

ASSOCIAZIONE CULTURALE
PER LO STUDIO DEL DIRITTO

techne

Direttore responsabile

GLAUCO RIEM

Redazione

STEFANO CORSINI
FRANCESCO MIRABELLI
LUCA ZENAROLLA
PAOLO VICENZOTTO

Vicolo Chiuso, 5 - 33170 Pordenone
tel. 0434 522866 - fax 0434 246429
rivistatechne@yahoo.it
www.rivistatechne.it

Realizzazione editoriale

Forum, Editrice Universitaria Udinese srl
Via Palladio, 8 - 33100 Udine
www.forumeditrice.i

Stampa

Lithostampa, Pasion di Prato (UD)

Reg. Trib. di Pordenone n. 514 del 27.07.2004

Direttore responsabile

GLAUCO RIEM

Comitato scientifico

RENATO BORRUSO (direttore del comitato scientifico)

Presidente onorario aggiunto della Corte di Cassazione, professore di Informatica giuridica

MASSIMILIANO ATELLI

Magistrato del TAR; già avvocato Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali

GIANLUIGI CIACCI

Professore di Informatica giuridica, Università LUISS 'Guido Carli' di Roma; dottore di ricerca in Diritto dell'informatica e Informatica giuridica, Università degli Studi 'La Sapienza' di Roma

PATRIZIO MENCHETTI

Membro del Legal Advisory Board (comitato consultivo giuridico) della Direzione generale 'Società dell'Informazione' della Commissione Europea

PIER LUCA MONTESSORO

Professore di Sistemi di elaborazione, Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Udine; direttore del Dipartimento di Ingegneria Elettrica, Gestionale e Meccanica, Università degli Studi di Udine

ROCCO PANETTA

Segreteria del Garante per la protezione dei dati personali, Università LUISS 'Guido Carli' di Roma

UMBERTO RAPETTO

Comandante del Nucleo Speciale Anticrimine Tecnologico della Guardia di Finanza

FLORETTA ROLLERI

Direttore generale per i Sistemi Informativi Automatizzati del Ministero della Giustizia

PIEREMILIO SAMMARCO

Professore di Diritto dell'informatica, Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi Roma Tre; dottore di ricerca in Diritto dell'informatica e Informatica giuridica, Università degli Studi 'La Sapienza' di Roma

ROBERTO SANTOLAMAZZA

Direttore di 'Treviso Tecnologia', azienda speciale della CCIAA di Treviso

ANDREA SIROTTI GAUDENZI

Professore al Master in Diritto della Rete, Università degli Studi di Padova

MARZIO VAGLIO

Professore al Master in Diritto della Rete, Università degli Studi di Padova

PAOLO VICENZOTTO

Giurista autore di pubblicazioni di Diritto dell'informatica

Hanno collaborato a questo numero

VIRGINIA RAGGI, DARIO GROHMANN, MARCO GALANTI

SOMMARIO

EDITORIAL	4
EDITORIALE	5
GLAUCO RIEM	
<i>E-GOVERNMENT: LE TECNOLOGIE DIGITALI PER UN NUOVO MODELLO DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</i>	9
LUCIO STANCA	
L'INFORMATIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	17
RENATO BORRUSO	
L'INFORMATIZZAZIONE DEI PROCESSI DI APPROVVIGIONAMENTO DI BENI E SERVIZI SU BASE REGIONALE E PER I SINGOLI ENTI LOCALI: IL PROGETTO 'FVG E-PROCUREMENT'	20
FRANCESCO MIRABELLI	
L'ARCHIVIAZIONE OTTICA	25
GIANLUIGI CIACCI	
TEMPI E QUALITÀ DELLA GIUSTIZIA: L'INFORMATIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ DEL GIUDICE	33
DARIO GROHMANN	
LA TELEMEDICINA E LE SUE IMPLICAZIONI GIURIDICHE	37
PIEREMILIO SAMMARCO E VIRGINIA RAGGI	
POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA: LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI COMUNICHINO SOLO VIA MAIL	42
PAOLO VICENZOTTO	
I COSTI DELL'IGNORANZA INFORMATICA	45
MARCO GALANTI	
La vignetta di FEDERICO CECCHIN	52

EDITORIAL

Glauco Riem

The idea of publishing a printed magazine on the subject of 'computerized' administration and government could appear contradictory if the end result is a mere reassertion of the separation between the world of paper and that of computers.

We wish to clearly state that we not 'integralists' about computers and electronics.

It is abundantly clear that the printed media in all its forms still fascinates us, even though we have become passionate supporters of electronic tools and internet. Magazines still exercise their appeal for those among us who like to put on a pair of glasses and hold a magazine.

We have seen the development of an impressive array of 'technical rules and normatives' vehemently supporting the advent of an electronic managing of the res publica and of the proliferation of an incredible number of 'objects' designed to deal with information on an electronic/telematic level and we have taken adequate notice of the dangerous detachment between the supporters of technology and the defenders of 'pen and paper'.

There is an urgent need in modern democracy that these two factions cannot ignore: find information in real time and supply and manage services for the citizen in a fast and transparent fashion, at the same time dealing with words beginning with the contraction of the lemma electronic: e-government, e-commerce, e-learning, e-business, e-learning, e-democracy, e-school, e-money, e-banking...

It's time then to go back to school, to become literate in electronics without any science fictional, brave new world technological triumphalism: in a clear

EDITORIALE

Giulio Riem

Pubblicare una rivista cartacea sui temi relativi all'amministrazione 'elettronica' (*e-government*) potrebbe sembrare una contraddizione in termini ove ci si limiti a riaffermare il dualismo fra le ragioni della carta e quelle del *bit*. Non siamo e lo riaffermiamo subito degli integralisti dell'elettronica.

È di palmare evidenza che il supporto cartaceo continua ad avere, anche per noi appassionati fautori degli strumenti infotelematici e di Internet, quell'*appeal* e quell'*affordance* di chi conserva ancora il gusto, inforcati gli occhiali, di tenere in mano un 'bel pezzo di carta' da leggere.

Abbiamo assistito, è vero, ad una incredibile produzione normativa a 'contenuto tecnico' che postula, a gran voce, le ragioni di un governo elettronico della *res publica* ed altresì ad una proliferazione illimitata di 'oggetti' che servono a trattare elettrotelematicamente l'informazione ed abbiamo preso atto, non di meno, del pericoloso scollamento fra gli integralisti assertori di un utilizzo di tecnologie a tutti i costi e gli altrettanto rigidi assertori dell'uso della 'carta, penna e calamaio'.

Tra le due opposte 'fazioni' è impellente una necessità dettata dalla moderna democrazia: reperire informazioni in tempo reale e fornire e gestire servizi a favore del cittadino in modo veloce e trasparente cercando di destreggiarsi fra parole, tutte prefissate dalla vocale 'e' contrazione del lemma *electronic*, che affermano a gran voce: *e-government*, *e-commerce*, *e-learning*, *e-business*, *e-democracy*, *e-school*, *e-money*, *e-banking*...

Ed allora, improcrastinabile, l'esigenza di 'tornare' un po' a scuola, di fare, insomma, di nuovo 'alfabetizzazione', questa volta informatica, ma senza intonare trionfalismi fantascientifico-tecnologici: in modo chiaro e semplice

and simple - not simplistic - way, to try and fill the ever more growing gap between those who have mastered the 'new machines' and computer technology and those who are confused by the new words defining the phenomenon and don't consider themselves ready to take part in this revolution imposed by the coming e-age for a lack of know how, allowing them to orient themselves in the apparent chaos of the 'cyberuniverse'. «Techne» will try to clarify and illuminate these subject with the help of well known experts.

- non elementare - e ciò, in buona sostanza, per cercare di colmare quel divario, sempre più sentito, tra chi è capace di utilizzare le nuove 'macchine', le tecnologie e padroneggia le logiche 'computeristiche', e chi invece è confuso dalle nuove parole che descrivono il fenomeno e non si considera in grado di partecipare a questa rivoluzione imposta dall'*e-evo* prossimo venturo, perché privo di quelle conoscenze che gli permettono di orientarsi nell'apparente caos del 'cybermondo'.

«Techne» cercherà allora di dare, in proposito, alcuni chiarimenti e ciò con l'ausilio di chiarissimi autori esperti della materia.

E-GOVERNMENT: LE TECNOLOGIE DIGITALI PER UN NUOVO MODELLO DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Lucio Stanca

Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie

Pubblichiamo l'articolo che il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie Lucio Stanca ci ha inteso inviare quale suo diretto contributo alla nostra esperienza editoriale che vuole essere uno strumento per diffondere uno degli argomenti più complessi e stimolanti nell'amministrazione digitale.

L'economia dell'innovazione

Le economie moderne sono state caratterizzate da alcune significative ondate innovative che hanno determinato 'salti' di efficienza nell'intero sistema-Paese. Nell'ultimo secolo vi è stata una progressiva accelerazione di queste ondate innovative. Un sintomo di vitalità che Schumpeter, già nel 1939, sottolineava definendo «un'economia sana non come un'economia in equilibrio, ma un'economia che è sempre sul punto di cambiare corso a causa dell'innovazione tecnologica». Oggi l'innovazione è il fattore distintivo della crescita delle economie avanzate. A livello microeconomico permette alle imprese di soddisfare una domanda sempre più sofisticata e di competere con i concorrenti. A livello macroeconomico contribuisce all'efficienza di un Paese.

Il cambio di scala nella diffusione mondiale della tecnologia digitale e lo sviluppo della 'rete' portano a valutare in modo diverso le opportunità e le responsabilità di governo dell'innovazione. Lo dimostra il fatto che la caratteristica comune tra le economie che hanno presentato la maggiore crescita degli indici di produttività negli ultimi anni è stata l'intensità e la diffusione

capillare nell'utilizzo di tali tecnologie. Oggi, infatti, il tema dell'innovazione è al centro del dibattito italiano ed europeo come risorsa per la competitività.

La rivoluzione silenziosa dell'innovazione digitale

Da quattro anni nel nostro Paese è in corso la rivoluzione silenziosa dell'innovazione digitale. Questo Governo ha il merito di avere colmato una visibile carenza del passato: la mancanza di una visione e di una strategia nazionale per fare dell'innovazione tecnologica, in particolare digitale, una risorsa di crescita economica e sociale. Abbiamo così dato avvio a un processo di trasformazione dell'Italia, per mezzo di una razionale e pervasiva diffusione delle nuove tecnologie, che richiede un grande impegno non soltanto per gli aspetti tecnologici, ma soprattutto per quelli culturali. Si tratta di operare un cambiamento dei modi tradizionali di operare, anche se non è sempre agevole superare diffidenze consolidate sull'utilità e la validità degli strumenti informatici. Infatti, come ha affermato il premio Nobel Robert Solow, «una delle ragioni per cui il differenziale di produttività fra Stati Uniti e Unione Europea è tornato ad ampliarsi dalla seconda metà degli anni '90 è il diverso grado di sfruttamento della tecnologia informatica: negli Usa sono stati più alti i volumi di investimenti e più pervasivo l'uso di queste tecnologie». Queste tecnologie sono una risorsa per l'integrazione sociale, lo sviluppo della conoscenza, la creazione di moderni servizi in settori come il lavoro, la salute, l'istruzione.

La Pubblica Amministrazione digitale

Quella che stiamo attuando è una vera e propria 'riforma digitale' che interessa tutti gli ambiti della nostra società e della nostra economia per realizzare un programma di modernizzazione del Paese. In questo disegno la Pubblica Amministrazione ha un ruolo centrale. Stiamo realizzando un nuovo modello di amministrazione che sia elemento di crescita per tutto il Paese, motore di sviluppo, punto di forza della comunità nazionale, che sappia essere volano di innovazione.

