

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA «LA SAPIENZA»

1. LEOPOLDO TULLIO (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, 2006.
2. FABIO VECCHI, *Gli accordi tra potestà civili ed autorità episcopali*, 2006.
3. ANDREA LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, 2007.
4. BEATRICE SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, 2007.
5. GIANLUCA BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, 2007.
6. LUIGI COLACINO CINNANTE, *Pubblica amministrazione e trasformazioni dell'ordinamento*, 2007.
7. G. CASSANDRO - A. LEONI - F. VECCHI (a cura di), *Arturo Carlo Jemolo. Vita ed opere di un italiano illustre. Un Professore dell'Università di Roma*, 2007.
8. ROBERTA CALVANO (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, 2007.
9. LAURA RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, 2007.
10. VINCENZO CERULLI IRELLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, 2007.
11. FABIO FRANCESCHI, *La condizione degli enti ecclesiastici in Italia nelle vicende politico-giuridiche del XIX secolo*, 2007.
12. SILVIA SEGNALINI, *L'editto Carboniano*, 2007.
13. VINCENZO MARINELLI, *Studi sul diritto vivente*. Prefazione di Augusto Cerri, 2008.
14. PAOLA COCO, *L'imputazione del contributo concorsuale atipico*, 2008.
15. MAURA GARCEA, *I gruppi di società di persone*, 2008.
16. FRANCO MODUGNO - PAOLO CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, 2008.
17. MARCO GAMBARDELLA, *L'abrogazione della norma incriminatrice*, 2008.
18. GIUSEPPE CRICENTI, *I diritti sul corpo*, 2008.
19. DONATELLA BOCCHESI, *L'ipoteca sulla nave in costruzione*, 2008.
20. ELEONORA RINALDI, *Legge ed autonomia locale*, 2008.
21. LUCIA GIZZI, *Il getto pericoloso di cose*, 2008.
22. GIANLUCA CIAMPA, *Il delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*, 2008.

23. ROMOLO DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, 2008.
24. ELENA TASSI SCANDONE, *Leges Valeriae de provocatione. Repressione criminale e garanzie costituzionali nella Roma repubblicana*, 2008.
25. ALESSANDRO ZAMPONE, *Il rischio dell'impossibilità della prestazione nel contratto di passaggio*, 2008.
26. FABRIZIO MARONGIU BUONAIUTI, *Litispendenza e connessione internazionale. Strumenti di coordinamento tra giurisdizioni statali in materia civile*, 2008.
27. VALERIO MAIO, *Contratto collettivo e norme di diritto*, 2008.
28. LUIGI PRINCIPATO, *La pubblicità commerciale. Fondamento costituzionale e limiti*, 2008.
29. MASSIMILIANO PACIFICO, *Il danno nelle obbligazioni*, 2008.
30. FRANCO MODUGNO (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, 2008.
31. LEOPOLDO TULLIO (a cura di), *Nuovi profili di responsabilità e di assicurazione nel diritto aeronautico - Nuevos enfoques de la responsabilidad y del seguro en el derecho aeronáutico*, 2009.
32. ANDREA BARTOCCI, *Ereditare in povertà. Le successioni a favore dei Frati Minori e la scienza giuridica nell'età avignonese (1309-1376)*, 2009.
33. GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Francesco Santoro-Passarelli e l'autonomia collettiva. Prima e dopo*, 2009.
34. DANIELE PICCIONE, *Libertà costituzionali e giudice amministrativo*, 2009.
35. ROBERTA PELEGGI, *La compensazione: profili di diritto comparato e di diritto del commercio internazionale*, 2009.
36. BERARDINO LIBONATI (a cura di), *Giuseppe Ferri e il legislatore*, 2009.
37. ALESSANDRA MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, 2009.
38. EMILIANO MARCHISIO, *Usi alternativi del gruppo di società. La regolazione dei gruppi tra disciplina del «governo» delle società e diritto settoriale delle imprese*, 2009.
39. AA.VV., *Studi in memoria di Gian Antonio Micheli*, 2010.
40. INES CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, 2010.
41. DOMENICO MEZZACAPO, *Dirigenza pubblica e tecniche di tutela*, 2010.
42. ALESSANDRO ODDI, *Il «giusto processo» dinanzi alla Corte dei conti*, 2010.
43. NICOLA VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, 2010.
44. GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Rappresentanza sindacale e contratto collettivo*, 2010.
45. MARIA CHIARA GERMANI, *La tutela penale delle dichiarazioni «testimoniali» rese nel corso di un procedimento penale*, 2010.
46. ROBERTA APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, 2010.
47. LINDA CERASO, *I servizi di interesse economico generale e la concorrenza «limitata». Profili interni, comunitari e internazionali*, 2010.

