
aracne

Il volume è aggiornato alla legge n. 108 del 29 luglio 2021 (legge di conversione del d.l. 77/2021 detto anche "Decreto Semplificazioni Bis") e alla legge n. 120 del 11 settembre 2020 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76), recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali"; entrambe le leggi aggiornano il CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale – d.lgs. 82/2005) e il Codice degli Appalti (d.lgs. 50/2016). Inoltre il testo è allineato alle indicazioni di legge del d.lgs. 108/2018, che recepisce il Regolamento UE 2016/679 (denominato GDPR – General Data Protection Regulation) e aggiorna il Decreto Privacy (d.lgs. 196/2003) e, infine, con le regolazioni e le regolamentazioni dell'AgID (Agenzia per l'Italia Digitale).
Questo libro è rivolto a tutti gli operatori della Pubblica Amministrazione, a chi intende affrontare concorsi pubblici e agli studenti di corsi di formazione che trattano il diritto dell'informatica, l'informatica medica, la privacy, la trasparenza amministrativa, gli appalti e il project management.

MASSIMO GIUSEPPE TARTAMELLA

MANAGERIALITÀ E DIGITALIZZAZIONE NEGLI ENTI PUBBLICI DI RICERCA (EPR)

FOCUS SU UNIVERSITÀ E AZIENDE OSPEDALIERE UNIVERSITARIE

aracne

ISBN
979-12-5994-579-2

PRIMA EDIZIONE
ROMA DICEMBRE 2021

Ai miei figli, Giulia e Valerio,
perché sappiano tenere sempre la schiena dritta.

INDICE

CAPITOLO 1
LE RESPONSABILITÀ DA INDIVIDUARE IN UN EPR

1.1. Introduzione

L'obiettivo del presente lavoro è quello di offrire al lettore un panorama di ciò che è necessario conoscere per affrontare il ruolo di dirigente in un Ente Pubblico di Ricerca (di seguito EPR), ovvero Pubbliche Amministrazioni (in seguito P.A.) ricche di molteplici sfaccettature che ne aumentano la complessità gestionale.

In questa complessità si innesta il combinato disposto del CAD[1] (Codice dell'Amministrazione Digitale) attraverso il ruolo del Responsabile per la Transizione Digitale (RTD), insieme alle circolari AgID[2] (Agenzia per l'Italia Digitale), il ruolo del Responsabile del Sistema di Gestione Documentale (Protocollo), dei Responsabili della Conservazione (interno ed esterno alla P.A.) del Codice Privacy aggiornato con il Regolamento UE 2016/679 denominato GDPR (General Data Privacy Regulation) e il ruolo del DPO (Data Protection Officer).

---

(1) Il CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale) è stato emanato con d.lgs. 82/2005 e, nel corso degli anni a seguire, è stato modificato e integrato con i seguenti: d.lgs. 235/2010, d.lgs. 179/2016 e d.lgs. 217/2017 e, in ultimo, dalla legge 120/2020.

(2) L'AgID (Agenzia per l'Italia Digitale) viene istituita con la legge 98/2013 ed è l'organismo che è andato a sostituire DigitPA (2009-2012), ovvero CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2003-2009), ovvero AIPA (Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 1993-2003).

Tutto ciò in un contesto legato alla trasparenza dell'azione amministrativa, nel rispetto della privacy, coerentemente al codice degli appalti, alle circolari ANAC (Agenzia Nazionale AntiCorruzione), alla performance organizzativa e individuale, ai procedimenti amministrativi digitali con la relativa gestione e conservazione a norma di legge, la necessaria revisione dei processi in chiave digitale, il project management, il controllo di gestione, la contabilità economico-patrimoniale e le fattispecie negoziali più diffuse e comunemente ricondotte alla categoria dei "contratti informatici".

Quello che è stato sopra riassunto in poche righe affronta un universo di dati, informazioni e correlazioni che un dirigente deve essere in grado di assorbire, collegare e affiancare alle capacità di leadership, coaching, management e gestione del personale.

Nei prossimi paragrafi e capitoli si offrirà al lettore un'analisi di quanto in argomento in contesti complessi di pubblica amministrazione che oggi devono avere un denominatore comune costituito da figure istituzionali e documenti informatici, da pubblicare sul portale istituzionale e da conservare, eventualmente, a norma, riferimenti necessari per svolgere un'azione amministrativa coerente con le indicazioni della Costituzione e della legge.

Il presente lavoro non ha però la pretesa di coprire tutte le aree di competenza tipiche di un Dirigente E.P.R. o di una qualsivoglia P.A. ma può essere una guida operativa per quanti intendono affrontare questo percorso di conoscenza da applicare in ambito professionale.