La prima delle 'Cinque Grandi Missioni per Cambiare l'Italia' del Programma

di Governo ha infatti previsto la riorganizzazione di tutti gli apparati dello Stato attraverso la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. L'evoluzione del contesto economico, tecnologico, culturale nel quale operano gli uffici pubblici deve impegnarci a usare mezzi e procedure diverse dal passato. Gli italiani hanno ereditato un Paese in cui il settore pubblico meno contribuisce alla competitività dell'economia. Uno Stato con strutture obsolete, costosissime e inefficienti.

La Pubblica Amministrazione ha compiuto progressi rilevanti sulla strada della digitalizzazione. Per cittadini e imprese l'*e-government* è oggi un utile strumento per accedere comodamente, senza limiti di luogo e di orario, ai servizi in rete. Lo conferma una ricerca secondo la quale il 54% dei navigatori di Internet utilizza i siti della Pubblica Amministrazione (superiore al dato di altri Paesi: il 50% in Inghilterra e Spagna, il 40% in Germania), mentre il 62% dei visitatori dei siti della Pubblica Amministrazione si definisce 'decisamente soddisfatto' dei servizi offerti *on-line*. Sulla scia degli incoraggianti risultati del 2004, anche nel corso del 2005 si stanno compiendo importanti progressi, pur nella consapevolezza che ancora molto resta da fare. Questa 'riforma digitale', anche se silenziosa, è dunque continua e progressiva.

Il sistema dell'*e-government*

Oggi *e-government* è diventato, dunque, un termine di uso comune e non è più necessario soffermarsi a spiegare di cosa si tratti. All'inizio di questa legislatura non era certamente così. Abbiamo puntato non solo su una serie di nuovi strumenti tecnologici indispensabili, ma su una politica per la trasformazione della Pubblica Amministrazione verso un nuovo modello caratterizzato da maggiore efficienza e da una forte spinta alla semplificazione, con la conseguente e inevitabile riduzione dei costi del funzionamento della macchina burocratico- amministrativa e l'instaurarsi di un nuovo rapporto diretto e amichevole con cittadini e imprese. Inoltre, tutte le regioni hanno approvato politiche di riferimento e piani territoriali per l'*e-government* e la Società dell'Informazione, e le prime leggi regionali specifiche. In particolare

oltre 73 Province e 86 Comuni capoluogo hanno presentato una delega politica esplicita su politiche ICT.

L'architettura istituzionale del nostro Paese, infatti, si sta modificando profondamente in senso federalista. L'attuazione del federalismo dipende dallo sviluppo di forme più efficienti di amministrazione che hanno il loro punto di riferimento nelle Regioni e nelle Autonomie locali chiamate a svolgere nuove funzioni e ad erogare nuovi servizi. La nostra politica per l'*e-government* incrocia il processo di attuazione del federalismo, che non rappresenta solo una questione di architettura normativa, ma anche una straordinaria ed irripetibile opportunità di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione. Lo spostamento di poteri, competenze e risorse pubbliche verso gli enti più vicini ai cittadini, alle imprese e al territorio valorizza e stimola le capacità di autogoverno e il rapporto tra cittadini e istituzioni. Le tecnologie digitali sono la risorsa strategica che consente di porre in modo nuovo il problema del rapporto tra autonomia locale e necessità di coordinamento e di armonizzazione dei processi innovativi a livello nazionale. Lo sviluppo del governo elettronico e la riforma della Pubblica Amministrazione divengono dunque sinonimi e devono integrarsi con la trasformazione dei sistemi organizzativi, un'adeguata politica delle risorse umane e un'attenzione alle esigenze della semplificazione procedurale e normativa.

La situazione generale è molto maturata negli ultimi tempi. Cominciano, infatti, ad arrivare i risultati degli impegni progettuali compiuti dalle Pubbliche Amministrazioni in questi anni. Le migliori soluzioni si sono avute proprio dove si è stati capaci di lavorare in rete sulla realizzazione di servizi *on-line*, con un grande impegno al coordinamento da parte delle Regioni e la vivace collaborazione e lo stimolo degli enti locali. I maggiori ritardi si registrano purtroppo ancora al Sud, dove ereditiamo impedimenti e mancanze strutturali. Non a caso è la prima volta, con questa legislatura, che nel nostro Paese è stata elaborata una serie di specifiche politiche di innovazione digitale per il Mezzogiorno che faranno registrare certamente i risultati positivi che annunciano.

Il Comune di Pordenone e il progetto 'Enterprise'

Nell'ambito dei 134 progetti di *e-government*, ben 77 offrono servizi alle imprese e tra questi è importante ricordare l'esempio molto interessante di 'Enterprise' che è stato premiato all'interno di 'e-Europe Awards 2003' tra le 15 *best practice* di soluzioni *e-government* a livello europeo. Ha un costo totale di 1,6 milioni di euro, di cui 550 mila euro co-finanziati dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie.

Questo progetto, ha reso disponibile in rete per tutti i 51 Comuni della Provincia di Pordenone (oltre 280 mila abitanti) lo Sportello Unico per le Attività Produttive (www.amministrazionefuturo.com). Ciò ha portato al taglio dei tempi per la definizione di una pratica da 271 giorni a meno di 20! Infatti, lo Sportello offre 275 servizi *on-line* che coprono tutti gli eventi della vita per le imprese.

'Enterprise' permette agli utenti di utilizzare in modo facile e diretto, senza la necessità di recarsi presso gli uffici del Comune, tutte le informazioni e la documentazione per presentare l'istanza dei procedimenti di Sportello Unico e ottenere le autorizzazioni da parte del Comune e delle altre Amministrazioni interessate. L'utente può inoltrare in formato elettronico (dopo averla firmata digitalmente) mediante posta elettronica certificata la propria domanda al SUAP competente, effettuare *on-line* i relativi pagamenti e richiedere la consegna del provvedimento unico in formato elettronico.

I progetti e-Democracy e t-government

Cominciano anche a farsi strada sperimentazioni di democrazia elettronica, la cui crescita sarà accentuata dalla realizzazione dei nuovi progetti di *e-Democracy* del secondo avviso di *e-government*. In risposta all'avviso è stata registrata una grande partecipazione territoriale, specialmente da parte dei piccoli Comuni, con la presentazione di 132 progetti. La dimensione locale, infatti, favorisce il coinvolgimento di cittadini e associazioni ai processi decisionali degli amministratori. Interessante anche la risposta al primo avviso per i progetti del cosiddetto *t-government*, ovvero l'utilizzo della televisione digitale terrestre per la diffusione dei servizi di *e-government*. Oltre 250 enti locali saranno coinvolti nella fase di sperimentazione

(che durerà al massimo 10 mesi, termine oltre il quale i servizi dovranno essere attivi e operativi), tra cui tutte le Regioni, oltre 30 Province, 182 Comuni di grandi dimensioni e 16 Comunità Montane. Questo è sicuramente un primo passo importante per l'avvio della più grande piattaforma di servizi interattivi di *e-government* che pone il nostro Paese all'avanguardia in Europa.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale

Il Codice dell'Amministrazione Digitale, già approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, rappresenta la sintesi, dal lato normativo, dei risultati della nostra politica di *e-government*. Si tratta di un grande intervento diretto a semplificare il labirinto normativo e ad accorciare le distanze fra la complessità dell'apparato statale, con cui gli italiani si confrontano ogni giorno, e le richieste di una società che ha bisogno di risposte rapide e di grande concretezza. Il Codice realizza sotto il profilo giuridico la nostra prima missione del programma di governo, cioè la riorganizzazione di tutti gli apparati dello Stato attraverso la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Inoltre, è un passo importante nella direzione di un'altra missione del programma di Governo: la rivisitazione completa del nostro ordinamento. Il Codice dell'Amministrazione Digitale va ad arricchire l'adozione di Codici che riordinano la normativa e rendono le leggi più semplici ed efficaci. Ricordo fra i nuovi Codici adottati o in via di adozione quello per la Proprietà Industriale, il Codice dei Beni Culturali e del paesaggio, il Codice della Protezione dei Dati Personali, il Codice delle Comunicazioni Elettroniche.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale è la risposta e il fulcro normativo della nostra 'riforma digitale' promossa attraverso la politica dell'innovazione tecnologica. L'Italia è tra le prime nazioni al mondo a dotarsi di un simile strumento, frutto di una rielaborazione in chiave moderna delle numerose leggi e norme che riguardano l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sia da parte degli uffici pubblici nei rapporti con cittadini e imprese, sia la loro adozione nei rapporti giuridici tra privati. Così come il Codice della Strada disciplina le norme delle vie di comunicazione che per-

corriamo abitualmente con i nostri mezzi di trasporto, il Codice dell'Amministrazione Digitale sancisce le regole per la circolazione digitale di informazioni e dati attraverso il Sistema Pubblico di Connettività. L'SPC, una delle più rilevanti e complesse infrastrutture immateriali mai costruite nel nostro Paese, può essere appropriatamente definito 'l'Autostrada del Sole' digitale per le Pubbliche Amministrazioni degli anni 2000. Garantisce l'interconnessione e l'interoperabilità di tutti i sistemi informatici delle Pubbliche Amministrazioni attraverso uno sviluppo ordinato e armonico delle risorse tecnologiche, coerente a livello nazionale e nel pieno rispetto delle autonomie locali. L'SPC collegherà le varie reti centrali, regionali e locali, integrandole in un unico sistema con alti standard di sicurezza, funzionalità e qualità. La sua estensione toccherà anche i cinquecento uffici italiani all'estero attraverso la Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione, promuovendo così lo sviluppo di applicazioni come il voto degli italiani residenti all'estero e l'anagrafe consolare.


Con il Codice affermiamo una nuova generazione di diritti dei cittadini nella moderna società della conoscenza, basata sul pluralismo culturale e su uno Stato che promuove quei valori di prosperità condivisa, democrazia e civiltà che le tecnologie digitali ci consentono di interpretare ed esprimere in modo nuovo.

I.C.I. SRL

Via Colombo, 50
31015 CONEGLIANO (TV)

PROGETTAZIONE E SVILUPPO SOFTWARE DEDICATI

Gestione servizi per la pubblica amministrazione. Ha sviluppato e gestito il sistema "*Bandi online*" in collaborazione con la **Regione del Veneto** premiato con "*Oscar dell'innovazione della qualità*" all'interno della rassegna "Dire e Fare nel Nord Est" edizione 2003



Falweb.it

Tel 0438.31537 Fax 0438.410700 Mob. 3487258869
E-mail: info@falweb.it www.falweb.it

L'INFORMATIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Renato Borruso

Presidente onorario aggiunto della Corte di Cassazione,
professore di Informatica giuridica presso l'Università LUISS 'Guido Carli' di Roma

Realizzare in tutta la Pubblica Amministrazione un sistema informatico e telematico integrato e totale si manifesta sempre di più come una esigenza primaria non solo per progredire, ma, innanzitutto, per non regredire.

L'attività amministrativa, infatti, è diventata, per tutta una serie di ragioni, così complessa che sarebbe assai difficile espletarla senza l'ausilio del computer: per applicare le leggi e i regolamenti sempre più numerosi e frastagliati che la regolano sarebbe inevitabile aumentare considerevolmente il numero dei funzionari e degli impiegati con esiziale appesantimento non soltanto dei costi, ma anche del disordine amministrativo, perdendosi ogni garanzia di omogeneità nell'applicarle e di applicarle a tutti coloro che ad esse devono essere assoggettati e che non sono più soltanto i cittadini italiani, ma, in misura sempre crescente, anche persone di nazionalità straniera.

