da modificarne l'impianto di quanto contenuto nel piano in vigore.

16. Conclusioni

Alla luce di quanto sino ad ora espresso appare chiaro che l'introduzione della piattaforma per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni che permetta la compilazione on line con procedure guidate accessibili tramite autenticazione con il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese, non è assimilabile a nessuna, per difficoltà e proporzioni, delle operazioni di informatizzazioni sino ad oggi condotte all'interno di un Comune. Il vasto ambito di intervento, la totalità degli uffici coinvolti, il numero di personale da formare, il numero di applicativi e framework da collegare, la quantità di nuovi strumenti da usare, rendono estremamente ambizioso e difficoltoso la realizzazione del sistema previsto dal presente piano. Per tale motivo nelle successive fasi di sviluppo dovranno essere coinvolte tutte le strutture di comando dell'Ente al fine di collaborare nella stesura del progetto esecutivo e assicurare una buona riuscita dell'iniziativa.