



COMUNE DI PISA
SEGRETARIO GENERALE

~
Via degli Uffizi, 1 - 56125 Pisa

e-mail:
segretario.generale@comune.pisa.it
e-mail certificata:
comune.pisa@postacert.toscana.it

Tel: 050 910200
Fax: 050 8669112

Pisa, 10 novembre 2016

Prot. n. 86963

A tutti i Dirigenti

Oggetto: Piano Performance 2016 - obiettivo di miglioramento “Reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi” – precisazioni

Con riferimento alla reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi, visti anche i quesiti e i dubbi formulati all’Ufficio del Segretario Generale, si precisa che il progetto di un nuovo processo di lavoro, da concretizzare e illustrare attraverso uno specifico diagramma di flusso, deve essere elaborato nel caso in cui l’analisi rilevi criticità da superare e quindi spazi di miglioramento dell’efficienza.

Al contrario, nel caso in cui il processo attualmente seguito risulti “il migliore possibile” in termini di efficienza, economicità ed efficacia dell’azione amministrativa, non sarà necessario individuare un nuovo processo di lavoro, ma sarà sufficiente dare atto che non necessitano spazi di ulteriore miglioramento.

Ovviamente, tali conclusioni dovranno essere efficacemente e adeguatamente supportate dalla indispensabile e imprescindibile completa e corretta attività di analisi corredata comunque da una descrizione e/o dal relativo diagramma di flusso, nei confronti della quale le conclusioni dovranno risultare pienamente coerenti.

Con l’occasione si ricorda che le tecniche di riprogettazione dei procedimenti sono state illustrate in occasione dell’intervento formativo dell’ottobre 2015 ed erano già contenute nell’allegato B al provvedimento del Segretario Generale n. 278/2015, del quale, per comodità, si allega l’estratto della parte che qui interessa.

Cordiali saluti

Il Segretario Generale
Dott.ssa Marzia Venturi

~ *~ *~*~

A. DIRETTIVE E ISTRUZIONI PER L'ANALISI E LA RIPROGETTAZIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

Le attività finalizzate alla riprogettazione dei procedimenti amministrativi rappresentano, per le direzioni interessate, obiettivi che concretizzano effettivi incrementi della produttività e miglioramento quali - quantitativo dei servizi, da intendersi quale risultato aggiuntivo apprezzabile rispetto all'ordinaria prestazione di lavoro. Tali attività sono, di conseguenza, espressamente qualificate come prioritarie.

A.1 PROCEDIMENTI DA SOTTOPORRE A RIPROGETTAZIONE

Costituiscono oggetto di riprogettazione i procedimenti amministrativi per il rilascio dei titoli abilitativi (comunque denominati) ampliativi della sfera giuridica dei soggetti privati, o dei soggetti pubblici che agiscono utilizzando gli strumenti privatistici.

Costituiscono, inoltre, oggetto di riprogettazione i procedimenti amministrativi di controllo e verifica di adempimenti di natura privatistica, finalizzati all'esercizio di attività da parte di soggetti privati, o di soggetti pubblici che agiscono utilizzando gli strumenti privatistici (SCIA e comunicazioni).

Costituiscono, inoltre, oggetto di riprogettazione i procedimenti amministrativi per l'adozione dei provvedimenti restrittivi della sfera giuridica dei privati, con l'esclusione del procedimento espropriativo (a solo titolo di esempio, non esaustivo, procedimenti di natura sanzionatoria, quali decadenze, ordini e divieti; procedimenti di natura ripristinatoria, quali accertamento e rimozione di opere abusive).

I dirigenti, tenuto conto dei procedimenti più ricorrenti e a maggior impatto organizzativo, pianificano e organizzano l'attività di riprogettazione, entro sessanta giorni dall'adozione del presente provvedimento.

In ogni caso, l'attività di riprogettazione deve essere conclusa entro il 31 dicembre 2015.

A.2 PRINCIPI DELLA RIPROGETTAZIONE

Nell'attività di riprogettazione deve essere tenuto conto dei principi base in materia di progettazione organizzativa; e ciò in considerazione del fatto che i procedimenti amministrativi costituiscono particolari processi di lavoro (o meglio, particolari segmenti di processi di lavoro).

