

L'editoriale

di Barbara Montini

L'editoriale di questo numero è affidato all'avv. Barbara Montini, docente Coinfo dal 2002 per le tematiche legate al procedimento amministrativo.

La prima sessione di UniDOC, svoltasi a giugno 2008, si è aperta, non a caso, con una relazione sulla teoria del procedimento amministrativo, sia con l'intento di analizzare il procedimento nelle sue articolazioni (fasi procedurali), sia dedicando particolare attenzione agli istituti di semplificazione e trasparenza nella recente lettura giurisprudenziale.

Si è infatti inteso evidenziare, in particolar modo, l'intima connessione che intercorre tra aspetti procedurali, documento amministrativo e fascicolo, coniugando, al contempo, profili prettamente giuridici, rientranti nella teoria e nella pratica del diritto amministrativo, con gli aspetti diplomatistici e archivistici.

L'attenzione dedicata a tale connessione sin dal "Follow up" per archivisti, tenutosi a Bertinoro nel 2005, rappresenta una esperienza, forse unica nel suo genere, dovuta alla sensibilità del Responsabile scientifico del progetto.

Dall'analisi dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale è emersa l'importanza della corretta tenuta del fascicolo procedimentale, in quanto strumentale all'esercizio di

quel diritto civile e sociale, come il legislatore lo ha qualificato (art. 22, c. 2 L. 241/90), che è il diritto di accesso agli atti.

Proprio una tale consapevolezza ha ispirato i progetti portati avanti in questi anni: da Cartesio ad UniDOC, per arrivare alla "neonata" AURORA, risulta infatti evidente il collegamento ontologico tra procedimento, redazione degli atti e provvedimenti amministrativi (delibere degli organi collegiali, in particolare), la registrazione del protocollo e la pubblicazione all'albo, da un lato e le esigenze di efficienza, semplificazione e trasparenza dall'altro, come sottolineato dal prof. Contini nel precedente numero di questa pubblicazione.

È a fronte di un tale contesto progettuale che le Università affronteranno le novità (e le conseguenze) derivanti dalla ripresa del cammino della riforma della Pubblica Amministrazione, chiamata ora, in maniera più che mai stringente, a dare piena attuazione ai principi di efficacia, efficienza ed economicità che dovrebbero oramai, fin dalla L. 241/90 ed attraverso le modifiche operate dalla L. 15/2005, essere radicati nel nostro ordinamento, permeando l'intera azione amministrativa.

- segue a p. 2 -



Salerno, 2008 - Partecipanti alla 2ª sessione di UniDOC

Il dott. Pasquale Talarico e i suoi collaboratori hanno organizzato impeccabilmente la due giorni salernitana



Pasquale Talarico

Semplificazione, tempistica procedimentale, nuovo “danno da ritardo” e responsabilizzazione dei funzionari pubblici: una sfida che trova le Università consorziate preparate

Per evitare che le ingiustificate lungaggini burocratiche e la cattiva gestione degli uffici pubblici, fenomeni purtroppo ancora diffusi, gravino sulle tasche dei cittadini e degli imprenditori, è stato approvato dalla Camera, ed è ora in discussione al Senato, il ddl AC 1441 – bis “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile” di iniziativa dei ministri Tremonti, Brunetta ed altri, che esita dallo stralcio avvenuto agli inizi di agosto.

Tale disegno di legge, peraltro molto articolato, riprende anche i punti salienti della proposta di cui si era fatto promotore, nella passata legislatura, il ministro Nicolais, attraverso quello che venne denominato “decreto salvatempo”.

Trattasi di un’iniziativa che si fa, allora come oggi, portavoce di quelle istanze sociali di accelerazione, efficienza e responsabilizzazione per il rispetto dei termini procedurali, intesa ad ottenere finalmente, come raccomandato dall’OCSE, “una Pubblica Amministrazione che faccia meglio e costi meno”.

Tra gli interventi che si riflettono, in particolare modo, sui procedimenti amministrativi occorre segnalare quelli volti ad una maggior semplificazione, nonché ad una modulazione della tempistica per la conclusione del procedimento amministrativo.

Così, attraverso la modifica dell’art. 2 della L. 241/90, viene reintrodotta il termine “ex lege” di 30 giorni per la conclusione del procedimento, dilatabile dalle Amministrazioni, previa adozione di una norma regolamentare in tal senso fino, e non oltre, a 90 giorni. Solo attraverso un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri si potrà stabilire un’ulteriore deroga fino ad un massimo di 180 gg, deroga che viene sottratta alla discrezionalità delle singole Amministrazioni e rimessa alla volontà politica del Governo.

Altre norme del disegno di legge riguardano invece la semplificazione in materia di mantenimento dei documenti in forma cartacea e di pubblicità legale, oltre all’obbligo di definire e rendere disponibili documenti, moduli e formulari, mediante un elenco della documentazione necessaria che occorre presentare per ottenere il rilascio dei provvedimenti oltre all’individuazione delle ipotesi di silenzio assenso e di Dia, strumenti di semplificazione introdotti dalla Legge 241/90.

