

ELISABETTA SANNA

## IL MANDATO DI PAGAMENTO INFORMATICO DAL D.P.R. 367/94 ALL'ATTUAZIONE CONCRETA

**SOMMARIO:** Premessa. — 1. Le nuove fasi della procedura di spesa come ridisegnate dal D.P.R. 367 del 1994 e canoni della teleamministrazione. — 1.2. I controlli telematici sui mandati di pagamento. — 2. Natura giuridica del mandato informatico di pagamento: il primo esempio di documento amministrativo elettronico. — 2.1. Problematiche inerenti il mandato informatico: la responsabilità. — 2.2. La revocabilità dell'ordine di pagare. — 2.3. La firma dei mandati: firma digitale? — Conclusioni.

### PREMESSA.

Il processo di riforma teso alla semplificazione e modernizzazione della p.a. si può dire iniziato negli anni '90 in particolare con la L. 241/90, considerata unanimemente dalla dottrina come il primo tentativo organico (rispetto a sporadiche leggi di settore) di riportare in primo piano principi democratici quali quello di imparzialità e buon andamento sanciti dalla Costituzione. La seconda ondata di «leggi di riforma» si è avuta negli anni fra il 1993-95, e da ultimo, dagli anni '97 in poi con l'emanazione delle c.d. Leggi Bassanini.

Il ruolo che l'informatica ha assunto all'interno di questo tentativo di riformare la p.a. non sempre è stato efficace rispetto agli obbiettivi di trasparenza amministrativa, imparzialità, democraticità, efficacia ed efficienza cui la riforma nel suo complesso tendeva.

L'informatica è stata utilizzata più che altro come uno strumento di supporto, di semplificazione del lavoro d'ufficio più che come un reale strumento di riforma<sup>1</sup>. Così facendo, non se ne sono colte appieno le potenzia-

<sup>1</sup> Di questa opinione G. DUNI, il quale ha delineato il quadro storico dell'utilizzo dell'informatica nella p.a. definendo la fase attuale, come una fase di transizione in cui non si sono colte appieno le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie definendola fase di *informatica parallela*, parallela perché affianca una realtà organizzativa ancora prettamente cartacea e in cui manca un reale adeguamento del sistema giuridico-amministrativo alle necessità dell'informatica. Cfr. voce *Teleamministrazione*,

in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, XXX, 1993.

Dello stesso parere anche M.S. GIANNINI, allorché nel 1979, in veste di Ministro per la funzione pubblica, redasse il Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato (presentato in Parlamento il 16 novembre 1979) e nel quale affrontò anche il tema dell'attività delle amministrazioni pubbliche nel campo dell'informatica. Il rapporto, oltre a fornire un'utile visione d'insieme di certe carenze e inadeguatezze

lità (per es. lavoro tramite reti informatiche e non solo informatiche). Certo ha inciso in questa cautela anche la mancanza di adeguate garanzie di sicurezza dei sistemi informatici, oggi in parte superate dalla previsione normativa che consente l'utilizzo di tecniche di crittografia per la autenticazione e non falsificazione degli atti, e le varie tecniche per i livelli di riconoscimento e di accesso anche differenziato alle reti informatiche (firme digitali, firme biometriche).

La crescente domanda di servizi e d'informazioni rivolta agli uffici pubblici e l'avvertita esigenza di semplificare i procedimenti, di contenere i costi e di assicurare la trasparenza delle scelte amministrative, secondo quanto previsto dalla L. 241/1990, ha imposto che anche l'Italia attui, come è già avvenuto in altri Stati della Comunità Europea, tutte le trasformazioni strutturali ed organizzative indispensabili a determinare una p.a. moderna, trasparente ed efficiente<sup>2</sup>. Per l'Italia, l'introduzione delle nuove tecnologie informatiche e telematiche rappresenta lo strumento più efficace di riforma della p.a., sempre a condizione che l'informatica sia vista come opportunità di una più vasta modifica organizzativa e procedurale delle attività avvalendosi delle prerogative tecnologiche, e non una semplice sovrapposizione o aggiunta alla realtà organizzativa esistente.

La «telemministrazione»<sup>3</sup> rappresenta un organico progetto di riforma che contempla, appunto, un modo completamente nuovo di utilizzare gli strumenti informatici e telematici, sfruttando al massimo le potenzialità offerte dalla tecnologia che consente la realizzazione di programmi sempre più sofisticati e complessi in termini di affidabilità dei sistemi in genere, di elevate capacità e velocità di elaborazione, di memorizzazione, di collegamento in rete, realizzando il massimo grado di efficienza nella p.a.. L'informatica, utilizzata in questo modo, cessa di essere uno strumento di pura semplificazione del lavoro amministrativo, aggiungendosi a una realtà organizzativa immutata, per diventare un reale strumento di riforma sul piano dell'organizzazione, della programmazione e della gestione dell'attività amministrativa, in termini di eliminazione delle duplicazioni di strutture e procedure e di semplificazione delle stesse.

Gli studi<sup>4</sup> sulla telemministrazione hanno previsto, fin dal 1978, la *gestione telematica delle procedure amministrative* attraverso le reti infor-

---

nella p.a. e indicare alcune soluzioni, fu significativo anche per il fatto che, opportunamente, considerò i problemi implicati dall'innovazione tecnologica come parte di quelli generali della p.a., rilevando il fatto che l'impiego dell'informatica avrebbe avuto possibilità di successo solo a condizione di un suo utilizzo strumentale alla riforma dell'amministrazione. In *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1982, 722. Su tale rapporto cfr. anche Cons. Stato, Parere Ag. 10 aprile 1980, n. 8 in *Consiglio di Stato* 1980, I, 309.

<sup>2</sup> Si è calcolato che un'amministrazione efficiente ha un impatto sulle imprese equivalente a una riduzione del costo del denaro di 4-5 punti (con i conseguenti vantaggi per l'occupazione), di questa opinio-

ne S. CASSESE, *La riforma amministrativa all'inizio della V Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro it.*, V, 1994, 249.

<sup>3</sup> Il termine «telemministrazione» fu esternato per la prima volta in occasione del convegno «*L'informatica giuridica e il CED della Corte di cassazione*» svoltosi a Roma presso l'Università La Sapienza il 27-29 nov. 1991. Cfr. Atti del convegno DUNI, *Il progetto nazionale di telemministrazione pubblica*, Giuffrè, 1992, p. 87 ss. Nel 1993 furono codificati i dieci capisaldi della telemministrazione. Per una pubblicazione riepilogativa sull'argomento si veda *Telemministrazione*, op. cit.

<sup>4</sup> Il maggior studioso della telemministrazione è G. DUNI, che ne fu anche l'i-

matiche, implicando necessariamente l'eliminazione del supporto cartaceo e il formale riconoscimento giuridico della *forma elettronica* dell'atto amministrativo<sup>5</sup>. Infatti, per gestione telematica delle procedure amministrative (sintetizzata in dieci capisaldi<sup>6</sup>) si intende che le procedure amministrative sono formalizzate direttamente negli elaboratori elettronici, senza la necessità di essere trasferite su supporto cartaceo. Anche gli interventi degli uffici o delle amministrazioni diverse da quella che deve emettere l'atto finale (visti, pareri, nulla osta ecc.), sono esercitati sull'unica pratica impostata presso l'elaboratore dell'amministrazione che deve emanare l'atto (che si assume la gestione dell'intero procedimento), annullando qualunque distanza fisica. Nel momento in cui è necessario intervenire su una determinata pratica, questa non viene inviata, ma, da postazioni remote si esercitano gli interventi necessari, generando un flusso di lavoro telematico (*workflow*). *L'originale* dell'atto amministrativo che si viene così progressivamente formando attraverso gli interventi sul sistema informatico, è elettronico e sempre disponibile telematicamente. Un atto elettronico naturalmente, non potendo essere firmato nel modo tradizionale, necessita, una volta riconosciuto il suo valore giuridico di atto dematerializzato, di sistemi di firma elettronica che ne garantiscano la paternità, l'integrità (che non subisca modifiche arbitrarie e non documentate) nel suo formarsi e nel suo circolare nelle reti informatiche.

Il legislatore ha recepito tale esigenza, emanando, dapprima il D.Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 che ha previsto, sia pure in modo implicito<sup>7</sup>, la possibilità di predisporre e firmare gli atti in forma elettronica e, in seguito, la L. 15 marzo 1997, n. 59 che ne ha esplicitato il pieno riconoscimento e valore giuridico. Inoltre, la L. 59/97 e il D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513<sup>8</sup> hanno introdotto e regolamentato la firma digitale che è un sistema

deatore. Fra le sue opere, oltre a quelle già citate, si veda: *La teleamministrazione come terza fase dell'informatica amministrativa. Dalla « informazione automatica » sulle procedure burocratiche al procedimento in forma elettronica*, in G. DUNI (a cura di), *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, Libreria dello Stato, IPZS, 1992; *La teleamministrazione: una « scommessa » per il futuro del Paese*, relazione al V Congresso internazionale della Corte di Cassazione sul tema *Informatica e attività giuridica*, Roma, 3-7 maggio 1993, IPZS, Libreria dello Stato, II, 1994, 38 ss. Sull'argomento è anche possibile consultare il sito Internet all'indirizzo <http://www.teleamministrazione.it>

<sup>5</sup> Cfr. G. DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo in forma elettronica*, relazione al Convegno della Corte di Cassazione, in *Riv. Amm.*, CXXX, fasc. 6, 1978: in tale lavoro Duni parlava già di forma elettronica degli atti amministrativi, di firma elettronica, e delineava il procedimento amministra-

tivo telematico. Successivamente l'idea fu portata avanti anche dal Dipartimento per la funzione pubblica, che più volte presentò proposte di legge per consentire la validità giuridica degli atti in forma elettronica e, solo nel 1993 raggiunse l'obbiettivo con il famoso art. 3 del decreto istitutivo dell'AIPA.

<sup>6</sup> I capisaldi della teleamministrazione identificati in occasione di un convegno a Roma presso la Corte di cassazione nel 1993, sono disponibili in internet all'indirizzo [www.teleamministrazione.it](http://www.teleamministrazione.it). Cfr. anche n. 3.

<sup>7</sup> Sulla portata innovativa dell'art. 3 del D.Lgs. 39/93 in merito alla forma elettronica e alla previsione di firma elettronica dell'atto si veda la nota n. 78.

<sup>8</sup> Il D.P.R. 513/97 oggi trasfuso nel D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 T.U. sulla documentazione amministrativa (G.U. 20 febbraio 2001, n. 42 S.O.), è stato anche modificato dal D.Lgs. 23 gennaio 2002, n. 10 (di attuazione della direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche (G.U. 15 febbraio 2002, n. 39). In questa sede non verranno affrontate alcune problematiche sol-

di firma estremamente evoluto che consente la pratica attuazione di un sistema di teleamministrazione in termini di sicurezza e integrità dei documenti informatici.

Il funzionamento a regime di un sistema di teleamministrazione ha come scopo il raggiungimento di obiettivi di primaria importanza quali: la trasparenza dell'azione amministrativa, l'imparzialità dell'attività amministrativa, la riduzione dei costi in termini sia di denaro sia di tempo e altri vantaggi a catena. Tutto ciò avrà ripercussioni positive da tutti i punti di vista, rappresentando un chiaro segnale di modernità, democraticità ed efficienza della p.a. italiana, che interessa sia i rapporti con altri Stati, sia gli operatori economici, sia i cittadini in genere<sup>9</sup>.

E in questo contesto che si inquadra il presente studio sul D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, il quale, con largo margine di anticipo rispetto alla « ondata » di leggi Bassanini del '97, rappresenta il primo esempio di normativa che puntualmente regola le procedure di spesa dando piena attuazione ai principi della teleamministrazione: mediante l'uso generalizzato di procedure informatiche per la documentazione amministrativa, per la formazione degli atti contabili e per l'esecuzione dei pagamenti dello Stato.

Le attuali fasi della procedura di spesa, così come sono state ridefinite nel D.P.R. 367/94, sono tutte informatizzate, definite in un unico contesto e accentrate presso un solo dirigente responsabile, realizzando la completa smaterializzazione dei titoli di spesa.

Modalità di teleamministrazione sono previste, almeno a livello di previsione normativa, anche nei rapporti con gli organi di controllo. La gestione delle fasi dall'impegno al pagamento, con i relativi momenti di controllo, si potrà sviluppare, grazie all'integrazione dei Sistemi informatici della Ragioneria Generale dello Stato, della Corte dei Conti e della Banca d'Italia, fino al momento dell'accreditamento sul conto corrente bancario o postale del creditore dello Stato « senza utilizzo di supporti cartacei ». Questo è quanto previsto dal D.P.R. e il fine ultimo cui tende l'attuazione concreta della normativa: cercheremo di verificare nel proseguo del lavoro in quale misura il supporto cartaceo entra ancora a fare parte della procedura.

I vantaggi che già si sono potuti riscontrare dall'applicazione della normativa in esame (sebbene non ancora completamente attuata) sono significativi: in termini di semplificazione degli adempimenti contabili e di attività di riscontro della gestione; con relativa accelerazione anche dei tempi della resa del conto, con specifico riferimento al Rendiconto generale dello Stato. Inoltre, si sono ridotti sensibilmente i tempi per l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dello Stato, portando ad un miglioramento della

---

levate dal D.Lgs. 10/2002; si prenderanno in considerazione al paragrafo 2.3 solo le modifiche agli art. del T.U. che interessano la presente trattazione (art. 10 T.U).

