

PROGETTO PRELIMINARE PER LA REALIZZAZIONE DELLA BANCA DATI LEX-UNIPD¹

1. MOTIVAZIONI E VALORI DEL PROGETTO LEX-UNIPD	3
1.1. Comunicazione istituzionale e obblighi di trasparenza	3
1.2. L'amministrazione come "azienda" di know how: un approccio manageriale al diritto	4
1.3. Innovazione e formazione sul lavoro.....	5
2. OBIETTIVI	6
3. CONTESTO E ANALISI SWOT.....	6
3.1. Criticità (Weaknesses).....	6
3.1.1. Assenza di un ufficio legislativo e delle relative competenze	6
3.1.2. Assenza di una banca dati completa e aggiornata della normativa di Ateneo	7
3.1.3. Assenza di un presidio informatico adeguato alle esigenze dei processi di normazione	7
3.2. Vincoli e minacce (Threats).....	7
3.2.1. Stress normativo e panico gestionale	8
3.2.2. Carenza (reale o percepita) di tempo e di risorse	8
3.2.3. Resistenza al cambiamento e carenza di vocazione a "creare conoscenza"	8
3.3. Punti di forza (Strengths).....	9
3.3.1. Risorse umane disponibili: "riuso" di competenze, esperienze e professionalità	9
3.3.2. La piattaforma collaborativa INFODIRITTO	9
3.4. Opportunità e vantaggi (Opportunities)	9
3.4.1. Processo di riorganizzazione	9
3.4.2. Interdisciplinarietà e formazione sul lavoro	9
3.4.3. Investimenti per l'innovazione	10
3.4.4. Riuso e open source	10
4. INFORMATICA GIURIDICA E REDAZIONE DEI TESTI NORMATIVI: STATO DELL'ARTE.....	10
4.1. Un ambiente di normazione per il supporto automatico alla redazione dei testi normativi	10
4.2. Tecniche di redazione dei testi normativi	11
4.3. Strumenti, progetti ed esperienze di dematerializzazione dei processi normativi.....	11
5. METODO DI LAVORO, LINEE DI INTERVENTO E TEMPISTICHE	12
5.1. Linee di intervento e tempistiche.....	13
5.1.1. Ricognizione e coordinamento della normativa di Ateneo vigente (drafting normativo)	14
5.1.2. Informatizzazione e creazione di una banca dati dinamica della normativa di Ateneo.....	14
5.1.3. Consolidamento della banca dati e informatizzazione dei processi di normazione.....	14
5.1.4. Innovazione e formazione sul lavoro.....	14
5.2. Metodo di lavoro	15
5.2.1. Team e monitoraggio in itinere	15
6. COSTI: RISORSE UMANE, STRUMENTALI E FINANZIARIE	16
6.1. Ufficio legislativo.....	16
6.2. Staff informatico.....	16
6.3. Competenze richieste.....	16
7. RISULTATI ATTESI, PRODOTTO FINALE E BENEFICI PREVISTI.....	17
7.1. Destinatari	17
7.2. Possibilità di ulteriori sviluppi.....	17
RIFERIMENTI.....	18
8. SITOGRAFIA [SELEZIONE].....	19

¹ Documentazione disponibile in: <https://elearning.unipd.it/infodiritto/mod/book/view.php?id=719> [a cura di Giorgio Valandro]. Obiettivo 2015 del Servizio sportello strutture "Analisi di fattibilità" e redazione di un progetto preliminare per la realizzazione della banca dati della normativa di Ateneo in vigore presso l'Università degli Studi di Padova".

1. MOTIVAZIONI E VALORI DEL PROGETTO LEX-UNIPD

L'individuazione della norma vigente, che tanta parte occupa nella gestione dell'agire amministrativo, è un'operazione ormai quasi impossibile senza efficienti sistemi informatici di recupero dei dati (*information retrieval*).

La creazione di un sistema informativo per la raccolta sistematica e l'aggiornamento della normativa di Ateneo vigente risponde ad esigenze manageriali di buona amministrazione e trasparenza, apprezzabili sotto diversi profili strategici:

1. *Comunicazione istituzionale e obblighi di trasparenza (d.lgs. 33/2013)*
2. *L'amministrazione come "azienda" di know how: un approccio manageriale al diritto*
3. *Innovazione e formazione sul lavoro*

1.1. Comunicazione istituzionale e obblighi di trasparenza

Il riconoscimento del valore comunicativo di tutti gli atti delle amministrazioni pubbliche, e in particolar modo degli atti normativi, mette in evidenza il forte nesso tra tecniche legislative e analisi delle politiche pubbliche, a partire dalla lettura dell'atto normativo come messaggio rivolto agli attori coinvolti in un contesto di relazioni economiche, sociali e amministrative e non solo di regole normative. Le modalità di pubblicazione e la qualità dei dati disponibili on line, oltre a condizionare la conoscibilità delle regole e delle azioni della PA, incidono direttamente sulla reputazione e l'affidabilità del sito web e dell'amministrazione che lo gestisce.

Sotto il profilo della conoscibilità del diritto da parte degli utenti, è intervenuto anche l'art.12 del d.lgs. 33/2013 (c.d. testo unico sulla trasparenza), il quale ha introdotto esplicitamente l'obbligo per tutte le amministrazioni pubbliche (comprese le università) di pubblicare gli atti normativi e amministrativi generali.

Per quanto riguarda le norme giuridiche di cui l'Università è destinataria (leggi, decreti, regolamenti governativi, DM, ecc.) il legislatore ha previsto l'obbligo di pubblicare sul sito istituzionale "i riferimenti normativi con i relativi link alle norme di legge statale pubblicate nella banca dati «Normattiva» che ne regolano l'istituzione, l'organizzazione e l'attività" (art. 12, co. 1, primo periodo). Su questo aspetto, ancora disatteso in UNIPD, il Servizio sportello strutture ha organizzato alcuni incontri informativi nell'ambito della piattaforma collaborativa INFODIRITTO [elearning.unipd.it/infodiritto]. Sarebbe peraltro auspicabile un intervento formativo strutturato rivolto agli addetti degli uffici dell'amministrazione e ai redattori dei siti web istituzionali.

Per quanto riguarda invece le norme giuridiche prodotte dall'Università (Statuto, regolamenti universitari, direttive e circolari dell'AC) il legislatore ha sancito l'obbligo di pubblicare "le direttive, le circolari, i programmi e le istruzioni emanati dall'amministrazione e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse, ivi compresi i codici di condotta" (art. 12, co. 1, secondo periodo).

Il legislatore ha in questo modo sanzionato normativamente un principio di buona amministrazione e gestione dei siti web istituzionali, già esplicitato dalla ormai risalente circolare dell'allora Ministro Bassanini, che sottolineava come "le informazioni obsolete sono inutili e danneggiano la reputazione e l'affidabilità del sito web, oltre che dell'amministrazione che lo gestisce" (Circ. 3/2001, *Linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità siti web di PA*).

Per quanto riguarda l'Ateneo di Padova, l'urgenza del progetto emerge dall'assenza di una banca dati organica, completa e aggiornata della normativa di Ateneo (Statuto, regolamenti, decreti rettorali, circolari, ecc..), dovuta alla lacunosità e all'assenza di interoperabilità tra il sito web istituzionale e gli altri strumenti di informazione amministrativo-giuridica (Titulus e titulus organi, sportello intranet di Bilancio strutture, piattaforma INFODIRITTO).

1.2. L'amministrazione come “azienda” di know how: un approccio manageriale al diritto

La motivazione manageriale è in larga parte stabilita da obblighi normativi e vincoli finanziari non sempre rispondenti a valutazioni schiettamente economico-strategiche. Il caotico proliferare di norme genera un vero e proprio panico gestionale negli operatori della PA che può essere affrontato solo con un approccio collaborativo alla dimensione giuridica, capace di integrare efficienza e legittimità dell'agire della PA. L'utilizzo consapevole delle risorse di informazione giuridica incrementa le capacità decisionali, garantendo rapidità, economicità e *problem solving*.