Senza l'ausilio del computer non resterebbe, in tale situazione, che affidarsi sempre più ad una massificazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e amministrato, costringendo quest'ultimo a subire un trattamento 'standard' che non tenga alcun conto della situazione particolare in cui egli si trovi, a differenza di altri. Il nostro senso di giustizia amministrativa ci spinge oggi a pretendere, invece, un trattamento sempre più individualizzato, cioè sempre più aderente alle condizioni nelle quali realmente si trova ogni singola persona, seguendone, passo passo ed in tempo reale, ogni spostamento sul territorio e ogni mutamento di vita.

Solo in tal modo, infatti, i soggetti amministrati avvertono nell'Autorità non tanto un estraneo indifferente, preoccupato soltanto di taglieggiarli e di controllarli e quindi, inevitabilmente, di frenarli nel libero espletamento di tutte

le loro potenzialità, ma, al contrario, un'entità benefica che, pur senza perdere d'occhio alcuno, non costituisce affatto una remora per la loro attività, ma, anzi, la sostiene all'occorrenza con opportuni interventi personalizzati. Ciò dovrebbe comportare da parte della Pubblica Amministrazione non solo il definitivo abbandono della pretesa che sia l'amministrato a dover dare la prova della situazione in cui versa, mediante i famigerati 'certificati', anche quando la Pubblica Amministrazione sia in grado, mediante l'informatica e la telematica, di acquisire 'd'ufficio' tale prova, ma anche l'adozione di un altro principio che ritengo essenziale per un'Amministrazione veramente moderna e democratica: l'applicazione 'd'ufficio' di ogni legge e regolamento non solo contro l'amministrato, con sanzioni di vario genere, ma anche a favore di lui, con attribuzione automatica di tutti i diritti o, comunque, di tutti i benefici che possono spettargli, senza alcuna necessità che egli debba chiederli con apposita istanza, da presentare quasi sempre entro un determinato termine di tempo, pena la decadenza da essi. Verrebbe, così, finalmente meno, almeno nei rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione, il brutale principio del *vigilantibus succurrunt jura*, certamente così antidemocratico da non essere più compatibile con l'etica di uno 'Stato di diritto' nel quale oggi diciamo di vivere.

È fin troppo ovvio che tutto questo autentico progresso è conseguibile solo con l'algoritmizzazione di tutto il diritto amministrativo, la realizzazione di conseguenti software, la formazione su computer di ogni atto amministrativo, il collegamento in rete di tutti gli uffici della Pubblica Amministrazione, il libero accesso telematico di tutti alle banche-dati della Pubblica Amministrazione, salvo un minimo di limitazioni imposte dalla tutela della riservatezza. Tutto questo oggi si può realizzare e, per ciò stesso, deve essere realizzato.

DIE COMPUTERISIERUNG DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Renato Borruso

Die Einführung eines umfassenden und integrierten Computer- und Telematiksystems in der gesamten öffentlichen Verwaltung wird immer mehr zu

einer vorrangigen Notwendigkeit, und zwar nicht nur im Rahmen vom Fortschritt, sondern auch um Rückschritte zu vermeiden.

[...] Es liegt auf der Hand, dass dieser reelle Fortschritt nur dann möglich ist, wenn das gesamte Verwaltungsrecht in Algorithmen umgesetzt, entsprechende Software erstellt, alle Verwaltungsvorgänge über den Computer abgewickelt, alle Ämter der öffentlichen Verwaltung vernetzt werden und alle Datenbanken der öffentlichen Verwaltung frei zugänglich sind, vorbehaltlich minimaler Einschränkungen, die vom Datenschutz auferlegt werden.

L'INFORMATIZZAZIONE DEI PROCESSI DI APPROVVIGIONAMENTO DI BENI E SERVIZI SU BASE REGIONALE E PER I SINGOLI ENTI LOCALI: IL PROGETTO 'FVG E-PROCUREMENT'

Francesco Mirabelli

Fra gli strumenti del c.d. 'governo elettronico', l'*e-procurement* è uno dei più evoluti ed innovativi: esso consiste in un nuovo modello digitale di approvvigionamento di beni e servizi per le Pubbliche Amministrazioni e le aziende, attraverso l'informatizzazione dei processi e l'utilizzo delle reti telematiche di comunicazione, ed è stato inserito dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione tra i dieci obiettivi di legislatura per l'*e-government*.

Per cercare di dimostrare che sistemi di *e-procurement* gestiti come servizi della Società dell'Informazione rivolti ai singoli enti locali o ad aggregazioni di enti su base provinciale o regionale (analogamente a quanto si sta sperimentando in provincia di Salerno) tenendo conto delle specificità degli stessi, possono costituire una valida soluzione alternativa più funzionale rispetto al sistema centralizzato di Consip, anch'esso in fase di sperimentazione, in quanto meglio adattabili alle realtà di mercato presenti sul territorio senza essere troppo penalizzanti per le piccole e medie imprese che intendono diventare fornitori delle Pubbliche Amministrazioni, è nato 'FVG e-procurement'.

Il progetto 'FVG e-procurement', ideato dall'Associazione Culturale per lo Studio del Diritto di Pordenone e sviluppato congiuntamente al Comune di Pordenone ed in collaborazione con alcune imprese, è stato finanziato dal programma della Regione Friuli Venezia Giulia di azioni innovative 'FESR frenesy - azione e-cooperative business' nell'ambito dell'intervento relativo ai sostegni ai progetti dimostrativi.

I risultati dell'opera di ricerca e sviluppo sono stati illustrati nel Convegno 'Transazioni on-line di beni e servizi fra imprese e Pubbliche Amministrazioni'

tenutosi a Pordenone il 28 novembre 2003 nella Sala Rossa del Comune di Pordenone e in un successivo incontro formativo presso la sede dell'Associazione Culturale per lo Studio del Diritto in cui si sono evidenziati tutti gli aspetti positivi che potrebbero derivare da questa particolare forma di *e-government* in seguito ad una approfondita analisi dei sistemi informativi e delle specifiche procedure di acquisto dell'ente:

- trasparenza: le procedure *on-line* sono disciplinate attraverso norme e regolamenti messi a disposizione di tutti i cittadini sul sito web;
- efficienza: prevedendo la possibilità che tutte le fasi della procedura, o comunque la maggior parte di esse, possa avvenire grazie all'impiego di strumenti informatici e telematici che permetteranno il graduale abbandono del supporto cartaceo con riorganizzazione delle attività dell'ufficio appalti e contratti;
- risparmio per la Pubblica Amministrazione: la sperimentazione vuole dimostrare che l'*e-procurement* può far risparmiare in maniera significativa l'Amministrazione comunale, migliorando la competizione tra i fornitori e permettendo, anche un significativo risparmio di tempo per le procedure di acquisto. La maggiore possibilità di accesso da parte di più fornitori abilitati e la facilità del confronto tra le differenti offerte che può avvenire automaticamente attraverso il software che gestisce il sistema (secondo il Ministro Stanca è previsto un risparmio per la Pubblica Amministrazione di 3,7 miliardi di euro nel 2003 a fronte di un risparmio di 2,3 miliardi di euro nel 2002, esperienze come quelle di Siena e Mantova testimoniano che i risparmi arrivano a toccare il 35-40%).

A tal fine è stato sviluppata una *demo* di un software che risiede su un server remoto per simulare un servizio di *e-procurement* per il Comune di Pordenone in modo da approfondire aspetti e problematiche nella gestione informatizzata degli acquisti.

Per studiare adeguatamente tutte le varie fasi del sistema è stato necessario far partecipare le aziende che avrebbero dovuto simulare una gara tra loro per diventare fornitori dell'ente locale e, a tale scopo, sono state coinvolte due imprese concorrenti nel settore arredamento e due imprese concorrenti nel settore materiale sanitario.

I presupposti normativi di partenza seguiti nell'elaborazione del progetto

Per cercare di sviluppare un sistema aderente alle esigenze dell'ente Comune sono state analizzate le compatibilità con un impianto normativo che, al momento della presentazione del progetto, presentava alcune lacune e significative novità.

Il combinato disposto dell'art. 7 del D.lgs. 267/2000 e del nuovo art. 114, comma 2, della Costituzione consentiva, in ogni caso, agli enti locali come i Comuni di introdurre a livello regolamentare (accanto alle procedure tradizionali) differenti modalità di svolgimento delle procedure di acquisizione di beni e servizi sempre nel rispetto della normativa comunitaria e dei principi consolidati in materia (*par condicio* dei concorrenti e trasparenza dell'agire amministrativo).

Nella nostra Regione, in particolare, la Legge Regione Friuli Venezia Giulia n. 12/2003 all'art. 4 prevede la possibilità che le procedure negoziate per acquisti in economia possano esperirsi «per via telematica secondo le modalità stabilite dalle singole Amministrazioni Pubbliche, nel rispetto dei criteri di trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa».

Le modifiche all'art. 24 della Legge 27 dicembre 2002 n. 289 intervenute con la Legge n. 212/2003 disponevano che gli enti locali, tra l'altro, avevano l'obbligo di seguire le Convenzioni quadro seguite da Consip solo per l'acquisto di beni per l'approvvigionamento di pubblici servizi caratterizzati «dall'alta qualità dei servizi stessi e dalla bassa intensità di lavoro». Tali tipologie sono contenute in un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze che nelle fasi di sviluppo del progetto non era, tuttavia, ancora stato emanato. L'ente locale, dunque, anche in presenza di una Convenzione Consip attiva, poteva procedere autonomamente anche per via elettronica, fermi restando i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto comparabili con quelli oggetto di convenzione».

Il D.P.R. 101/2002 è poi la norma fondamentale che ha introdotto nel nostro ordinamento la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di effettuare acquisti *on-line* di beni e servizi attraverso procedure telematiche. Ciò ha comportato, nelle diverse fasi di realizzazione, il rispetto della normativa dettata.

Breve sintesi delle scelte effettuate nello sviluppo del progetto dimostrativo

Nella collaborazione tra tutti gli interpreti del progetto è stata effettuata la scelta, per la simulazione e dimostrazione, di realizzare un portale nel quale imprese e Comune potessero interagire nelle logiche predefinite dalle norme e dagli ipotetici bandi per gli acquisti in economia emanati dall'ente locale.

Nella logica della simulazione è stato necessario creare una sorta di *market-place* (mercato elettronico) su una rete disponibile al pubblico (Internet) nel quale gli aspiranti fornitori potessero, previa iscrizione al sistema mediante la compilazione di apposita *form* per poter fare le proprie offerte inserendo i prodotti in una sorta di catalogo *on-line*.

Dall'altro lato, i funzionari comunali simulavano la scelta del contraente per acquistare i prodotti via Internet per mezzo del sistema.

Oltre all'interfaccia grafica, alla scelta dei *link* di collegamento sulla *home page*, ai contenuti delle note legali e della *privacy policy*, per gestire il flusso delle informazioni nella complessa gestione degli acquisti dell'ente locale, che abitualmente avviene su supporto cartaceo spedito attraverso la corrispondenza ordinaria, è stato creato un sistema complesso di interazioni per via elettronica attraverso la creazione di due aree manager ad accesso selezionato (una per il Comune e l'altra per le imprese), per mezzo delle quali sono rese possibili molte operazioni come l'inserimento dei prodotti offerti dalle imprese, la scelta del prodotto da parte del funzionario del comune, l'inserimento di determinate categorie merceologiche, informazioni alle imprese.

Lo scambio della documentazione fondamentale per il funzionamento dell'intero sistema stesso (es. domanda di iscrizione al sistema da parte dell'impresa con documento informatico) è resa possibile dall'interscambio di documenti sottoscritti con firma digitale via posta elettronica.

'FVG e-procurement', sulla base di alcune procedure effettuate dal Comune di Pordenone, nei limiti imposti dalle norme e dai regolamenti, doveva permettere, poi, lo svolgimento per via elettronica di procedure negoziate a cui l'ente decide di ricorrere per acquisti effettuati in economia.