La riprogettazione, quindi, deve essere finalizzata a migliorare la prestazione complessiva del processo di lavoro, sia in prospettiva interna, che in una prospettiva esterna.

Nello specifico, la riprogettazione ha lo scopo di:

- a. migliorare l'efficienza del processo, intesa come rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti. Particolare e specifica attenzione deve essere riservata all'efficiente utilizzo della risorsa "tempo";
- b. migliorare l'efficacia del processo, nel rapporto tra risultati raggiunti e risultati previsti. Considerato che, nel particolare caso dei procedimenti amministrativi, l'efficacia va parametrata in relazione alle aspettative e ai bisogni dei clienti esterni, migliorare l'efficacia del processo significa migliorare la qualità del prodotto (intesa come rispondenza del prodotto alle necessità dei fruitori).

Sul punto, si ricorda che, per i servizi di natura amministrativa, costituiscono tipici indicatori di qualità l'affidabilità e la tempestività.

Poiché le pubbliche amministrazioni sono organizzate secondo disposizioni di legge (articolo 97 Cost.), la regolazione normativa dei procedimenti/processi svolge un ruolo centrale nella riprogettazione. Sul punto, è indispensabile ricordare che la riprogettazione deve considerare la normativa vigente non solo come vincolo, ma anche, e soprattutto, come opportunità, nel senso che le attività di riprogettazione possono (e devono) individuare e indirizzare le modifiche normative necessarie per raggiungere l'obiettivo del buon andamento dell'attività amministrativa (efficienza, efficacia, economicità e trasparenza).

In conseguenza di questa impostazione:

- i vincoli normativi generali devono essere valutati circa la loro reale ed effettiva insuperabilità. A questo scopo le norme che pongono vincoli che incidono sull'organizzazione del procedimento/processo devono essere attentamente valutate e correttamente interpretate;
- i vincoli normativi generali superabili devono essere rimossi o aggirati attraverso adeguati meccanismi di semplificazione;
- i vincoli normativi rimessi all'autonomia dell'Amministrazione devono essere adeguati alle reali esigenze o del tutto rimossi (più correttamente, ne deve essere proposto l'adeguamento o la rimozione attraverso specifiche modifiche regolamentari).

A.3 DIAGNOSI DEL PROCESSO

Come è facilmente intuibile, qualunque attività di riprogettazione, più o meno invasiva, deve essere necessariamente preceduta da una fase di diagnosi: da un'analisi, cioè, che, disaggregando il procedimento/processo nelle sue attività di base, ne possa mettere in evidenza le criticità (in che cosa consistono, come si manifestano, su quali fasi e attività del procedimento/processo si concentrano, quali effetti producono), per individuare e attivare specifiche azioni correttive.

Per quanto riguarda, poi, nello specifico le attività di riprogettazione dei procedimenti amministrativi, occorre, come già messo in evidenza, utilizzare

come indicatore di analisi anche la qualità del prodotto, per la quale è necessario individuare i “clienti” di riferimento e le loro aspettative; le caratteristiche che il prodotto deve possedere per soddisfare le esigenze emerse; le modalità organizzative e i processi di produzione più adatti per realizzare un prodotto con le caratteristiche desiderate.

In sintesi, la diagnosi del procedimento/processo deve tendere a individuare:

- le criticità dell’organizzazione che costituiscono la causa delle criticità nella gestione dei procedimenti/processi;
- le cause del divario tra prodotto di riferimento (prodotto target) e quello effettivo;
- le potenziali aree di miglioramento.

Tuttavia, ciò che è essenziale, sia in fase di diagnosi che in fase di riprogettazione, è analizzare e ripensare i procedimenti/processi come se si trattasse di organizzarli ex novo, senza essere condizionati dall’attualità e dalla prassi gestionale, ma individuando soluzioni alternative anche molto lontane da, o addirittura opposte a, quelle normalmente praticate.

Tenuto conto della grande varietà di problemi astrattamente analizzabili e delle soluzioni organizzative concretamente praticate, risulta difficile anticipare le possibili criticità che potranno emergere in fase di diagnosi, in relazione ai singoli procedimenti/processi.

