

I procedimenti amministrativi delle università italiane



In redazione

Maria Pia Bumbaca, Giorgia Canella, Gennaro Capasso, Roberto Gaetano Donato,
Laura Flora, Stefania Isella, Daniela Maffioli, Donatella Mazzetto, Giulia Michetti,
Elena Mombelli, Silvana Moresco e Massimo Tartamella.

© Procedamus – dicembre 2017

Tutti i diritti riservati

<http://www.procedamus.it>

La versione elettronica ad accesso aperto di questo volume è disponibile al link:

<https://www.openstarts.units.it/handle/10077/16067>



EUT EDIZIONI UNIVERSITÀ DI TRIESTE

ISBN 978-88-8303-899-0 (print)

ISBN 978-88-8303-900-3 (online)

Proprietà letteraria riservata

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie o altro), sono riservati per tutti i Paesi

Sommario

<i>Sommario</i>	V
<i>Prefazione</i>	IX
<i>Ringraziamenti</i>	XI
GAETANO TELESIO	
<i>Il procedimento amministrativo: profili generali</i>	
1. Funzione e nozione di procedimento amministrativo	1
2. I tempi di conclusione del procedimento amministrativo	3
3. la partecipazione procedimentale	6
3a. La “comunicazione di avvio del procedimento”	7
3b. Il “preavviso di rigetto”	27
3c. Il diritto di intervento nel procedimento	37
3d. Il diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti	40
3e. Gli “accordi” tra la pubblica amministrazione e il privato	41
4. Le fasi del procedimento	44
4a. La fase della iniziativa	44
4b. La fase istruttoria	45
4c. La fase decisoria	49
4d. La fase integrativa della efficacia	56
5. Sub-procedimenti e procedimenti collegati	59
6. Incidenza dello “jus superveniens” nel procedimento amministrativo	62
7. Il Responsabile del procedimento	65

BARBARA MONTINI

Il procedimento amministrativo e l'evoluzione del principio di trasparenza tra accessibilità totale e tutela della riservatezza

1. Premessa 81
2. L'evoluzione del principio di trasparenza 83
3. La trasparenza come strumento di prevenzione della corruzione: le novità introdotte dalla legge 190/2012 alla legge 241/1990 86
4. Dalla trasparenza all'accessibilità totale: il D.Lgs. 33/2013 e la delega contenuta nella c.d. legge Madia per l'adozione del *Freedom of Information Act* italiano 88
5. Accessibilità totale e tutela della riservatezza: le coordinate per il bilanciamento nel parere del Garante (provv. 3 marzo 2016, n. 92) e nel nuovo Regolamento europeo generale sulla protezione dei dati in applicazione dal 25 maggio 2018 90

VINCENZO TEDESCO

Performance, valutazione e procedimenti amministrativi nelle Università

1. La valutazione e il sistema della *performance* nel settore pubblico. Inquadramento generale 93
2. *Performance* e processi 98
3. La valutazione nelle università. Processi e ambiti di azione 105
4. Processi, valutazione e indicatori 113
5. Conclusioni. Uno sguardo al processo 118

ALBERTO DOMENICALI

Anticorruzione e procedimenti amministrativi

1. Premessa 121
2. Cenni alla misurazione della *performance* nelle organizzazioni complesse 123
3. La traduzione della misurazione in valutazione 126
4. Adempimenti delle pubbliche amministrazioni in tema di misurazione delle *performance*, trasparenza e anticorruzione 128
5. I procedimenti amministrativi 131

