

QUADERNI DI DIRITTO ED ECONOMIA
DELLE COMUNICAZIONI E DEI MEDIA

8

Direttore

Giovanni CREA
Università Europea di Roma

Comitato scientifico

Alfonso CONTALDO
Libera Università degli Studi della Tuscia

Michele IASELLI
Associazione Nazionale per la Difesa della Privacy

ROCCO MAMMOLITI
Poste Italiane

Maurizio MENSI
Libera Univ. Inter.le Studi Sociali "Guido Carli" LUISS

Marianna QUARANTA
Università telematica Pegaso

Giovanni Maria RICCIO
Università degli Studi di Salerno

Andrea STAZI
Università Europea di Roma

Elisabetta ZUANELLI
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Comitato redazionale

Francesca ATTANASIO
Università degli Studi di Salerno

Federico DE SILVO
Alenia

Francesco MINCIOTTI
Studio legale Viglione

Ivana NASTI
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Giampietro PIROZZI
Tribunale di Nola

Luigi PRINZI
Telecom Italia

QUADERNI DI DIRITTO ED ECONOMIA DELLE COMUNICAZIONI E DEI MEDIA

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono un elemento imprescindibile per una società le cui prospettive di sviluppo riposano sull'utilizzo di infrastrutture di rete e di servizi di telecomunicazione necessari a supportare lo svolgimento di numerose attività (scambi economici, governo del territorio, rapporti tra istituzioni e cittadini, . . .). L'avvento di Internet e delle nuove tecnologie sta determinando il passaggio alla società dell'informazione, ma pone anche questioni di ordine economico e giuridico che, per essere adeguatamente affrontate, richiedono un cambiamento culturale da parte di famiglie, organizzazioni e istituzioni.

La collana "Quaderni di Diritto ed Economia delle comunicazioni e dei media" si propone di trattare le questioni economico-giuridiche proprie del settore delle telecomunicazioni e dei *media* che caratterizza la società dell'informazione; questioni che riguardano i diritti fondamentali delle persone, la tutela della concorrenza e del pluralismo dei mezzi di comunicazione, la protezione dei consumatori, la neutralità della rete. In questa prospettiva, la collana ospita lavori di carattere teorico ed empirico di studiosi e ricercatori che possano rappresentare strumenti utili sia alla comunità scientifica per il prosieguo della ricerca sia agli *stakeholder* del settore (autorità di garanzia, operatori di telecomunicazioni, associazioni dei consumatori) per la definizione delle loro strategie. La collana è aperta a contributi di diverso profilo editoriale — monografie, opere curate, atti di convegni e seminari — il cui obiettivo comune è il monitoraggio di un contesto socio-economico in continua evoluzione, per averne conoscenza e per formulare previsioni che possano orientare le decisioni pubbliche e private.

Information and communication technologies are a fundamental asset for societies whose growth prospects are based on the use of network infrastructures and telecommunication services needed to support various activities (economic transactions, government of territory, connections between institutions and citizens, . . .). Internet and new technologies are driving the transition to knowledge society; they also pose economic and legal issues that require a cultural change of view by families, organizations and institutions, in order to be properly faced.

The series "Notebooks of Law and Economics of the communications and media" is intended to discuss economic and legal aspects in telecommunications and media that characterize the information society. The series deals with basic rights of individuals, the protection of competition and pluralism of media, the protection of consumers, and net neutrality. In this perspective, the series contains theoretical and empirical articles by experts and researchers who could provide useful tools to the scientific community and stakeholders in the sector (authorities, telecom operators, consumers' groups) for the definition of their strategies. The series is open to contributions of different editorial profiles — monographs, conference and seminars proceedings — whose common goal is the monitoring of social and economic development as related to technologies in order to elaborate knowledge and guidelines for public and private decisions.

La nuova Pubblica Amministrazione

I principi dell'agenda digitale

a cura di

Michele Iaselli

Contributi di

Francesco Affinito

Gerardo Antonio Cavaliere

Marco Della Femina

Fernanda Faini

Michele Iaselli

Marco Iecher

Andrea Lisi

Michele Martoni

Marco Mennella

Bruno Mercurio



Copyright © MMXIV
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-6912-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: febbraio 2014

Indice

- 9 Prefazione
Michele Iaselli
- 13 Identità personale e identità digitale
Marco Della Femina
- 31 *Open Data*
Gerardo Antonio Cavaliere
- 53 Documenti informatici e comunicazioni telematiche
Fernanda Faini
- 109 I pagamenti elettronici nella pubblica amministrazione
Francesco Affinito
- 123 La scuola digitale
Bruno Mercurio
- 141 Sanità digitale
Michele Martoni
- 159 Le comunità intelligenti
Marco Iecher
- 175 I contratti informatici nella pubblica amministrazione
Andrea Lisi
- 195 Privacy e nuove tecnologie
Marco Mennella

Prefazione

MICHELE IASELLI

Il lento ma inesorabile percorso del nostro paese verso la completa digitalizzazione di tutte le fondamentali attività di rilevanza pubblicistica conosce con l'Agenda digitale, i cui principi informatori sono contenuti nel decreto–legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221, un momento importante e nello stesso tempo molto delicato poiché il nostro paese si dota di uno strumento normativo che costituirà un'efficace leva per la crescita economica ed occupazionale.