Le amministrazioni pubbliche oltre ad essere “aziende di servizi”, sono organizzazioni tipicamente basate sulla conoscenza, sia intesa come esperienza e specializzazione delle persone che la compongono (conoscenza tacita) sia intesa come raccolta di informazioni quali documenti, libri, riviste, ecc. (conoscenza esplicita). Le grandi aziende, pubbliche o private (come banche, assicurazioni, multinazionali), impiegano ingenti risorse umane e finanziarie per la ricerca delle informazioni desiderate, avvalendosi anche di banche dati sempre aggiornate, più o meno ampie e specifiche per tutti i settori.

Secondo gli studi di gestione aziendale, circa il 40% del tempo impiegato per l'elaborazione di una relazione è dedicato esclusivamente alla ricerca documentale e questa percentuale può salire addirittura al 70% se la soluzione al problema richiesto è già a disposizione ma è necessario ritrovarla all'interno del sistema documentale².

Per una copertura completa di tutti i settori in cui agisce l'amministrazione universitaria è necessario avvalersi di diverse banche dati e di diversi canali di informazione. L'aumentare delle dimensioni della “knowledge base” porta però a un incremento esponenziale del tempo che l'utente deve spendere anche soltanto per trovare l'informazione desiderata all'interno delle proprie banche dati e per selezionare tra quelle trovate le informazioni pertinenti al problema da risolvere. Un notevole risparmio di tempo può essere ottenuto automatizzando il processo di ricerca per ottenere una risposta adeguata a determinate esigenze in tempi brevi, filtrando dalla mole di documenti a disposizione quelli non pertinenti o ridondanti.

Da qui il valore strategico dello sviluppo strumenti automatizzati per la ricerca dei dati giuridici che consentano di abbattere i costi dell'*information retrieval* e di dedicare maggiori risorse all'individuazione della soluzione migliore per risolvere il caso concreto.

La diffusione a tutti i livelli dell'amministrazione di una maggiore rapidità, precisione e completezza nell'individuazione del quadro giuridico di riferimento e l'ampliamento del repertorio degli argomenti interpretativi (della scorta delle soluzioni disponibili) sono quindi destinati ad agire positivamente su due piani strategici per il conseguimento degli obiettivi di ogni amministrazione pubblica:

1) sul piano della certezza e quindi della stabilità dell'azione amministrativa (riduzione del contenioso e dei provvedimenti assunti in autotutela), in virtù di una maggiore competenza di tutto il personale a vario titolo coinvolto nella “costruzione” degli atti, già a partire dalla fase pre-procedimentale o istruttoria;

2) sul piano dell'efficienza dell'agire dell'amministrazione, in termini di *problem solving* (rapida individuazione di solide interpretazioni alternative per la soluzione di casi difficili), di capacità deci-

² Nell'era dell'informatica e di internet il problema della conoscenza si è spostato dall'elaborazione delle informazioni al reperimento delle stesse, nel senso che la risposta al nostro quesito è già nella nostra disponibilità e si tratta solo di “scoprire” dove si trova: data per scontata la presenza della risposta, il problema diventa raggiungerla estraendola da un contesto informativo le cui dimensioni crescono esponenzialmente di giorno in giorno, raggiungendo dimensioni tali per cui l'approccio non automatizzato alla ricerca risulta inefficiente e inefficace, se non addirittura impossibile. In questa prospettiva Le applicazioni software “intelligenti” aiutano ad individuare, catalogare e utilizzare al meglio le informazioni disponibili, a prescindere dal formato elettronico in cui questi dati sono archiviati, purché si tratti di banche dati strutturate (interne all'azienda oppure ad accesso via web).

sionali e negoziali (chiara individuazione delle regole del gioco per decisioni condivise e quindi più efficaci) e di semplificazione consapevole delle procedure (precisa ricostruzione normativa per riconoscere ed eliminare “il troppo e ‘l vano”, senza rischiare di pregiudicare il regolare svolgimento dei processi di formazione degli atti amministrativi).

Per comprendere appieno il valore strategico del progetto LEX-UNIPD si deve tener presente che la motivazione manageriale nella amministrazione pubblica - a differenza di quanto avviene nelle aziende private, dove nella gestione prevalgono scelte tendenzialmente libere per il raggiungimento di un determinato obiettivo (l’utile, l’affermazione sul mercato, ecc.) - è in larga parte stabilita da obblighi normativi e vincoli finanziari (continuamente rinnovati da interventi del legislatore spesso imprevedibili) non sempre rispondenti a valutazioni schiettamente economico-strategiche. Le leve motivazionali devono allora essere indirizzate verso una conoscenza condivisa del sistema in cui ci si muove: legislazione, organizzazione e spirito manageriale non possono andare disgiunti se si vogliono garantire i migliori risultati possibili a favore della comunità amministrata.

Il caos normativo che affligge la amministrazione pubblica e il continuo proliferare di riforme non strutturali e norme restrittive di finanza pubblica mostrano quotidianamente la necessità di un approccio manageriale alla dimensione giuridica che, senza mettere in discussione in alcun modo il principio di legalità in tutte le sue declinazioni, sappia invece cogliere anche le opportunità di cambiamento e le potenzialità di mediazione offerte dall’esperienza giuridica nei suoi diversi momenti (non solo norme, ma anche giurisprudenza, dottrina, prassi amministrative e documentazione pubblica). In tal senso, un utilizzo condiviso e quindi più diffuso e più consapevole dei molteplici strumenti di conoscenza e interpretazione è in effetti in grado di incidere positivamente (in termini di rapidità ed efficacia) sulle capacità decisionali e di *problem solving*.

Tra questi strumenti vanno sicuramente annoverate anche le “nuove” tecnologie informatiche, le quali offrono l’opportunità di accelerare la diffusione delle informazioni e della conoscenza anche giuridica attraverso soluzioni digitali, che consentono di abbattere vincoli di tempo e di spazio, difficilmente superabili facendo ricorso unicamente ai tradizionali processi informativi e formativi.

Rendere più facilmente accessibili e così più “confidenziali” le molteplici fonti di cognizione e di produzione del diritto da parte dei funzionari incaricati (e conseguentemente anche degli organi di governo dell’Ateneo), significa fornire degli strumenti destinati, da un lato, a garantire l’efficacia degli atti amministrativi (riducendo il contenzioso e il ricorso *ex post* a provvedimenti “riparatori” in autotutela) e, dall’altro, a superare il rischio di paralizzare o comunque rallentare l’azione dell’amministrazione (già sin troppo appesantita dalla pletora di interventi legislativi e regolamentari, disorganici e non di rado contraddittori).

1.3. Innovazione e formazione sul lavoro

I mutamenti tecnologici e normativi hanno un impatto critico sulle attività gestionali degli enti pubblici e richiedono un costante adeguamento delle conoscenze professionali. L’idea di amministrazione intesa come “azienda” di *know how* suggerisce di sperimentare nuove modalità di informazione e collaborazione capaci di valorizzare le conoscenze e le competenze presenti all’interno dell’amministrazione.

La realizzazione di una banca dati normativa dinamica (prodotto finale del progetto) vede come obiettivi intermedi proprio lo sviluppo di nuove applicazioni, metodologie e strumenti di informatica giuridica connessi alla creazione di un ambiente di normazione, in cui devono interagire diverse competenze giuridiche, informatiche, organizzative e formative.

Sotto questo profilo, il valore strategico del progetto si manifesta nella sua attitudine a valorizzare le risorse interne attraverso una metodologia sperimentale di formazione sul lavoro caratterizzata da una spiccata propensione all’innovazione tecnologica. Una sorta laboratorio giuridico permanente, inteso come luogo di condivisione e di apprendimento dove accrescere la cultura diffusa e la qualità della normazione e la professionalità degli operatori interni.

Le sinergie tra le diverse competenze sono infatti destinate ad alimentare quella interdisciplinarietà e vocazione alla trasmissione delle conoscenze che è auspicabile diventi il *modus operandi* a tutti i livelli di un'organizzazione complessa come l'amministrazione universitaria.

2. OBIETTIVI

La finalità principale (il prodotto finale) del progetto LEX-UNIPD è la creazione di un sistema documentale completo e aggiornato della normativa dell'Ateneo (Statuto, regolamenti, decreti rettorali, circolari, ecc..), capace di supportare stabilmente nel tempo le attività di gestione documentale dei processi normativi e di informazione giuridica.