48. LUIGI CAPOGROSSI COLOGNESI, *Scritti scelti*, 2010.
49. SILVIA SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, 2011.
50. IRENE SIGISMONDI, *Il principio del buon andamento tra politica e amministrazione*, 2011.
51. BARBARA MASTROPIETRO, *Destinazione di beni ad uno scopo e rapporti gestori*, 2011.
52. ROMOLO DONZELLI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, 2011.
53. APAC (a cura di), *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia. Quale veste giuridica per l'ENAC* (Roma, 26 maggio 2010), 2011.
54. ERNESTO APA, *La pubblicità commerciale. Struttura, natura e referenti costituzionali*, 2011.
55. SIRO DE FLAMMINEIS, *Forme e specie della partecipazione nel medesimo reato*, 2011.
56. ANDREA MIGLIONICO, *La tutela del risparmio fra intervento pubblico e gestione privata*, 2011.
57. MARIA TERESA NAPOLI, *La Regia Monarchia di Sicilia. «Ponere falcem in alienam messem»*, 2012.
58. NICOLA MADÍA, *La tutela penale della libertà di concorrenza nelle gare pubbliche*, 2012.
59. AA.VV., *Per Gaetano Lo Castro. Omaggio degli allievi*, 2012.
60. AA.VV., *Il lavoro nei call center: profili giuridici*, 2012.
61. DANIELA DI OTTAVIO, *Ricerche in tema di «querela inofficiosi testamenti». I. Le origini*, 2012.
62. ERSI BOZHEKU, *L'infanticidio. Spunti e rilievi di parte generale*, 2012.
63. GIOVANNI BONATO, *La natura e gli effetti del lodo arbitrale. Studio di diritto italiano e comparato*, 2012.
64. PASQUALINA FARINA, *L'aggiudicazione nel sistema delle vendite forzate*, 2012.
65. ROBERTA CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, 2012.
66. PAOLA COCO, *La tutela della libertà individuale nel nuovo sistema 'anti-stalking'*, 2012.
67. FULVIO COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, 2012.

FULVIO COSTANTINO

AUTONOMIA DELL'AMMINISTRAZIONE
E INNOVAZIONE DIGITALE



JOVENE EDITORE
NAPOLI 2012

INDICE

INTRODUZIONE

TECNICA, DIRITTO, AUTONOMIA DELL'AMMINISTRAZIONE	p. 1
---	------

CAPITOLO PRIMO

LE PAROLE E LE COSE.

LA DIFFICOLTÀ DI COGLIERE L'ATTUALE STATO DELL'INFORMATIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DALLA LETTURA DELLE NORME

1. L'art. 3- <i>bis</i> della legge 241 del 1990 va inteso come norma- portale, a dispetto della collocazione	» 9
2. Il riferimento alla telematica, come formula inesatta e riduttiva ...	» 11
3. L'erroneo (per difetto) connubio tra la nozione di efficienza e l'uso della telematica	» 14
4. Le norme programmatiche in questo settore non prese sul serio	» 19
5. La discrasia tra continuità nelle politiche di innovazione e ri- sultati conseguiti	» 24
6. <i>Flatus vocis</i> dei benefici dell'uso della telematica e del diritto all'uso	» 28
7. Il legislatore sceglie di adottare norme come bandiere contro la diffidenza	» 32
8. La posizione di norme generali sotto la spada di Damocle della logica del risparmio	» 34
9. L'innovazione alla prova dei fatti non è realizzata. È necessaria un'analisi più puntuale, che aiuti a vedere in controluce	» 36
10. Conclusioni provvisorie	» 37

SEZIONE PRIMA
TECNICA E ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO SECONDO
COLTI NELLA RETE.
ISTITUZIONI E INFRASTRUTTURE.
IL MODELLO DELL'AMMINISTRAZIONE UNA E PLURIMA