Nel prosieguo si farà riferimento, in qualche caso, all'esperienza, svolta e in fieri, dall'autore presso l'Università degli studi di Palermo e presso l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "Paolo Giaccone".

1.2. Linee guida AgID emanate il 10 settembre 2020

Il 10 settembre 2020 sono state pubblicate in Gazzetta Ufficiale le "Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei docu-

menti informatici", a cura dell'AgID, attraverso le quali, a partire dall'1.1.2022, saranno abrogati:

- il d.p.c.m. 3.12.2013, contenente "Regole tecniche in materia di sistema di conservazione";
- il d.p.c.m. 13.11.2014, contenente "Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici".

Relativamente al d.p.c.m. 3.12.2013, contenente "Regole tecniche per il protocollo informatico", a partire dalla data di applicazione delle Linee Guida, sono abrogate tutte le disposizioni fatte salve le seguenti:

- art. 2 comma 1, Oggetto e ambito di applicazione;
- art. 6, Funzionalità;
- art. 9, Formato della segnatura di protocollo;
- art. 18 commi 1 e 5, Modalità di registrazione dei documenti informatici;
- art. 20, Segnatura di protocollo dei documenti trasmessi;
- art. 21, Informazioni da includere nella segnatura.

Sempre dall'1.1.2022, sarà abrogata la circolare n. 60 del 23.1.2013 dell'AgID in materia di "Formato e definizione dei tipi di informazioni minime ed accessorie associate ai messaggi scambiati tra le Pubbliche Amministrazioni" e verrà sostituita dall'allegato 6 "Comunicazione tra Aree Organizzative Omogenee (AOO) di documenti amministrativi protocollati" delle Linee Guida AgID. Nella seguente figura vengono messe in evidenza le funzioni necessarie per gli adempimenti di legge e per il buon funzionamento di una pubblica amministrazione in linea con il cambiamento.

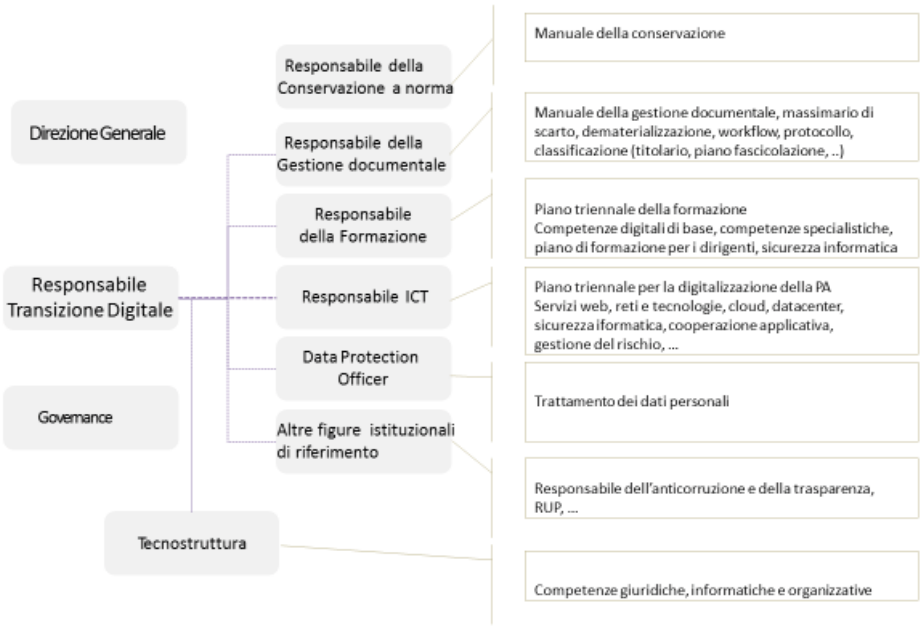

Figura 1.2. Figure istituzionali di riferimento in una P.A. e loro responsabilità

1.3. Legge n. 120 dell'11.9.2020

La legge 120/2020 riguarda la conversione, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» meglio conosciuto come "Decreto Semplificazioni".

La legge, tra l'altro, ha previsto una serie di modifiche al CAD volte a garantire nelle P.A., e quindi negli E.P.R., la disponibilità di servizi on line, la diffusione del domicilio digitale, l'adozione del modello cloud e la messa in sicurezza della infrastruttura informatica. Entro il 28 febbraio 2021 gli E.P.R. devono:

- garantire l'accesso ai propri servizi on line mediante SPID[3], CIE[4] o CNS (Carta Nazionale dei Servizi);
- garantire i pagamenti mediante sistema pagoPA[5];
- avviare l'integrazione con l'App IO;
- avviare i progetti di trasformazione digitale mediante l'approvazione di un piano dettagliato con azioni e scadenze definite.