È stata effettuata la scelta di sviluppare due esempi:

- offerta segreta;
- gara al ribasso con offerta palese.

A tal fine per lo sviluppo delle interazioni e del flusso di informazioni tra ente locale e impresa sono stati scelti gli stessi canali di comunicazione (area manager, scambio di documenti informatici attraverso la posta elettronica) già creati per i prodotti inseriti nel catalogo *on-line*.

L'esperienza di 'FVG e-procurement' ha evidenziato come la strada, aperta con merito da CONSIP, per l'innovazione delle procedure e degli strumenti attraverso i quali la Pubblica Amministrazione acquista beni e servizi, può essere percorsa anche con sperimentazioni su base locale, nel rispetto dell'autonomia e delle prerogative delle singole realtà regionali, provinciali e comunali.

DIE COMPUTERISIERUNG DER VERSORGUNGSPROZESSE VON GÜTERN UND SERVICELEISTUNGEN AUF REGIONALER BASIS UND FÜR DIE EINZELNEN LOKALEN ÄMTER: DAS PROJEKT 'FVG E-PROCUREMENT'

Francesco Mirabelli

Das Projek 'FVG E-Procurement', das von der Region Friuli Venezia Giulia im Rahmen des Programms für innovative Aktionen 'FESR frenesys - aktionen e-cooperative business' finanziert wird, soll zeigen, dass E-Procurement Systeme, die wie Services der Informationsgesellschaft verwaltet werden und an die einzelnen lokalen Ämter oder an provinzielle oder regionale Ämtergruppen gerichtet sind, deren spezielle Anforderungen berücksichtigt werden, eine echte alternative Lösung darstellen können, die besser funktioniert als das zentralisierte Consip-System, das sich zudem ebenfalls in der Erprobungsphase befindet, da sich die E-Procurement Systeme besser an die Marktrealität im Gebiet anpassen lassen, ohne dass kleine und mittelständische Betriebe zu stark benachteiligt werden, welche die Absicht haben, zu Lieferanten der öffentlichen Verwaltung zu werden.

L'ARCHIVIAZIONE OTTICA

Gianluigi Ciacci

Una delle applicazioni più interessanti del sistema italiano di validazione giuridica dei documenti informatici, quello della firma digitale, risulta essere la possibilità di conservare i tradizionali documenti cartacei legittimamente, ed a prescindere dall'originale, attraverso il computer. Tale applicazione nasce dopo diversi anni di 'maturazione' del settore, durante i quali si è cercato di soddisfare le esigenze degli operatori economici in materia con differenti soluzioni, più o meno articolate, ma in genere non totalmente soddisfacenti. La difficoltà nasceva dal mancato riconoscimento dell'efficacia giuridica della documentazione gestita attraverso sistemi informatici: così chi usava un elaboratore elettronico per la propria attività, privato o Pubblica Amministrazione, si trovava costretto a stampare su carta quanto veniva prodotto e conservato con il computer, duplicando inutilmente attività e rimanendo legato a metodi più radicati nella prassi, ma sicuramente meno efficienti. Tale 'sfiducia' da parte dei giuristi nei confronti della tecnologia si giustificava, a parte certamente le profonde radici culturali ed ideologiche di matrice quasi neoluddista, per la facile alterabilità del particolare *medium*, che difficilmente consentiva di garantire alla documentazione informatizzata genuinità e sicurezza (oltre alla provenienza e non ripudiabilità nel caso il documento informatico venisse trasmesso a distanza attraverso la telematica). In tale ambiente, quando si è trattato di dettare le prime norme finalizzate a riconoscere un qualche valore al documento elettronico¹, lo si è fatto attraverso una soluzione di 'mediazione': si è cioè ritenuto rilevante giuridicamente quel documento prodotto sì da un elaboratore elettronico, ma incorporato in un supporto (e quindi in questo modo 'materializzato' e meno

facilmente alterabile), supporto che si scoprirà poi essere necessariamente ottico e di tipo ROM². Sistema di compromesso che certamente non ha potuto rispondere alle esigenze degli operatori quando, dalla metà degli anni '90, hanno aggiunto all'uso dell'informatica per il loro lavoro anche quello della telematica, ed in particolare di Internet e del servizio di posta elettronica: realtà che ha dovuto prescindere dall'invio del supporto nella trasmissione a distanza, sostituendolo attraverso la più comoda, veloce e sicura e-mail.

Dalle nuove esigenze è nato quindi il metodo di validazione giuridica dei documenti elettronici del nostro Paese, rappresentato dai sistemi di firma elettronica e digitale che hanno permesso di raggiungere i requisiti di genuinità, sicurezza, provenienza e non ripudiabilità a prescindere da un supporto, e quindi anche nel mondo virtuale e smaterializzato della 'rete delle reti'. Metodo dalla vita normativa travagliata (con cadenza regolare quasi annuale infatti il Legislatore interviene sulla sua regolamentazione stravolgendone i punti di riferimento)³, ma che ha visto già nascere con successo le prime applicazioni: dalle dichiarazioni dei redditi *on-line* al Registro delle imprese telematico, passando attraverso le prime sperimentazioni del processo civile elettronico, per arrivare all'avvio della possibilità di riconoscere valore giuridico all'archiviazione ottica dei documenti a prescindere dalla conservazione degli originali cartacei.

E proprio su questo argomento, nei primi mesi dell'anno scorso, sono state pubblicate tre differenti fonti che hanno disciplinato, sotto diversi punti di vista, il trasferimento dei dati dalle forme tradizionali a quella digitale: rendendo possibile finalmente acquisire in formato elettronico i documenti cartacei sottoposti ad obblighi di conservazione (ad esempio le scritture contabili) e successivamente, realizzatesi alcuni presupposti richiesti dalla legge, consentendo quindi la distruzione dell'originale. Le tre fonti sono, rispettivamente, il D.M. 23 gennaio 2004 (del Ministero dell'economia e finanze, intitolato *Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto*), la Deliberazione C.N.I.P.A. 19 febbraio 2004 n. 11 (*Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali*) e il D.Lgs. 20 febbraio 2004 n.

52 (*Attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA*). Fonti che per diversi argomenti (le vere e proprie regole per il trasferimento da carta a *bit*, quelle sullo spinoso problema degli adempimenti fiscali per la documentazione smaterializzata, ed infine la 'verticalizzazione' dell'argomento attraverso l'applicazione della fattura elettronica) giungono a costruire un vero e proprio 'sistema' che dovrebbe portare alla distruzione del cartaceo, secondo le modalità che verranno ora esposte.

Innanzitutto le procedure collegate all'attività in esame, e disciplinate dalle fonti indicate, sono essenzialmente tre: l'archiviazione elettronica, la conservazione sostitutiva, il riversamento. La prima è definita dall'art. 1, comma 1, lettera *g*), della Deliberazione 11/2004 come quel «processo di memorizzazione, su un qualsiasi idoneo supporto, di documenti informatici, anche sottoscritti [...] univocamente identificati mediante un codice di riferimento, antecedente all'eventuale processo di conservazione». Nello specifico, l'archiviazione elettronica rappresenta una fase precedente e propedeutica alla conservazione sostitutiva, ma non necessaria ai termini di legge: si potrebbe dunque considerare come eventuale e facoltativa, a discrezione del soggetto che procede al processo di conservazione, anche in rapporto alle modalità di svolgimento. Procedura successiva prevista è quindi quella di conservazione sostitutiva, cioè «la trasposizione su un qualsiasi idoneo supporto, attraverso un processo di elaborazione, di documenti analogici o informatici, anche sottoscritti in forma elettronica»: senza la necessità di autorizzazioni preventive⁴, è finalizzata a rendere un documento non deteriorabile, e quindi disponibile nel tempo in tutta la sua integrità ed autenticità, grazie alla sua trasformazione in *bit*. In particolare nel caso di documenti analogici, è attivato con la trasposizione della loro immagine su un supporto di memorizzazione: si procede cioè prima alla loro acquisizione in digitale attraverso apposite apparecchiature *scanner*, e quindi all'archiviazione elettronica. È importante sottolineare che il processo appena indicato soddisfa, secondo la Deliberazione, gli obblighi di conservazione sostitutiva stabiliti dalla legislazione vigente per il settore pubblico e per quello privato (art. 2, comma 1, Deliberazione 11/2004). Terzo processo disciplinato è quello di 'riversamento': finalizzato a trasporre un determinato documento da un supporto ottico

di memorizzazione ad un altro, a causa magari della lesione di quello principale, viene distinto in 'diretto' e 'sostitutivo'. Nel primo caso, il processo che trasferisce uno o più documenti conservati da un supporto ad un altro, non altera la loro rappresentazione informatica; nel riversamento sostitutivo, invece, viene proprio modificata la rappresentazione informatica dei documenti oggetto dell'operazione.

Per quanto riguarda la tecnologia coinvolta nelle tre operazioni indicate, seppure il riferimento immediato di ciascuna di esse sembra sempre attuato nei confronti delle memorie ausiliarie di tipo ottico, secondo oramai una decennale tradizione, in realtà in questa occasione si è riusciti ad andare oltre: nella Deliberazione, infatti, pur facendosi riferimento a supporti di memorizzazione che permettano la registrazione mediante la tecnologia laser, si consente anche di utilizzare un qualsiasi altro supporto di memorizzazione, sempre nel rispetto delle regole tecniche ivi stabilite. L'evoluzione della consapevolezza tecnologica si può far risalire proprio all'avvenuta maturazione nell'uso dei sistemi di validazione giuridica dei documenti elettronici. È stato infatti ritenuto che i tecnicismi della firma digitale e del riferimento temporale fossero idonei a garantire l'integrità del documento nel processo di sua conservazione, qualunque fosse il tipo di supporto di memorizzazione, anche se diverso da quello ottico⁵.

A questo punto per meglio capire come è regolata la possibilità di sostituire i documenti cartacei con quelli informatici nel pieno rispetto degli obblighi di conservazione stabiliti dalle varie disposizioni legislative, occorre riprendere il concetto di 'documento' individuato in maniera estremamente complessa ed articolata nella Deliberazione 11/2004⁶. Infatti nell'art. 1, comma 1, di tale fonte, dopo aver definito il 'documento' in genere come la «rappresentazione informatica o in formato analogico di atti, fatti e dati intelligibili direttamente o attraverso un processo di elaborazione elettronica», si riportano i concetti di documento informatico («la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti») e di documento analogico (è quello «formato utilizzando una grandezza fisica che assume valori continui, come le tracce su carta, come le immagini su film, come le magnetizzazioni su nastro»⁷). Quest'ultimo viene poi distinto in copia ed originale, la prima intesa come «la matrice di una manifestazione di volontà che si concretizza

in un documento originale», mentre l'originale, considerato diverso dalla copia per funzionalità, è presentato con caratteristiche proprie, formalizzate dalla legge per gli effetti giuridici che gli sono attribuiti. Molto importante è l'ulteriore distinzione a cui viene sottoposto il documento analogico originale, proprio ai fini della procedura per la conservazione: il documento originale infatti «può essere unico oppure non unico se, in questo secondo caso, sia possibile risalire al suo contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi».

A questo punto, individuati i tre procedimenti che permettono di passare dal cartaceo al digitale, le tecnologie coinvolte, e il loro oggetto, il documento, occorre verificare in concreto come è possibile compiere tale operazione, e quando è possibile eliminare la documentazione originale (chiamato, come si è visto, documento analogico)⁸.