1. Linee di tendenza comuni a livello nazionale e sovranazionale	p. 41
1.1. Convergenze	» 41
1.2. L'Agenda europea	» 45
2. Il coordinamento tecnico inevitabilmente incide anche sull'organizzazione delle autonomie	» 47
3. Il centralismo è consensualmente cooperativo... ..	» 57
4. ...e non confligge con l'art. 29 della 241 del 1990	» 59
5. La normazione si muove tra rilegificazione e <i>standard</i>	» 60
6. La <i>governance</i> incerta tra tecnica e politica	» 63
6.1. L'incapacità di dare un assetto stabile all'autorità di riferimento	» 63
6.2. La dinamica dei ruoli e dei compiti nelle amministrazioni	» 71
7. Le infrastrutture come artefici dell'amministrazione "una e plurima", dalla leale collaborazione alla cooperazione applicativa	» 73
7.1. Lo scheletro e i muscoli	» 73
7.2. Esclusioni ed inclusioni. Rinvio	» 78
8. Conclusioni provvisorie	» 80

CAPITOLO TERZO
DEMATERIALIZZAZIONE E COMUNICAZIONE
TRA EFFICIENZA E GARANZIA

1. La paternità e la responsabilità sono reinterprete (il documento informatico)	» 81
2. Lo strumento di formazione dell'atto diventa vincolante	» 86
3. Muta definitivamente il modello di conservazione	» 88
4. La necessità della diffusione si traduce in confusione dei modelli e nell'insuccesso della firma digitale	» 89
5. L'ampio riconoscimento e l'obbligo ristretto a determinate categorie come politica di diffusione delle comunicazioni	» 92
6. La posta elettronica come strumento privilegiato di comunicazione	» 94
7. La trasfigurazione del protocollo e del fascicolo informatico; il fallimento della carta d'identità elettronica e della carta nazionale dei servizi	» 101
8. Conclusioni provvisorie	» 103

SEZIONE SECONDA
TECNICA E ATTIVITÀ

CAPITOLO QUARTO

TRASPARENZA. TROPPIA LUCE ABBAGLIA?

<i>a)</i> Le informazioni sull'organizzazione e l'attività	p. 107
1. Due modelli. La rete da luogo di informazione alla virtualità dell'azione	» 107
2. Il Grande fratello sul pubblico impiego	» 112
3. Norme, procedimenti e provvedimenti in rete	» 117
3.1. Pubblicità e vincoli per l'amministrazione	» 117
3.2. Il crisma dell'ufficialità sulla pubblicazione	» 119
3.3. Pubblicità e controllo	» 121
<i>b)</i> Le informazioni in sé	» 122
4. La pressione verso l'apertura dei dati	» 122
5. Esperienze di apertura	» 127
5.1. L'approccio statunitense	» 127
5.2. La politica comunitaria	» 131
5.3. La traduzione italiana	» 132
5.4. L'apertura dei dati	» 134
5.5. Senza enfasi	» 136
6. Il ridimensionamento del principio di trasparenza	» 137
6.1. La trasparenza reinterpretata come accessibilità totale	» 137
6.2. Le criticità della trasparenza	» 140
6.3. La cautela del Garante	» 142
6.4. La vaschetta del pesce	» 144
7. Il problema delle nuvole è che non le puoi fermare	» 145
8. Conclusioni provvisorie	» 148

CAPITOLO QUINTO

PARTECIPAZIONE. COLLABORAZIONE

1. Al di là dei modelli, la centralità e la crisi dell'aspetto organizzativo	» 149
1.1. Non sembrano mutare i modelli di procedimento e provvedimento	» 149
1.2. L'impensabile ristrutturazione dell'attività senza riforma dell'organizzazione	» 152

a) Il procedimento. spigolature	p 154
2. Partecipazione come auspicio?	» 154
3. La promozione della comunicazione nel procedimento	» 160
3.1. Le tipologie	» 160
3.2. Nuove figure di responsabili	» 163
3.3. La semplificazione dell'istruttoria	» 163
b) Il provvedimento	» 164
4. Provvedimento e autonomia dell'amministrazione	» 164
4.1. L'automazione del provvedimento	» 164
4.2. Gli ostacoli all'automazione	» 169
4.3. La riduzione della discrezionalità dell'amministrazione	» 171
4.4. L'autonomia dell'amministrazione	» 174
5. Gli otri della patologia	» 176
c) I "servizi"	» 178
6. La rilevazione della valutazione dell'attività prestata	» 178
7. Un nuovo modello per i servizi?	» 181
d) Lo scenario italiano	» 184
8. Controprove: il SUAP	» 184
9. Controprove: la giurisprudenza amministrativa	» 187

CONCLUSIONI

1. Nuovi modelli	» 195
2. Il filo del discorso	» 198
3. Il principio di sussidiarietà come spunto	» 200
4. Il futuro da pensare	» 204
<i>Bibliografia</i>	» 211