FILIPPO DEL VECCHIO

Procedimenti amministrativi e controllo di gestione 133

GIANNI PENZO DORIA

Affari, attività e procedimenti amministrativi delle università italiane

1. Premessa	137
2. Per un vocabolario di base	138
2.1 Azione amministrativa e documentazione amministrativa: il principio di documentalità	139
2.2 Procedura	141
2.3 Processo	143
2.4 Procedimento amministrativo	144
2.5 Affare	145
2.6 Attività	146
2.7 Una visione integrata e non formale verso il risultato	147
3. Le due tipologie di procedimento nell'ordinamento italiano	148
4. Due tipologie di procedimento oppure un <i>genus</i> e una <i>species</i> ?	151
4.1 Che senso ha distinguere il procedimento in due tipologie?	154
5. L'università non è una PA: le funzioni primarie non sono procedimentalizzate	156
6. La Tabella e il grado di analisi: «Conoscere per deliberare»	156
7. Solo procedimenti amministrativi?	157
8. L'ordine di esposizione per funzioni omogenee	158
9. La Tabella dei procedimenti amministrativi	159

Prefazione

Ha senso un libro sui procedimenti amministrativi di un'amministrazione pubblica le cui funzioni primarie non risultano proceduralizzate?

Se lo ha, è altamente probabile che ciò accada proprio per mettere in risalto la distinzione profonda tra il mondo universitario e quello delle altre amministrazioni pubbliche. E, ovviamente, analoga considerazione risulta simmetrica per gli enti di ricerca.

Infatti, la ricerca, la didattica e la terza missione non possono essere compartimentate nella gabbia amministrativa dei procedimenti. I vincoli procedurali, in realtà, ben si attagliano a enti pubblici aventi poco a che spartire con il fluire armonioso, quale indispensabile requisito di efficacia della didattica e della ricerca.

Non a caso è estremamente difficile far comprendere le ragioni della scienza in un ambito tuttora più legato alla forma che al risultato. Lavorare come personale tecnico amministrativo negli Atenei italiani significa essere ogni giorno a contatto con scienziati lontani anni luce dalla *forma mentis* del boiardo distratto, che pone il resto del mondo in un unico cono visivo rivolto al proprio ombelico.

Per queste ragioni, la mappatura dei procedimenti amministrativi risulta una straordinaria occasione di conoscenza della tecnostuttura, anche intesa come insieme di regole e di vincoli, al cui centro devono sempre innestarsi lo studente e la ricerca scientifica, nella logica del personale tecnico amministrativo come facilitatore e semplificatore di *itinera* procedurali.

Ma c'è di più. In base al principio di tipicità dell'azione amministrativa, la mappatura delle fasi in cui si articolano i procedimenti risulta un volano per garantire il confronto tra le realtà universitarie, in una misurazione a regole condivise e in una verifica costruttiva e sinergica della *performance* e della *compliance*.

L'autonomia universitaria, infatti, riguarda la ricerca e la didattica, non l'azione amministrativa. Proprio la percezione anarchica dell'autonomia si scontra in maniera limpida con queste tematiche, nel momento stesso in cui esse risultano normalizzabili a livello nazionale. Ciò avviene anche in un'eterogeneità di aspetti peculiari, legati alla dimensione statutaria, organizzativa e socio-economica.

Questa è, assieme alla crescita culturale e professionale del personale tecnico amministrativo partecipante, la *mission* di *Procedamus*, (l'acronimo sta per PROCED.imenti AMministrativi delle U.niversità degli s.tudi). Si tratta di una famiglia professionale molto affiatata, che nel 2017 annovera personale tecnico amministrativo e personale di ricerca e tecnologo provenienti da oltre 40 amministrazioni tra università, enti di ricerca, enti pubblici e imprese private.

Inoltre, non di solo procedimenti vive l'azione amministrativa universitaria. Grazie al lavoro svolto dal 2002 al 2017 con i progetti *Titulus*, *Cartesio*, *UniDOC* e, appunto, *Procedamus*, si è riflettuto a lungo sulle tematiche della gestione documentale e procedimentale. Oggi siamo pienamente consapevoli del fatto che l'azione amministrativa si dipana in tre direzioni integrate, ma enucleabili: affari, attività e procedimenti amministrativi.

Questo libro si occupa degli ultimi. Tuttavia, è già prevista un'ulteriore monografia su affari, attività e procedimenti, mappati insieme a tutti i set di metadati previsti dalla normativa vigente, in un combinato disposto inerente all'azione amministrativa, alla documentazione amministrativa, al management, all'informatica giuridica, alla protezione dei dati personali, alla trasparenza, all'anticorruzione, alla semplificazione e all'amministrazione digitale.