<sup>9</sup> Questi obiettivi sono stati enunciati anche nella L. 241/90, e non sono, teoricamente, incompatibili con un sistema di amministrazione cartaceo, ma la loro pratica attuazione necessita di strumenti informatici e telematici che lavorino secondo le regole della teleamministrazione. Infatti, per

es., lo stesso diritto d'accesso ai documenti amministrativi e il diritto all'informazione, presupposti essenziali per la trasparenza e la democraticità dell'azione amministrativa, porterebbero a un sovraccarico di lavoro che turberebbe il regolare corso del lavoro d'ufficio a scapito dell'economicità e dell'efficienza. In un sistema avanzato di teleamministrazione tutto ciò può avvenire, in tempo reale, impegnando un solo impiegato e un terminale.

qualità del servizio reso, sia per il cittadino, sia per i vari Enti pubblici coinvolti, sia per gli operatori economici in genere, dovuto alla maggiore sicurezza e velocizzazione dell'intera procedura di spesa.

Il presente contributo vuole analizzare appunto il regolamento in rapporto ai capisaldi della teleamministrazione, evidenziare alcune difficoltà che sono state incontrate nell'attuazione della normativa e riportare lo stato di attuazione attuale<sup>10</sup>. Inoltre, considerando che il prodotto finale della procedura di spesa, il c.d. mandato informatico di pagamento, risulta essere a tutti gli effetti un atto in forma elettronica si vuole evidenziare quali siano le caratteristiche e le problematiche che un atto dematerializzato porta con sé (vizi dell'atto, revocabilità dell'ordine di pagamento, firma del mandato informatico).

### I. LE NUOVE FASI DELLA PROCEDURA DI SPESA COME RIDISEGNATE DAL D.P.R. 367 DEL 1994 E CANONI DELLA TELEAMMINISTRAZIONE.

Come esplicitato in premessa, il D.P.R. in esame si inserisce in un più vasto processo di riforma della p.a.. Rappresenta, secondo il parere di autorevole dottrina<sup>11</sup>, la prima disciplina organica che, in un settore dell'attività amministrativa di strategica importanza quale quello della spesa pubblica, ha riformato la procedura di spesa secondo i canoni della teleamministrazione. Infatti, dall'analisi della normativa in esame, si evince la volontà di arrivare alla « semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili »<sup>12</sup>, attraverso l'uso generalizzato di procedure informatiche per « la documentazione amministrativa, per la formazione degli atti contabili e per l'esecuzione dei pagamenti dello Stato »<sup>13</sup>.

All'art. 2 è prevista la sostituzione degli atti dai quali possa derivare un *impegno* a carico del bilancio dello Stato, e la relativa documentazione, con « evidenze informatiche », ovvero con « analoghi strumenti di rappresentazione e di trasmissione », in attuazione dell'art. 3 del D.Lgs. 39/93 (che aveva previsto la forma elettronica degli atti amministrativi e l'indica-

<sup>10</sup> Per fare questo è stato talvolta necessario recarsi presso alcune amministrazioni interessate dalla procedura. Ci sono stati colloqui sia con funzionari della Ragioneria Provinciale sia della Banca d'Italia, in particolare si vuole ringraziare il Dott. Gianfranco Meloni, attualmente Direttore della Ragioneria dello Stato di Nuoro e il Dott. Ilario Cottini titolare dell'ufficio settore operativo contabile della sede Banca d'Italia di Cagliari per il loro prezioso contributo in termini di consulenza per gli aspetti più tecnici del presente lavoro.

<sup>11</sup> Cfr. G. DUNI, *L'illegittimità diffusa degli appalti di informatica*, in questa *Rivista*, 1995, p. 35 ss.

<sup>12</sup> Il D.P.R. 36/94 concernente la « semplificazione ed accelerazione delle procedure di spesa e contabili » è stato emanato in attuazione dell'art. 2 della L.

537/1993 che conferiva al governo il compito di emanare regolamenti, a carattere delegatorio, per la semplificazione l'accelerazione delle procedure amministrative. (Pubblicato in *G.U.* n. 136 del 13 giugno 1994, S.O.).

<sup>13</sup> L'art. 1 del D.P.R. 367/94, in linea con i principi introdotti dalla L. 241/90, al primo comma, enuncia i principi generali cui devono ispirarsi le procedure di spesa. In particolare, i principi di legalità, certezza, pubblicità, trasparenza, concentrazione e speditezza, inoltre, introduce il principio, ulteriore rispetto alla 241/90 ma già sancito dal D.P.R. 39/93, secondo il quale le procedure di spesa sono svolte mediante tecnologie informatiche in modo da assicurare certezza delle informazioni, efficacia dei controlli e rapidità dei pagamenti.

zione esplicita della fonte e del responsabile dell'immissione, riproduzione, trasmissione o emanazione dell'atto)<sup>14</sup>. L'atto d'impegno dunque, che è stato tradizionalmente un provvedimento in forma cartacea con il corredo di documentazione redatta nella medesima forma, secondo l'art. 2 del D.P.R. 367/94 assume la *forma elettronica*<sup>15</sup>.

Ancora, il D.P.R. 367/94 dispone che: ai fini dell'informatizzazione delle procedure di spesa, gli atti dai quali derivi un impegno a carico del bilancio dello Stato debbono, di regola, contenere una *clausola di ordinazione della spesa*, formata da tutti gli elementi necessari per provvedere al pagamento, una volta concluso l'iter dell'intero procedimento. La clausola fa parte integrante del provvedimento di spesa e rientra pertanto nella responsabilità del dirigente. Interessante la creazione di questo istituto della clausola di ordinazione della spesa, completamente nuovo e peculiare della gestione informatica della procedura di spesa. Interessante perché rappresenta appunto il diritto che si adegua alle esigenze dell'informatica e non l'informatica che si sovrappone a una realtà giuridico organizzativa immutata: il legislatore della normativa in esame ha accolto il concetto di riformare attraverso l'informatica prevedendo il superamento di certe previsioni giuridiche. Il D.P.R., in questa linea, ha riformato la procedura di spesa abolendo istituti e prevedendone di nuovi congeniali al trattamento informatico della procedura, superando, almeno nella previsione normativa, quella situazione di « informatica parallela »<sup>16</sup>, dovuta al mancato adeguamento del sistema giuridico-amministrativo alle necessità dell'informatica.

In base alle nuove norme, quindi, all'atto di adozione e registrazione informatica della prima fase della procedura di spesa devono essere posti in essere i presupposti per la formazione, sempre in via informatica, delle fasi successive del procedimento. Infatti, in base all'art. 4 comma 1 « gli atti dai quali deriva un impegno »<sup>17</sup> a carico del bilancio dello Stato debbono contenere una clausola di ordinazione della spesa *formata da tutti gli elementi necessari per provvedere al pagamento, nelle evidenze disponibili al momento dell'impegno*<sup>18</sup>. In tutti i casi nei quali al pagamento non si debba provvedere in un'unica soluzione, la clausola di ordinazione della spesa riporta anche le condizioni, i termini e gli eventuali importi dei sin-

<sup>14</sup> Cfr. nota n. 78.

<sup>15</sup> Sul concetto e sulle problematiche dell'atto amministrativo in forma elettronica si veda più oltre il paragrafo 2.

<sup>16</sup> Sull'argomento cfr. G. DUNI, nota n. 1.

<sup>17</sup> Gli impegni ai quali si riferisce la disposizione sono gli impegni « propri », cioè quelli che conseguono ad « obbligazioni giuridicamente perfezionate » ai sensi dell'art. 20, comma 3, della L. 468/1978, come precisato dalla Corte dei Conti nel Parere n. 296, del 4-10 marzo 1994, emesso sullo schema di regolamento che sarebbe poi divenuto il D.P.R. 367/94, in *Riv. Corte Conti*, 1994, 2, p. 243.

<sup>18</sup> Nell'impegno e nella clausola di ordinazione della spesa è indicata anche la

legge dalla quale consegue la spesa. L'Ispeccato generale del bilancio curerà la redazione e l'aggiornamento di un nomenclatore gestionale delle leggi (art. 3 comma 2 D.P.R. 367/94). Questo consente al Sistema Informativo di controllare la corretta indicazione della legge nel momento di acquisizione della clausola di ordinazione della spesa (Cfr. D. MARCHETTA, *op. cit.*, p. 77). Allo stato attuale esiste il nomenclatore delle leggi ma, gli estremi della legge sono riportati sulla clausola di ordinazione della spesa dal funzionario. Il programma informatico della Ragioneria però, è in grado di segnalare se il riferimento normativo inserito è errato e blocca la procedura finché non si è provveduto alla correzione.

goli pagamenti (art. 4, comma 2). Qualora il pagamento debba essere effettuato in via definitiva per un importo inferiore a quello impegnato, si provvede alla rideterminazione dell'impegno (art. 4, comma 4). La clausola di ordinazione della spesa, dunque, deve essere inserita nei provvedimenti dai quali derivi un impegno a carico del bilancio dello Stato, in quanto serve per precostituire gli elementi base per far luogo all'emissione del mandato informatico, *anticipando la fase dell'ordinazione e rendendola tendenzialmente contestuale all'impegno giuridico*, anche in ciò modificando la tradizionale sequenza procedurale. La nuova sequenza procedurale lascia intendere anche che la spesa dello Stato deve considerarsi in un certo modo « ordinata », nel momento stesso in cui viene assunta l'obbligazione giuridica, sulla base delle « evidenze disponibili al momento dell'impegno »<sup>19</sup> (art. 4, c. 1, ultima parte), cioè secondo gli elementi e i dati che risultano dal titolo giuridico che costituisce la « causa legale dell'erogazione ». Gli elementi di cui al comma 1 dell'art. 4 ed in ogni caso quelli indicati dall'art. 652, comma 1, lettere da a) ad f) del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, aggiunto dall'art. 17 del nuovo regolamento, sono inseriti, a cura della competente Ragioneria, nel Sistema Informativo Integrato al momento della registrazione dell'impegno e costituiscono la base per la formazione del mandato informatico, che tiene luogo dell'ordinativo diretto cartaceo.

Il dirigente responsabile della spesa, una volta verificati l'esatto adempimento delle obbligazioni assunte dai terzi (prestatori d'opera, fornitori), ovvero la sussistenza delle altre condizioni o prestazioni stabilite in rapporto al corrispondente impegno, emette, anche sulla scorta della valutazione di organi tecnici e di controllo della qualità, *l'ordine di pagare* le somme impegnate, richiamando i riferimenti contabili del corrispondente impegno. L'ordine di pagare, nei casi previsti dall'art. 50 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440<sup>20</sup>, può essere contestuale all'impegno (art. 5, comma 2).

Nei casi in cui il pagamento non avvenga in un'unica soluzione l'ordine indica l'importo del singolo pagamento e quello dei pagamenti eventualmente già effettuati a valere sull'impegno. Nei casi in cui l'ordine di pagare sia emesso nel corso o prima dell'inizio della prestazione da parte del terzo, il dirigente responsabile attesta espressamente le condizioni più favorevoli che legittimano l'anticipazione del pagamento rispetto al ricevimento della prestazione (art. 5, comma 3).

Nel caso di contratti ad esecuzione continuata o periodica e nel caso di contratti per adesione, il pagamento può essere effettuato anche nel corso o prima dell'inizio della prestazione, previa adeguate garanzie e ove ne ri-

<sup>19</sup> Il termine « impegno » adoperato nell'ultima parte del comma 1 dell'art. 4, si riferisce, (oltre che agli impegni « propri » nel senso sopra precisato), all'impegno in senso giuridico, perché il « momento dell'impegno » al quale si riferisce la norma è quello dell'inserimento della clausola di ordinazione nel provvedimento di spesa, inserimento che necessariamente precede l'assunzione dell'impegno contabile da

parte della competente Ragioneria. Cfr. D. MARCHETTA, incontro di studio su *I problemi applicativi del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, op. cit.*, p. 64.

<sup>20</sup> L'art. 50 del R.D. 2440/23 dispone che: « Quando l'impegno della spesa viene accertato all'atto stesso in cui occorre disporre il pagamento, il titolo di pagamento può valere altresì come atto di autorizzazione alla spesa ».

sultino, per l'amministrazione, condizioni più favorevoli di quelle stabilite per i pagamenti effettuati ad altre scadenze (art. 7 comma 3).

A questo punto, la Ragioneria può emettere il mandato di pagamento. Il *mandato informatico di pagamento*, introdotto nell'ordinamento dall'art. 6 del D.P.R. 367/94, rappresenta il momento essenziale della procedura di spesa. Si tratta di un atto elettronico<sup>21</sup>, « adottato autonomamente dal calcolatore »<sup>22</sup>, sulla base delle istruzioni contenute in un programma informatico e sulla base dell'acquisizione di elementi di diritto e di fatto, che sostituisce a tutti gli effetti il tradizionale ordinativo su base cartacea. Da questa definizione discende che il mandato informatico è un atto in forma elettronica e rappresenta la prima iniziativa di smaterializzazione dei titoli di spesa, basata sul collegamento telematico fra il sistema informativo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e quello della Banca d'Italia e sull'utilizzo di procedure informatiche fra loro integrate nelle varie fasi dell'iter di spesa, consentendo la gestione telematica dell'intera procedura di pagamento, fino all'accreditamento sul conto corrente bancario o postale del creditore. Il mandato informatico è costituito dall'insieme delle informazioni validate dal Sistema Informativo Integrato Ragioneria Generale dello Stato-Corte dei Conti al momento in cui il dirigente responsabile della spesa emette l'ordine di pagare. L'ordine di pagare dà luogo ad apposita transazione sul Sistema Informativo Integrato a completamento dei dati della clausola di ordinazione della spesa già presenti nel sistema, che vengono definitivamente convalidati a cura della competente Ragioneria.