Inoltre, nei seguenti articoli:

- 15: si stabiliscono misure per la semplificazione dei procedimenti tra cui l'individuazione della modulistica elettronica standardizzata;
- 24: viene istituito l'INAD (Indice NAzionale Domicili) per i soggetti non obbligati ad avere un domicilio digitale (cittadini, liberi professionisti non iscritti in albi e associazioni culturali); mediante l'App IO potranno essere presentate istanze e inviate comunicazioni da parte dell'E.P.R. (P.A.);
- 26: viene istituita la piattaforma delle notifiche;
- 30: l'ANPR attribuisce a ciascun cittadino un codice identificativo univoco utile a garantire l'interoperabilità con le altre banche dati della P.A. e garantire l'accesso riservato a dati e fascicoli personali;
- 34: viene trattata la condivisione dei dati con la PDND (Piattaforma Digitale Nazionale Dati) – come prima applicazione vi confluiranno quelli del sistema ISEE, l'ANPR (Anagrafe Na-

(3) SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) è il sistema di riconoscimento con credenziali di accesso verso i sistemi delle Pubbliche Amministrazioni come da art. 5 del CAD.

(4) CIE (Carta d'Identità Elettronica), è una carta di identità erogata dal Ministero dell'Interno attraverso i Comuni, è simile ad una carta di credito ed è dotata di tecnologia NFC (Near Field Communication) con all'interno un certificato digitale per l'autenticazione conforme, nella versione 3.0, allo schema di identificazione europeo ai sensi del regolamento UE 910/2014 eIDAS (electronic IDentification Authentication Signature).

(5) PagoPA (Pago Pubblica Amministrazione) è il sistema di Pagamento informatizzato verso le Pubbliche Amministrazioni come da art. 5 del CAD.

zionale Popolazione Residente) e le banche dati dell'Agenzia delle Entrate;
- 35: vengono definiti gli accordi quadro per la condivisione dati fra enti;
- 37: vengono individuate procedure per garantire attivo il domicilio digitale ai soggetti presenti in INI-PEC (sanzioni da 200 a 2.000 euro per le imprese e cassetto digitale su impresa.italia.it dell'imprenditore inadempiente – per i professionisti è previsto la sospensione dall'albo).

La legge 120/2020 prevede la riduzione del 30% della retribuzione del risultato al dirigente e alla struttura competente in 4 casi:

- mancato adeguamento a SPID e CIE dei sistemi di identificazione, mancato avvio dei progetti di migrazione al digitale utili a rendere disponibili on line tutti i servizi anche mediante App-IO (art. 24);
- mancata messa a disposizione dei dati mediante PDND (al momento manca il decreto attuativo);
- Mancato rispetto del termine imposto dal Ministro dell'innovazione all'ente che non garantisce gli accordi quadro necessari alla condivisione dei dati con altre P.A.;
- Mancato rispetto del Codice di condotta tecnologica (in capo al Dipartimento dell'Innovazione Tecnologica – art. 32).

1.4. Legge n. 108 del 29.7.2021

La legge 108/2021 riguarda la conversione, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» meglio conosciuto come "Decreto Semplificazioni 2021".

Le norme della trasformazione digitale della pubblica amministrazione cambiano ancora con l'obiettivo di completare i processi avviati da anni e di semplificare l'attuazione del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza).

In merito al Piano anzidetto, l'art. 53 riguarda la «Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di e-procurement e acquisto di beni e servizi informatici».

L'art. 42 riguarda invece l'«implementazione della piattaforma nazionale per l'emissione e la validazione delle certificazioni verdi COVID-19», certificazioni dette anche green pass.

Un aspetto molto importante trattato dalla legge in argomento riguarda la previsione di sanzioni espresse per le P.A. (art. 41 – Violazioni degli obblighi di transizione digitale) che non si adeguano a quanto previsto dalle norme quindi una leva molto importante per i vertici amministrativi al fine di dare la giusta priorità ai progetti di innovazione.

Inoltre, per effetto del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 "Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening" e delle linee guida per la verifica dei green pass in ambito pubblico dal 15.10.2021 (rientro al lavoro in presenza per tutti i dipendenti della P.A.) al 31.12.2021, le P.A. si sono organizzate:

- in autonomia nella modalità dei controlli purché effettuati nel rispetto della privacy, con accertamenti giornalieri o a campione (in misura non inferiore al 20% del personale presente in servizio e con un criterio di rotazione) con la possibilità di richiedere il green pass con un anticipo fino a 48 ore (per le attività che richiedono pianificazione e programmazione di turni solo per le esigenze organizzative);
- con la verifica del green pass attraverso strumenti automatiz-

zati e, in caso di malfunzionamento degli stessi, con l'utilizzo dell'App "verificaC19";
- impedendo l'accesso al luogo di lavoro del lavoratore senza green pass e, in questo caso, considerandolo assente ingiustificato a cui non è corrisposta alcuna retribuzione e ogni altro emolumento.