Obiettivi. Gli obiettivi fondamentali del progetto sono:

1. [Normazione] - Semplificare e migliorare la qualità dei processi di normazione dell'Ateneo;
2. [Efficienza] - Ridurre i tempi di ricerca garantendo l'affidabilità dei dati giuridici utilizzati;
3. [Comunicazione] - Adempiere agli obblighi sulla trasparenza (art.12, d.lgs. 33/2013);
4. [Formazione] Incrementare le conoscenze informatico-giuridiche per redazione testi normativi.

Utilità. L'utilità della banca dati LEX-UNIPD sarà quindi misurabile in base alla capacità di:

1. Assistere il "legislatore" (senza sostituirlo) nella fase di redazione degli atti normativi;
2. Agevolare l'individuazione e l'applicazione del diritto vigente;
3. Garantire trasparenza e affidabilità dei dati giuridici pubblicati dall'Ateneo;
4. Incrementare le capacità decisionali e di *problem solving* del personale.

3. CONTESTO E ANALISI SWOT

Da una prima analisi SWOT del contesto istituzionale e organizzativo emerge che i punti di criticità o debolezza (Weakness) che richiedono azioni di miglioramento prevalgono ampiamente sui punti di forza (Strengths) su cui fare leva³. Per converso, il contesto economico, istituzionale e normativo entro il quale opera l'amministrazione, pur evidenziando numerosi vincoli o minacce (Threats), è caratterizzato da un processo di rinnovamento che consente di valorizzare le risorse e le competenze "latenti" e le opportunità (Opportunities) presenti all'interno e all'esterno dell'Ateneo.

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA	OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none">1. Competenze individuali e di progetto2. Piattaforma collaborativa <i>Infodiritto</i>	<ul style="list-style-type: none">1. Assenza ufficio legislativo e relative competenze1. Assenza banca dati normativa aggiornata3. Assenza di supporto informatico ai processi normativi	<ul style="list-style-type: none">1. Processo di riorganizzazione2. Interdisciplinarietà e formazione sul lavoro3. Esperienze di progetti, strumenti open source	<ul style="list-style-type: none">1. Stress normativo e panico gestionale2. Carenza di tempo e di risorse3. Resistenza al cambiamento

3.1. Criticità (Weaknesses)

1. Assenza di un ufficio legislativo e delle relative competenze tecniche diffuse di informatica giuridica e di redazione dei testi normativi
2. Assenza di una banca dati completa e aggiornata della normativa di Ateneo
3. Assenza di un presidio informatico di supporto ai processi di normazione

3.1.1. Assenza di un ufficio legislativo e delle relative competenze

L'assenza di un ufficio legislativo e delle competenze tecniche di informatica giuridica e di redazione dei testi normativi, si accompagna all'assenza di una banca dati completa e aggiornata della normativa di Ateneo. Parimenti manca un presidio informatico adeguato alle esigenze dei processi di normazione e di informazione giuridica.

³ Cfr. <http://qualitapa.gov.it/relazioni-con-i-cittadini/utilizzare-gli-strumenti/analisi-swot/>

3.1.2. Assenza di una banca dati completa e aggiornata della normativa di Ateneo

L'Amministrazione non dispone di un sistema documentale (cartaceo o digitale) aggiornato e completo, dove poter reperire la normativa Ateneo, comprensiva di Statuto, regolamenti, delibere e decreti attuativi e circolari interpretative. L'assenza di una banca dati completa e aggiornata della normativa di Ateneo (comprensiva di Statuto, regolamenti, delibere, decreti e circolari interpretative) si ripercuote negativamente sul piano della certezza e della conoscibilità del diritto da parte dell'utente esterno ma anche dell'operatore interno.

Al 30 novembre 2015 sono presenti in Ateneo diverse banche dati, tutte incomplete e caratterizzate dall'assenza di interoperabilità:

- A. Portale di Ateneo (unipd.it)** - La principale fonte di conoscenza della normativa di Ateneo (unipd.it), è caratterizzata da un'eccessiva frammentarietà delle informazioni giuridiche, troppo spesso ridondanti o contraddittorie, con documentazione priva di chiari riferimenti cronologici e relativi alla vigenza dei testi. Questo comporta talvolta la difficoltà (se non l'impossibilità) di reperire i provvedimenti normativi vigenti (e i documenti collegati) o al contrario consente di individuare come vigenti testi superati da successive formulazioni. La documentazione pubblicata non rispetta gli standard e la normativa in tema di accessibilità.
- B. Titulus organi e Moodle verbali** - Le delibere degli organi collegiali (e i relativi allegati) e i decreti rettorali e dirigenziali sono registrati e repertoriati in un sistema documentale complesso caratterizzato da una scarsa (o assente) interoperabilità con le altre banche dati normative. Gli estratti delle delibere sono esposti sul sito web di Ateneo e dal 2015 sulla piattaforma Moodle (con gli allegati).
- C. Bilancio strutture** - Il Servizio bilancio strutture mette a disposizione di segretari di dipartimento e collaboratori linee guida, manuali e normativa di riferimento. La tecnologia utilizzata è ormai obsoleta e i contenuti non sempre aggiornati, anche a causa di un adeguato coordinamento con le attività del Servizio sportello strutture (che ha sviluppato in parallelo la piattaforma INFODIRITTO) e del Servizio atti normativi, affari istituzionali e partecipate.
- D. SIT** - Alcune circolari e atti generali sono pubblicate sul portale SIT, accessibile con credenziali diverse da quelle del SSO e senza alcuna classificazione.
- E. PORTALINI SINGOLI UFFICI** - In assenza di una rete intranet nella quale pubblicare e aggiornare i riferimenti normativi, istruzioni e linee guida operative alcuni Servizi dell'amministrazione centrale hanno proceduto in autonomia ricorrendo ai CMS integrati con il SSO di Ateneo: CMS Gebes e Moodle.

3.1.3. Assenza di un presidio informatico adeguato alle esigenze dei processi di normazione

Per quanto riguarda in generale l'utilizzo delle risorse di informatica giuridica documentaristica, si registra un ricorso generalizzato ma non controllato agli strumenti informatici. Mentre è diffusissimo a tutti i livelli dell'amministrazione il ricorso al web anche per il reperimento della normativa vigente (prevalentemente sfruttando la notevole capacità pervasiva dei motori di ricerca come, per es., google), non sempre si riscontra la piena padronanza e consapevolezza di tutte le potenzialità e di tutti i limiti e i rischi (imprecisione, incompletezza, perdita di tempo, ecc.) di un uso incontrollato delle risorse on-line.

Senza generalizzare, si può dire che la competenza e la professionalità nell'utilizzo degli strumenti a disposizione variano sensibilmente in ragione del grado di conoscenza, di esperienza e di cautela del singolo operatore e degli accorgimenti di cui si avvale, o non si avvale, nel momento dedicato all'aggiornamento o alla soluzione urgente di un problema contingente.

3.2. Vincoli e minacce (Threats)

1. Stress normativo e panico gestionale;
2. Carenza (reale o percepita) di tempo e di risorse;
3. Resistenza al cambiamento e carenza di vocazione a "creare conoscenza".

3.2.1. Stress normativo e panico gestionale

La normativa universitaria si presenta disorganica ed eterogenea (leggi, decreti, circolari, comunicati...), oggetto di frequenti modifiche frammentarie e “destabilizzanti”, in quanto imprevedibili e imposte dall'esterno (legislatore, Governo, MIUR, ANVUR), tanto da generare un vero e proprio panico gestionale negli operatori della PA.

L'uso non controllato e “passivo” delle tecnologie informatiche ne riduce notevolmente l'efficienza e l'affidabilità e rischia di aggravare ulteriormente la contraddittorietà e l'incertezza del contesto normativo in cui opera l'amministrazione pubblica.

3.2.2. Carenza (reale o percepita) di tempo e di risorse

La carenza di tempo, reale o percepita, da dedicare all'aggiornamento e all'approfondimento in senso ampio giuridico viene generalmente imputata agli eccessi dei carichi di lavoro a fronte delle sempre minori risorse umane a disposizione per attendere alle ordinarie funzioni di competenza dell'ufficio. D'altra parte, il continuo proliferare di modifiche non strutturali e contraddittorie genera un circolo vizioso, perché mentre inevitabilmente aumenta il carico di lavoro per dare applicazione (o quantomeno non incorrere in gravi violazioni) del sempre meno chiaro quadro normativo di riferimento, al contempo diminuisce il tempo per l'aggiornamento e l'autoformazione professionale, i quali si mostrano invece necessari proprio per una più rapida ed efficace soluzione dei nuovi problemi che avanzano e per adeguarsi alle esigenze di cambiamento (imposto per legge o promosso in sede di organizzazione aziendale).