L'insieme di queste informazioni costituisce il mandato informatico.

Dalla suddetta normativa si ricava che il momento costitutivo del mandato informatico coincide con quello in cui *la Ragioneria effettua l'inserimento a sistema dei dati dell'ordine di pagare, convalidando definitivamente le informazioni relative alla clausola di ordinazione della spesa. È infatti tale transazione (che avviene dopo che la Ragioneria ha svolto le verifiche e i controlli di sua competenza) che testualmente completa il mandato nei suoi elementi costitutivi ed autorizza l'esecuzione del pagamento*. Il momento in questione pertanto può essere considerato per tutti gli effetti giuridici che ne possono derivare, come la « data » del mandato informatico<sup>23</sup>. Le transazioni a sistema relative al mandato informatico sono effettuate dalla competente Ragioneria con modalità atte ad assicurarne la provenienza, l'intangibilità e la sicurezza dei dati. Il mandato informatico rappresenta la sintesi dell'intera procedura di spesa completamente informatizzata con il quale è possibile provvedere, nel caso di mandato informatico di importo superiore a 4131,66 euro, al trasferimento dei fondi dal bilancio dello Stato direttamente ai conti correnti dei creditori e, per importi inferiori, consente alla Banca d'Italia ed agli uffici postali di poter pagare per contanti mediante l'utilizzo del « sostitutivo del mandato informatico ». La procedura di mandato informatico consente dunque, un addebito sul bilancio dello Stato in tempo reale.

<sup>21</sup> Per una precisazione terminologica sull'uso di informatico e elettronico si veda la paragrafo 2 la nota n. 40, p. 15.

<sup>22</sup> Cfr. F. ZACCARIA, *Nuove frontiere*

*dell'informatica contabile: il mandato informatico*, in *Informatica e Documentazione* 1996, 1, p. 15 ss.

<sup>23</sup> Cfr. D. MARCHETTA, *op. cit.*, p. 47.

I mandati informatici inviati per via telematica dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato vengono sottoposti, nella fase di acquisizione dei dati nel sistema informativo della Banca d'Italia, a controlli centralizzati che riguardano sia gli aspetti di sicurezza informatica (integrità e autenticità dei dati), sia quelli applicativi (esistenza e congruenza dei dati). I mandati che superano tali controlli vengono caricati negli archivi operativi della Banca. Le informazioni relative al mandato informatico di pagamento provengono dalle Ragionerie alla Banca d'Italia, firmate digitalmente, per via telematica attraverso la procedura « mandato » con afflusso automatico in procedura « sportello ». La procedura mandato è in grado, decrittando le informazioni, di controllare la paternità e l'integrità dei dati.

Il quarto comma dell'art. 6 stabilisce che il mandato informatico non può avere corso se non reca *la firma del dirigente* responsabile della spesa. Sulla problematica relativa alla firma dei mandati si veda più oltre al paragrafo 2.2. Sul tipo di firma attualmente utilizzato dalle ragionerie si veda più oltre al paragrafo 2.3.

Dalla normativa in esame, risultano informatizzate anche le « fasi interne » all'amministrazione statale quali l'invio dell'ordine di pagamento alle sezioni di Tesoreria, e la successiva rendicontazione da parte della Banca d'Italia. A questo proposito, l'art. 12 del D.P.R. 367/90 chiarisce che tutto è affidato ai sistemi informativi e che quindi con il termine improprio di « invii » si intendono modalità di teleamministrazione, anche nei rapporti con gli organi di controllo. Termine improprio in quanto, secondo i canoni di un sistema di teleamministrazione, non c'è « invio », che evoca lo spostamento di documenti *anche se in forma elettronica, a mezzo di un sistema di posta elettronica* ma, da postazioni remote, sull'unica pratica aperta presso l'amministrazione precedente, vengono apposti i visti, pareri ecc., necessari<sup>24</sup>.

La gestione delle fasi dall'impegno al pagamento, con i rispettivi momenti di controllo, si sviluppa, grazie all'integrazione dei Sistemi informatici della R.G.S. - Cortei dei Conti e della Banca d'Italia, fino al momento dell'accreditamento al conto corrente bancario o postale del creditore dello Stato, senza utilizzo di supporti cartacei.

Questa è la gestione telematica della procedura di spesa così come delineata a livello normativo dal D.P.R. in esame. A tutt'oggi, non è stata attuata la completa dematerializzazione delle singole fasi. Infatti, gli impegni di spesa sono predisposti da ciascuna amministrazione su moduli cartacei (diversi a seconda che si tratti o meno di impegno contestuale al pagamento) e così pure la clausola di ordinazione della spesa<sup>25</sup>. Sono tali moduli che arrivano alla Ragioneria. A questo punto, la Ragioneria effettua i con-

<sup>24</sup> Sull'equivoco tecnico del termine « invio » di documenti si veda G. DUNI, *L'illegittimità diffusa degli appalti di informatica pubblica*, op. cit., p. 45; *Il procedimento amministrativo telematico ovvero quando l'informatica coinvolge tutto e tutti*, op. cit.

<sup>25</sup> Per facilitare l'inserimento dei dati nel sistema informatico da parte della Ragioneria, si suggeriva la possibilità che la

clausola stessa, pur facendo parte integrante del provvedimento di spesa, potesse essere contenuta in un supporto cartaceo leggibile mediante strumenti ottici Cfr. D. MARCHETTA, *Disciplina e problemi applicativi del mandato informatico*, in Ragioneria dello Stato, incontro di studi su *I problemi applicativi del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367*, in *Bollettino d'Informazioni* a cura di IGAG-US, p. 54.

trolli di competenza e carica i dati dal modulo cartaceo sul proprio sistema informativo. Qualora sia previsto il controllo della Corte dei Conti, il materiale cartaceo viene inoltrato anche alla Corte, che poi lo dovrà restituire vistato o con i rielivi del caso. La Ragioneria, quando riceve l'ordine di pagare emette il mandato informatico. Questa interruzione di workflow è dovuta anche all'assenza di collegamenti telematici fra le varie amministrazioni. Dal momento in cui la Ragioneria riceve l'ordine di pagare e convalida i dati dell'impegno, già caricati sul sistema, la procedura è completamente informatizzata: il mandato è elaborato dal computer almeno nei suoi aspetti contabili, e reso telematicamente disponibile per la Banca d'Italia. Attraverso l'integrazione dei due sistemi informatici (Ragioneria - Banca d'Italia) la Ragioneria potrà conoscere lo stato di avanzamento del mandato in qualunque momento, semplicemente effettuando una transazione sul sistema informatico.

## 1.2. I CONTROLLI TELEMATICI SUI MANDATI DI PAGAMENTO.

I controlli dal punto di vista della tipologia sono assai vari<sup>26</sup>: nel settore contabile assume particolare rilevanza la distinzione fra controlli interni<sup>27</sup> (quale quello delle ragionerie) e controlli esterni<sup>28</sup> (Corte dei Conti).

Il sistema dei controlli è stato modificato con i D.Lgs. n. 470 e n. 546 del 1993 e con le L. 19/94 e L. 14 gennaio 1994, n. 20, che hanno obbligato ogni amministrazione a istituire uffici di controllo interno<sup>29</sup>, introducendo controlli sui costi e rendimenti, anche su base comparativa<sup>30</sup> (accanto ai controlli di legittimità, di gran lunga ridotti), e modificando i compiti della Corte dei Conti, cui si attribuiscono compiti di controllo di secondo grado mentre se ne attenuano i controlli preventivi.

In materia di controlli interni, va ricordato anche il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 in materia di riforma del rapporto fra soggetti della politica e titolari della funzione amministrativa e gestionale e il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 concernente il riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della L. 59/97.

<sup>26</sup> Per una classificazione dei controlli si veda C. MANACORDA, *Istituzioni di contabilità pubblica*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 76.

<sup>27</sup> I controlli interni sono effettuati nell'ambito e con organi o uffici della stessa amministrazione. Fra i controlli interni ricordiamo: il controllo gerarchico; il controllo della gestione; il controllo delle Ragionerie dello Stato; i controlli del Collegio dei Revisori (dei conti).

<sup>28</sup> Sono eseguiti da organi posti al di fuori dell'apparato cui appartiene tale or-

gano. Fra i controlli esterni ricordiamo: il controllo della Corte dei Conti; la vigilanza.

<sup>29</sup> Deputati a compiti di controllo gestionale, cioè a verificare attraverso valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti l'economicità della gestione di risorse pubbliche e il grado di realizzazione degli obiettivi programmati.

<sup>30</sup> La comparazione può avvenire all'interno della medesima pubblica amministrazione o tra diverse amministrazioni che svolgono uguali funzioni.

- Il controllo delle Ragionerie.

Il controllo svolto dalla Ragioneria Generale dello Stato<sup>31</sup> è un controllo interno di natura contabile.

*Il controllo preventivo di legittimità* sugli atti che riguardano impegni di spesa è disciplinato dall'art. 11 del D.P.R. 367/94, il quale stabilisce che « gli atti dai quali derivi l'obbligo di pagare somme a carico del bilancio dello Stato debbono essere trasmessi, contestualmente alla loro adozione, dagli uffici amministrativi alla Ragioneria centrale (ora ufficio centrale del bilancio) per la registrazione dell'impegno ».

In particolare, è detto che la competente Ragioneria, entro 15 giorni dal ricevimento dell'atto per il controllo, registra l'impegno contabile di spesa nel sistema informativo, sotto la responsabilità del dirigente che lo ha emanato<sup>32</sup>.

La registrazione dell'impegno non può avere luogo ove si tratti di spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo di bilancio o che sia da imputare ad un capitolo diverso da quello indicato, oppure che sia riferibile ai residui anziché alla competenza, o a questa piuttosto che a quelli. In tali casi, la Ragioneria restituisce alla competente amministrazione l'atto con l'indicazione delle ragioni che ne impediscono l'ulteriore corso. Dunque, i casi nei quali non può avere luogo la registrazione dell'impegno rimangono immutati, mentre sono profondamente mutati i limiti temporali: la registrazione dell'impegno deve essere effettuata nel termine di quindici giorni dal ricevimento dell'atto e può essere negata soltanto nei casi, tassativamente stabiliti, in cui l'ordinamento prevede il c.d. « rifiuto assoluto » del visto. Entro i termini previsti dunque, la Ragioneria appone il visto di sua competenza, ovvero comunica al dirigente di non poter, comunque, dare corso all'atto. È fatta salva la facoltà del Ministro di impartire l'ordine scritto, ai sensi dell'art. 64, commi 2 e 3, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> La Ragioneria Generale dello Stato istituita con L. 22 aprile 1869, n. 5026, costituisce oggi ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, recante « Unificazione di ministeri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione economica e riordino delle competenze del CIPE, a norma dell'art. 7 della L. 3 aprile 1997, n. 94 », una struttura dipartimentale del nuovo Ministero Economia e Finanze. Le funzioni della Ragioneria risultano oggi nel D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, alcune erano tuttavia già stabilite nel D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367.

<sup>32</sup> La possibilità di apporre dei termini all'esercizio del controllo da parte delle Ragionerie è prevista espressamente dall'art. 2, comma 9, della L. n. 537 del 1993, il quale, fra i criteri e principi cui il nuovo regolamento doveva ispirarsi, pone quello della « estensione alle fasi procedurali di integrazione dell'efficacia degli atti di disposizioni analoghe a quelle di cui all'art. 51, comma 2, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifica-

zioni ». Quest'ultima disposizione prevede appunto, l'apposizione di un termine quindici giorni al controllo della Corte dei Conti sull'autorizzazione governativa a sottoscrivere i contratti collettivi nazionali del pubblico impiego, con la prescrizione che, decorso il termine, il controllo si intende effettuato senza rilievi.

<sup>33</sup> L'art. 64 commi 2 e 3 del R.D. n. 2440/23, stabilisce che: « quando il Ministro giudichi che (...) l'atto di impegno o il titolo di pagamento debba aver corso, dà ordine scritto al capo della Ragioneria, il quale deve eseguirlo. Tale ordine scritto deve essere firmato personalmente dal ministro ed è comunicato, dal capo della Ragioneria alla Corte dei Conti con l'atto medesimo. L'ordine però non può essere dato quando si tratti di spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo di bilancio o che sia da imputare ad un capitolo diverso da quello indicato, oppure che sia riferibile ai residui anziché alla competenza, o a questa piuttosto che a quelli ».

La Corte dei Conti ha ritenuto che, an-

Nel caso di impegno contestuale al pagamento (art. 11, c. 1) la Ragioneria entro il termine di 30 giorni dal ricevimento dall'atto, verifica la regolarità della spesa ed appone, all'esito positivo del controllo, il visto di sua competenza. Trascorso detto termine senza che siano stati mossi rilievi, l'atto « diviene efficace » a meno che non sia soggetto al controllo preventivo della Corte dei Conti (art. 11 comma 2).