Ma l’aspetto più dirimpante della riforma è sicuramente quello che attiene all’ampliamento delle responsabilità della Pubblica Amministrazione ed ai conseguenti profili risarcitori.

Barbara Montini



Luigino Rossi

Il prof. Luigino Rossi, Delegato del Rettore dell’Università degli Studi di Salerno ha aperto la seconda sessione di UniDOC



Barbara Montini

Ora (novembre 2008) è in discussione al Senato, il ddl AC 1441 – bis “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile” di iniziativa dei ministri Tremonti, Brunetta ed altri

UniDOC a Salerno

Si è svolta a la seconda sessione il 23 e 24 ottobre 2008

Gianni Penzo Doria, ha aperto i lavori con un intervento su *Le delibere e gli organi collegiali*, delineando un quadro esaustivo sulla redazione e sulla gestione dei provvedimenti emanati dalle collegialità, ancor più significativo se si riflette sul fatto che, allo stato attuale, non esistono regolamenti per la corretta redazione di delibere e verbali, ma ci si avvale di prassi che non raramente necessitano di rivisitazioni e correzioni nell'impostazione e nella resa dei contenuti.

È seguita un'attenta disamina di atti, documenti e procedimenti con particolare attenzione alla descrizione dell'atto amministrativo e all'evoluzione della sua definizione. Il relatore si è poi soffermato sull'analisi degli atti che sottendono alla redazione del verbale della sedu-

ta di un organo collegiale: la convocazione, la seduta (o "adunanza"), la discussione, la votazione, la verbalizzazione vera e propria. Ciascuno degli atti indicati è stato inquadrato con attenzione ai diversi elementi che lo caratterizzano, utilizzando anche numerosi e pertinenti rimandi al quadro della giurisprudenza.

Remigio Pegoraro ha tenuto un intervento dedicato a *L'eliminazione legale dei documenti: teoria e prassi*. Per inquadrare coerentemente il tema della selezione dei documenti destinati alla conservazione permanente, nodo cruciale di una corretta gestione documentale, il relatore ha proposto un'ampia panoramica sul concetto di archivio, soffermandosi sulle tre età dei documenti e, infine, sulle

funzioni strategiche del *metiere dell'archivista*.

È stato poi brillantemente affrontato il tema della selezione e degli strumenti di attuazione: massimari e prontuari di selezione. La completa contestualizzazione dell'argomento ha poi previsto riferimenti al quadro normativo, agli obblighi dell'ente, al ruolo e al supporto delle Soprintendenze archivistiche competenti per territorio, al completo iter del procedimento di scarto - dalla proposta alla effettiva distruzione del materiale -, ad alcune esemplificazioni proposte con l'ausilio del massimario di selezione dell'Archivio Generale di Ateneo dell'Università degli Studi di Padova.

Concetta Damiani
ANAI Nazionale

Pietro Di Benedetto ha affrontato il tema dei *procedimenti amministrativi della didattica e della ricerca*, sotto il profilo sia teorico e metodologico, che pratico.

Partendo da una puntuale disamina della recente normativa in materia di riforma della amministrazione pubblica, il relatore si è soffermato sull'analisi della reingegnerizzazione dei processi. Diversamente dal miglioramento incrementale, teso semplicemente ad accrescere l'efficienza dei processi esistenti, la reingegnerizzazione dei processi comporta una radicale modifica organizzativa e procedurale delle attività di una amministrazione pubblica. Il concetto di *business process reengineering* (BPR) risale agli inizi degli anni '90 ed è ricondotto a Michael Hammer, docente di informatica del MIT, secondo il quale reingegnerizzare non significa soltanto automatizzare, ma "dimenticare i processi obsoleti e ripartire da capo" con il supporto delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ogni

intervento di reingegnerizzazione deve prevedere le seguenti fasi: 1) identificazione delle attività/procedimenti; 2) mappatura del processo attuale; 3) analisi criticità/cause; 4) individuazione di ipotesi di soluzione; 5) implementazione delle soluzioni.

Il relatore ha poi illustrato alcuni esempi di applicazioni pratiche in ambito universitario della teoria del BPR, in particolare il progetto archivistico *Cartesio*, finalizzato alla razionalizzazione dei flussi documentali (per ogni procedimento mappato sono indicati i documenti che lo compongono, la normativa di riferimento, la UOR competente, la classificazione, i tempi di conservazione) e realizzato presso l'Università degli Studi de L'Aquila.

Tra i procedimenti amministrativi mappati nell'ambito di *Cartesio*, è stato proposto come caso di studio il procedimento "Affidamento di incarico di insegnamento". Si tratta di un procedimento alla cui reingegnerizzazione il relatore si è dedicato supportato da esperti informatici per la rea-

lizzazione di uno specifico motore di workflow.

Nell'impostazione tradizionale, il procedimento prevedeva la produzione di ben ventuno documenti ed il coinvolgimento di numerosi uffici, con conseguente incertezza dell'iter procedurale, allungamento dei tempi di conclusione e insoddisfazione dell'utenza.