Ciò significa mirare all'eccellenza anche nell'azione amministrativa, dimostrando una visione allargata e consapevole del digitale nativo. In questo modo avremo chiuso il cerchio sulla conoscenza della parte giuridico-amministrativa universitaria, a valle di un percorso di informazione, formazione e azione (*in-form-azione*), che si estrinseca nel piano annuale dei progetti finora richiamati.

Sistiana, dicembre 2017

gpd

Ringraziamenti

Questo lavoro è il frutto di anni di lavoro che dura tuttora.

L'origine risale a quindici anni fa, quando fu pubblicamente lanciato il progetto *Cartesio*, sulla mappatura di affari, attività e procedimenti amministrativi integrati nel massimario di selezione (conservazione e scarto) dei documenti universitari. Fu sviluppato dall'Università degli Studi di Padova nel 2002 e poi esteso all'Università degli Studi dell'Aquila nel 2005.

Successivamente, ancora l'Università degli Studi di Padova con Decreto del Direttore Amministrativo 3 maggio 2005, n. 1044 (prot. n. 23873) costituì un Gruppo di lavoro incaricato della semplificazione dei procedimenti amministrativi e della redazione di un testo unico in materia di documentazione amministrativa dell'Ateneo, il progetto *TUDA-Unipd*.

Di questo gruppo, pioniere per gli aspetti oggi legati alla trasparenza e integrato qualche mese più tardi, facevano parte Stefano Affolati, Micol Altinier, Stefania Arcaro, Bruno Bandoli, Lucia Bettin, Annamaria Cremonese, Raffaele Dei Campielisi, Giuseppe Di Carlo, Gianfranco Di Santo, Arianna Donola, Rosaria Falconetti, Stefania Ferro, Monica Gambaro, Daniela Gusella, Laura Iannelli, Sara Lucchi, Luisa Marcolin, Manuela Marini, Donatella Mazzetto, Edilia Meneghini, Rosa Nardelli, Alberta Panti, Marisa Pengo, Gianni Penzo Doria (Coordinatore), Remigio Pegoraro, Emanuela Piovan, Gilda Rota, Michele Toniato, Erika Tresoldi,

Lisa Varotto, supportato da Paolo Vidaich per l'implementazione del rispettivo *database*.

Il risultato fu la prima mappatura completa degli affari, delle attività e dei procedimenti amministrativi aggiornati al 2006, assieme a tutti i documenti prodotti (arrivo, partenza e interni) nel corso dell'attività pratica: il tutto descritto in 1.298 pagine di analisi.

Nel 2008 fu avviato UniDOC, il progetto di formazione continua del Coinfo in materia di documentazione amministrativa, che ha proseguito il lavoro di *Cartesio*. Parallelamente iniziò la prima fase del progetto *Procedamus*. Avviato nel novembre 2010 e conclusosi nel marzo 2012, il progetto – com'è facilmente intuibile – era finalizzato alla mappatura e alla reingegnerizzazione di alcuni procedimenti amministrativi delle università italiane, mappati con *Cartesio*, con lo scopo di fornire ai partecipanti metodi e strumenti per la semplificazione, soprattutto nella prospettiva di una dematerializzazione.

Procedamus si è caratterizzato anche per la sua formula innovativa, volta a coniugare una formazione e una sensibilizzazione del personale sulle tematiche del documento meno tradizionalmente studiate dai dipendenti pubblici, come la diplomatica universitaria, fino ai percorsi più usuali del procedimento amministrativo, della semplificazione e della reingegnerizzazione, nonché – fattore di tutto rilievo – della loro dematerializzazione, con un intervento di concreta mappatura, riprogettazione e normalizzazione.