Alla carenza di tempo si aggiunge la carenza (o assenza) di risorse finanziarie da destinare a progetti innovativi, legata alle difficoltà di ricorrere a leve incentivanti per il personale coinvolto.

La carenza di tempo e di risorse ha indubbiamente anche una base oggettiva e normativa (dalle limitazioni al *turn over* sino alla riduzione dei fondi per la formazione, passando per le economie di spesa), ma è maggiormente lamentata laddove è più carente la vocazione a creare conoscenza: se non si comprende che il tempo è una risorsa che, trasformata in conoscenza, è in grado di creare valore (ossia risorse da spendere in termini di efficacia ed efficienza dell'agire amministrativo) conduce infatti ad una valutazione più quantitativa che qualitativa delle risorse a disposizione e delle prestazioni erogate.

3.2.3. Resistenza al cambiamento e carenza di vocazione a “creare conoscenza”

L'amministrazione centrale è tradizionalmente considerata dallo stesso personale che in essa opera come mero apparato esecutivo, dove gli spazi e tempi per lo studio, l'aggiornamento e l'autoformazione professionale sono percepiti come secondari se non imposti dall'esterno (dal legislatore o dal management). In effetti, l'idea della pubblica amministrazione intesa non solo come azienda di servizi ma anche come azienda di *know how*, idea implicita nella stessa *mission* dell'Ateneo, fa fatica a penetrare, per un infelice paradosso, nella sfera organizzativa e gestionale dell'amministrazione universitaria, anche a causa di un equivoco timore di confondere ruoli e (ricerca e formazione ai docenti vs supporto tecnico e burocrazia al personale tecnico e amministrativo).

Tutto ciò comporta una diffusa sottovalutazione delle molteplici competenze e risorse (umane e materiali) necessarie per coniugare efficienza e legittimità. Competenze e risorse che vanno da un'elevata professionalità specialistica (aggiornamento continuo, interdisciplinarietà delle competenze) a doti prettamente manageriali (capacità decisionali, di *problem solving*, lavorare in gruppo), fino ad arrivare agli strumenti formativi e informativi (soprattutto informatici) disponibili.

Come sostrato di fondo c'è indubbiamente anche una cultura organizzativa basata sulla logica “proprietaria” delle informazioni degli uffici e sul rapporto conflittuale tra le due culture: la rigidità dell'informatica vs. la natura polisemantica e dialogica del linguaggio giuridico.

In ogni caso, la dimensione giuridica (considerata in tutti i suoi aspetti) non è percepita dalla generalità del personale come un'opportunità per sviluppare la propria professionalità e quella dei

propri collaboratori, né tanto meno come un fattore in grado di elevare sensibilmente la qualità delle prestazioni erogate.

3.3. Punti di forza (Strengths)

1. Risorse umane disponibili: "riuso" di competenze, esperienze e professionalità
2. Piattaforma collaborativa on-line INFODIRITTO [<https://elearning.unipd.it/infodiritto>]

3.3.1. Risorse umane disponibili: "riuso" di competenze, esperienze e professionalità

Nell'Ateneo di Padova, nonostante i gravi ritardi in tema di sviluppo informatico, giuridico e le-gistico, sono disseminate esperienze e competenze scarsamente considerate e che, se opportunamente coordinate e riqualificate, possono generare un processo motivazionale in grado di "inne-scare" risorse umane finora poco utilizzate. Basti pensare allo scarso valore sino ad oggi riconosciuto alla laurea in giurisprudenza, da un lato, e al sottoutilizzo delle competenze informatiche presenti in Ateneo, dall'altro.

Il progetto Titulus (e Titulus organi), la piattaforma intranet del Servizio Bilancio strutture (<http://www.unipd.it/bilanciostrutture/>), il progetto Dreams e, da ultimo, la piattaforma collaborativa INFODIRITTO, sono solo alcuni degli esempi più rilevanti di esperienze pluriennali di progettazione e comunità di pratica in ambito informatico e giuridico-amministrativo che attestano l'attitudine all'innovazione e alla condivisione del personale tecnico e amministrativo dell'Ateneo di Padova (al di là dei limiti e dei fallimenti che hanno caratterizzato queste esperienze). Un punto di forza su cui può far leva un progetto innovativo come lo sviluppo della banca dati Lex-UNIPD.

3.3.2. La piattaforma collaborativa INFODIRITTO

La piattaforma collaborativa INFODIRITTO (<https://elearning.unipd.it/infodiritto>) è un ambiente intranet dedicato principalmente all'informazione giuridica per l'amministrazione. Il software Moodle (supportato gratuitamente dal CMELA) consente di utilizzare il servizio *di Single sign on (SSO)*, oltre a risorse e plug-in tipicamente strutturati per l'e-learning per lo sviluppo di un ambiente collaborativo e di progettazione.

3.4. Opportunità e vantaggi (Opportunities)

1. Processo di riorganizzazione;
2. Interdisciplinarietà e formazione sul lavoro;
3. Investimenti per l'innovazione;
4. Riuso e softwares open source.

3.4.1. Processo di riorganizzazione

Il processo di riorganizzazione avviato dai vertici dell'Ateneo si presenta come il contesto istituzionale ideale per avviare un progetto innovativo, che richiede una forte motivazione al cambiamento, alimentata da un investimento pluriennale e sostenuta da tutto il management.

La realizzazione del progetto richiede lo sviluppo di un modello organizzativo flessibile, aperto anche a esperienze e a collaborazioni esterne, che sappia far coesistere molteplici competenze e flussi di lavoro anche eterogenei, attingendo da ognuno gli elementi necessari per far crescere il sistema. Più che di un modello organizzativo, quello che si intende mettere in campo nella realizzazione del progetto è un metodo di lavoro capace di coinvolgere in modo trasversale l'organizzazione gerarchica degli uffici, attraverso lo sviluppo di un processo collaborativo di apprendimento sul lavoro, costituito da esperienze e rielaborazioni di natura conoscitiva-progettuale, formativa e operativo-gestionale.

3.4.2. Interdisciplinarietà e formazione sul lavoro

Il percorso progettuale e di costruzione della banca LEX-UNIPD è destinato a stimolare l'apprendimento di nuove tecnologie e competenze giuridiche e informatiche, avvalendosi anche della collaborazione con esperti di informatica giuridica e confrontandosi con istituzioni esterne.

3.4.3. Investimenti per l'innovazione

Il Consiglio di amministrazione del 19/12/2014 si è impegnato a intraprendere iniziative dirette a reperire nuove risorse di incentivazione per il personale, ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. 150/2009 e, contestualmente, a valutare i costi e i risparmi di spesa ottenuti attraverso “un coordinamento informatico per l'ingegnerizzazione dei processi dell'Amministrazione e lo sviluppo dei sistemi informativi per la gestione integrata dei dati in Ateneo, secondo quanto disposto dal Codice per l'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005, art.15: «Digitalizzazione e riorganizzazione»)».

3.4.4. Riuso e open source

Nel panorama istituzionale (nazionale e internazionale) sono stati realizzati numerosi interventi e progetti e di automatizzazione del processo di produzione, digitalizzazione e classificazione degli atti normativi vigenti. La possibilità di riutilizzare i prodotti (softwares) open source e i documenti di progettazione pubblici di *success cases*, offre un formidabile strumentario informatico e teorico-pratico in grado di supportare il progetto LEX-UNIPD aumentandone esponenzialmente le probabilità di successo [vedi *infra*, paragrafo successivo].

4. Informatica giuridica e redazione dei testi normativi: stato dell'arte

Le esperienze più consolidate hanno dimostrato che l'analisi delle tecniche legislative e della corretta formulazione linguistica delle norme costituisce un aspetto strettamente correlato all'informatica giuridica e che è preferibile intervenire sul testo legislativo al momento della sua formulazione, enunciando regole e suggerimenti al fine di ottenere una terminologia omogenea e l'indicazione precisa delle norme modificate (o abrogate) e delle procedure di normazione.