Tenuto conto di tali aspetti critici e facendo leva sull'assenza di vincoli normativi, si è potuto procedere ad una reingegnerizzazione dell'intero processo, agendo anche a livello regolamentare. La soluzione adottata ha comportato la semplificazione e l'automazione del procedimento "Affidamento di incarico di insegnamento", oltre che la delocalizzazione presso le diverse facoltà della competenza del flusso procedimentale, mentre il ruolo di omogeneizzazione e di verifica della corretta interpretazione della normativa è stato lasciato alle strutture centrali.

Antonella Sannino
Univ. degli Studi di Salerno



Concetta Damiani

*Ecco
il resoconto
di due
partecipanti:
Concetta Damiani
(23 ottobre 2008)
e
Antonella Sannino
(24 ottobre 2008)*

Antonella Sannino





Consorzio
Interuniversitario
sulla Formazione

Via Verdi, 8
10124 - TORINO

tel.: 011 6702290
fax: 011 8140483
e-mail: coinfo@etabeta.it

I procedimenti amministrativi delle università italiane

Nell'Università dell'Aquila il **Progetto Cartesio** ha permesso di definire, dopo un intenso lavoro di raccordo tra gli uffici e di riflessione sulle proprie attività da parte di quest'ultimi, un quadro di tutti i procedimenti svolti a l l ' i n t e r n o dell'amministrazione centrale, evidenziandone gli snodi fondamentali, la documentazione prodotta da acquisire al fascicolo, e, per alcuni settori, di disegnarne uno schema di workflow.

Tale attività rappresenta un materiale di base per procedere, in un immediato futuro a plurime e diversificate attività, quali:

- la creazione di un vero archivio di deposito, procedendo allo scarico dai fascicoli di tutto il materiale cartaceo non essenziale; una volta

completato tale lavoro (peraltro molto oneroso in termini di tempo e risorse umane da dedicare) oltre ad avere la sicurezza di una corretta gestione dei fascicoli, si registrerà un notevole risparmio di risorse in termini di spazi da dedicare ad archivi;

- l'aggiornamento del regolamento interno sui procedimenti amministrativi, rivedendone elenco e tempi di esecuzione;
- la definizione di procedure operative standard

I due laboratori 2008: delibere e classificazione

UniDOC non significa soltanto teoria, ma anche **teoria applicata**.

Gli sforzi legati all'apprendimento sono sempre supportati, nell'ambito di questo progetto di formazione permanente e continua, anche dai risvolti operativi.

Gli obiettivi di UniDOC sono quindi riassumibili nel pentaslogan "**fare, sapere, saper fare, saper far fare e far sapere**".

Per queste ragioni, sono stati attivati due **Laboratori**. Si tratta di una o due giornate dedicate a tematiche emerse durante le due sessioni ordinarie annuali di UniDOC da trattare con **taglio pratico**.

Per il 2008 sono stati organizzati due Laboratori.

Il primo è incentrato sulla redazione di delibere e verbali, segue la lezione di Salerno del 23 ottobre 2008 che si è svolta a Bologna il 13 e 14 novembre 2008.

Il secondo riguarda l'applicazione del nuovo titolario per i documenti amministrativi delle università italiane, segue la lezione di Bologna dell'11 giugno 2008 e si svolgerà a Firenze il 2 dicembre 2008.

utili per la certificazione di qualità delle strutture amministrative;

L'aspetto forse di maggiore e più immediato interesse, è però il ripensamento di alcuni procedimenti amministrativi cercando di razionalizzarne e velocizzarne il percorso: in tal ottica, è stato già definito un progetto pilota relativamente al procedimento per l'affidamento di supplenze e contratti, per il quale è stata ridisegnata una ipotesi di svolgimento, con accentrimento delle funzioni in capo alle segreterie di presidenza e definizione di uno strumento di ausilio per la gestione sotto forma di un motore di workflow, attualmente in stato di avanzata realizzazione grazie alla generosa collaborazione del ricercatore ing. Pierpaolo Vittorini. Sono attualmente allo studio ulteriori interventi per la realizzazione di motori di workflow per procedimenti che presentano i necessari requisiti.

Quanto realizzato finora e gli

sviluppi in corso sono stati presentati nel corso delle giornate di UniDOC previste a Salerno nell'ottobre prossimo.

In considerazione della sempre crescente importanza dell'attività delle segreterie di presidenza di Facoltà in relazione alla nuova e sempre mutevole strutturazione dell'offerta didattica ed ai nuovi compiti che tendono a concentrarsi sulle presidenze per effetto del decentramento di funzioni, è stata avviata a L'Aquila una applicazione sperimentale del Progetto Cartesio anche alle strutture amministrative delle Facoltà. Analoghe considerazioni sul decentramento hanno indotto ad avviare una analisi parallela anche sulle attività delle Segreterie di Dipartimento.

Le prime risultanze di tali analisi sono state illustrate nel corso delle giornate di UniDOC realizzate a Salerno nell'ottobre scorso.

Pietro Di Benedetto
univ. de L'Aquila



Pietro Di Benedetto