Sicuramente i documenti analogici che sono maggiormente oggetto di conservazione sono quelli cartacei: per acquisire quindi in modalità digitale tali documenti si dovrà prima renderli in forma di *bit* attraverso appositi apparati chiamati *scanner*, per poi passare alla memorizzazione della loro immagine. Compiuta tale operazione, come si è visto incorporando l'immagine in un supporto in linea di massima di tipo ottico, si procede con l'apposizione di firma digitale e del riferimento temporale: il soggetto che procede in concreto a tale apposizione varia a seconda del tipo di documento oggetto dell'operazione di conservazione. Infatti nel caso essa abbia ad oggetto un documento analogico originale 'unico' (per il quale quindi non sia possibile risalire al suo contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione) è necessario l'intervento nel processo di un pubblico ufficiale che attesti la conformità di quanto conservato al documento di origine. Altrimenti è sufficiente la garanzia di tale conformità da parte del responsabile della conservazione⁹, sotto la sua diretta responsabilità.

Con riferimento alla possibilità di distruggere l'originale l'art. 4, comma 3, della Deliberazione stabilisce che il documento analogico d'origine, del quale sia obbligatoria la conservazione, può essere distrutto soltanto al termine del processo di conservazione sostitutiva: ciò vuol dire che deve essere avvenuta la sua digitalizzazione sul supporto di memorizzazione, e che sono stati apposti dal responsabile del procedimento di conservazione il riferi-

mento temporale e la firma digitale. Nel caso poi si tratti di documenti analogici originali unici, come si è detto, dovrà anche essere attestata la conformità della copia digitale all'originale cartaceo da parte del pubblico ufficiale: questo praticamente sempre attraverso l'apposizione del riferimento temporale e della firma digitale di tale soggetto.

Così, ferma la possibilità di trasferire la documentazione cartacea su supporto ed a gestione informatica, con piena efficacia giuridica e soddisfacendo gli obblighi di conservazione previsti dalla legge, e introdotta la possibilità di procedere in tale operazione senza la necessità di conservare l'originale cartaceo, il livello di complicazione dell'attività collegata dipende dal tipo di documento originale su cui si agisce: nel caso di documenti originali cartacei (nella Deliberazione chiamati in maniera più generale 'analogici') unici, è necessaria la presenza del pubblico ufficiale che deve attestare la conformità della copia digitale all'originale analogico; nel caso di documento originale cartaceo non unico, tale presenza non è necessaria, mentre basta che venga nominato un 'responsabile della conservazione', anche interno al soggetto che archivia. Considerando costi e complicazioni derivanti dalla presenza del pubblico ufficiale, risulta quindi fondamentale chiarire cosa si intende per documento 'unico', al di là della definizione normativa¹⁰, e magari con qualche esempio. Può essere infatti considerato tale l'assegno, mentre esempio pratico di documento 'non unico' può essere la fattura ricevuta da un imprenditore (e gli altri documenti considerati originali dall'art. 2214 del Codice civile): essa viene emessa dal venditore del bene oggetto di transazione, che ne conserva copia; per la stessa è poi prescritta in forma obbligatoria la registrazione, a fini sia fiscali sia civilistici e contabili, adempimento che ne consente l'eventuale riscontro, anche se attraverso un processo di cognizione.

La disciplina esaminata nel presente scritto, che costituisce una prima riflessione sulla materia, lascia evidentemente un ampio spazio a interessanti sviluppi futuri dell'attività di archiviazione e conservazione di documenti attraverso le nuove tecnologie, e non solo nel settore privato. Basti ricordare a tale proposito quanto disposto per i soggetti pubblici dall'art. 46, comma 1, del nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, che prevede che «le

Pubbliche Amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e provvedono alla predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, nel rispetto delle regole tecniche [...]». Dove forse la principale difficoltà sarà, ottenuti i riscontri necessari a livello normativo, l'implementazione di tali strumenti a livello culturale tra gli operatori del settore, probabile elemento discriminatore circa il successo o l'insuccesso dell'innovativa applicazione del sistema di firma digitale del nostro Paese.

NOTE

¹ In particolare attraverso l'art. 3 della Legge 23 dicembre 1993 n. 547 in materia di criminalità informatica, con il quale il legislatore ha inserito l'art. 491-bis nel Codice penale, all'interno del capo III del titolo VII in materia di falsità in atti.

² Cioè atto alla sola lettura, e quindi non modificabile, come previsto inizialmente dall'art. 2, comma XV, della Legge 24 dicembre 1993 n. 537, e dalla Delibera A.I.P.A. del 28 luglio 1994.

³ Si ricorda in particolare il percorso normativo della materia, in attesa della pubblicazione del nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, che dovrebbe nuovamente riordinare e razionalizzare il sistema: dall'art. 15, comma II, della Legge 15 marzo 1997 n. 59, in materia di riforma della Pubblica Amministrazione e di semplificazione amministrativa, al D.P.R. 20 novembre 1997 n. 513 (e al suo regolamento tecnico, il D.P.C.M. 8 febbraio 1999) in materia proprio di firma digitale e documentazione informatica, fonti poi confluite nel D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, il T.U. sulla documentazione amministrativa, ed innovate prima dal D.Lgs. 23 gennaio 2002 n. 10, intitolato *Attuazione della direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche*, poi dal D.P.R. 7 aprile 2003 n. 137 e dal D.P.C.M. 13 gennaio 2004.

⁴ È tra l'altro lasciato all'utente anche l'iniziativa dell'adozione delle concrete modalità operative per l'attività di archiviazione, nel rispetto comunque della deliberazione, come si vedrà oltre.

⁵ Così dalle *Note esplicative delle regole tecniche per la riproduzione e conservazione dei documenti su supporto ottico*, su Internet all'indirizzo <http://www.cnipa.gov.it/site/it-IT/Normativa/Delibere/> visitato il 18 febbraio 2005.

⁶ Ma la stessa impostazione viene comunque ripresa dall'emanando Codice dell'Amministrazione Digitale, su Internet all'indirizzo http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/codice_amministrazione_digitale/codice.pdf visitato il 18 febbraio 2005, in particolare nei suoi artt. 19 e 20.

⁷ Per le tracce su carta l'esempio è quello dei documenti cartacei, per le immagini su film

quello delle pellicole mediche, delle microfiche, dei microfilm, per le magnetizzazioni su nastro quello generico delle cassette e nastri magnetici audio e video.

⁸ Per quanto riguarda la conservazione del documento informatico secondo quanto previsto dalle leggi in materia, i problemi sono meno rilevanti, e non si pone chiaramente una difficoltà di mantenimento o distruzione dell'originale cartaceo. Così, il processo di conservazione inizia necessariamente con la duplicazione del file, per passare successivamente alla duplice apposizione di firma digitale e del riferimento temporale («l'informazione, contenente la data e l'ora, che viene associata ad uno o più documenti informatici») allo scopo di far corrispondere ad un particolare momento un contenuto del documento ben preciso, in modo da garantire, con la successiva apposizione della firma digitale, la futura non modificabilità dei documenti conservati, senza la necessità dell'intervento del pubblico ufficiale.

⁹ Figura introdotta dalla disciplina della materia, e che quindi dovrà essere prevista se si vuole procedere nell'attività di conservazione sostitutiva informatizzata di documenti analogici.

¹⁰ Si tenga presente che la definizione riportata nella Deliberazione 11/2004 è ripresa integralmente nell'emanando nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, che all'art. 1, comma 1, lettera aa), considera «originali non unici» i documenti per i quali sia possibile risalire al loro contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi.

DIE OPTISCHE ARCHIVIERUNG

Gianluigi Ciacci

Eine der interessantesten Anwendungen des italienischen Systems, bei dem mit dem Computer erstellte Dokumente durch die digitale Unterschrift rechtskräftig gemacht werden können, ist die Möglichkeit, die traditionellen, auf Papier ausgestellten Dokumente abgesehen vom Original rechtsgültig mit dem Computer aufzubewahren. [...] Im Bereich der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Archivierung und Aufbewahrung von Dokumenten unter Einsatz neuer Technologien sind interessante Entwicklungen abzusehen, und zwar nicht nur im privaten Bereich. Sollten die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden, besteht die Hauptschwierigkeit vermutlich darin, diese Werkzeuge auf kultureller Ebene bei den Unternehmern der Branche einzuführen, ein entscheidender Faktor, von dem voraussichtlich der Erfolg oder Misserfolg der innovativen Anwendung des Systems der digitalen Unterschrift in unserem Land abhängig sein wird.

TEMPI E QUALITÀ DELLA GIUSTIZIA: L'INFORMATIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ DEL GIUDICE

Dario Grohmann

Dopo circa un decennio di lenta e graduale informatizzazione del sistema giustizia notevoli passi avanti sono stati compiuti con indubbi benefici, sia per l'Amministrazione che ha meglio potuto organizzare i propri servizi (gestione informatizzata dei procedimenti; statistiche ecc.), sia per i cittadini che hanno avuto più facile o diretto accesso ai servizi (casellario giudiziario nazionale; aste giudiziarie *on-line* ecc.) ed anche l'attività giurisdizionale ne è stata positivamente influenzata sotto vari aspetti.

Sicuramente uno degli aspetti primari è la condivisione della conoscenza, che lo strumento informatico consente di realizzare in tempo reale e in modo molto più vasto rispetto al sistema cartaceo: il giudice moderno ha la possibilità, attraverso l'accesso diretto alle numerose banche dati messe a disposizione dall'Amministrazione, di ricercare e conoscere immediatamente le novità legislative, le decisioni giurisprudenziali, gli orientamenti della dottrina, nonché tutte quelle informazioni degli 'altri saperi' (attraverso quella meravigliosa e sconfinata biblioteca mondiale rappresentata da Internet) delle quali ha necessità per poter adottare, nel caso di specie, la decisione più consapevole e più giusta. Nel distretto della Corte d'Appello di Trieste, fin dal 1996, si è iniziata un'opera capillare di alfabetizzazione informatica sia del personale amministrativo che della magistratura, raggiungendo livelli ottimali se confrontati con le altre realtà nazionali. Tutti gli uffici giudiziari, anche i più piccoli, hanno dismesso le vecchie procedure cartacee e gestiscono il lavoro quotidiano attraverso strumenti informatici e telematici, offrendo in tal modo al cittadino un 'servizio giustizia' sufficientemente decoroso e con tempi di definizione dei processi che mediamente (sempre in confronto ai dati nazionali) possono definirsi buoni.

L'informatizzazione dell'attività giudiziaria ha consentito l'instaurazione di rapporti con l'estero assolutamente impensabili fino a pochi anni fa. Oggi, attraverso l'utilizzo della posta elettronica, lo scambio di informazioni e documenti tra autorità giudiziarie di diversi Paesi avviene in tempo reale e specie a Trieste, città di confine, lo scambio di informazioni, in particolare con i Paesi limitrofi (Austria e Slovenia) è giornaliero, con evidente positiva ricaduta nel contrasto della criminalità, specie di quella transnazionale, e quindi di tutela della collettività.

Ma purtroppo siamo ancora molto lontani da uno standard globale di funzionamento della macchina giudiziaria che possa definirsi accettabile.

Molti ritardi vi sono stati nella realizzazione di procedure informatiche che ancora sono in fase di elaborazione o di test, sia per l'endemica penuria di risorse finanziarie, sia anche per la peculiarità delle procedure giudiziarie e del processo che, per la farraginosità delle norme di legge da cui sono regolate, per la loro stratificazione e scoordinamento che ne fanno spesso un magma poco comprensibile, le rendono difficilmente gestibili attraverso sistemi informatici che, come è noto, si basano su sistemi lineari e logici.

Così, ad esempio, mentre si sono drasticamente abbattuti i tempi morti intercorrenti tra il deposito della minuta della sentenza e la sua pubblicazione (e cioè il momento in cui può essere consegnata alle parti) in quanto oggi tutti i giudici scrivono le minute direttamente con il computer (quindi non è più necessaria la loro trascrizione a macchina che prima durava a volte un anno o più) e pertanto il deposito coincide - quasi - con la pubblicazione; minimo, per non dire nullo, è stato l'effetto dell'informatizzazione sulla durata dei processi.