Concluso il procedimento di controllo da parte delle ragionerie nei termini previsti dalla norma, e registrato l'impegno di spesa, gli atti dai quali derivi l'obbligo di pagare somme a carico del bilancio dello stato diventano esecutivi entro 10 giorni da detta registrazione (art. 7 comma 2 del D.Lgs. n. 430/97).

Se però l'atto è soggetto a controllo *preventivo della Corte dei Conti*, viene inviato dalla stessa Ragioneria a quest'ultima che si pronuncia nei termini di cui all'art. 3 della L. 20/94 (trenta giorni). Trascorso il termine predetto senza che il visto sia stato apposto o senza che siano stati mossi rilievi, l'atto diviene « efficace per legge ».

Ma questo istituto dell'efficacia automatica dell'atto nel caso di decorrenza dei termini previsti, ha applicazione generale per tutti gli atti delle amministrazioni o, invece, i titoli di spesa informatici sono esclusi dal suddetto regime?

*Negli incontri di studio sui problemi applicativi del D.P.R. 367/94 intrapresi dalla Ragioneria Generale dello Stato*<sup>34</sup> la soluzione del problema è stata rinvenuta nella norma di cui al comma 4 dell'art. 6, secondo la quale, « il mandato informatico non può avere corso se non reca il visto della competente Ragioneria e, ove previsto, quello della Corte dei Conti ». Sulla base del testuale disposto della norma in parola si è ritenuto che il mandato informatico, dal momento che non può « avere corso » senza il visto della Ragioneria e, ove previsto della Corte dei Conti, può acquistare efficacia soltanto previo l'esito positivo dei relativi controlli, espressi nel « visto » di legittimità di competenza dei predetti organi.

Si è considerato, al riguardo, che ragioni di garanzia nella gestione del danaro pubblico abbiano indotto il legislatore ad escludere i titoli di spesa dall'area degli atti che possono diventare esecutivi per decorrenza del termine, evitando così di introdurre un'ipotesi di esborso a carico dell'erario senza il visto degli organi di controllo finanziario. Ciò sembra bilanciare il criterio generale introdotto dal nuovo regolamento, in base al quale tutti gli atti dai quali deriva un impegno a carico del bilancio dello Stato possono

---

che nel nuovo ordinamento di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993, che attribuisce ai ministri soltanto compiti di programmazione e di indirizzo, con esclusione delle competenze in materia di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, spettanti in via esclusiva ai dirigenti, l'ordine scritto sia rimasto di competenza dei ministri, in quanto espressione non di un potere di gestione ma di una competenza che involge valutazioni di ordine più generale rispetto alle attribuzioni dei dirigenti.

È da ricordare che, ove l'atto sia soggetto a controllo preventivo di legittimità della

Corte dei Conti, esso viene contestualmente inviato alla Ragioneria e alla Corte dei Conti. La documentazione che accompagna l'atto viene inviata alla competente Ragioneria, per il successivo inoltro alla Corte dei Conti.

Gli eventuali rilievi della Ragioneria sono trasmessi all'amministrazione che ha emanato l'atto ed alla Corte dei Conti. Le controdeduzioni dell'amministrazione sono parimenti trasmesse alla Ragioneria ed alla Corte dei Conti.

<sup>34</sup> In particolare sull'argomento si veda l'intervento di D. MARCHETTA, *op. cit.*, p. 53 ss.

divenire efficaci anche indipendentemente dall'esercizio del controllo anzidetto.

La Ragioneria tramite il collegamento con il sistema informatico della Banca d'Italia ha la possibilità conoscere in qualunque momento le informazioni relative al mandato, se è andato a buon fine, se è stato pagato ecc.

- Il controllo della Corte dei Conti.

Il vigente ordinamento della Corte dei Conti nato dalle leggi di riforma n. 19/94, n. 20/94 e n. 639/96, stabilisce (art. 3 L. 20/94) che la corte eserciti il controllo preventivo di legittimità, esclusivamente su determinati atti<sup>35</sup>. Il controllo preventivo è limitato alla legittimità formale, salvo l'ampliamento in materia finanziaria dove, infatti, può estendersi a valutazioni di carattere economico-finanziario.

Qualora l'atto sia soggetto a *controllo preventivo di legittimità*, il modulo cartaceo su cui è registrato l'impegno proveniente dalle amministrazioni, viene trasmesso dalla Ragioneria alla Corte per l'apposizione del visto e per la registrazione. La Corte dei Conti si pronuncia nel termine di trenta giorni. Il termine è interrotto se la corte richiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio. Se entro trenta giorni non dichiara l'illegittimità dell'atto, questo diventa esecutivo (art. 3 L. 20/94).

Ma, se la Corte non appone il visto, restituisce, con i rilievi del caso, i mandati effettuando una transazione sul Sistema Informativo Integrato: dalla lettera della norma ancora una volta si evince come il fine ultimo sia quello di eliminare qualsiasi supporto cartaceo dando la possibilità di accesso all'atto per i relativi controlli direttamente nel sistema informatico. Attualmente però, di controllo informatico in questa fase c'è ben poco: l'impegno è ancora redatto su modulo cartaceo ed è su carta che viene trasmesso alla Corte per il controllo. Qualora, invece, la Corte non abbia da muovere nessun rilievo, li vista rendendoli così disponibili per la Direzione Generale del Tesoro. In ogni caso, trascorsi inutilmente i 30 g. l'atto diventa esecutivo. Una volta conclusa positivamente la fase di integrazione dell'efficacia con l'espletamento dei controlli legislativamente prescritti, il mandato, sottoscritto dal dirigente responsabile della spesa e vistato dalla competente Ragioneria, eventualmente dalla Corte dei Conti, è quindi ormai pienamente efficace e pronto per essere trasmesso agli uffici pagatori.

La Corte ha poi compiti di *controllo successivo sulla gestione*<sup>36</sup> (art. 3, comma 4 L. 20/94): « la Corte svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle ammini-

<sup>35</sup> Si tratta di determinati atti non aventi forza di legge.

<sup>36</sup> Il controllo di gestione, introdotto per la prima volta con le attuali caratteristiche nella p.a. dagli artt 20 e 64 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'art. 6 del D.Lgs. 10 novembre 1993, n. 470, e nello Stato dalla L. 94/97, è il controllo che si effettua all'interno dell'amministrazione da parte di organi o uffici a ciò espressamente deputati e che consente ai vari livelli decisionali dell'azienda di accertare, attraverso gli elementi d'informazione rilevati e acquisiti, il manteni-

mento di sviluppi operativi idonei al conseguimento, alle diverse scadenze, degli obiettivi stabiliti. Viene condotto da servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, che verificano, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche e l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa, ed è preso in considerazione dalla stessa Corte dei Conti, la quale nell'ambito delle sue funzioni, verifica il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione (L. 20/94).

strazioni pubbliche, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni; accerta anche, in base all'esito dei controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa». Questo controllo avviene sulla rendicontazione effettuata dalla Banca d'Italia.

Alla Corte sono affidati, quale istituzione superiore di controllo del nostro ordinamento, compiti di verifica di legittimità e soprattutto di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. La Corte giudica della regolarità delle gestioni contabili, pronuncia sulle responsabilità nelle quali possono incorrere, nell'esercizio dell'attività amministrativa, funzionari e impiegati pubblici.

La Corte dei Conti è chiamata ad emettere il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato. Con il giudizio di parificazione che costituisce l'atto terminale dell'attività di controllo e di vigilanza che la Corte ha esercitato durante l'esercizio sulla gestione del bilancio statale, la Corte « dichiara conforme alle proprie scritture il Rendiconto generale dello Stato ».

La competenza alla predisposizione del rendiconto statale appartiene istituzionalmente al Governo, in quanto responsabile della relativa gestione. Infatti, al termine dell'anno finanziario ciascun Ministero, per cura del capo della Ragioneria centrale, compila il conto consuntivo del bilancio ed il conto patrimoniale relativo alla propria amministrazione. Detti conti parziali devono essere trasmessi, con il corredo di documentazione, alla Ragioneria generale dello Stato che a sua volta li trasmette alla Corte dei Conti per la parificazione<sup>37</sup>.

Attraverso il Sistema Informativo Integrato, Ragioneria Generale — Corte dei Conti — Banca d'Italia la documentazione è disponibile nel Sistema Informativo, e consultabile, senza necessità di inviare materialmente il materiale di documentazione rendendo più agevole la formazione dei Rendiconti e il relativo controllo.

## 2. NATURA GIURIDICA DEL MANDATO INFORMATICO DI PAGAMENTO: IL PRIMO ESEMPIO DI DOCUMENTO AMMINISTRATIVO ELETTRONICO.

In termini contabili, il prodotto finale della gestione è l'atto di pagamento. L'azione di spesa confluisce sempre in questo momento che ha una particolare utenza rappresentata dai destinatari dei pagamenti dell'ente pubblico. Il pagamento mette concretamente in contatto l'amministrazione con l'utenza; perciò, il servizio dei pagamenti ha un'insostituibile valenza autonoma rispetto all'attività amministrativa cui accede, presentando la fondamentale caratteristica di poter conferire un valore aggiunto al bene materiale o al servizio cui la spesa si riferisce, a condizione tuttavia che il pagamento sia tempestivo ed efficace e che lo strumento adottato sia omogeneo a quelli in uso sul mercato. Al di fuori dell'apparato pubblico, l'informatica e la telematica avevano ormai proiettato i sistemi di pa-

<sup>37</sup> Sulla rendicontazione generale cfr. S. BUSCEMA-A. BUSCEMA, *Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1998.

gamento in una logica di smaterializzazione dei titoli e di integrazione delle informazioni, consentendo l'effettuazione di transazioni in tempo reale mediante semplici comunicazioni di sistema, senza il concreto spostamento di mezzi monetari e con contabilizzazioni automatiche secondo aggregati prestabiliti. L'innovazione introdotta dal D.P.R. 367/94 è partita anche dalla consapevolezza del ritardo, rispetto al settore bancario, dell'economia e della finanza in generale. Attualmente, la procedura del mandato informatico è riferita a pagamenti di elevato spessore economico e quantitativo quali: i pagamenti disposti nei confronti di aziende che vantano crediti nei confronti dello Stato; erogazioni sulla base di specifiche disposizioni legislative; trasferimenti agli Enti del « settore pubblico allargato », sempre relativi a disposizioni di legge o a redistribuzione di fiscalità<sup>38</sup>.

Il mandato di pagamento è un titolo di spesa a mezzo del quale l'Amministrazione ordina alla Tesoreria centrale o ad una Tesoreria provinciale, il pagamento di una somma direttamente in favore di un creditore determinato. Esso si pone fra gli atti amministrativi in quanto il soggetto attivo del potere di ordinazione è sempre un organo della p.a.. Questi, comanda al soggetto passivo, cui è affidato il compito del pagamento, di adempiere la prestazione pecuniaria di cui all'ordinativo: l'agente pagatore è vincolato ad eseguire di forza un atto di supremazia. L'ordinativo diretto è quindi da classificare fra gli ordini amministrativi, evidenziandosi la preminenza di volontà dell'ordinatore sull'esecuzione della spesa. Oltre che per le spese espressamente previste dalla legge di contabilità (art. 63) il sistema di ordinazione per « mandati diretti » ha una portata generale in quanto è consentito il ricorso ad esso « per il pagamento di qualsiasi altra spesa quando l'amministrazione lo giudichi opportuno ».

L'ordinativo cartaceo è stato sostituito, per un numero rilevante di tipologie di pagamenti, con il mandato informatico. L'art. 6 del Regolamento 367/94 usa la definizione di « mandato informatico » e stabilisce al primo comma che le « amministrazioni provvedono mediante mandati informatici ai pagamenti delle spese ». Lo stesso art. 6 contiene altre regole sul contenuto e sull'esecuzione dei mandati, mentre il successivo art. 16 definisce le spese per le quali è possibile provvedere all'ordinazione di pagamento mediante mandati informatici: si tratta di un'elencazione che riguarda le tipologie di erogazione più ricorrenti e di generale applicazione<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> La semplificazione dei sistemi di pagamento è completata dagli articoli 14 e 15 del D.P.R. 367/94.

L'art. 15 « pagamento di spese di modesto ammontare mediante assegni di conto corrente postale », consente ai funzionari dello Stato, ai quali sono attribuiti in base alla legislazione vigente poteri di spesa, di utilizzare, per spese di limitato importo, un sistema di pagamento basato sull'emissione di assegni di conto corrente postale, in modo da conferire maggiore tempestività ai pagamenti di minimo importo senza rinunciare alle garanzie che debbono accompagnare la spendita di danaro pubblico. (Questa disposizione non ha ancora trovato applicazione).

L'art. 14 prevede, per gli stipendi e le pensioni, la generalizzazione del sistema di pagamento mediante accreditamento diretto delle somme sui conti correnti bancari o postali o con altre forme del circuito bancario o postale, « innovando in ambiti in cui vige da sempre il principio che le obbligazioni pecuniarie sono assolte per contanti (art. 1277 c.c.) »<sup>38</sup>. (Questa previsione non è resa obbligatoria. Il creditore può ancora chiedere il pagamento per contanti).

<sup>39</sup> Si riporta il testo dell'art. 16 del Regolamento: « Mediante mandati informatici, emessi sulle tesorerie dai competenti organi delle amministrazioni in luogo degli ordinativi diretti cartacei, vengono disposti i pagamenti per i seguenti titoli: a)

Dunque, il DPR 367/94, prevedendo questo atto in forma elettronica, ha consentito la « smaterializzazione » dell'ordinativo diretto cartaceo: infatti, anche le informazioni che lo costituiscono circolano interamente su base informatica.