Allo stesso modo si è dimostrato fallimentare procedere a revisioni normative in vista della sola elaborazione elettronica e che lo studio sulla legislazione è concettualmente distinto dallo studio sull'informatica giuridica (intesa in senso stretto come tecnica per la memorizzazione e il reperimento di dati giuridici).

L'applicazione delle regole legistiche fornisce una visione globale dell'iter legislativo, che consente una lettura delle regole interne al procedimento legislativo non solo in un'ottica di rispetto dei regolamenti interni, quanto piuttosto in un'ottica di processo decisionale, di tecniche legislative, di metodologie di analisi, di documentazione legislativa elettronica e di banca dati.

Particolarmente importante nel reperimento dell'informazione si è dimostrato anche l'individuazione di regole specifiche sulla standardizzazione dei testi e sull'omogeneizzazione dell'impostazione grafica.

Il punto nodale del processo di informatizzazione resta comunque la dinamica della legislazione e dell'effettiva vigenza del testo normativo in relazione alla continua inflazione della produzione legislativa interna ed esterna all'ente. Si tratta infatti di un campo soggetto a un'elevata probabilità di errore, a cui ha tentato di dare risposta tutta la strumentazione documentaria escogitata dai giuristi, a partire dal Digesto e dalla banca dati della Corte Suprema di Cassazione. La struttura di un atto normativo (una legge, un regolamento, ecc.) è infatti un aspetto statico, mentre il testo normativo, per effetto delle modificazioni subite nel tempo, ha anche un aspetto dinamico che pone problemi di tecnica legislativa e di corretta documentazione.

4.1. Un ambiente di normazione per il supporto automatico alla redazione dei testi normativi

Nello sviluppo della banca dati è necessario apprendere le tecniche legislative, affinché l'operatore del diritto comprenda le rigidità dell'informatica e l'operatore informatico lavori per rendere compatibile e non condizionante la sua sintassi e il suo linguaggio rispetto a quello giuridico.

E' quindi necessario costruire un "ambiente di normazione", individuando:

1. le metodologie per la ricostruzione della normativa vigente e il software di supporto alla redazione ed alla simulazione dell'impatto normativo;
2. le regole e gli standard per la redazione e la strutturazione dei testi normativi in cui sono condensate e raffrontate le regole legistiche-legimatiche e gli standard definiti a tale scopo e via via aggiornati nel sistema;

3. modelli comuni e uniformi nella redazione dei testi nell'iter di formazione, nella pubblicazione ufficiale e nella divulgazione editoriale degli atti normativi.

In particolare, le regole descrivono in forma sintetica i comportamenti da seguire e quelli da evitare nel linguaggio normativo, nella scrittura dei testi, nella struttura dell'atto, nei riferimenti normativi e nelle modifiche, mentre gli standard, oltre a fornire definizioni e suggerimenti collegati alle regole legistiche, visualizzano esempi di scrittura e di struttura del testo (nelle sue partizioni)

4.2. Tecniche di redazione dei testi normativi

Per le regole tecniche di redazione dei testi normativi si è ormai consolidata una prassi a livello nazionale disponibile in documentazione pubblica, tra cui:

- 1) Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001, *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*;
- 2) Circolare del Presidente del Consiglio dei ministri 2 Maggio 2001, *Guida alla redazione dei testi normativi*;
- 3) AA.VV., *Regole e suggerimenti per la redazione di testi normativi*, Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali, 2007;
- 4) ITTIG - ACCADEMIA DELLA CRUSCA, *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, Ittig-Cnr, 2011;
- 5) PATTARO E. – SARTOR G. – CAPPELLI A., *Manuale di redazione degli atti dell'Ateneo di Bologna*, 1997;
- 6) SABATINI B. (a cura di), *Suggerimenti per la normalizzazione della grafia dei termini in uso nei testi correnti della Sapienza*, 2007 [documento con ogni evidenza non utilizzato dal medesimo Ateneo nell'ultima modifica statutaria, *ndr*].

Ampia documentazione sul tema reperibile in:

- www.osservatorioair.it
- www.tecnichenormative.it/
- www.osservatoriosullefonti.it/
- <http://www.maldura.unipd.it/buro/index.html>

4.3. Strumenti, progetti ed esperienze di dematerializzazione dei processi normativi

Si inseriscono in questo contesto alcuni progetti realizzati a livello nazionale, tra i quali si segnala in particolare il progetto Normattiva⁴, ampiamente rappresentato nelle linee guida dell' AGID, *Linee guida per la marcatura dei documenti normativi secondo gli standard Normeinrete*, 2012⁵.

Al fine di rendere più semplice l'adozione degli standard Normeinrete è stato sviluppato un insieme di strumenti automatici di analisi testuale (parser) e specifici editor capaci di adeguare documenti nuovi e preesistenti a tali standard e di fornire funzionalità specifiche per la redazione (drafting) di provvedimenti normativi.

Una famiglia di strumenti capaci di gestire sia la struttura formale che la semantica di provvedimenti normativi secondo gli standard Normeinrete è stata sviluppata da ITTIG-CNR. Tale fami-

⁴ Normattiva (<http://www.normattiva.it/>), il progetto nato dall'accordo tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per la realizzazione di un portale e di un motore di ricerca delle leggi statali e degli atti normativi numerati emanati dallo Stato dal 1946 ad oggi, in versione "multivigente". x-Leges, il progetto interistituzionale per la realizzazione del sistema di supporto alla trasmissione e alla gestione dei flussi documentali tra la Presidenza del Consiglio, la Camera dei Deputati, il Senato della Repubblica ed il Ministero della Giustizia durante l'iter di formazione, approvazione e pubblicazione dei provvedimenti legislativi (sistema in esercizio dal 1 luglio 2012)

⁵ "Normeinrete" è il gruppo di lavoro governato e coordinato dall'AgID per la definizione degli standard di rappresentazione e identificazione degli atti normativi. Obiettivo è la definizione del formato open data per la rappresentazione del contenuto e delle informazioni necessarie per l'automazione dei processi di produzione, pubblicazione e gestione del ciclo di vita dei provvedimenti normativi. Le Linee guida sono consultabili liberamente on line in http://archivio.digitpa.gov.it/sites/default/files/LineeGuida_marcatura%20documenti%20normativi.pdf

glia chiamata xmLeges (www.xmleges.org)⁶, è rilasciata con licenza GNU/GPL ed è inserita nel Catalogo del riuso (www.digitpa.gov.it/riuso/pac).

Per quanto riguarda segnatamente le università, un'esperienza di successo è rappresentata senz'altro dal progetto NormAteneo (<http://www.normateneo.unibo.it/>): la soluzione Norma-Ateneo è stata sperimentata nel trattamento della normativa dell'Università degli Studi di Genova ed attualmente in uso anche presso l'Università degli Studi di Bologna.

Altri progetti di ricerca applicata ed esperienze in tema di informatica giuridica:

- Progetto CNR ICT4LAW - Servizi informatici legati all'ambito normativo
<http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/ProgettiEuropei/ICT4Law/tecniche.htm>
- Sistemi di supporto alla redazione dei testi normativi con XML
<http://www.cirspid.unibo.it/ricerca/progetti/schedaprogetto/43>
- Strutture di conoscenza per gli argomenti delle disposizioni normative: Topic Maps e Semantic Web - <http://www.cirspid.unibo.it/ricerca/progetti/schedaprogetto/44>
- Norma-System: modelli, metodi, strumenti per la legimatica
<http://www.cirspid.unibo.it/ricerca/progetti/schedaprogetto/31>
- ARIANNA, (a cura di GIORIA M.L.) Un progetto di nome "Arianna"
http://www.cr.piemonte.it/labgiuridico/progetto_arianna/libro/index.htm
- EUROVOC
<http://europa.eu/eurovoc/>
- H-DOSE, Holistic Distributed Open Semantic Elaboration
<http://dose.sourceforge.net>
- LTS, Legal Taxonomy Syllabus
http://www.eulawtaxonomy.org/index_en.php
- OWL, Web Ontology Language
<http://www.w3.org/TR/owl-features/>
- Protégé, open source ontology editor and knowledge-base framework
<http://protege.stanford.edu>
- RDF, Resource Description Framework
<http://www.w3.org/RDF/>

5. Metodo di lavoro, linee di intervento e tempistiche

Gli obiettivi che il progetto intende conseguire sono tra loro interdipendenti, nel senso che la realizzazione di ogni obiettivo è strumentale alla realizzazione degli altri, in un rapporto reciproco di mezzo a fine. Ciò comporta anche una realizzazione graduata dei singoli obiettivi: una gradualità che consente peraltro di capitalizzare (ossia di rendere immediatamente fruibili) anche i risultati intermedi, senza dover attendere l'esito finale dell'intero progetto.