Il processo, sia civile che penale, continua ad essere governato da regole antiquate, spesso assolutamente incongrue ed illogiche che, nell'ipocrita ed enfatizzata tutela dei diritti, di fatto nega il diritto fondamentale di avere un processo di 'durata ragionevole' come affermato dal nuovo art. 111 della Costituzione.

Il giudice dispone dei mezzi informatici per scrivere la decisione, ma la decisione deve essere scritta (per reggere al vaglio dell'Appello e della Cassazione) secondo schemi arcaici e prolissi, con motivazione puntigliosa su ciascuna circostanza, anche la più astrusa o inconferente, che limita enormemente l'attività produttiva del giudice.

Nulla, o quasi, si sta facendo circa il c.d. 'processo telematico' di cui tanto si

parla, realizzato sul piano tecnico, ma incagliato nelle sabbie della burocrazia e delle carenze finanziarie.

L'informatizzazione è sicuramente la strada maestra attraverso la quale passa l'ottimizzazione dell'attività giurisdizionale nel suo complesso ma 'informatizzare' non significa solo comprare computer, occorre che, oltre alle indispensabili dotazioni informatiche, si investa anche nella creazione del software necessario, ma affinché questo possa essere utile allo scopo è indispensabile che le procedure - tutte le procedure - previste dalla legge vengano semplificate e coordinate perché solo in tal modo si può coniugare efficienza ed economicità.

Sia la qualità della giustizia e ancora di più il tempo di durata dei processi possono essere migliorati attraverso una oculata gestione informatizzata delle procedure e dei sistemi, ma a monte è imprescindibile e non più rinviabile, che il legislatore faccia la sua parte rivedendo completamente le norme che disciplinano l'attività giudiziaria, perché è a quelle norme che alla fine giudici e 'computer' devono fare riferimento.

ROKI IN KVALITETA V SODSTVU: INFORMATIZACIJA PRI DELU SODNIKOV

Dario Grohmann

Po približno desetletju počasnega in postopnega uvajanja informacijskih sistemov v sodstvu smo dosegli pomembne in nedvoumno koristne korake, kar velja tako za administracijo, ki je lahko bolje organizirala lastne storitve (računalniško podprto vodenje sodnih postopkov, statistike, ipd.), kot tudi za državljanke, ki imajo tako na voljo enostavnejši in bolj neposreden dostop do storitev (državna sodna kartoteka, sodne dražbe on-line, ipd.). Ne gre pozabiti, da so informacijski sistemi ugodno vplivali tudi na samo zakonodajo. [...] Seveda je mogoče kvaliteto sodstva, predvsem pa čas trajanja posameznih sodnih postopkov bistveno izboljšati s preišljeno uporabo informacijskih sistemov za vodenje postopkov, kljub temu pa je neizpodbitno in neodložljivo dejstvo, da mora zakonodajalec prispevati k izboljšanju stanja v sodstvu tako, da v celoti pregleda vse zakonske predpise, ki urejajo dejavnosti v sodstvu, saj so prav ti izhodišče in osnova pri delu sodnikov in 'računalnikov'.



Accettiamo la sfida per l'innovazione

Affiancamento alle amministrazioni pubbliche per supportare gli "addetti ai lavori" nel raggiungimento degli obiettivi istituzionali

INFORMAZIONI

lal-Frisoli Venezia Giulia
T. 0434 565553 - F. 0434 554396
info@lappa.it

ForSer
T. 0432 669681 - F. 0432 693751
info@forser.it

- ☒ **Servizi integrati di formazione/consulenza organizzativa e gestionale**
predisposizione piani formativi, analisi/diagnosi organizzative e gestionali, valutazione e gestione della "leva formativa"
- ☒ **Servizi formativi e di aggiornamento professionale**
alta formazione, corsi tematici, workshop, seminari, stage
- ☒ **Servizi organizzazione eventi**
convegnistica, eventi di aggiornamento professionale, seminari di altissimo profilo nazionali e internazionali
- ☒ **Servizi di supporto progettuale**
progettazione e gestione di progetti inerenti la PA con risvolti formativi e di trasferimento del know how in generale (Know Management)
- ☒ **Servizi formativi e di aggiornamento professionale via web**
e-learning, comunità professionali virtuali, servizi aggiornamento on-line

LAL
agenzia formazione
ITALY SERVICE CENTER

ForSer
FORMAZIONE E SERVIZI PROFESSIONALI

partner per il divenire

LA TELEMEDICINA E LE SUE IMPLICAZIONI GIURIDICHE

Pieremilio Sammarco e Virginia Raggi

La telemedicina o, come viene altrimenti definita, il complesso di servizi relativi all'*e-health*, rappresenta il polo di convergenza tra le attività, i servizi ed i dati relativi al settore sanitario e i sistemi dell'*Information and Communication Technology* (ICT): tale integrazione sta raggiungendo un notevole sviluppo a seguito dell'inarrestabile progresso dei sistemi di telecomunicazione e, segnatamente, di Internet.

Le diverse definizioni elaborate per chiarire il significato di tale disciplina, infatti, mettono in evidenza proprio il profilo dello scambio telematico (e quindi interattivo) di dati sanitari tra gli operatori del settore sanitario e tra questi ed i pazienti per una duplice finalità¹: consentire la circolazione delle informazioni tra operatori sanitari anche molto distanti tra loro, al fine di un progressivo miglioramento dello standard qualitativo e quantitativo della conoscenza medica, nonché assicurare a tutti i pazienti l'accesso all'assistenza medica ed ai Centri di Eccellenza superando così le inevitabili iniquità legate al disomogeneo sviluppo delle infrastrutture nel territorio². Il teleconsulto appare, in questa cornice, una delle principali applicazioni della telemedicina, consentendo la realizzazione, mediante l'impiego di avanzati sistemi di videoconferenza, di una vera e propria visita tra medico specialista e paziente, anche qualora entrambi non si trovino nel medesimo luogo; consente inoltre di ottenere in tempi rapidi un consulto specialistico (*second opinion*) mediante il trasferimento dei dati inerenti alla salute del paziente tra elaboratori elettronici.

È di chiara evidenza che siffatto innovativo sistema, pur costituendo un ineguagliabile strumento di progresso, non solo tecnologico, quanto sociale e

culturale (si pensi in particolar modo al progressivo annullamento delle problematiche relative all'accesso all'assistenza) costituisce altresì una potenziale fonte di pericolo, particolarmente insidiosa, per la tutela dei dati sensibili³ che circolano sulle reti elettroniche.

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice della Privacy (D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196) tutte le operazioni summenzionate rientrano all'interno della omnicomprensiva definizione di trattamento di dati, come specificata dall'art. 4, comma 1, lettera a)⁴, e, come tali, sono sottoposte alla normativa ivi contenuta: si pensi alla necessità del consenso fornito dagli interessati (art. 26), nonché alla necessità di un'autorizzazione generale concessa dal Garante⁵ cui tuttavia sono sottratti alcuni trattamenti effettuati da soggetti pubblici nell'ambito delle finalità 'istituzionali' di tutela della salute qualora sia necessario tutelare l'incolumità pubblica/di un terzo (art. 76); all'obbligo della notificazione del trattamento di tali dati all'Autorità Garante (art. 37); si pensi, ancora, alla necessità dell'adozione delle misure di sicurezza per il trattamento dei dati volte a tutelarne la sicurezza e l'integrità (artt. 31, 33, 34, 35); alla problematica relativa al segreto professionale tra medico e paziente, reso ulteriormente delicato dalla possibilità di circolazione del dato sulla rete telematica, ecc.

Appare altresì opportuno, in tale contesto, menzionare una ulteriore base normativa che vincola tutti gli esercenti la professione medica e da cui scaturiscono una serie di obblighi: il Codice di Deontologia Medica; esso sancisce infatti, all'art. 59, che il medico curante ha l'obbligo di richiedere il consulto al collega o alla struttura più competente qualora le circostanze lo richiedano⁶. Ebbene, tale obbligo può essere più agevolmente assolto proprio facendo ricorso agli strumenti offerti dalla telemedicina, data la sua marcata tendenza alla semplificazione delle comunicazioni e dello scambio di informazioni tra i soggetti esercenti la professione medica. Tuttavia, il ricorso al teleconsulto produce inevitabilmente una serie di problematiche relative alla tutela dei dati sensibili del paziente, alla loro custodia, ed alla validità medico-legale della diagnosi così effettuata legata, tra l'altro, alla necessità di un consenso ulteriore relativo all'uso delle reti informatiche.

Infine, non va sottaciuto il problema relativo alla responsabilità del fornitore

delle apparecchiature mediche in caso di difettoso funzionamento che possa condurre ad una diagnosi o terapia errata.

Ulteriore punto di criticità potrebbe essere rappresentato dalla direttiva n. 2000/31/CE⁷ (direttiva sul commercio elettronico e sui servizi della Società dell'Informazione) proprio in ragione del limite contenuto nel 18° Considerando ove si legge che «le attività che, per loro stessa natura, non possono essere esercitate a distanza o con mezzi elettronici [...] quali le consulenze mediche che necessitano di un esame fisico del paziente non sono servizi della Società dell'Informazione». Tale esplicita previsione sembrerebbe, pertanto, escludere i servizi di telemedicina dal novero delle applicazioni telematiche disciplinate dalla direttiva stessa, con la conseguenza pratica di lasciare una sorta di vuoto normativo.

Detta disciplina, come noto, è stata poi recepita con D.lgs. 9 aprile 2003 n. 70⁸ recante norme per «l'attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici della Società dell'Informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico», il quale, tuttavia, non contiene un richiamo esplicito alla disposizione sopra citata, preferendo, al contrario, optare per un rinvio generico al testo della direttiva 2000/31/CE. Nonostante il silenzio del legislatore, l'operatività del limite comunitario sembra sussistere anche nella normativa interna. Risultano così non applicabili alla telemedicina e all'attività di teleconsulto le norme volte a tutelare i destinatari del servizio, quali l'art. 7⁹ relativo alla previsione di un generale dovere di trasparenza informativa posto a carico del prestatore dei servizi, gli artt. 12 e 13, relativi alla conclusione dei contratti a distanza ed infine le disposizioni contenute agli artt. 14, 15, 16 e 17, volte a tutelare lo scambio di dati ed informazioni sulla rete tramite la configurazione di un regime di responsabilità differenziata per i *providers*.

Alla luce dei rilievi svolti, nonostante l'assenza di norme dirette a regolamentare lo scambio e la comunicazione dei dati medici e sanitari riferiti ai pazienti, nella prassi si assiste ad una proliferazione di queste attività, agevolate dall'incessante progresso tecnologico proprio della società dell'informazione; ed il permanere di questa 'zona franca' a livello normativo, può comportare il rischio di non vedere sufficientemente tutelati gli interessi della collettività.

NOTE

¹ L'OMS nel 1997 ha definito la telemedicina come quella particolare forma di «erogazione di servizi di cura e assistenza, in situazioni in cui la distanza è un fattore critico, da parte di qualsiasi operatore sanitario attraverso l'impiego di tecnologie informatiche e della comunicazione per lo scambio di informazioni utili alla diagnosi, al trattamento e alla prevenzione di malattie e traumi, alla ricerca e alla valutazione e per la formazione continua del personale sanitario, nell'interesse della salute dell'individuo e della comunità», reperibile al sito www.who.int. Parimenti, tale fenomeno è stato ben presto oggetto di grande attenzione da parte della Comunità Europea che, nel 1990, ha adottato la seguente definizione, formulata da una commissione di esperti nel Documento sulle Prospettive di Sviluppo della Telemedicina in Europa («Advanced Informatics in Medicine» AIM, 1990): «l'integrazione, monitoraggio e gestione dei pazienti, nonché l'educazione dei pazienti e del personale, usando sistemi che consentano un pronto accesso alla consulenza di esperti ed alle informazioni del paziente, indipendentemente da dove il paziente o le informazioni risiedono».