Dalle nuove norme sul mandato informatico si evince che è un atto in forma elettronica, *adottato autonomamente* dal calcolatore sulla base di istruzioni contenute in un programma informatico e sulla base dell'acquisizione di elementi di diritto e di fatto.

La volontà dell'atto va sempre riferita all'amministrazione che ha formulato le istruzioni di programma, ma non si può sottacere che il calcolatore procede alla formazione dell'atto amministrativo sulla base di impulsi provenienti da altre informazioni del sistema o dalla realtà esterna senza ulteriore intervento umano<sup>40</sup>.

Sono opportune a questo punto due precisazioni:

— La prima precisazione è di carattere terminologico: le norme in generale sia quelle sul mandato *informatico*, sia quelle sul riconoscimento giuridico dell'atto *informatico*, usano questo termine che, nel presente lavoro, viene riportato testualmente quando è citazione di legge. Ma, il significato è quello di « atto elettronico » nel senso precisato qui di seguito e alla nota n. 41.

— La seconda precisazione riguarda l'espressione « adottato autonomamente » dovendo precisare che allo stato attuale il grado di automatismo del mandato informatico è limitato alle sole operazioni contabili (es. imputazione ai capitoli di bilancio, verifica della disponibilità di spesa), mentre non si stende a quelle di carattere più prettamente amministrativo.

Il mandato informatico di pagamento rappresenta il primo atto « amministrativo elettronico » (« in forma elettronica » ed « elaborato elettronicamente »<sup>41</sup>), che ha ricevuto un pieno riconoscimento e una compiuta disci-

somme da pagare ai creditori dello Stato; b) somme da versare o rimborsare al contabile del portafoglio; c) somme da versare con imputazione ad entrate di bilancio; d) somme dovute dallo Stato e da compensare, ai termini degli artt. 1241 e 1242 del c.c.; e) ritenute per imposte, tasse e titoli diversi da versare allo Stato o ad enti autonomi; f) somme dovute per qualsiasi altro titolo che non determinino effettivo movimento di denaro; g) fondi di bilancio da versare ai conti correnti di amministrazioni o gestioni autonome, compresi i conti correnti postali previsti dall'art. 15 ». Puntualizza M. MANCINI che: « Il nuovo titolo di spesa potrà essere emesso soltanto per provvedere al pagamento di spese sostanzialmente coincidenti con quelle per le quali l'art. 287 del R.D., n. 327/24 prevede l'emissione di ordinativi diretti sulle tesorerie (...). Anche a seguito della riforma continueranno a basarsi su titoli non informatici le due modalità di ordinazione della spesa, quantitativamente più rilevanti, previste dall'art. 54, lettere b) e c), della L. n. 2440/23, vale a dire i titoli emessi sul-

le aperture di credito a favore di funzionari delegati e i ruoli per le spese fisse »; *Dall'ordinativo diretto al mandato di pagamento informatico*, in relazione al XV Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica *Le tesorerie pubbliche: riforme e prospettive*, tenutosi in Teramo il 18/19 ottobre 1996.

<sup>40</sup> F. ZACCARIA, *op. cit.*, p. 15 ss.

<sup>41</sup> Con la denominazione « atto amministrativo elettronico » si può intendere, sia « l'atto amministrativo in forma elettronica, sia « l'atto amministrativo elaborato elettronicamente ».

• L'atto amministrativo a *elaborazione elettronica* può essere totalmente predisposto dalla macchina, o anche parzialmente predisposto dalla macchina e parzialmente dall'uomo, ma acquisisce la forma definitiva su supporto cartaceo e deve essere sottoscritto con firma autografa del funzionario responsabile: proprio in ragione di ciò, sul piano giuridico e probatorio è un documento cartaceo. L'atto ad elaborazione elettronica, quindi, può nascere anche in un sistema legato al principio della validità dei soli

plina da parte del legislatore italiano, sulla base della sola previsione normativa dell'art. 3 del D.Lgs. 39/93<sup>42</sup>.

È stato in seguito all'emanazione dell'art. 15 della L. 59/1997 e dei regolamenti attuativi (D.P.R. 513/97 e D.P.C.M. 8 febbraio 1999) che l'atto amministrativo elettronico ha potuto avere un uso generalizzato. Infatti, se è vero che nel nostro ordinamento vige da sempre il principio della libertà di forma<sup>43</sup>, è anche vero che ciò è valso solo teoricamente e come principio generale, perché poi, nella pratica, il legislatore, nella maggior parte dei casi specifici<sup>44</sup>, ha richiesto la forma scritta, quando non addirittura timbri, sigilli, ceralacca. La tecnica del computer e delle reti telematiche richiede invece, una rottura con certi formalismi normativi e procedurali per arrivare all'accettazione della forma elettronica con conseguente smaterializzazione dell'attività amministrativa<sup>45</sup>. « Sinteticamente si può dire che riconoscendo valore giuridico all'atto amministrativo nella sua forma elettronica, si ha come principale e rivoluzionario effetto quello di renderlo disponibile in rete, senza confini di distanza e con possibilità di

documenti cartacei. In un sistema di teleamministrazione, la novità è costituita dall'utilizzo di atti amministrativi in forma elettronica (anche se legati ad un uso crescente dell'elaborazione elettronica). Sul concetto di elaborazione elettronica si veda A. MASUCCI, *L'atto amministrativo elettronico*, Napoli, 1989 e *L'atto amministrativo informatico*, Napoli, 1993; A. USAI, *Le elaborazioni possibili delle informazioni. I limiti alle decisioni amministrative automatizzate*, in G. DUNI (a cura di), *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, Libreria dello Stato, IPZS, 1992, p. 55 ss.

• Per atto in forma elettronica, invece, si intende un atto il cui originale risiede direttamente su supporto informatico. Anche l'atto amministrativo in forma elettronica può essere predisposto parzialmente dalla macchina e dall'uomo o totalmente dalla macchina. L'elemento caratterizzante del documento in forma elettronica è la necessità di un tramite informatico che renda comprensibile all'uomo i segnali propri della comunicazione dell'elaboratore: il linguaggio binario. L'atto amministrativo in forma elettronica viene predisposto nel computer (in prevalente funzione di terminale). Infatti, grazie al sistema di comunicazione in rete, gli interventi di vari uffici o anche di amministrazioni diverse da quella che deve emettere l'atto finale (visti, controlli, autorizzazioni ecc.), sono esercitati a distanza su di un'unica pratica, impostata presso il centro elaborazione dati di chi deve emettere il suddetto atto. Si ha così una completa « smaterializzazione » dell'atto; infatti, anche la richiesta di *uplicati* cartacei, una volta che le amministrazioni saranno in grado di lavorare sui documenti originali via terminale, sarà limitata a pochissimi ca-

si. Sul concetto di forma elettronica si veda DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, cit., p. 407 ss. Per una analisi fra la distinzione dei due concetti forma elettronica ed elaborazione elettronica cfr. DUNI, *Il documento informatico, profili amministrativi*, relazione al Convegno della Corte di cassazione Luiss, Roma 14 giugno 1994, in *Informatica e Documentazione*, 1994, 3, p. 109 ss. e *L'illegittimità diffusa degli appalti di informatica pubblica op. cit.*, p. 38 ss.

<sup>42</sup> Sulla portata innovativa di questo articolo cfr. nota n. 78.

<sup>43</sup> In merito alla forma degli atti amministrativi il Consiglio di Stato aveva precisato che la forma scritta degli atti non è un principio assoluto del nostro ordinamento (Sez. IV, 6 febbraio 1973, n. 92; Sez. VI, 11 aprile 1975, n. 120), bensì un principio indotto dalla necessità di esternazione di volontà in modo inequivoco e suscettibile di controllo (Sez. V, 30 ottobre 1973, n. 734; sez. VI, 4 marzo 1977, n. 177; Sez. V, 30 settembre 1983, n. 413). Tratto da G. DUNI, *Teleamministrazione*, cit., p. 8. Sull'argomento cfr. anche G. DUNI, *Il progetto nazionale di teleamministrazione*, relazione al Convegno *L'informatica giuridica e il Ced della Corte di Cassazione*, Roma, Università La Sapienza, 27-29 novembre 1991, Milano, 1992, p. 87.

<sup>44</sup> Anche la L. n. 2440/23 e il R.D. n. 827/24 richiedono indubbiamente per i titoli di spesa la redazione in forma scritta.

<sup>45</sup> Cfr. G. DUNI, *Teleamministrazione*, op. cit., p. 5.

strutturare flussi di lavoro (“workflow”) sempre in forma elettronica, impostando una pratica amministrativa unica, a perfezionamento progressivo, qualunque sia il numero degli uffici o delle amministrazioni interessate<sup>46</sup>». La prima normativa che ha rotto con la previsione di quei formalismi è stato l’art. 3 del D.Lgs. 39/93 che « ha abrogato l’obbligo di forme particolari previste da leggi precedenti in qualunque settore dell’attività amministrativa. Sul piano delle fonti possiamo dire che tali disposizioni devono considerarsi delegificate; ossia, finché la p.a. non interviene, esse continuano a mantenere il loro valore cogente, ma è sufficiente un regolamento per superarle<sup>47</sup>». Successivamente, il D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513 ha ulteriormente esplicitato due principi fondamentali:

— il primo è che il documento informatico, l’archiviazione, e la trasmissione informatica acquistano validità a tutti gli effetti di legge<sup>48</sup>;

— il secondo è che l’atto informatico, *se sottoscritto con la firma digitale*, è equiparato alla forma scritta<sup>49</sup> e ha efficacia di scrittura privata<sup>50</sup>, ai sensi dell’art. 2702 del c.c.<sup>51</sup>. Pertanto, potrà essere impugnato davanti a un giudice, proprio come avviene per un documento scritto su carta. Finora il problema era stato risolto, in sede contenziosa, caso per caso<sup>52</sup>.

La firma digitale di cui sopra è quella che ha i requisiti di cui al DPCM 28 febbraio 1999 e conforme alle regole tecniche, individuate dall’AIPA. Attualmente la Deliberazione AIPA cui fare riferimento è la n. 42/2001<sup>53</sup>.

Oggi il principio espresso da questo comma è stato modificato dal D.Lgs. 10/2002, che ha previsto la sottoscrizione oltre che con firma digitale anche

<sup>46</sup> Cfr. G. DUNI, *L’illegittimità diffusa degli appalti di informatica pubblica*, op. cit.

<sup>47</sup> Tratto da G. DUNI, *Il documento informatico: profili amministrativi*, relazione al Convegno della Corte di Cassazione, LUISS, Roma 14 giugno 1994 in *Informativa e documentazione* 1994, 3, p. 111. Inoltre, sulla portata innovativa dell’art. 3 del D.Lgs. 39/93 in merito alla forma elettronica e alla previsione di una firma elettronica, cfr. la nota 78.

<sup>48</sup> Art. 2 D.P.R. 513/97 *Documento informatico*: « Il documento informatico da chiunque formato, l’archiviazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge se conformi alle disposizioni del presente regolamento » (oggi art. 8 D.P.R. 445/2000).

<sup>49</sup> Art. 4 D.P.R. 513/97, comma 1 *Forma scritta*: « Il documento informatico munito dei requisiti previsti dal presente regolamento soddisfa il requisito legale della forma scritta ». (oggi art. 10 D.P.R. 445/2000, completamente modificato dal D.Lgs. 23 gennaio 2002, n. 10). Le modifiche sono riportate alla nota n. 83.

<sup>50</sup> Art. 5 D.P.R. 513/97, comma 1: « Il documento informatico sottoscritto con *firma digitale* ai sensi dell’art. 10 ha efficacia di scrittura privata ai sensi dell’art. 2702 del c.c. » (Oggi art. 10 D.P.R. 445/2000

completamente modificato dal D.Lgs. 23 gennaio 2002, n. 10). Le modifiche sono riportate alla nota n. 83.

<sup>51</sup> Art. 5 D.P.R. 513/97, comma 2 *Efficacia probatoria del documento informatico*: « Il documento informatico munito dei requisiti previsti dal presente regolamento, ha efficacia probatoria prevista dall’art. 2712 del c.c. e soddisfa l’obbligo previsto dagli art. 2714 e seguenti del c.c. e di ogni altra analoga disposizione legislativa o regolamentare ». (Oggi art. 10 D.P.R. 445/2000 completamente modificato dal D.Lgs. 23 gennaio 2002, n. 10). Le modifiche sono riportate alla nota n. 83.

<sup>52</sup> Da *Il Sole-24 Ore* del 25/06/97.

<sup>53</sup> « Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali - articolo 6, commi 1 e 2, del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 », che sostituisce integralmente la deliberazione n. 24 del 30 luglio 1998 dettando regole tecniche che soddisfino le esigenze connesse all’evoluzione tecnologica e nel contempo realizzino modalità semplificate ed uniformi per la conservazione e l’esibizione dei documenti su supporto ottico.

con altre firme elettroniche. Le problematiche più specificamente legate alla firma anche dei mandati verranno affrontate al paragrafo 2.3.

Per quanto riguarda il contenuto dell'atto, abbiamo detto che l'atto amministrativo può essere elaborato elettronicamente<sup>54</sup>. Un primo problema che si pone al riguardo, è quale sia l'attività amministrativa concretamente automatizzabile<sup>55</sup>. A questo proposito, occorre fare una prima distinzione fra attività amministrativa vincolata e attività discrezionale.