Per raggiungere gli obiettivi indicati, infatti, non è sufficiente la costruzione di un contenitore statico per la raccolta e il coordinamento della normativa vigente, con una mera duplicazione informatica dei processi organizzativi e amministrativi sottesi ai processi di normazione. Al contrario, si tratta di ridefinire e standardizzare il flusso di lavoro di produzione della normativa di Ateneo, attraverso l'elaborazione di un sistema informativo integrato e dinamico, che diviene in questo modo uno strumento in grado di: garantire un adeguato supporto ai processi decisionali dei vertici politici in sede di produzione normativa, oltre a consentire il rapido reperimento da parte degli operatori di dati giuridici affidabili, aggiornati e pertinenti al procedimento o al caso concreto.

Per queste ragioni si prevede una riprogettazione continua delle diverse linee di intervento per la redazione, la pubblicazione e il consolidamento della normativa dell'Università degli Studi di Pa-

⁶ Progetto xmLeges: http://www.xmleges.org/ita/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=46

dova, attraverso l'individuazione, lo sviluppo e l'apprendimento coordinato degli strumenti legistici e legimatici e delle tecniche di redazione dei testi normativi.

5.1. Linee di intervento e tempistiche

[Durata totale: 360 gg] Attività simultanee e coordinate di team specialistici per la costruzione graduale di un “ambiente di normazione” per la redazione, gestione e pubblicazione dei testi normativi. La fase di prima applicazione consentirà di avviare un primo sistema sperimentale di gestione, condivisione e aggiornamento della normativa di Ateneo. I distinti moduli di attività in cui il progetto è stato suddiviso sono in parte temporalmente sovrapponibili (stante l'interdipendenza di ciascun obiettivo e delle singole attività), per cui il tempo stimato per portare a termine la fase sperimentale non è dato dalla somma aritmetica dei tempi previsti per i singoli moduli. Il progetto è destinato a replicarsi nel tempo per supportare i processi di integrazione e aggiornamento del sistema informativo.

Le attività previste per la realizzazione del progetto, pur essendo tra loro intimamente collegate (in un rapporto reciproco di mezzo a fine), possono a fini espositivi essere distinte in quattro moduli. Ogni modulo di attività è caratterizzato da uno svolgimento graduale tendenzialmente in tre fasi: una fase “sperimentale” di prima applicazione; una seconda fase di coordinamento delle diverse linee di intervento; una terza fase di consolidamento, integrazione e rimodulazione dei processi di sviluppo, gestione e condivisione della normativa di Ateneo. Nel corso della terza fase (consolidamento, integrazione e rimodulazione) vengono sottoposte a verifica la qualità e la funzionalità degli strumenti utilizzati per il raggiungimento dell'obiettivo finale. A conclusione di questa terza e ultima fase, alla luce dell'esperienza maturata nel corso del progetto, si procede alla eventuale revisione della metodologia utilizzata e all'individuazione degli ulteriori fabbisogni informativi dei singoli servizi, individuati.

Nella prima fase, quella dell'anno assegnato per la realizzazione del progetto, verranno realizzate le azioni gestionali e di progettazione prioritarie per la costituzione di una banca dati e per lo sviluppo del sistema di informatica giuridica e dei suoi strumenti conoscitivi e di informazione giuridica ad accesso facilitato. Seguiranno le azioni di consolidamento e sviluppo della banca dati e la realizzazione di strumenti e prodotti dell'ambiente di normazione

Oltre alla realizzazione sperimentale di una raccolta sistematica normative e sviluppi metodologici sperimentali, in grado di dare visibilità alle funzioni della banca dati ed alle sue potenzialità, si prevedono le seguenti linee d'azione:

- a) Progettazione integrata di interventi organizzativi e formativi fondata sull'architettura distribuita della banca dati e sul modello organizzativo "cooperativo" per utilizzare al meglio e con funzioni differenziate le risorse umane e tecnologiche presenti negli uffici amministrativi e per sviluppare competenze specialistiche e professionalità giuridico-informatiche
- b) Consolidamento graduale della legislazione pregressa secondo la metodologia per la redazione dei testi coordinati ex-post attraverso la validazione dei riferimenti normativi e dei testi coordinati della normativa di Ateneo vigente;
- c) Sviluppo progettuale di metodologie e strumenti attraverso la sperimentazione di metodologie finalizzate alla realizzazione di un ambiente di normazione informatizzato;
- d) Progettazione informatica per la produzione sia di procedure di gestione dei dati di iter e riferimenti normativi e dei testi coordinati, sia di interfacce semigrafiche e grafiche e del software di information retrieval (SIR) per la ricerca non strutturata per parole.

Linee di azione:

- I. Individuare regole e procedure per migliorare la qualità della regolazione assumendo come riferimento le indicazioni consolidate a livello nazionale e internazionale

- II. Implementare software per simulare l'impatto normativo ex ante e per agevolare la redazione delle norme e il consolidamento sistematico della normativa
- III. Definire metodologie e regole per la valutazione e il monitoraggio della normativa, e per l'implementazione di banche dati on-line per la conoscenza e l'attuazione della normativa
- IV. Predisposizione di thesauri, schemi di classificazione e ontologie, anche utilizzando gli archivi messi a disposizione da altre realtà istituzionali o progetti di ricerca consolidati;
- V. Sviluppare motori di ricerca e modelli di integrazione tra ambito documentario e meta-documentario, affinché il sistema diventi sempre più "intelligente" e gestisca interamente aspetti informativi, decisionali, redazionali e valutativi
- VI. favorire l'accesso alle informazioni da parte degli utenti esperti e non (organi di governo, funzionari, utenti interni, cittadini, operatori del diritto) elevando il livello di interazione tra utente e sistema, attraverso l'utilizzo di interfacce "amichevoli" e di funzioni di stampa integrate con la banca dati
- VII. Sviluppare un "laboratorio giuridico" permanente per lo scambio di conoscenze e l'aggiornamento continuo sui metodi di normazione e sui processi di riforma istituzionale, in un'ottica di semplificazione normativa e amministrativa
- VIII. Progettare interventi organizzativi finalizzati alla creazione di una struttura di competenze e servizi a supporto dei compiti istituzionali degli organi di governo, anche attraverso interventi di formazione rivolti al personale dell'Ateneo e differenziati in relazione alle esigenze dei fruitori (formazione di base o specialistica, come operatori oppure come utenti)

5.1.1. *Ricognizione e coordinamento della normativa di Ateneo vigente (drafting normativo)*

[120 gg]

Fase preliminare di collazione e coordinamento della normativa di Ateneo vigente.

Creazione di una banca dati completa e aggiornata dei Regolamenti, dei decreti rettorali, delle delibere attuative e delle circolari interpretative.

Rilevazione di punti critici a livello sistematico e di eventuali inconsistenze nel testo aggiornato.

5.1.2. *Informatizzazione e creazione di una banca dati dinamica della normativa di Ateneo*

[90 gg]

Ricerca, analisi e scelta di strumenti per la dematerializzazione dei processi normativi.

Individuazione e sviluppo dello strumento informatico più adatto in base alle specifiche esigenze gestionali e di comunicazione dell'Ateneo di Padova.

Rielaborazione e applicazione delle tecniche di redazione dei testi normativi e legimatica.

5.1.3. *Consolidamento della banca dati e informatizzazione dei processi di normazione*

[180 gg]

Consolidamento e revisione delle procedure e degli atti normativi.

La materializzazione della banca dati riguarderà anche la gestione dei dati alimentati dai referenti banca dati e verificati, originariamente, con stampe dei dati e controlli manuali periodici e, successivamente, anche con filtri e incroci automatici.