Tuttavia, precedenti esperienze di analisi e riprogettazione hanno messo in evidenza alcune criticità più ricorrenti, che, di seguito, si riportano in estrema sintesi:

- presenza di attività, fasi, sottoprocessi a valore scarso o del tutto nullo: si tratta di segmenti del procedimento/processo non giustificate dalla necessità di soddisfare esigenze specifiche di uno o più soggetti coinvolti (attori interni e cliente finale);
- mancanza di presidio di requisiti di valore: si tratta di una criticità di tipo opposto alla precedente e si riscontra quando le esigenze di uno o più soggetti coinvolti nel procedimento/processo non sono soddisfatte o sono soddisfatte parzialmente o in modo inadeguato;
- processi ridondanti o frammentati: quando lo stesso tipo di esigenza è affrontato in più segmenti del procedimento/processo, tra loro distinti e separati, o quando il procedimento/processo è inutilmente suddiviso in più passaggi;
- processi troppo complessi o non coerenti: quando la diagnosi evidenzia una scarsa linearità nello svolgimento delle attività o la presenza di “blocchi” o “tempi morti”.

In base ai risultati della diagnosi, diversi saranno gli approcci alla riprogettazione:

- a. reingegnerizzazione: comporta una radicale revisione del procedimento/processo, compreso il rapporto con il “cliente”, attraverso la revisione e la completa ristrutturazione dell’attuale modo di operare;
- b. ridisegno: comporta significative modifiche sui flussi di lavoro, eliminando e/o semplificando fasi, attività e funzioni;
- c. miglioramento: comporta un sostanziale mantenimento dei procedimenti/processi attuali, con miglioramenti di efficienza di singole fasi e attività.

A.4 LA RIPROGETTAZIONE

La riprogettazione ridisegna il nuovo andamento dei procedimenti/processi, individuando e utilizzando gli strumenti e le soluzioni che, in base ai risultati della precedente fase di diagnosi, risultino più efficienti, efficaci e attuabili, rispetto allo scopo.

Per quanto riguarda lo scopo della riprogettazione, questa deve tendere necessariamente a semplificare il procedimento/processo, nel senso di rendere fluido il flusso che regola le singole attività che lo compongono, liberandolo dalla presenza di attività non necessarie e assicurandone un adeguato coordinamento.

Il miglioramento della prestazione complessiva del processo deve essere parametrato su indicatori specifici: costo (inteso come quantità di risorse impiegate), tempo e qualità del prodotto.

Fermo restando che le soluzioni praticabili non sono astrattamente predeterminabili, proprio perché strettamente dipendenti dai risultati della fase di diagnosi, è comunque possibile indicare alcuni criteri generali di riprogettazione. Questi criteri, proprio perché generali, però, devono essere adattati ai problemi specifici che, con la riprogettazione, ci si propone di risolvere.

Eliminare fasi o attività senza valore

Occorre sempre chiedersi il motivo per cui, all’interno di un procedimento/processo, si svolgano determinate attività e, successivamente, valutare la possibilità o la convenienza di eliminarle, senza, però, diminuire la qualità del risultato/output.

Eliminare fasi e attività inutili o a scarso valore riduce i tempi complessivi del procedimento/processo e il consumo di risorse, con evidenti effetti positivi sulla rapidità e sui costi dell’azione amministrativa.

Qualora, per la presenza di vincoli normativi, non risulti possibile eliminare fasi o attività, va, comunque, attentamente valutata la possibilità di utilizzare i meccanismi di semplificazione che l’ordinamento mette a disposizione.

Minimizzare i “nodi” decisionali

Molto spesso, all'interno del procedimento/processo, sono presenti sotto processi decisionali che ne influenzano la fluidità di andamento (es. pareri e valutazioni tecniche).

Anche in questo caso è necessario accertarne e valutarne la reale necessità e, nel caso in cui non sia possibile eliminarli, adottare le misure necessarie a mitigarne l'impatto sull'andamento del procedimento/processo (es. intervenendo sui tempi di svolgimento del sotto processo o attivando modalità alternative di acquisizione dei relativi risultati/output).