² In realtà le aree di applicazione della telemedicina sono molteplici: emergenza sanitaria, teleassistenza domiciliare (*home care*), diagnosi e consultazioni remote (*second opinion*), sistemi informativi sanitari distribuiti, servizi ambulatoriali remotizzati con accesso a servizi specialistici, lo scambio e la raccolta elettronica di dati, la comunicazione con e tra elaboratori diagnostici, l'educazione sanitaria continua, la teledidattica tradizionale ed interattiva, ecc.

³ L'art. 4, comma 1, lettera *d*), del D.lgs. 196/2003, comunemente detto Codice della Privacy, fornisce la seguente definizione di dati sensibili «i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale».

⁴ L'art. 4, comma 1, lettera *a*), del Codice della Privacy così recita: «si intende per 'trattamento', qualunque operazione o complesso di operazioni, effettuati anche senza l'ausilio di strumenti elettronici, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, la consultazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati, anche se non registrati in una banca di dati».

⁵ Autorizzazione generale n. 2/2002 in G.U. n. 83 del 9 aprile 2002, prorogata con provvedimento 2/2004 in G.U. n. 190 del 14 agosto 2004.

⁶ L'art. 59 del Codice di Deontologia Medica, adottato nel 1998, sancisce che «il medico curante deve proporre il consulto con altro collega o la consulenza presso idonee strutture si specifica qualificazione, ponendo gli adeguati quesiti e fornendo la documentazione in suo possesso, qualora la complessità del caso clinico o l'interesse del malato esigano il ricorso a specifiche competenze specialistiche diagnostiche o terapeutiche».

⁷ In G.U.C.E. 17 luglio 2000.

⁸ In G.U. 19 aprile 2003 n. 87.

⁹ Si riporta, a fini esemplificativi, il testo dell'art. 7 del D.lgs. 70/2003, secondo il quale «il prestatore, in aggiunta agli obblighi informativi previsti per specifici beni e servizi, deve rendere facilmente accessibili, in modo diretto e permanente, ai destinatari del servizio e alle Autorità competenti le seguenti informazioni: a) il nome, la denominazione o la ragione sociale; b) il domicilio o la sede legale; c) gli estremi che permettono di contattare rapidamente il prestatore e di comunicare direttamente ed efficacemente con lo stesso, compreso l'indirizzo di posta elettronica; d) il numero di iscrizione al repertorio delle attività economiche, REA, o al registro delle imprese; e) gli elementi di individuazione, nonché gli estremi della competente autorità di vigilanza qualora un'attività sia soggetta a concessione, licenza od autorizzazione; f) per quanto riguarda le professioni regolamentate: 1) l'ordine professionale o istituzione analoga, presso cui il prestatore sia iscritto e il numero di iscrizione, 2) il titolo professionale e lo Stato membro in cui è stato rilasciato, 3) il riferimento alle norme professionali e agli eventuali codici di condotta vigenti nello Stato membro di stabilimento e le modalità di consultazione dei medesimi; g) il numero della partita IVA o altro numero di identificazione considerato equivalente nello Stato membro, qualora il prestatore eserciti un'attività soggetta ad imposta; h) l'indicazione in modo chiaro ed inequivocabile dei prezzi e delle tariffe dei diversi servizi della Società dell'Informazione forniti, evidenziando se comprendono le imposte, i costi di consegna ed altri elementi aggiuntivi da specificare; i) l'indicazione delle attività consentite al consumatore e al destinatario del servizio e gli estremi del contratto qualora un'attività sia soggetta ad autorizzazione o l'oggetto della prestazione sia fornito sulla base di un contratto di licenza d'uso». Inoltre, lo stesso articolo, dispone il dovere, per il prestatore, di curare l'aggiornamento di siffatte informazioni.

TELEMEDICINA IN PRAVNE IMPLIKACIJE

Pieremilio Sammarco in Virginia Raggi

Telemedicina, oziroma drugače povedano skupek storitev, ki se nanašajo na t.i. e-health, predstavlja središčno os med aktivnostmi, storitvami in podatki med področjem zdravstva in sistemi, imenovanimi Information and Communication Technology (ICT): ta način povezovanja se močno razvija predvsem zaradi nezaustravljivega napredka na področju telekomunikacij, še posebej pa vse pomembnejšega položaja, ki ga zavzema uporaba Interneta. [...] Kljub temu, da manjkajo predpisi, ki bi urejali izmenjavo in posredovanje medicinskih in zdravstvenih podatkov o pacientih, smo v praksi priča pravcatemu razcvetu te vrste dejavnosti, katerih razvoju botruje nezadržni tehnološki napredek, ki je značilen za sodobno informacijsko družbo; obstoj take 'brezcarinske cone' v zakonodaji pa lahko povzroči nevarnost pomanjkljivega varovanja interesov skupnosti.

POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA: LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI COMUNICANO SOLO VIA MAIL

Paolo Vicenzotto

Secondo un calcolo statistico, una lettera spedita dal Comune di Udine destinata al Comune di Pordenone costa alla Pubblica Amministrazione mediamente 20 euro. Tale cifra comprende inchiostro, carta, copie, costo del messo che porta lettera al Dirigente o al protocollo o in altri uffici ubicati magari in edifici diversi, ed infine costo per la spedizione. Il tempo medio che passa dalla creazione del documento al recapito presso l'ufficio di destinazione è stimato in circa otto giorni. Il medesimo ragionamento può essere valido anche nella corrispondenza che intercorre fra uffici pubblici e privati, ad esempio in ambito di appalti e contratti.

Fino a poco tempo fa, questa situazione era normale nell'attività amministrativa, sia a livello di costi che di tempi. Ora, invece, esistono tutti i presupposti tecnologici, giuridici e normativi per decimare il costo e i tempi di spedizione di un documento. Il punto di partenza è sicuramente il documento elettronico sottoscritto digitalmente: a partire dalla Legge n. 59 del 1997, passando per il D.P.R. 513/97, il D.P.R. 445/00 (così come modificato e integrato da numerosi interventi) fino ad arrivare al recentissimo Codice delle Amministrazioni Digitali, si sono susseguite una serie di norme che hanno dato, in modo più o meno armonico, valore giuridico e probatorio ad un documento elettronico. La firma digitale ora può diventare il 'sigillo' dei documenti creati al computer.

A tale castello normativo ora si può aggiungere un'ulteriore novità. Con il recente *Regolamento concernente disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata* (D.P.R. 11 febbraio 2005 n. 68) pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 97/05, il legislatore ha fornito un nuovo strumento che permette

di recapitare un documento elettronico firmato digitalmente via mail, proprio come se fosse una raccomandata AR. Sostanzialmente si è voluto dare valore giuridico alla trasmissione di documenti prodotti ed inviati per via telematica. La normativa sulla posta elettronica certificata - per brevità ed acronimo PEC - nei suoi meccanismi generali riproduce il principio della raccomandata tradizionale, adattandolo alle peculiarità tecniche dell'e-mail e di Internet. Anzi, è evidente che la PEC è uno strumento più efficace della raccomandata affidata al servizio postale. Ciò per due motivi, per la comodità e per la sua rapidità: innanzitutto può essere spedita comodamente dal PC dell'ufficio, senza spostarsi. In secondo luogo dalla spedizione alla ricezione della ricevuta di consegna possono passare pochi istanti, invece dei giorni o persino delle settimane che trascorrono col sistema tradizionale.

Il perno della norma è l'art. 3 che modifica l'art. 14 del D.P.R. 445/00. Viene affermato che «il documento informatico trasmesso per via telematica si intende spedito dal mittente se inviato al proprio gestore, e si intende consegnato al destinatario se reso disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato, nella casella di posta elettronica del destinatario messa a disposizione dal gestore». La figura centrale di tutte le operazioni di spedizione è quella del 'gestore' del servizio di posta elettronica certificata. Esso è un soggetto di natura pubblica o privata, iscritto ad apposito elenco, che eroga il servizio e fornisce gli indirizzi di posta elettronica certificati.

Il funzionamento della PEC è semplice ed è disciplinato dagli artt. 5 e seguenti. Il messaggio di posta elettronica certificata (cioè, ad esempio, un file con un decreto o una determina e una serie di allegati sottoscritti digitalmente) viene inviato dall'ufficio scrivente al proprio gestore di posta elettronica certificata, il quale lo trasmette alla mail certificata del destinatario. Ciò può avvenire direttamente (se il destinatario si avvale dello stesso gestore) o tramite un diverso gestore di posta elettronica certificata, di cui si avvale il destinatario stesso. In questo caso sarà quest'ultimo a provvedere alla consegna nella casella di posta elettronica certificata del destinatario.

Eseguita la procedura il gestore del mittente fornisce la 'ricevuta di accettazione' nella quale sono contenuti i dati a prova dell'avvenuta spedizione del documento. Il gestore del destinatario fornisce quindi al mittente la ricevuta di avvenuta consegna.

Una volta completato questo ciclo, la ricevuta di avvenuta consegna fornisce al mittente prova che il suo messaggio di posta elettronica certificata è effettivamente pervenuto all'indirizzo elettronico dichiarato dal destinatario. La PEC è perciò un tassello per raggiungere un obiettivo ambizioso ma necessario, cioè adottare la posta elettronica per tutte le comunicazioni della Pubblica Amministrazione.

Per fare ciò, comunque, non basta solo una legge. È necessario un cambiamento culturale ed organizzativo della Pubblica Amministrazione, non un'iniziativa sporadica di un singolo Comune. La PEC assolve al compito per cui è stata ideata solo se tutti gli enti pubblici di un territorio vasto sanno cogliere la novità e l'utilità del servizio. Sarebbe auspicabile un accordo a livello provinciale, o magari regionale, con UPI e ANCI. Ciò al fine di creare una piattaforma comune su cui sviluppare la PEC.

Ciò risponde alle attese del Paese ed alle sfide della competitività.

L'obiettivo è chiaro: che tutte le comunicazioni delle Pubbliche Amministrazioni possano avvenire esclusivamente in via elettronica.

I COSTI DELL'IGNORANZA INFORMATICA

Marco Galanti

L'inefficienza, in qualunque contesto, comporta un aumento dei costi, rendendo necessario il consumo di maggiori risorse per l'ottenimento di un certo risultato. E quando l'esigenza di ridurre i costi diventa critica - come è il caso della maggioranza delle aziende italiane, pubbliche e private, in questi giorni - la strada da intraprendere dovrebbe essere in primo luogo quella di ridurre l'inefficienza dei vari processi e non, come purtroppo invece spesso accade, quella di tagliare gli investimenti.

Uno dei contesti dove probabilmente le aziende e gli enti hanno margini quasi sicuri per il miglioramento dell'efficienza è quello dell'utilizzo degli strumenti informatici. Infatti, questi strumenti, ormai quasi capillarmente diffusi per i vantaggi che sono in grado di portare, molto spesso sono utilizzati in modo improprio. Non ci riferiamo qui tanto ad aspetti quali la progettazione e le funzionalità delle reti informatiche interne, o al sotto-utilizzo di procedure informatizzate (aspetti che se affrontati possono incidere in modo estremamente positivo sulla *performance* dell'azienda), quanto piuttosto al semplice fatto che gli applicativi, anche i più semplici (a partire dai 'banali' *word processor*), sono usati in modo tutt'altro che ottimale.