In altri termini, le università partecipanti non si sono limitate a realizzare laboratori formativi per il proprio personale, ma hanno contribuito a realizzare una mappatura dei principali procedimenti amministrativi, riscrivendo i rispettivi diagrammi di flusso in vista di una possibile loro successiva reingegnerizzazione e digitalizzazione. L'*output* finale del progetto, oltre alle auspicate ricadute sull'attività lavorativa del personale interessato, è stato infatti quello dell'implementazione di una serie di proposte di procedimenti standard riprogettati con tecniche di *business process reengineering* - BPR nell'ottica della semplificazione documentale adeguata alle nuove tecnologie dell'amministrazione digitale sulla produzione (firme elettroniche), sulla spedizione (posta elettronica certificata - PEC) e sulla pubblicazione digitale (albo on-line) dei documenti amministrativi.

Il progetto, promosso dal Coinfo, è stato coordinato da Pietro Di Benedetto e da Gianni Penzo Doria, coadiuvati da due consulenti specialisti, Elisabetta Pace e Massimo Parisse, con la partecipazione di Angela Maria Andriani (Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"), Manuela Bruni (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"), Elisabetta Caricato (Università degli Studi di Lecce), Alessandra

Carità (Università degli Studi di Lecce), Francesca Cosi (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”), Ettore Delmonte (Università degli Studi di Genova), Claudia De Nadai (Università degli Studi di Genova), Giuseppa Locci (Università degli Studi di Cagliari), Vincenza Lombardo (Università degli Studi di Firenze), Gerardina Maglione (Università degli Studi di Genova), Filomena My (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”), Daniela Orati (Università degli Studi di Firenze), Silvana Paggiotti (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”), Sabrina Pazzagli (Università degli Studi di Firenze), Monica Piccini (Università degli Studi di Firenze), Daniela Prestipino (Università degli Studi di Messina) e Loredana Tiano (Università degli Studi di Messina).

Nell’ambito di UniDOC, inoltre, venne istituito un gruppo di lavoro sulla Tabella dei procedimenti amministrativi coordinato da Teresa Lucia Colombo (Università degli Studi di Pavia) e da Monica Martignon (Università Iuav Venezia), con la partecipazione di Rosario Altieri (Università degli Studi del Sannio), Cristina Andreotti (Università degli Studi di Firenze), Michele Balice (Politecnico di Bari), Nicola Bassi (Politecnico di Bari), Luca Brancato (Università degli Studi del Piemonte Orientale), Flavio Brucato (Università degli Studi di Palermo), Gennaro Capasso (Università Cà Foscari Venezia), Sergio Casella (Università degli Studi di Palermo), Francesca Chiusi (Università degli Studi dell’Aquila), Linda Ciacchini (Università degli Studi di Pisa), Ilaria Cristallini (Alma Mater Studiorum – Università di Bologna), Alessandra De Nunzio (Università degli Studi di Perugia), Elena Denti (Università degli Studi di Sassari), Roberto Gaetano Donato (Università degli Studi di Firenze), Vittorio Esposito-Vingiantto (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”), Rachele Falchi (Università degli Studi di Sassari), Roberta Filidei (Università degli Studi di Pisa), Laura Flora (Istituto nazionale di astrofisica – Osservatorio astronomico di Trieste), Augusta Franco (Università degli Studi della Basilicata), Elena Galbiati (Università degli Studi del Piemonte Orientale), Maria Labruna (Università degli Studi del Sannio), Vincenza Lombardo (Università degli Studi di Firenze), Marina Marino (Università degli Studi D’Annunzio Chieti Pescara), Donatella Mazzetto (Università degli Studi di Padova), Claudia Medaglia (Università degli Studi di Pisa), Claudio Melis (Università degli Studi di Firenze), Marina Merlo (Università degli Studi del Piemonte Orientale), Maria Mercurillo (Università degli Studi di Firenze), Katia Milanese (Università degli Studi del Piemonte Orientale), Rossana Nardella (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”), Graziella Orlando (Università degli Studi di Mediterranea di Reggio Calabria), Maria Teresa Pirroddu (Università degli Studi di Sassari), Laura Pittalis (Università degli Studi di Sassari), Sara Pizzi (Università degli Studi di Pavia), Vito