Un notevole lavoro di pulizia e di correzione di errori di vario tipo (dovuti agli strumenti poco evoluti fino ad oggi utilizzati) saranno necessari per la realizzazione dell'ipertesto coordinato e per la strutturazione dei testi secondo il linguaggio di marcatura XML.

5.1.4. *Innovazione e formazione sul lavoro*

[180 gg] Formazione sul lavoro e frontale (informatica giuridica e redazione atti normativi). Formazione legistica, legimatica e di informatica giuridica presso il personale dell'Ateneo.

Un punto di forza dello sviluppo sistema informativo è il coinvolgimento degli utenti e la diffusione della cultura informatica, attraverso la realizzazione di una struttura di competenze e di servizi e la creazione di strumenti informativi propri di un "sistema di governo" con livelli crescenti di complessità e di integrazione e standardizzazione, che deve quindi essere al passo con

l'evoluzione tecnologica e in raccordo con il sistema informativo dell'amministrazione universitaria e con i sistemi di informatica giuridica.

Sotto questo profilo, anziché accentuare il ruolo già troppo ingombrante dell'aspetto giuridico-normativo dell'azione amministrativa, il progetto intende mettere a disposizione dell'amministrazione un sistema partecipato e integrato di aggiornamento, accrescimento e diffusione delle conoscenze in senso ampio giuridiche, il quale sappia promuovere nell'agire amministrativo un approccio manageriale alla dimensione giuridica; un approccio, cioè, orientato ad integrare efficienza e legittimità, intesi non come valori contrapposti, bensì come due facce della stessa moneta, valutabile sul piano del buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97 Cost.).

La gradualità, dunque, è destinata a contrassegnare anche la realizzazione di questo obiettivo, in quanto la formazione acquisita potrà "limitarsi" all'utilizzo consapevole del nuovo sistema documentale (eventualmente anche con l'ausilio di corsi organizzati *ad hoc* per l'amministrazione), ma potrà anche riguardare l'utilizzo degli strumenti di lavoro informatici (informatica giuridica e tecnologie collaborative), spingendosi fino all'acquisizione di metodi performativi in grado di accrescere le capacità argomentative, decisionali e di *problem solving*, attraverso anche la partecipazione ai percorsi formativi di esperti del diritto (interni o, in seconda istanza, esterni).

Le attività e le competenze messe in campo per la realizzazione del progetto potranno essere riutilizzate come materiale di indagine per alimentare la formazione in aula (o a distanza), sia nella fase della progettazione (analisi fabbisogni formativi, individuazione delle criticità formative, ecc.), sia mettendo a disposizione una piattaforma virtuale permanente di supporto ai singoli corsi di formazione giuridica (materiali didattici, forum di discussione, aggiornamenti).

La definizione dei processi di certificazione della formazione *on the job* acquisita nel corso del progetto deve essere considerata uno strumento per garantire la valorizzazione dell'attività creativo-conoscitiva svolta dai singoli partecipanti al progetto. In concreto, si tratta di stabilire i requisiti, i criteri e la procedura di certificazione da sottoporre all'approvazione degli organi competenti.

A tal fine, il team, tenendo conto anche delle indicazioni offerte da tutti i partecipanti al progetto, elabora e propone un percorso certificato di formazione sul lavoro, in grado di documentare l'attività svolta e le conoscenze acquisite (come, per es., relazioni di stato avanzamento lavori e finali, quantificazioni orarie).

5.2. Metodo di lavoro

Si prevede innanzitutto la costituzione di piccoli team specializzati, ai quali viene assegnato lo svolgimento di una o più attività necessarie per il raggiungimento dei singoli sotto-obiettivi del progetto.

Il sistema documentale da realizzare nel suo processo globale è di fatto il fulcro intorno al quale inevitabilmente ruotano i processi gestionali e progettuali, diventando il cardine di questa fase progettuale e confermandosi una modalità organizzativa obbligatoria per governare tutte le informazioni e le operazioni giuridico-informatiche necessarie. Il processo normativo richiede infatti di poter operare in modo interattivo (come alimentatore della banca dati e come redattore giuridico ed editoriale attraverso la navigazione nella stessa banca dati) per poter derivare le catene normative e i testi, aggiornare gli archivi degli articoli e dei dati e redigere i testi coordinati con le note e gli aggiornamenti della normativa vigente.

Il percorso progettuale è costituito da un'alternanza di attività di progettazione e di formazione, al fine di consolidare un modello organizzativo di *drafting* distribuito e il sistema di informatica giuridica, ma anche per rispondere alle indicazioni del management e dei vertici politici. In particolare, l'attività progettuale è definita non solo per approfondire l'analisi e l'elaborazione nelle aree tematiche di base e per realizzare strumenti e prodotti, ma anche per assicurare il monitoraggio della produttività dei lavori.

5.2.1. Team e monitoraggio in itinere

La costante condivisione tra tutti i partecipanti dei risultati progressivamente raggiunti da ciascun gruppo è elemento fondamentale della metodologia di lavoro.

A tal fine verrà utilizzata una piattaforma virtuale (INFODIRITTO) per la condivisione della documentazione e di relazioni di stato avanzamento lavori.

L'integrazione e la comunicazione tra le singole attività saranno inoltre garantite dalla compresenza di alcune unità di personale in due o più team.

La funzione di nodo di collegamento delle attività dei singoli team sarà svolta da una segreteria organizzativa virtuale gestita dal responsabile del progetto.

La centralità dell'elemento comunicativo nell'ambito del progetto suggerisce la previsione di un team dedicato allo sviluppo e all'implementazione delle tecnologie web 2.0.

La gradualità e la libera accessibilità dei risultati progressivamente raggiunti sono funzionali alla controllabilità delle attività, anche ai fini della valutazione del contributo apportato dai singoli partecipanti al progetto. A tal fine è prevista la redazione di relazioni di stato avanzamento lavori, che consentiranno di individuare eventuali criticità e delle quali il responsabile del progetto dovrà tenere conto in sede di relazione finale.

Si prevede la possibilità di integrare o modificare gli strumenti e le modalità di condivisione sviluppati nell'ambito del progetto, alla luce della sperimentazione realizzata e dei feedback ricevuti da parte dei partecipanti alla comunità di pratica.

6. COSTI: RISORSE UMANE, STRUMENTALI E FINANZIARIE

Il progetto ha la sua collocazione "naturale" nell'ambito dell'Ufficio legislativo, dove i funzionari di supporto all'attività istituzionale fungono da "referenti sperimentali" della banca dati, in quanto figure professionali preposte all'inserimento dei testi e dei dati dei processi di normazione.

E' chiara però la necessità di una stretta cooperazione tra sistema informativo, sistema documentale e sistema organizzativo, in grado di coinvolgere attivamente altre competenze e professionalità: amministrative, con riferimento ai diverse Aree interessate dalla normazione di Ateneo, e informatiche, per quanto riguarda l'analisi, lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi informatici).

Totale unità lavoro: 5 unità

6.1. Ufficio legislativo

Precondizione per la realizzazione del progetto è l'istituzione di un Ufficio legislativo. Costituzione in via sperimentale di un ufficio con elevate competenze giuridiche, di informatica giuridica e di tecniche di redazione dei testi normativi: **3 unità** (100%).

Supporto tecnico-amministrativo. Attività di organizzazione dei lavori e di gestione documentale (segreteria on-line, *e-learning*, archiviazione, *information literacy*): **2 unità** (50%).

6.2. Staff informatico

Competenze di programmazione, *data mining* e sviluppo web: **3 unità** (33%).

Risorse aggiuntive

- a) Risorse open source (analisi e sviluppo);
- b) Formazione e collaborazioni esterne;
- c) Incentivazione ex d.lgs. 82/2005 (CAD).

Comunità di pratica

Personale esperto nei diversi settori normativi (attraverso piattaforma on-line *Infodiritto*)

6.3. Competenze richieste

Competenze giuridiche - Fondamenti di teoria generale del diritto e informatica giuridica (fonti di produzione e cognizione, metodi e strumenti di interpretazione del diritto); principi di diritto amministrativo, contabilità pubblica e scienza dell'amministrazione; elementi di diritto e organizzazione del lavoro pubblico; legislazione e *governance* universitaria.