I costi

I costi che l'ignoranza informatica comporta sono impressionanti: secondo uno studio svolto da AICA (Associazione Italiana per il Calcolo Automatico) e SDA Bocconi nel 2003, la cifra sfiorerebbe i 16 miliardi di euro, più di trenta mila miliardi delle vecchie lire. E con tutta probabilità questa è da considerarsi una stima per difetto, dato che lo studio si basa in parte sull'estrapo-

lazione di dati europei alla realtà italiana, realtà che sappiamo - purtroppo - non brillare certamente per 'alfabetizzazione informatica' rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea.

Ma più che il dato complessivo, è forse più di immediata comprensione la stima che ogni lavoratore spreca circa il 9% del tempo che passa davanti al computer, a causa della insufficiente conoscenza degli applicativi che si trova ad utilizzare. E se si considera che un *generic user*, qual è un impiegato medio passa circa il 60% del suo tempo lavorativo davanti al computer, i costi per l'azienda sono evidenti - e possono essere stimati in circa 2.300 euro all'anno per ogni singolo lavoratore. A ciò si aggiunge che spesso - come del resto il buon senso suggerisce - gli utenti 'occasionalni' tendono a sprecare una maggior percentuale del tempo che passano al computer, non solo per il fatto che utilizzando meno il PC devono 'pensare di più' a quello che stanno facendo, ma anche perché questa tipologia di utenti viene spesso formata solo in modo poco più che superficiale sull'utilizzo degli strumenti che si trova ad utilizzare.

Ma in cosa consiste l'ignoranza?

L'aspetto importante, che spesso conduce l'azienda o la Pubblica Amministrazione a sottovalutare il problema, è che non ci si riferisce al cosiddetto 'analfabetismo informatico', di persone che non sanno usare gli applicativi informatici: ci si riferisce invece ad utenti che riescono ad utilizzare gli strumenti, ma non lo sanno fare in modo ottimale. Vediamo di chiarire il concetto con un esempio pratico e estremamente legato al quotidiano, quello della redazione di un documento con un *word processor*.

Sicuramente, un utente che riesce a digitare con un minimo di scioltezza su una tastiera, e che conosce due comandi ('salva' e 'stampa') può portare a termine il lavoro, probabilmente però con un dispendio di tempo più elevato rispetto ad un utente maggiormente preparato.

Moltissimi utenti hanno una conoscenza superficiale degli applicativi che utilizzano, e di conseguenza non sono in grado di sfruttare molte delle funzionalità che i software mettono a disposizione, svolgendo manualmente, quindi con spreco di tempo, attività che potrebbero invece essere svolte automaticamente dall'applicativo - in brevissimo tempo e spesso con risultati migliori.

Capita quindi più di qualche volta, ad esempio, che l'indice del documento venga scritto a mano, con molte possibilità di errori (nella trascrizione dei capitoli e paragrafi, che possono essere riportati in modo erroneo o addirittura saltati, oppure nelle pagine, che possono non corrispondere più quando l'impaginazione del documento viene ricalcolata per la stampa): si tratta quindi di un'attività che può impegnare anche per diverse decine di minuti, non solo per la digitazione ma anche per la revisione necessaria, se il documento non è di poche pagine. Ma la creazione dell'indice può essere fatta automaticamente dal software, in pochissimi secondi e senza errori, a patto che il documento sia stato costruito in modo corretto.

Sempre continuando con l'esempio dei *word processor*, le funzionalità che mettono a disposizione - tanto utili quanto ignote a molti utenti - sono davvero molte: ad esempio la possibilità di creazione di modelli che permettano di non 'reinventare la ruota' quando si scrive un documento, ed evitino anche di modificare un documento analogo preesistente - cosa che può avere conseguenze spiacevoli dato che ad esempio possono rimanere dei dati del documento precedente, oppure si possono dimenticare di reinserire delle informazioni che nel documento che si è preso come base, per qualche motivo, erano state tolte.

La preparazione insufficiente in campo ICT dei lavoratori comporta però anche delle altre ripercussioni, oltre ai costi 'diretti' dell'inefficienza. Una delle principali consiste nel fatto che viene limitata fortemente la scelta delle possibili applicazioni da utilizzare. Infatti la mancanza della comprensione della logica di funzionamento degli applicativi usati fa sì che l'utilizzo sia basato quasi esclusivamente sull'abitudine 'meccanica', rendendo così estremamente difficile per l'azienda spingere verso scelte diverse, e utilizzare software che potrebbero essere più funzionali per l'azienda - al limite anche solo perché comportano minori costi di licenza, magari perché dotati solamente delle funzionalità effettivamente necessarie.

La causa: formazione inadeguata

La causa dell'impreparazione nell'utilizzo degli strumenti informatici è da imputarsi principalmente alla formazione insufficiente dei lavoratori: nel nostro Paese, secondo i dati AICA-SDA Bocconi solo il 18% dei lavoratori ha

ricevuto una formazione in materia di *Information Technology*, ben sotto alla media dei paesi europei, che è invece del 28%, e molto lontana da paesi quali la Danimarca e la Finlandia che possono vantare percentuali rispettivamente del 55,6% e del 49,2%.

Una situazione che rischia di minacciare seriamente la competitività delle aziende italiane, dato che è indispensabile invece che le competenze e capacità della forza lavoro siano adeguate al contesto tecnologico attuale, come peraltro ha messo in evidenza anche l'Unione Europea attraverso piani quali *e-Europe*.

Questo quadro negativo è - purtroppo - in linea con l'atteggiamento generale delle imprese nei confronti della formazione: secondo i dati di AICA il 71% delle aziende italiane spende appena lo 0,05% del fatturato in formazione ai dipendenti.

Il caso della sanità

La sanità non fa certo eccezione a quanto detto finora, e si presenta però come un settore dove sarebbe estremamente importante poter ridurre le inefficienze di questo tipo in modo da poter liberare risorse necessarie a garantire un servizio di qualità.

A fronte di questa importanza, AICA e SDA Bocconi hanno effettuato una ricerca (presentata nel giugno 2004) sui costi dell'"ignoranza informatica" nel settore sanitario nazionale.

I risultati evidenziano uno spreco di risorse estremamente significativo - una situazione, ripetiamo, in linea con molte aziende italiane, ma che se affrontata potrebbe liberare risorse di cui il settore sanitario ha bisogno. Un primo elemento emerso dalla ricerca è che nel settore della sanità italiana la spesa informatica ammonta a circa 600 milioni di euro, rappresentando solo lo 0,59% della spesa sanitaria (pubblica e privata) totale. Una percentuale esigua, se rapportata al 2% degli altri paesi europei.

Dei 771.000 addetti ospedalieri, quasi il 44% usa l'informatica per esigenze lavorative - una percentuale probabilmente destinata ad aumentare nel caso sia destinato ad affermarsi il processo di informatizzazione delle procedure sanitarie, come il trattamento dei referti medici. Il 26% degli addetti, però, si trova ad utilizzare questi strumenti informatici senza una prepara-

zione adeguata. I costi della conseguente improduttività sono notevoli: per l'intero sistema sanitario nazionale (pubblico e privato), la stima è di circa 850 milioni di euro - un costo, indiretto, che supera anche la spesa del settore sanitario per l'informatica.

La ricerca di AICA e SDA Bocconi ha quindi condotto un esperimento di formazione sul personale dell'Ospedale di Legnano, sulla scia dell'esperienza del National Health Service Inglese, in cui è in corso un processo di formazione sull'ECDL (*European Computer Driving Licence*) che coinvolge sia il personale tecnico-amministrativo che medico-infermieristico. L'incremento di efficienza è potenzialmente notevole, dato che il National Health Service ha valutato che grazie alla formazione in corso il personale riesce a risparmiare in media addirittura 35 minuti al giorno per lo svolgimento delle attività.

Sulla base di questa esperienza, i ricercatori stimano che una formazione adeguata in materia informatica potrebbe portare benefici per oltre 2 miliardi di euro, una cifra che può ben giustificare gli investimenti necessari a svolgere un'attività di formazione capillare.

DER PREIS DER COMPUTERIGNORANZ

Marco Galanti

Einer der Bereiche, in denen die Unternehmen eine praktisch sichere Marge für die Verbesserung der Effizienz haben, ist der Einsatz von Computerausstattung. [...] Der Preis, der für die sogenannte 'Computerignoranz' zu bezahlen ist, ist beeindruckend. Studien zufolge, die von der AICA (Associazione Italiana per il Calcolo Automatico - Italienischer Verband für die automatische Berechnung) und von der SDA Bocconi 2003 durchgeführt worden sind, könnte der Betrag an die 16 Milliarden Euro heranreichen, mehr als 30.000 Milliarden der alten Lire. [...] Anhand dieser Daten schätzen die Forscher, dass eine angemessene Ausbildung im Bereich der Informatik mit Nutzen in Höhe von über 2 Milliarden Euro verbunden sein könnte, eine Ziffer, die mit Sicherheit die Investitionen rechtfertigt, die für eine kapillare Ausbildung erforderlich sind.



ASSOCIAZIONE CULTURALE PER LO STUDIO DEL DIRITTO



da tre lustri la cultura del diritto nell'innovazione tecnologica

Per informazioni: Vicolo Chiuso 5, Pordenone
tel. 0434 522866 - fax 0434 246429 - associazione@e-curia.it - www.e-curia.it

CORSI	DESTINATARI
Il trattamento <i>ex lege</i> dei dati personali nelle Pubbliche Amministrazioni e nelle imprese: privacy, misure minime di sicurezza e formazione obbligatoria ai sensi dell'Allegato B al D.lgs 196/03 (art. 19.6) Tecniche di redazione di Documento Programmatico sulla Sicurezza nel trattamento dei dati personali	<ul style="list-style-type: none">- Enti Pubblici Territoriali e Istituzionali- Aziende Sanitarie e Ospedaliere- Strutture sanitarie private- Imprese- Associazioni di categoria- Professionisti
Il nuovo <i>"Codice di deontologia e di buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti"</i> pubblicato nella G.U. n. 300 del 23 dicembre 2004. I problemi e le tutele accordate agli utenti inseriti nelle banche dati del rischio creditizio. Gli obblighi del gestore della banca dati	<ul style="list-style-type: none">- Istituti di credito- Gestori di banche dati sul rischio creditizio
Il nuovo <i>"Codice delle Amministrazioni Digitali"</i> . Aspetti giuridici e pratici del documento elettronico, della firma digitale e posta elettronica certificata	<ul style="list-style-type: none">- Enti Pubblici Territoriali e Istituzionali- Aziende Sanitarie e Ospedaliere
Il futuro degli acquisti nelle Pubbliche Amministrazioni. Sistemi di e-procurement (D.P.R. 101/2002) e acquisti sottosoglia	<ul style="list-style-type: none">- Enti Pubblici Territoriali e Istituzionali- Aziende Sanitarie e Ospedaliere

Condizioni di abbonamento

Abbonamento annuale (3 numeri): € 20,00 IVA inclusa.

L'abbonamento decorre dal 1 gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata. Il pagamento può avvenire con versamento sul conto corrente n. 62833595 - Banco Posta, Via

S. Caterina, 8/10 - 33170 Pordenone - ABI 07601, CAB 12500, intestato a: Associazione Culturale per lo Studio del Diritto. Causale: *Abbonamento rivista Techne 2005*.

L'abbonamento si intende rinnovato per l'anno successivo se non disdetto entro 1 mese dalla scadenza. I fascicoli non pervenuti devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Le variazioni di indirizzo vanno comunicate all'editore.

Pubblicità

Per le inserzioni pubblicitarie contattare: Associazione Culturale per lo Studio del Diritto - Ufficio Pubblicità - Vicolo Chiuso, 5 - 33170 Pordenone, tel. 0434 522866 - fax 0434 246429.

La vignetta di Federico Cecchin