Quintaliani (Università degli Studi di Perugia), Fabio Romanelli (Università degli Studi di Udine), Enza Romano (Politecnico di Bari), Caterina Ruscigno (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”), Stefania Sassu (Università degli Studi di Sassari), Pier Luigi Sechi (Università degli Studi di Sassari), Rita Solari (Università degli Studi di Milano Bicocca), Michele Toschi (Alma Mater Studiorum – Università di Bologna), Carmine Turturiello (Università degli Studi di Trieste), Adria Zambelli (Università degli Studi di Roma Foro Italico), Anna Zonno (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”) e Nerella Zorzetto (Università Iuav di Venezia). Il gruppo di lavoro ha prodotto la prima bozza di Tabella dei procedimenti amministrativi delle università italiane, approvata a Benevento (25 settembre 2013) e trasmessa al CoDAU per la successiva validazione avvenuta a fine 2013.

Nel 2015 ha preso avvio la fase attuale di *Procedamus*, completamente ridefinita in un progetto di formazione-intervento promosso da LineATENEI, il settore di Linea PA che si occupa della formazione professionale del personale tecnico amministrativo delle università e degli enti di ricerca. In questa nuova filosofia di progetto trasversale, i procedimenti amministrativi si sono coniugati con la formazione sui temi inerenti alle discipline giuridiche, informatiche, archivistiche, di informatica giuridica, di semplificazione, di trasparenza, di controllo di gestione, di *performance* e di anticorruzione.

Nel 2016-2017, sempre legato alla *Tabella di Procedamus*, è stato avviato il progetto pluriennale per la redazione di un Piano per la fascicolatura, composto da Angeli Angela (Università degli Studi di Urbino), Antonella Casula (Comune di Oristano), Nicola Bassi (Politecnico di Bari), Carmelo Belfiore (Università degli Studi di Palermo), Biancamaria Camizzi (Università degli Studi di Parma), Anna Maria Capuano (Università degli Studi di Pavia), Casella Eligia (Università degli Studi di Salerno), Ilaria Cristallini (Alma Mater Studiorum – Università di Bologna), Tiziana Dassi (Università commerciale “L. Bocconi” Milano), Gilberto De Simone (Università degli Studi di Milano Bicocca), Carlo Di Gregorio (Università degli Studi di Milano), Roberto Gaetano Donato (Università degli Studi di Firenze), Antonella Esposito (Università degli Studi di Milano), Farina Walter (Università degli Studi di Sassari), Fabio Fierro (Università degli Studi di Milano Bicocca), Laura Flora (Istituto nazionale di astrofisica – Osservatorio astronomico di Trieste), Rosa Maiello (Università degli Studi di Napoli “Parthenope” – Coordinatrice), Annalisa Manganelli (Università degli Studi di Siena), Monica Martignon (Università Iuav di Venezia), Donatella Mazzetto (Università degli Studi di Padova), Roberta Mazzoleni (Università degli Studi di Bergamo), Salvatore Nania (Università degli Studi di Messina), Roberto Napoli (Università degli Studi di Salerno),

Alberto Paternò (Università degli Studi di Palermo) Patrizia Murru (Comune di Aidomaggiore), Maria Grazia Perazzo (Università degli Studi di Parma), Sara Pizzi (Università degli Studi di Pavia), Micaela Procaccia (Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – Direzione Generale Archivi), Petra Querella (Alma Mater Studiorum – Università di Bologna), Elisabetta Reale (Ministero dei beni e delle attività culturali – Direzione Generale Archivi), Paola Rizzolo (Università degli Studi di Torino), Roberta Fais (Comune di Zeddiani), Samantha Romano (Alma Mater Studiorum – Università di Bologna), Caterina Ruscigno (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”), Francesco Scolastra (Università per stranieri di Perugia), Sebastiano Meli (Comune di Bauladu), Annalisa Sodano (Università degli Studi di Salerno), Alice Tagliapietra (Libera Università di Lingue e Comunicazione – IULM), Leonida Tortora (Università degli Studi di Salerno) e Anita Viola (Università degli Studi di Milano Bicocca).

Grazie!