Competenze informatiche - Conoscenza pratica dei più diffusi software e strumenti informatici e del web 2.0; conoscenze teoriche e/o pratiche di informatica giuridica documentaristica.

Competenze relazionali - Elevata capacità di lavorare in gruppo, creatività e *problem solving*, accompagnati da una spiccata attitudine all'innovazione e alla condivisione delle nuove conoscenze acquisite.

7. Risultati attesi, prodotto finale e benefici previsti

I risultati che si prevede di raggiungere corrispondono alla graduale realizzazione degli obiettivi prefissati (vedi *supra*):

Risultati attesi:

- 1) *Normazione*: miglioramento qualità dei processi di produzione, gestione e attuazione della normativa dell'Ateneo;
- 2) *Formazione*: incremento competenze informatiche e giuridiche;
- 3) *Team*: diffusione prassi collaborative e competenze orientate al *problem solving*.

7.1. Destinatari

- a) Personale addetto al supporto ai processi di normazione;
- b) Organi di governo;
- c) Operatori interni e tutto il personale dell'Ateneo;
- d) Studenti e altri utenti esterni.

7.2. Possibilità di ulteriori sviluppi

Una piena ed efficace realizzazione del progetto può favorire l'avvio di nuove iniziative all'interno della rete di comunicazione e collaborazione su temi specifici (per es. riforma universitaria, riforma della PA) e potrà costituire un punto di partenza per ulteriori eventuali sviluppi, quali per esempio:

- I. Biblioteca di documentazione giuridico-amministrativa per l'amministrazione universitaria
- II. Corsi di formazione (informatica giuridica, scienza dell'amministrazione e giurista d'impresa)

RIFERIMENTI

Tecniche di redazione dei testi normativi [Ampia documentazione in www.maldura.unipd.it/buro/index.html]

AA.VV., *Regole e suggerimenti per la redazione di testi normativi*, Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali, 2007;

CIRCOLARE PRESIDENTE CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Regole e raccomanda-zioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, 20 aprile 2001;

CIRCOLARE PRESIDENTE CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Guida alla redazione dei testi normativi*, 2 Maggio 2001;

ITTIG - ACCADEMIA CRUSCA, *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, Ittig-Cnr, 2011;

PATTARO E. - SARTOR G. - CAPPELLI A., *Manuale di redazione degli atti dell'Ateneo di Bologna*, 1997;

SABATINI B. (a cura di), *Suggerimenti per la normalizzazione della grafia dei termini in uso nei testi correnti della Scienza*, 2007.

Fonti e informatica del diritto [spunti]

ALBANESI E., *Le banche dati pubbliche di legislazione*, 2013, in <http://www.tecnicenormative.it/draft/stato6ter.pdf>;

BIN - LUCCHI, *Informatica per le scienze giuridiche*, VI edizione, CEDAM, Padova, 2009;

BONOMO A., *L'effettività degli obblighi comunicativi dell'amministrazione: tra 'diritti' dei cittadini e responsabilità degli amministratori*, in <http://www.federalismi.it/document/21092010164658.pdf>;

CASSESE S., *La trasformazione del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 1/2002, p. 27 ss. [consultabile da rete di Ateneo in www.dejure.it – “Biblioteca riviste”]

CASSESE S., *Il diritto alla buona amministrazione*, Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione”, Barcellona, 27 marzo 2009, [consultabile in www.ipa.eu]

CASSETTI L., *E-learning e università. Spunti per una riflessione sul ruolo delle nuove tecnologie didattiche nella formazione del giurista*, 7 marzo 2007, in www.federalismi.it;

CAVALERI - VENTURINI, *Documenti e dati pubblici sul web: guida all'informazione di fonte pubblica in rete*, Il Mulino, Bologna 2004 [sul quale vedi i materiali in <http://dfp.liuc.it/>];

CODAU, *Università in difficoltà perché sotto stress normativo. Una normativa stratificata e di dettaglio raggiunge gli obiettivi?*, Assemblea-convegno 31 ottobre 2008, Pisa [materiale in <http://www.codau.it/>]

COGNETTI S., *Procedura amministrativa e amministrazione di risultati*, Relazione Convegno di Palermo 2003 su “Princípio di legalità e amministrazione di risultato”, consultabile in http://docenti.unimc.it/docenti/stefano-cognetti/diritto-amministrativo/relazione-palermo-1/at_download/file

COINFO, *Carta dei Principi*, in <http://www.coinfo.net/ColnFo/ColnFo.aspx>;

GUGLIELMAN E. – VETTRAINO L., *Costruire i saperi nella società della conoscenza: il complex learning*, Creative commons 2010, in <http://www.learningcom.it/public/Documenti/58.pdf>

ISFOL, *L'apprendimento organizzativo e la formazione continua on the job*, in <http://www.lavoro.gov.it/>

MATTARELLA B.G., *Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2010, reperibile anche in ASTRID - Rassegna (on line), n. 18/2010, http://www.astrid-online.it/rassegna/28-10-2010/Paper_Mattarella_MotivazioneAIR_sett2010.pdf

MIRANDA M.C., *Amministrazione di risultato ed e-government*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/;

MORO P., *La formazione retorica del giurista contemporaneo*, in Tigor: rivista di scienze della comunicazione, n.1, 2009, 42 ss. [http://eut.units.it/images/EUTdeposito/tigor_01_gen_giu_fulltext.pdf];

PAQ, *Pubblica amministrazione di qualità – Analisi SWOT*, in <http://qualitapa.gov.it/relazioni-con-i-cittadini/utilizzare-gli-strumenti/analisi-swot/>

OBERTO G., *La ricerca giuridica sul web quale strumento acceleratorio dell'aggiornamento professionale*, gennaio 2010, in <http://appinter.csm.it/incontri/relaz/18674.pdf>;

PIETRANGELO M., *La conoscibilità della legge per via informatica e telematica*, 2013, in <http://www.tecnichenormative.it/draft/pietrangelo.pdf>

SANTULLI A., *Riflessioni sulla cornice normativa: obiettivi ed oneri*, in CODAU, *Università in difficoltà perché sotto stress normativo. Una normativa stratificata e di dettaglio raggiunge gli obiettivi?*, Assemblea-convegno del 31 ottobre 2008, Pisa;

TORCHIA L., *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Giuffrè, Milano, 2008 [<http://www.irpa.eu/>];

TRIVELLIN M., *Riflessioni sulle prospettive e suoi nuovi problemi dell'informazione elettronica assicurata tramite i siti istituzionali dell'amministrazione finanziaria e mediante la banca dati di documentazione tributaria*, in Fedarilismi.it, 2008

VENTURINI F., *Cercare le leggi quando Google non basta*, 2013, in <http://dfp.aib.it/index.php?P=tabella4>

8. SITOGRAFIA [selezione]

www.osservatorioair.it
www.tecnichenormative.it/
www.osservatoriosullefonti.it/

Banche dati gratuite on line

www.normattiva.it – Il portale della legge vigente (sito istituzionale)
<http://dfp.aib.it> - Documentazione di fonte pubblica in rete (dal sito della Associazione Italiana Bibliote-che)

Banche dati giuridiche integrate (normativa, giurisprudenza, dottrina):

www.dejure.it
www.infoleges.it
Sistema Leggi d'Italia

Siti istituzionali

www.agid.gov.it
www.innovazionepa.gov.it
www.parlamento.it
www.cortecostituzionale.it
www.cortedicassazione.it
www.giustizia-amministrativa.it
www.corteconti.it
www.pacto.it - Portale accesso agli Atti dei Comuni e degli altri enti locali della Toscana
www.formez.it - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammmodernamento delle pubbliche amministrazioni
www.portale.isfol.it/ - Istituto Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori (ISFOL)
www.sspa.it - Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
www.consiglioregionale.piemonte.it/labgiuridico/laboratorio.htm

Altri siti (centri studio e ricerca)

www.ittig.cnr.it - Istituto di Teorie e Tecniche dell'Informazione Giuridica (CNR)
www.forumpa.it - FORUM PA
www.formazionelbs.luiss.it/ - sezione della LUISS Business School
www.promopa.it - Promo P.A. Fondazione–Ricerca, alta formazione e progetti per le pubbliche ammini-strazioni
www.coinfo.net - Consorzio Interuniversitario sulla Formazione