Il Consiglio dei Ministri del 24 novembre ha dato il via libera al decreto-legge che rafforza le misure antiCovid e, a decorrere dal 15.12.2021, ha deciso l'obbligo vaccinale alle seguenti categorie:

- personale amministrativo della sanità;
- docenti e personale amministrativo della scuola;
- militari;
- forze di polizia (compresa la polizia penitenziaria) e personale del soccorso pubblico.

1.5. La governance delle università statali

La mission universitaria è la formazione, la ricerca e il trasferimento tecnologico (brevetti, ricaduta sulle aziende…). La tipica governance universitaria, aggiornata dalla legge 240/2010 (c.d. legge Gelmini), si articola nel seguente modo:

Tabella 1.1. Principali funzioni università statali[6]

Organo	Funzioni	Novità
Rettore	Principale organo decisionale. Legale rappresentante. Responsabile per l'orientamento politico e strategico. Compiti operativi e manageriali	Termine del mandato pari ad anni 6. Mandato non rinnovabile. Ruolo principale nella governance istituzionale
Senato Accademico	Responsabile per la didattica, la ricerca e i servizi agli studenti.	Tetto dimensionale in proporzione alla dimensione dell'ateneo fino a un massimo di 35 componenti. Può sfiduciare il Rettore con una mozione.
Consiglio di Amministrazione	Principale organo decisionale: assume le decisioni strategiche e risponde per la sostenibilità finanziaria	Tetto dimensionale pari a 11 componenti con requisito di professionalità per i membri per i quali sono richieste competenze manageriali. Presenza di un numero minimo di componenti esterni al corpo docente.
Direttore Generale	Gestione e organizzazione dei servizi; gestione e organizzazione del personale non accademico.	Compiti amministrativi e di gestione. Responsabilità sul personale non accademico.
Nucleo di Valutazione	Valutazione della didattica. Valutazione della ricerca. Valutazione del personale. Ponte tra valutazione interna e valutazione esterna. Assume il ruolo di OIV (Organismo Indipendente di Valutazione)	Requisito di professionalità dei membri. Maggioranza di membri esterni.
Consiglio dei revisori	Responsabile per la regolarità contabile e finanziaria dell'azione amministrativa	
Dipartimenti	Responsabili per le funzioni di didattica e ricerca; sono i "centri di produzione" dell'"azienda università"	Funzioni di didattica e ricerca unificate. Requisito dimensionale: numero minimo di docenti

(6) Donina, D. e Meoli, M. – tratto da "Il futuro dell'università italiana dopo la riforma – a cura di Stefano Paleari – G. Giappichelli Editore Torino.

1.6. La governance delle aziende ospedaliere universitarie

Le Aziende ospedaliere universitarie (di seguito A.O.U.) sono tra le più complesse organizzazioni del settore pubblico perché perseguono una triplice missione legata alla formazione, alla ricerca e all'assistenza.

Quindi, da un lato, le A.O.U. devono garantire un'elevata qualità di cure ai pazienti e, dall'altro devono, promuovere la ricerca clinica formando i medici del sistema sanitario nazionale.

A questa complessità si aggiunge quindi la scelta strategica di mettere insieme, in un'unica organizzazione, l'attività assistenziale, tipica delle Aziende ospedaliere, la ricerca e la formazione, da sempre appannaggio delle Università. Pertanto, questo modello non deve essere visto come una mera collaborazione fra due Enti distinti, ma è volto, piuttosto, alla creazione di un organismo autonomo legato a logiche di efficacia ed efficienza tipiche di un sistema ospedaliero.

Questa triplice missione è svolta dai quadri, Direttore Generale (o Commissario Straordinario), Direttore Amministrativo e Direttore Sanitario in stretta sinergia con i docenti che afferiscono ai dipartimenti universitari della Scuola (ex Facoltà) di Medicina e con il personale, in parte anche universitario, medico, tecnico, amministrativo.

Nella tabella 1.2. vengono indicati gli Organi delle A.O.U e le relative funzioni.

Fondamentali per il disegno del modello di governo di ogni singola A.O.U. sono i contenuti specifici del Protocollo di intesa, che è un atto convenzionale di diritto amministrativo e di ambito territoriale stipulato tra Regione e Università, e dell'Atto aziendale che è un atto di diritto privato con il quale l'Azienda disciplina la sua organizzazione e i processi interni di funzionamento.