Per quanto riguarda l'attività amministrativa «vincolata», non si pongono particolari problemi per la sua possibilità di automazione in quanto se da determinati presupposti di legge discende l'adozione necessaria di un provvedimento dal contenuto predeterminato, tale compito può essere affidato direttamente all'elaboratore<sup>56</sup>. Anzi, nei casi di attività amministrativa vincolata, il fatto che la decisione sia rimessa direttamente all'elaboratore, consentirebbe anche la piena attuazione dell'art. 12 della 241/90 sulla imparzialità dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda l'attività amministrativa «discrezionale» è opportuno, al fine di un corretto inquadramento del problema, chiarire cosa debba intendersi per discrezionalità amministrativa. In termini generali, essa può definirsi quale modo di esercizio dell'attività amministrativa che si concreta in una facoltà di scelta tra più comportamenti possibili finalizzati al soddisfacimento dell'interesse pubblico<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Sull'utilità di un uso crescente dell'elaborazione elettronica cfr. R. BORRUSO, *La formalizzazione booleana della legge, i sistemi esperti legali, l'atto amministrativo cibernetico, la legge-software: quattro passi fondamentali da compiere in successione di tempo per un radicale ammodernamento della p.a.*, in Atti del Convegno *Per una nuova amministrazione pubblica*, Cagliari 17/18 dicembre 1993, Cagliari, CUEC, 1995, p. 32 ss.

<sup>55</sup> Sull'argomento cfr. Atti del Convegno *Per una nuova amministrazione pubblica*, op. cit.

<sup>56</sup> Cfr. G. DUNI, Atti del Convegno *Per una nuova amministrazione pubblica*, op. cit.

<sup>57</sup> Data una definizione di discrezionalità in questi termini, molti dubbi sono stati sollevati circa la possibilità di automatizzare una scelta discrezionale. Ciò appunto perché un programma informatico sarebbe in grado di scegliere solo ed esclusivamente tra un limitato numero di soluzioni predeterminate, ed in base a criteri predefiniti dal programmatore, senza poter dunque operare una valutazione «libera», garantita invece nel caso in cui sia un funzionario ad operare la valutazione stessa. Bisogna però tenere conto di altri fattori. Innanzitutto, non è possibile individuare una forma unica di discrezionalità: da un lato, come è stato autorevolmente affermato, esistono, infatti, forme di discrezionalità a «bassa com-

plexità» (la definizione di F. CARINGELLA, *Percorsi monografici di diritto*, Napoli, 1994), rispetto alle quali, cioè, vi è un numero limitato di alternative possibili; dall'altro lato, vi sono forme di discrezionalità «tecnica» nelle quali la valutazione va fatta in base a determinate regole tecniche non giuridiche. In questi casi, l'intervento dell'elaboratore nella redazione dell'atto appare attuabile, in quanto è possibile esercitare la discrezionalità in via generale adottando parametri e fornendo al computer tutte le informazioni necessarie al fine di permettergli di emanare l'atto. Inoltre, è cambiato il concetto di potere discrezionale. Si pensi per es. all'art. 12 della L. 241/90, «la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti (...) dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi», per giungere alla decisione. La predeterminazione dei criteri in base ai quali l'Autorità amministrativa deve decidere, se molto precisi, in un certo senso, trasforma la discrezionalità iniziale in una serie di comportamenti vincolati. Perciò, traducendo i criteri predeterminati dalla amministrazione in regole del programma, è possibile l'automazione delle decisioni (Sul punto cfr. A. MASUCCI, relazione in atti del Convegno *Per una nuova ammini-*

Nel caso del mandato informatico non esiste questo problema perché si tratta di attività sicuramente tutta vincolata.

Sulla forma elettronica del mandato non vi sono dubbi: l'originale del mandato circola su base informatica, se ci fossero i collegamenti di rete necessari si potrebbe operare su di esso telematicamente. Non necessita di essere stampato per la sua validità quando ciò accade, per i pagamenti allo sportello, si chiama appunto « sostitutivo di mandato informatico » (attuazione del 6° caposaldo della teleamministrazione)<sup>58</sup>.

### 2.1. PROBLEMATICHE INERENTI IL MANDATO INFORMATICO: LA RESPONSABILITÀ.

Ai fini dell'individuazione della responsabilità di un atto amministrativo elettronico è opportuno scomporre il relativo procedimento di formazione in due distinte fasi: la *predisposizione dell'atto-programma* e l'*adozione dell'atto informatico*.

• La predisposizione dell'atto-programma comporta l'identificazione « del complesso di regole, o meglio, istruzioni precise, univoche e certe in cui si sostanziano i principi giuridici generali, le proposizioni normative e le massime giurisprudenziali pertinenti per risolvere lo specifico pro-

*strazione pubblica, op. cit.*, p. 66 ss.). Bisogna anche tenere conto del fatto che, la teoria secondo la quale l'attività amministrativa discrezionale non sarebbe esperibile in forma elettronica, si scontra con l'attuale stato della tecnologia informatica, che negli ultimi anni ha fatto passi da gigante tali da permettere la creazione di sistemi di intelligenza artificiale (Cfr. R. BORRUSO, relazione al Convegno *Per una nuova amministrazione pubblica*, cit., p. 32 ss.; A. USAI, *Le elaborazioni possibili delle informazioni. I limiti alle decisioni amministrative automatiche*, op. cit., p. 55 ss.) che possono validamente coadiuvare l'uomo (se non addirittura sostituire) nell'adozione di scelte del più vario tipo. Un atto vincolato e automatizzato potrebbe essere sostituito da una evidenza informatica. Un atto discrezionale, se riconducibile a parametri quantitativi, potrebbe essere automatizzabile. In entrambi i casi occorre comunque che il funzionario previsto dalla legge lo faccia proprio con firma elettronica o cartacea. Ci sono poi degli atti amministrativi che, in linea di massima, non sono automatizzabili, per esempio quelli collegiali. (Nella collegialità, la discrezionalità è caratterizzata dal fatto che l'autorità in relazione all'evento specifico, al fatto specifico, alla circostanza specifica, tiene conto, secondo sue valutazioni di amministrazione di lega-

lità, del concorso di tutti i fatti e circostanze che possono far decidere l'autorità a scegliere, fra le decisioni compatibili con la norma, quella che gli sembra più opportuna, più corretta nella circostanza concreta. Ora se la discrezionalità nasce da questa sintesi di valutazioni molto variabili e molto interrelate, la discrezionalità non è predeterminabile attraverso un programma. Cfr. A. MASUCCI, relazione al Convegno *Per una nuova amministrazione pubblica*, op. cit. p. 60 ss.).

Inoltre, non è possibile affidare le decisioni direttamente ad un elaboratore quando occorre applicare normative che prevedono concetti giuridici indeterminati (riferiti per esempio a giudizi estetici o di valore). Il procedimento di normalizzazione, ovvero di trasformazione del linguaggio naturale, in cui il testo giuridico è espresso, in linguaggio formale (compatibile con il computer), in cui ogni segno possiede una ed una sola funzione, presuppone che la normativa, che deve trovare applicazione mediante computer, preveda concetti giuridici suscettibili di una interpretazione univoca, o tali da permettere, attraverso un processo di interpretazione, di assumere come valida una sola interpretazione tra quelle consentite dal testo.

<sup>58</sup> I dieci capisaldi della teleamministrazione sono disponibili all'indirizzo internet <http://www.teleamministrazione.it>.

blema»<sup>59</sup>. Manca nell'atto-programma l'indicazione del destinatario, il quale verrà individuato nella fase della produzione dell'atto vero e proprio in forma automatizzata. Il fondamento giuridico dell'adozione dell'atto-programma risiede nel potere di auto-organizzazione della p.a., mentre la dottrina non è concorde sulla natura giuridica. Nell'elaborazione dell'atto-programma si devono comunque rispettare i principi generali relativi all'azione amministrativa. Si vuole qui fare riferimento ai principi di riserva di legge, di imparzialità, di buona amministrazione, di proporzionalità e di uguaglianza, ma anche ai principi fissati dalla L. 241/90, di economicità, di efficacia, di obbligatorietà della motivazione e di diritto di accesso.

- Dopo aver individuato le regole attraverso le quali si deciderà, si individuano *i presupposti* che giustificano la decisione per l'adozione dell'atto elettronico, ovvero di un atto di natura provvedimentoale che produce effetti immediati nella sfera giuridica del destinatario. Questi presupposti, che sono alla base della decisione, o fase istruttoria, in cui si raccolgono gli elementi che giustificano la decisione, nel linguaggio informatico si chiamano *input*. Sono quindi, le informazioni che vengono fornite all'elaboratore, sulla base delle quali, attraverso le regole che sono nel programma, « prenderà una decisione ». Ossia trarrà dalle premesse le conseguenze necessarie e che tali saranno in ogni altra fattispecie con le stesse caratteristiche. Il problema in questa fase di raccolta ed immissione degli input (istruttoria), è quello dell'individuazione delle regole per la raccolta e per la selezione dei dati, in relazione alle singole decisioni da prendere. Sull'istruttoria nel procedimento amministrativo, manca un'esauriente disciplina: una regola fondamentale sembra essere quella che il decidente deve acquisire il maggior numero di informazioni sui fatti, cioè, raggiungere una esatta rappresentazione delle circostanze relative alla specifica situazione da definire. La qual cosa assume una sua peculiare concretezza proprio nel procedimento amministrativo computerizzato. In questo procedimento, l'autorità può utilizzare tutti i vantaggi che provengono dallo sviluppo dell'informatica e della telematica quali la possibilità di accedere a una banca dati comune, ricevendo informazioni le più esaustive possibile e in tempo reale.

Detto questo, il software sembrerebbe racchiudere in sé fondamentalmente due tipi di responsabilità:

- da un lato, una responsabilità che riguarda in senso stretto il suo funzionamento (e la sua manutenzione) da un punto di vista per così dire tecnico; questo tipo di responsabilità dovuta a difetti di funzionamento non può che ricadere sulla casa fornitrice del software stesso<sup>60</sup>;

<sup>59</sup> La definizione è di F. CARINGELLA, *Percorsi monografici di diritto*, op. cit. Sull'argomento si veda anche A. MASUCCI, relazione al Convegno *Per una nuova amministrazione pubblica*, op. cit., p. 62 ss.

<sup>60</sup> Secondo G. D'AIETTI: « La fonte della responsabilità può risiedere nel principio generale (di cui all'art. 2053 c.c.); una tale impostazione impone che il danneggiato ha l'onere di provare tutti gli elementi del fatto dannoso. In particolare ol-

tre la prova del danno subito deve provare il vizio del prodotto da cui il danno è stato generato e deve provare anche il rapporto di causalità fra il processo di fabbricazione e il vizio. Una forma facilitata di prova della responsabilità può essere utilizzata dal consumatore ai sensi del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 224 (attuazione della direttiva UE 85/374 in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi) (...) Tale disciplina è applicabile

• da un altro lato, quella dovuta al fatto che il software, nel suo significato di insieme di regole procedurali, è stato impostato dalla collaborazione di diversi soggetti: i tecnici informatici i quali hanno tradotto in regole informatiche quanto veniva loro richiesto, e gli utilizzatori del software che hanno fornito una serie di istruzioni a seconda dell'utilizzo che di esso deve essere fatto (es. normative procedurali che riguardano direttamente o meno l'emissione degli atti), nel nostro caso funzionari delle Ragionerie e della Banca d'Italia

A questo proposito, occorre preliminarmente stabilire cosa sia esattamente un software per l'esecuzione di compiti amministrativi da un punto di vista della sua natura giuridica. Questo può essere definito come la predisposizione in via generale di una serie di procedure amministrative automatizzate che vengono svolte da un elaboratore elettronico, a volte anche in pochissimi passaggi, piuttosto che da vari impiegati. Sorge allora una domanda: cosa preordina la serie di atti posti in essere da un impiegato? Di solito un regolamento. Talora, nel sistema amministrativo vigente, l'impiegato della pubblica amministrazione nello svolgimento del proprio lavoro rispetta delle procedure, delle regole contenute in un regolamento e arriva all'emanazione di un atto amministrativo sulla base di un iter procedurale già stabilito in sede regolamentare.

Quando si preordina un software non si fa altro che dire come devono essere svolte le procedure amministrative, in questo caso automatizzate, rispettando i requisiti legali del caso. A mio avviso proprio come quando si predispose un regolamento. Allora chi si assume la responsabilità? Come per i regolamenti è prevista una certa procedura di emanazione e i rispettivi controlli (ad es. il vaglio del Consiglio di Stato), così anche il software dovrebbe passare ad un vaglio preventivo, in modo che ci sia un controllo sulla sua legalità e una volta adottato, in caso di impugnativa, sarà impugnato come un normale regolamento<sup>61</sup>. Infatti, se l'errore dovesse risiedere nell'atto-programma, anche dall'immissione di dati corretti si avrà l'emanazione di un provvedimento illegittimo, per il principio di derivazione.

Il software della procedura mandato informatico ha superato una sorta di controllo di questo genere: il c.d. controllo di qualità consistente anche nella verifica che la procedura tecnica adottata fosse in armonia con la normativa giuridico-amministrativa istitutiva del mandato stesso. Al controllo hanno partecipato gli utilizzatori: Banca d'Italia, Corte dei Conti, Ragionerie e il Ministrero Economia e Finanze. La responsabilità di errori procedurali dovuti al programma dovrebbe ricadere sul ministrero il quale dovrà anche preoccuparsi degli aggiornamenti o variazioni procedurali che potrebbero derivare per es. da modifiche legislative.