L'innovazione rappresenta, per la prima volta, un fattore strutturale di crescita sostenibile e di rafforzamento della competitività delle imprese e la realizzazione di un simile obiettivo non può essere ormai più procrastinata per stare al passo con l'Unione Europea.

Il compito non è facile e molto probabilmente saranno necessarie ulteriori modifiche ed integrazioni del tessuto normativo preesistente per raggiungere gli obiettivi voluti, così come è già accaduto con il Codice dell'Amministrazione Digitale, che a distanza di otto anni dalla sua approvazione continua a subire diversi adattamenti rappresentando così un'autentica normativa in progress.

D'altro canto laddove è presente l'innovazione tecnologica non potrebbe essere altrimenti, poiché è sempre difficile adeguare un rigido testo normativo al continuo progresso tecnologico specie in un settore come quello pubblico che non ha mai avuto nella flessibilità la sua caratteristica principale.

Ma andare avanti su questa strada è indispensabile per avere una Pubblica Amministrazione digitale, con attività informatizzate giuridicamente valide, posta certificata e soprattutto trasparenza dell'iter burocratico verso l'esterno.

Ma perché la P.A. ancora non riesce a raggiungere questi obiettivi apparentemente ormai alla portata di tutti?

Le motivazioni sono diverse ed alcune criticità sono state individuate anche nell'ambito della stessa agenda digitale attraverso i c.d. pilastri cioè le aree d'azione.

Ma proviamo a schematizzare questi c.d. punti deboli nella speranza di debellarli definitivamente:

- Carenza di formazione in materia e necessità di una “nuova alfabetizzazione informatica” coinvolgendo nell’iniziativa principalmente le figure dirigenziali.
- Aspetti organizzativi ancora da definire con l’individuazione di figure già previste dalla normativa (resp. conservazione sostitutiva, resp. privacy, resp. trasparenza, amministratore di sistema, ecc.).
- Necessità di semplificare una normativa troppo complessa ed articolata per una materia come quella tecnologica in continua evoluzione (troppi decreti applicativi che rischiano di bloccare o quanto meno ritardare l’introduzione di nuovi strumenti).
- Nel corso della formulazione di regole tecniche, fondamentali nel nostro settore, sarebbe opportuno aprire un reale confronto con tutti gli operatori al di là delle consultazioni pubbliche che spesso si risolvono in mere formalità.
- Necessità di ricostituire un ente come l’AIPA dotato di un minimo di autonomia. Purtroppo le varie trasformazioni (AIPA, CNIPA, DigitPA, AGid, ecc.) hanno creato non pochi problemi di funzionamento ed efficienza ad un ente che avrebbe dovuto aiutare gli enti pubblici a realizzare una trasformazione epocale. Va, inoltre, riservata una maggiore attenzione agli enti pubblici periferici lasciati spesso soli a risolvere problematiche non facili.
- Necessità di rivedere molte procedure burocratiche che andrebbero snellite e semplificate come del resto richiede la stessa informatizzazione.
- Per quanto l’agenda digitale preveda delle misure particolarmente innovative, sarebbe opportuno procedere per piccoli passi senza prevedere accelerazioni qualora non ci siano i presupposti (parlare oggi di smart cities con la P.A. ancora in difficoltà sui fondamenti dell’informatizzazione, appare onestamente un po’ eccessivo).

- Riservare maggiore attenzione a due componenti fondamentali dell'informatizzazione: *interoperabilità e sicurezza*.
- Prevedere sanzioni efficaci in caso di inosservanza di norme fondamentali in materia. Purtroppo l'idea di Brunetta di colpire i dirigenti incidendo sull'indennità di risultato non ha avuto alcun effetto.
- Coinvolgere e sensibilizzare di più gli stessi cittadini che spesso ignorano l'effettiva utilità della digitalizzazione dei servizi.
- Infine, comprendere che è necessario prima investire nell'ICT e nella realizzazione di progetti validi ed efficienti. Solo successivamente sarà possibile risparmiare.

Le conseguenze derivanti da queste diverse incongruenze che stanno caratterizzando l'attuale processo di digitalizzazione sono evidenti e bastano due esempi per chiarire il momento confusionale che stiamo vivendo:

- l'attuale procedura che stanno attuando molte amministrazioni per risparmiare la carta nonché le spese postali consistente nell'inviare per posta elettronica non sempre certificata documenti informatici (pdf), ottenuti dalla scansione di originali cartacei, privi di firma digitale.
- Quello che sta accadendo in molte Università dove scompare il "famoso" libretto universitario ma ancora non esiste il registro elettronico o nelle scuole dove i libri elettronici stentano a decollare per andare incontro a "politiche" editoriali di vecchio stampo.

Potrei dilungarmi nell'elencazione di tanti casi preoccupanti, ma in tale contesto appare ormai chiaro un importante principio che dobbiamo sempre tenere in mente: se vogliamo davvero condurre l'Italia ad una svolta epocale in tale settore lo dobbiamo volere noi tutti come operatori, come cittadini, come imprese, come professionisti, poiché non basta la legge, ma è fondamentale una nostra effettiva consapevolezza di voltare pagina rispetto al passato, pagina che non è più cartacea.