Si determinano, così, effetti positivi sui tempi (se si comprime la durata o si eliminano del tutto i sotto processi, dai quali dipende il tempo complessivo del procedimento principale), sui costi (perché si riduce o si elimina del tutto il consumo delle risorse legato allo svolgimento del sotto processo) e sulla qualità (perché le funzioni svolte dai sotto processi tendono a essere svolte con modalità alternative, più efficienti).

Svolgere le attività in parallelo anziché in sequenza

Occorre verificare se la sequenzialità del procedimento/processo sia dettata da necessità reali e oggettive del procedimento stesso, oppure se dipenda, come accade nella stragrande maggioranza dei casi, da modelli tradizionali di organizzazione del lavoro.

La tendenza deve essere quella di modificare la sequenza delle varie attività fino a eliminarla del tutto, arrivando a svolgere le attività in parallelo. In questo modo, i risultati/output delle varie fasi e attività sono disponibili contemporaneamente, in momenti predeterminati, e si libera il processo dai vincoli della sequenzialità, che hanno l'effetto di irrigidire il flusso di lavoro e aumentarne la durata complessiva.

Ricomporre le attività frammentate

Spesso accade che attività molto simili tra di loro siano svolte da soggetti o strutture distinte e diverse, con l'idea che la specializzazione dei compiti migliori l'efficienza della singola attività. In realtà, l'efficienza complessiva del procedimento/processo peggiora a causa della necessità di individuare, attivare e far funzionare i relativi meccanismi di coordinamento, e del conseguente aumento dei tempi di gestione.

Occorre, quindi, verificare la possibilità di ricomporre le varie attività frammentate in un unico momento o in capo a un'unica struttura o a un unico soggetto, che "racchiude in sé" tutte le attività necessarie per fornire una risposta adeguata alle necessità del cliente.

Separare le attività costanti dalle attività variabili

Si tratta di un criterio di riprogettazione legato e conseguente al precedente. Infatti, la ricomposizione delle attività dovrebbe consentire anche di

individuare, all'interno del procedimento/processo, le attività costanti e le attività variabili, differenziate. Sulla base di questa differenziazione sarà possibile trattare le differenziate richieste dei clienti come varianti di uno stesso procedimento/processo-base "modulare", nel quale specifici moduli potranno essere attivati o meno, a seconda delle specifiche caratteristiche della richiesta.

Eliminare o ridurre i "colli di bottiglia"

Il collo di bottiglia è una fase o un'attività che, per svariati motivi, presenta una produttività inferiore rispetto alle altre che compongono il procedimento/processo. Tali fasi o attività, però, condizionano la produttività dell'intero flusso di lavoro.

E' naturale che tali fasi o attività, quando individuati in sede di diagnosi, debbano essere rimossi, eliminando le cause che determinano la "strozzatura" del flusso di lavoro, con le immaginabili conseguenze positive sui tempi totali del procedimento/processo.

Aumentare l'efficienza delle singole fasi

In questo caso non si agisce sulle relazioni fra le varie fasi e attività del procedimento/processo, ma sui tempi tecnici di esecuzione delle stesse attività, in modo da ottenere i medesimi risultati, ma con tempi e costi inferiori.

Migliorare le fasi a monte

Comunque, la letteratura organizzativa è concorde nel ritenere che i migliori risultati della riprogettazione si ottengano agendo sulle prime fasi del processo/procedimento, perché *"la correzione delle criticità del processo è tanto più difficile e dispendiosa quanto più la causa è collocata a monte del processo"*.

Facilmente immaginabili i vantaggi in termini di tempi e costi, evitando di incorrere in attività, più o meno numerose e corpose, di aggiustamento e di rilavorazione di attività, a loro volta, concepite o svolte in modo sbagliato (esempio tipico, i cosiddetti ricicli).

In termini di qualità, l'ingresso di input di qualità (nel caso dei procedimenti: dati, informazioni, documenti, ecc.) dà sempre luogo a procedimenti/processi di trasformazione e a risultati/output di qualità superiore (per i procedimenti amministrativi, lo si ricorda, in termini di affidabilità e tempestività).

~ *~ *~*~

Il Segretario Generale
(Dott.ssa Angela Nobile)