Un'altra problematica strettamente connessa all'attività amministrativa automatizzata è quella degli errori (e le conseguenti responsabilità<sup>62</sup>) che

perché il software può essere considerato, nella sua circolazione commerciale, come « prodotto materiale »: *La responsabilità per i danni da software (colposamente) difettoso*, del 16/06/95 pubblicato all'indirizzo Internet <http://www.interlex.it/inforum/daietti.html>.

<sup>61</sup> Sui regolamenti amministrativi di

cui all'art. 17 L. 400/1988, cfr. G. GRECO, *I regolamenti amministrativi*, Giappichelli, Torino, 2001.

<sup>62</sup> Sulle problematiche concernenti l'individuazione di responsabilità nell'atto amministrativo automatizzato si veda G. DUNI, *Teleamministrazione*, op. cit. p. 14 ss.

da tale attività derivano. I problemi più immediati che si possono verificare sono:

- errori connessi al funzionamento degli impianti elettronici, anche se, grazie all'avanzato stato della tecnologia, la percentuale di tali errori è oggi molto bassa;
- errori causati da malfunzionamento del software. E se è vero, come detto in precedenza che, dei difetti colposi del software è responsabile il produttore, degli errori che derivano dall'utilizzo anche nei confronti dei terzi dovrebbe essere responsabile l'utilizzatore<sup>63</sup>;
- errori causati da erronee direttive al produttore del software. Le difficoltà nell'individuare la responsabilità in questa ipotesi (fra diversi soggetti quali per es. softwarehouse, piuttosto che il dirigente dell'ufficio o rappresentante di governo), sarebbe superata sottoponendo il software stesso ad un vaglio preventivo di cui sopra;
- errori dovuti ad errate informazioni fornite all'elaboratore al momento dell'immissione dei dati (gli input di cui sopra). In tal caso si presentano serie difficoltà per l'attuazione della c.d. « autocorrezione », poiché ad un dato errato, inesatto o incompleto corrispondono un procedimento ed un provvedimento diversi. Qui, la difficoltà nell'individuare un responsabile risiede nel fatto che a questa fase di immissione dei dati può partecipare, direttamente o indirettamente, una pluralità di persone: banche dati, fonti di informazione, ecc. se poi l'atto è elaborato automaticamente il problema è ancora più complesso;

• infine l'addetto alla stampante, si assume la responsabilità della provenienza della stampa dall'originale informatico<sup>64</sup>, qualora fosse necessaria.

L'esistenza di tali concrete possibilità, se da un lato non può portare ad un'eccessiva diffidenza nei confronti dell'elaboratore, dall'altra mette in luce la necessità di un'attività di controllo che, così come riguarda gli atti emanati nelle forme tradizionali, deve investire anche l'attività amministrativa automatizzata. A questo proposito, è stata sottolineata<sup>65</sup> l'opportunità di strutturare il controllo amministrativo in due distinte fasi, riguardanti l'una l'atto-programma e l'altra l'atto informatico finale.

Quanto ai rimedi relativi ai vizi del mandato informatico emesso questi sono di due tipi<sup>66</sup>:

- annullamento/stralcio del mandato (anche in caso di errore formale)<sup>67</sup>;
- la rettifica che è ammessa solo in caso di errata indicazione della località del pagamento (es. un ufficio postale anziché un altro).

È stato autorevolmente precisato che gli atti automatici vincolati sono « atti » solo per la responsabilità nel riscontro umano della esistenza dei presupposti. In rapporto al computer la volontà umana è solo nella deter-

<sup>63</sup> Di questa opinione G. D'AIETTI, *op. cit.*

<sup>64</sup> Cfr. G. DUNI, *Telemministrazione, op. cit.* La possibilità di copie su carta era prevista fin dal progetto originario della telemministrazione nel 7° caposaldo.

<sup>65</sup> Si veda CARINGELLA, *Percorsi monografici di diritto, op. cit.*

<sup>66</sup> Art. 654 del R.D. Come integrato dall'art. 17 del D.P.R. 367/94

<sup>67</sup> L'art. 657 del R.D. come integrato dall'art. 17 del D.P.R. 367/94, dispone che: « Il mandato informatico che non può o non deve essere più essere pagato, per morte del titolare o per qualsiasi altra causa, viene rinviato all'ufficio che lo ha emesso mediante comunicazione informatica. Si procede in pari modo quando in un titolo si sia incorsi per errore ».

minazione della regola generale e astratta; gli atti sono solo evidenziamenti di conseguenze automatiche delle norme<sup>68</sup>. La volontà non è da attribuirsi ovviamente neppure al computer, ma alla legge inserita come algoritmo. Risulterebbe pertanto necessaria una specifica normativa in materia, una volta constatata quella che è stata definita una « vera e propria irrintracciabilità di una colpa del funzionario »<sup>69</sup>.

## 2.2. LA REVOCABILITÀ DELL'ORDINE DI PAGARE.

Si è definito il mandato come un atto amministrativo in forma elettronica: in particolare un ordine di pagamento che rientra, secondo le definizioni di seguito riportate, in un « trasferimento elettronico » di fondi. È importante stabilire fino a quale momento risulta revocabile tale ordine.

Secondo la dottrina dominante<sup>70</sup> « il “trasferimento elettronico” di fondi è configurabile nelle sole ipotesi in cui la richiesta di trasferire una determinata somma di danaro avvenga tramite l'uso di mezzi telematici. Il computer non deve limitarsi ad impartire l'ordine di accredito o addebito, ma deve effettuare direttamente lo spostamento del denaro evitando qualsiasi ulteriore operazione contabile ».

Un'altra definizione è data dall'UNCITRAL. Il modello normativo redatto dall'UNCITRAL<sup>71</sup> sul « trasferimento internazionale di fondi », avendo un campo di applicazione più esteso di quello relativo ai soli trasferimenti elettronici, intende per « trasferimento dei fondi » in base all'art. 2 alinea a) « la serie di operazioni, a cominciare dall'ordine di pagamento dell'ordinante, effettuata allo scopo di mettere dei fondi a disposizione di un beneficiario ». E sempre l'art. 2 alinea b) definisce « l'ordine di pagamento » come « l'istruzione incondizionata, sotto qualsiasi forma essa sia data da uno spediteur ad una banca ricevente, di mettere a disposizione di un beneficiario una somma di danaro determinata o determinabile ».

Se il « trasferimento elettronico » di fondi si struttura, come detto, sulla base di una richiesta formulata da un cliente (nel nostro caso un ordine amministrativo), al fine di estinguere, per via telematica, un proprio debito

<sup>68</sup> Di questa opinione G. DUNI: « resta il dubbio se un « atto automatico » sia ancora definibile « atto amministrativo » ovvero sia una mera evidenza informatica, con assenza di volontà nel concreto (...). Sulla mancanza dei requisiti di « atto » delle deduzioni automatiche si veda G. DUNI, *Teleamministrazione*, op. cit. p. 14 ss.; *La teleamministrazione: una scommessa » per il futuro del Paese*, op. cit., p. 7. Di opinione contraria A. USAI, *Le elaborazioni possibili delle informazioni. I limiti alle decisioni amministrative automatiche*, op. cit., p. 57.

<sup>69</sup> La definizione è di CARINGELLA, *Percorsi monografici di diritto*, op. cit.

<sup>70</sup> Cfr. E. GIANNANTONIO, *Trasferimenti elettronici di fondi e adempimento*,

in *Foro It.*, 1990, IV, p. 165. Sui problemi giuridici sollevati dalle attività di trasferimento elettronico dei fondi, si veda anche E. GIANNANTONIO, *Il pagamento elettronico*, all'indirizzo Internet <http://www.jei.it>.

<sup>71</sup> United Nations Commission on International Trade Law (Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale con sede a Vienna). Si tratta di una commissione permanente fondata nel 1996 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per la armonizzazione e progressiva unificazione del diritto commerciale internazionale. È stata definita legge modello appunto perché è un testo legislativo raccomandato agli stati affinché sia adottato come parte della legislazione interna.

ovvero trasferire alcuni fondi da un conto ad un altro, fino a quale momento l'istruzione impartita risulta irrevocabile<sup>72</sup>?

Una direttiva CE, pur considerando l'esigenza di rispettare il principio della « irrevocabilità dell'ordine » (a tutela del consumatore), individua, in via alternativa, due momenti che potrebbero segnare il termine ultimo concesso all'utente per revocare le istruzioni già inoltrate tramite computer:

- *la ricezione dell'ordine* da parte della persona incaricata;
- *l'inizio della esecuzione* dell'operazione volta ad effettuare il pagamento (o, a seconda dell'ipotesi, il trasferimento dei fondi da un conto all'altro dello stesso soggetto)<sup>73</sup>.

La Corte dei Conti, a proposito del mandato di pagamento ha precisato in questi termini: « Una volta inviato telematicamente alla Banca d'Italia, il mandato informatico non può più essere modificato, ma solamente annullato, per poi essere eventualmente riemesso. L'operazione di annullamento consente alla Ragioneria di annullare gli effetti contabili di un titolo precedentemente registrato. L'operazione di annullamento deve essere preceduta dall'operazione di richiesta annullamento invio (allertamento). In questo caso la Banca potrà evadere la richiesta solo se non ha ancora provveduto al pagamento del titolo ».

Da notare, sempre in merito alla irrevocabilità dell'ordine, che l'operazione di trasferimento di fondi instaura di regola un rapporto trilaterale fra un soggetto ordinante il trasferimento, un soggetto beneficiario dei fondi trasferiti ed un istituto di credito incaricato di effettuare il trasferimento. Qualora si consideri che può intercorrere anche un rapporto di conto corrente tra l'ordinante e l'istituto di credito si spiega la tesi di chi in dottrina considera l'ordine di trasferimento elettronico niente altro che un bancogiro elettronico<sup>74</sup>.

Da un punto di vista dinamico, come fattispecie, un trasferimento elettronico di fondi rappresenta un vero e proprio procedimento giuridico ossia una sequenza di atti coordinati per la realizzazione di un fine<sup>75</sup>.

In particolare, il trasferimento si articola in due fasi principali:

- *l'ordine di trasferimento*;
- *l'operazione di accreditamento* a favore dell'ordinatario o di addebito a carico dell'ordinante.

<sup>72</sup> La problematica è stata affrontata nell'ambito della ricerca sulla « Disciplina giuridica dei trasferimenti elettronici di fondi » finanziata dal CNR e diretta dal Prof. Ettore Giannantonio. Tra la copiosa letteratura si segnalano: E. GIANNANTONIO, *La manifestazione della volontà negoziale mediante l'elaboratore elettronico*, in *Banche dati e diritti della persona*, in Atti del Convegno di Sciacca 9-10 novembre 1984, Milano, 1986; E. GIANNANTONIO, *Trasferimenti elettronici di fondi e autonomia privata*, Milano 1986; S. MACCARONE, *I trasferimenti elettronici dei fondi nel diritto italiano* in questa *Rivista*, 1985, p. 605; E. GIANNANTONIO, *Trasferimenti elettronici di fondi e adempimen-*

*to*, in *Foro It.*, 1990, IV, p. 165; D'ORAZIO, *Il codice europeo di autodisciplina bancaria sul pagamento elettronico*, in questa *Rivista*, 1990, p. 363 ss.; F. MURET, *I trasferimenti elettronici di fondi - Cons. Impresa* 1994; FANTOZZI, *Il trasferimento elettronico dei fondi*, in *Giur. Comm.*, 1992, I.

<sup>73</sup> A. GIAMPIERI, *Operazioni telematiche ed irrevocabilità dell'ordine di pagamento*, in questa *Rivista*, 1991, p. 101 ss.

<sup>74</sup> E. GIANNANTONIO, *Trasferimenti elettronici di fondi e adempimento*, *op. cit.*, p. 165 ss.

<sup>75</sup> E. GIANNANTONIO, *Trasferimenti elettronici di fondi e adempimento*, *op. cit.*, p. 167 ss.

È opportuno distinguere fra i trasferimenti elettronici di fondi *on line* in cui le due fasi principali si svolgono in forma elettronica e contestualmente, da quelli *off line*.

Nel bancogiro questi due momenti sono distinti e anche nei pagamenti dello Stato che non vanno in accredito diretto sui conti correnti.

Da questa distinzione, conseguono importanti conseguenze nel potere di revoca:

— nei trasferimenti elettronici c.d. *on line*, l'ordine e l'accredito sono contestuali quindi si dovrebbe escludere il carattere della revoca;

— mentre se si tratta di operazioni *off line* (come il bancogiro), distinguiamo tra:

— bancogiro tramite assegno, che una volta emesso non può più essere revocato se è accreditato direttamente in conto corrente;

— ordine di giro (per i pagamenti in contanti) che è revocabile fino a quando non è stato eseguito. Il mandato di pagamento, per i pagamenti da effettuare allo sportello, (e non per quelli da accreditare direttamente in conto corrente) secondo le istruzioni del Ministro del Tesoro funzionerebbe così.

### 2.3. LA FIRMA DEI MANDATI: FIRMA DIGITALE?

Un problema di fondamentale importanza ha da sempre rivestito la sottoscrizione<sup>76</sup> dell'atto in forma elettronica e quindi anche del mandato informatico.

In un sistema di teleamministrazione, la firma digitale ottimizza le garanzie di sicurezza per l'accesso al sistema informativo e la previsione di livelli d'accesso differenziati. Questo per poter identificare gli utenti che accedono al sistema, in modo tale che ognuno svolga in esso solo le funzioni per le quali è autorizzato. Inoltre, la predisposizione di un sistema di sicurezza è necessario per le garanzie di autenticità e integrità degli atti stessi<sup>77</sup>; nel caso specifico, dei mandati informatici.

L'applicazione della firma digitale ha permesso, pertanto, di superare gli ultimi ostacoli che non consentivano la piena realizzazione dalla Teleamministrazione.

Il quarto comma dell'art. 6 stabilisce che il mandato informatico non può avere corso se non reca *la firma* del dirigente responsabile della spesa. In questo, il regolamento rinvia all'art. 3, comma 2, del D.P.R. 12 febbraio 1993, n. 39, nel 94 unica normativa di riferimento per la problematica in questione. Detto articolo rappresenta la prima normativa che, oltre ad avere riconosciuto la validità dei documenti amministrativi in forma

<sup>76</sup> Questo problema è stato affrontato per la prima volta da G. Duni, che adoperò il termine « firma elettronica » vedi *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi, Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Riv. Amm.*, 1978, p. 411. Sempre Duni: « L'identificazione dell'au-

tore dell'atto si realizza attraverso un meccanismo che prende il nome di *firma elettronica*. (...) ». G. DUNI, *Teleamministrazione*, op. cit.

<sup>77</sup> La problematica dei livelli di accesso e delle garanzie di autenticità, compresa la firma elettronica sono trattate da G. DUNI, *Teleamministrazione*, op. cit., p. 7 ss.

elettronica, precisava anche che: « quando per la validità degli atti emessi sia necessaria l'apposizione di una firma autografa, questa è sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile ».

È stato autorevolmente sostenuto che la formulazione dell'art. 3 D.Lgs. 39/93, disciplinando una mera indicazione in chiaro sulla stampa del documento informatico presupponesse necessariamente che « l'originale elettronico » avesse garanzie di autenticità basate sulla firma elettronica<sup>78</sup>.

Al citato art. 3, comma 2, è seguita l'emanazione dell'art. 15 della L. 59/97 e del D.P.R. 513/97 che hanno rispettivamente introdotto e regolamentato l'utilizzo degli atti elettronici in condizioni di estrema sicurezza attraverso la firma digitale<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Cfr. G. DUNI, *L'illegittimità diffusa negli appalti di informatica*, op. cit.: « Le espressioni di questo comma (comma 2 art. 3 D.Lgs. 39/93), rilevanti dal punto di vista interpretativo, conducono ad affermare che il legislatore delegato ha introdotto nel nostro ordinamento l'atto in forma elettronica (...) la frase finale del comma 2 ("se per la validità di tali operazioni e degli atti emessi sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile") (...) implica necessariamente le seguenti conseguenze logiche: a) quanto trascritto su carta non è altro che una copia di un originale giacente nel sistema informatico; le garanzie di autenticità non saranno quindi quella del documento-copia cartacea, ma le garanzie della "firma elettronica" che hanno già operato al momento della emanazione dell'atto in forma elettronica (...) », p. 40 ss.

<sup>79</sup> R. ZAGAMI, *Firme digitali, crittografia e validità del documento elettronico*, in questa Rivista, 1996, 1 ha definito la firma digitale come « un insieme di caratteri alfanumerici risultante da complesse operazioni matematiche di crittografia effettuate da un elaboratore su un documento elettronico, rappresentato da un file ». Per criptazione deve intendersi l'applicazione di un determinato algoritmo (inteso come insieme ordinato, univoco e costante di istruzioni) ad un testo o ad un documento, in modo da renderlo illeggibile a chi non possieda la chiave di decriptazione. I sistemi di criptazione sono fondamentalmente due: *criptazione a chiave simmetrica*: tale sistema prevede l'utilizzo di una singola chiave sia per la criptazione sia per la decriptazione; *criptazione a chiave asimmetrica o pubblica*: in questo caso, invece le chiavi in possesso del titolare sono due, l'una privata e l'altra pubblica, diverse fra

loro, delle quali la prima serve per la criptazione e la seconda per la decriptazione. L'origine di tale sistema risale al 1976, anno in cui W. Diffie e M. Hellman descrissero un protocollo per lo scambio di una chiave segreta attraverso un canale di comunicazione insicuro. Successivamente, l'approccio di Diffie e Hellman è stato rivisto da Rivest, Shamir e Adleman, ed il sistema da loro sviluppato, denominato RAS dalle iniziali dei cognomi degli studiosi, costituisce il primo sistema di crittografia a chiavi pubbliche, ed è attualmente il più diffuso e utilizzato.

Il sistema usato per le firme digitali è quello delle coppie di chiavi asimmetriche: il titolare dell'atto o del messaggio lo « firma » mediante l'applicazione della chiave privata; colui che riceve il messaggio ha la possibilità di verificare, applicando la chiave pubblica che « completa » la coppia, sia la paternità dell'atto sia la sua integrità. L'utilizzo del sistema delle chiavi asimmetriche pone tuttavia un problema fondamentale per quanto riguarda la certezza che una chiave pubblica appartenga ad un determinato soggetto. Infatti, « la verifica di una firma elettronica con la chiave pubblica del sottoscrittore, pur fornendo la certezza che il documento non ha subito alterazioni e che può provenire solo da una persona che conosca la chiave privata corrispondente, non darebbe però, per sé sola, alcuna indicazione certa circa la reale identità di quest'ultima persona » (ancora ZAGAMI, op. cit.).

Chiunque, dunque, potrebbe creare una coppia di chiavi ed associarle al nome di un'altra persona, ed usare dunque l'identità di costui e la chiave così creata per generare una firma digitale. La soluzione di questo problema risiede nella « certificazione » delle chiavi pubbliche (Art. 8 del D.P.R. 513/97 « Adempimenti preliminari », comma 1 « Chiunque intenda utilizzare un sistema di chiavi asimmetriche di cifratura deve munirsi di una idonea cop-

In seguito all'emanazione della 59/97 e del relativo regolamento, si pone il dubbio se la sopravvenienza della normativa sulla firma digitale si sovrapponga automaticamente alla previsione del predetto art. 3. In caso negativo, occorrerà integrare il testo dell'art. 6 del D.P.R. 367/94 con le norme sulla firma digitale<sup>80</sup>.

La necessità di integrazione potrebbe comunque essere superata dalla previsione normativa dell'art. 14 del D.P.R. 513/97 (oggi art. 12 T.U. 445/2000) intitolato « *pagamenti informatici* » che ha precisato: « il “trasferimento elettronico” dei pagamenti fra privati, pubbliche amministrazioni e tra queste e soggetti privati, è effettuato secondo le regole tecniche definite col decreto di cui all'art. 8 (D.P.C.M. 8 febbraio 1999<sup>81</sup>) »: si tratta sostanzialmente della firma digitale.

Secondo la definizione di « trasferimento elettronico » di fondi data al paragrafo precedente, il mandato di pagamento informatico dovrebbe rientrare nella previsione dell'art. 12 T.U., generando una eventuale situazione di inadempienza delle ragionerie che utilizzano dispositivi di firme non conformi alle suddette regole tecniche.

Le norme in materia di documento informatico e di firma digitale (D.P.R. 513/97) sono state trasfuse nel T.U. sulla documentazione amministrativa senza rilevanti modifiche almeno per quello che concerne le problematiche qui affrontate. In seguito, le modifiche alle norme sulla firma degli atti elettronici si sono avute con l'emanazione del D.Lgs. 10/2002 di recepimento della direttiva europea 1999/93/CE<sup>82</sup> del 13 dicembre 1999 relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche. Infatti, il

pia di chiavi e rendere pubblica una di esse mediante la procedura di certificazione », Art. 9 « responsabilità civile », disciplina l'ipotesi di omessa o ritardata pubblicazione della revoca o della sospensione della coppia di chiavi asimmetriche, in caso derivi danno ad altri dall'uso di dette chiavi). Un certificato è un « documento elettronico che associa ad una chiave pubblica una determinata identità, accertata da un'autorità di certificazione ». La chiave pubblica ed il relativo certificato saranno poi inseriti in un registro, in modo tale da garantirne la pubblicità (L'art. 7 D.P.R. 513/97 prevede « l'atto di deposito della chiave privata ». La normativa in commento, crea un nuovo tipo di deposito, e cioè quello della chiave « privata » (la cui associazione con la chiave pubblica, di cui sia stata esperita la procedura di certificazione permette la formazione del documento elettronico) le cui modalità sono parificate a quella del deposito del testamento segreto). Il sistema così individuato presuppone ovviamente la creazione di un'autorità di controllo, ma più al fine di garantire una valida organizzazione del sistema medesimo che per operare una verifica del funzionamento dello stesso. Il meccanismo delle chiavi asimmetriche, infatti, « se ben costruito, si verifica da sé

con l'uso incrociato delle chiavi pubbliche dei mittenti e dei destinatari. Gli imbroghi sono praticamente impossibili come è impossibile per es. la retrodatazione di un documento digitale, infatti, tutti i computer attraverso i quali passa quel documento pongono il loro timbro digitale sul documento stesso » (M. CAMMARATA, *Troppa burocrazia per il documento digitale*, in *Mc-microcomputer*, dicembre, 1996, p. 169).

<sup>80</sup> Su questo aspetto cfr. G. DUNI, *Lo sportello unico telematico: la teleamministrazione diventa realtà*, op. cit.

<sup>81</sup> Pubblicato in *G.U.* 15 aprile 1999 recante: « regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione e la validazione dei documenti informatici ai sensi dell'art. 3 comma 1 del D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513 » (oggi art. 8 del D.P.R. 445/2000) Il D.P.C.M. 20 aprile 2001 (Pubblicato in *G.U.* 2 maggio 2001, n. 100) ha previsto il differimento dell'entrata in vigore del D.P.C.M. per il 30 settembre 2001.

<sup>82</sup> Sulla disciplina prevista dalla direttiva europea per la sottoscrizione dei documenti informatici si veda A MASUCCI, *Il documento amministrativo informatico*, in AA.VV., *La documentazione amministrativa*, Maggioli, 2001, p.189 ss.

D.Lgs. 10/2002 ha integralmente modificato l'art. 10 del T.U. sulla *forma ed efficacia del documento informatico*<sup>83</sup>.

Dalla lettura dell'art. in esame emerge che:

— il documento informatico è valido e rilevante a tutti gli effetti di legge non più solo se sottoscritto con firma digitale, ma con qualsiasi tipo di «firma elettronica»<sup>84</sup>. Però:

— sul piano probatorio è liberamente valutabile a seconda delle caratteristiche di sicurezza usate;

— fa piena prova fino a querela di falso solo se è stato firmato con una «firma digitale» o altro tipo di «firma elettronica avanzata»<sup>85</sup>.

Questa norma è stata emanata come recepimento di una normativa CE volta ad armonizzare le normative degli Stati membri in materia di firme soprattutto in rapporto agli scambi economici e commerciali anche di tipo privatistico. In questa sede non si affronteranno le problematiche sollevate dal D.Lgs. 10/2002 relativamente alla previsione di firme elettroniche differenziate (alcune meno sicure della firma digitale) e di modalità di certificazione differenziata (distinguendo fra «certificatori semplici», «certificatori qualificati» e «certificatori accreditati»).

In primo luogo, perché sarebbe opportuno attendere il regolamento previsto dall'art. 13 del D.Lgs. 10/2002 che avrà come oggetto anche: «il coordinamento delle disposizioni del presente D.Lgs. con quelle del T.U. 445/2000 e della direttiva 1999/93/CE, nonché per la fissazione dei requisiti necessari per lo svolgimento dell'attività dei certificatori».

In secondo luogo perché il D.Lgs. 10/2002, non sembra aver modificato la normativa che qui ci interessa e cioè quella rivolta all'emanazione di *atti a rilevanza esterna* della p.a. Infatti, sono rimasti invariati:

<sup>83</sup> Il testo del nuovo art. 10 tu come modificato dal D.Lgs. 10/2002 è il seguente:

1. Il documento informatico ha l'efficacia probatoria prevista dall'articolo 2712 del codice civile, riguardo ai fatti ed alle cose rappresentate.

2. Il documento informatico, *sottoscritto con firma elettronica* soddisfa il requisito legale della forma scritta. Sul piano probatorio il documento stesso è liberamente valutabile, tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza. Esso inoltre soddisfa l'obbligo previsto dagli articoli 2214 e seguenti del codice civile e da ogni altra analoga disposizione legislativa o regolamentare.

3. Il documento informatico, *quando è sottoscritto con firma digitale o con un altro tipo di firma elettronica avanzata*, e la firma è basata su di un *certificato qualificato* ed è generata mediante un *dispositivo per la creazione di una firma sicura*, fa inoltre piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritto.

4. Al documento informatico, sottoscritto con firma elettronica, in ogni caso non può essere negata rilevanza giuridica

né ammissibilità come mezzo di prova unicamente a causa del fatto che è sottoscritto in forma elettronica ovvero in quanto la firma non è basata su di un certificato qualificato oppure non è basata su di un certificato qualificato rilasciato da un certificatore accreditato o, infine, perché la firma non è stata apposta avvalendosi di un dispositivo per la creazione di una firma sicura.

<sup>84</sup> Art. 2 D.Lgs. 10/2002: «Ai fini del presente segreto si intende per "firma elettronica", l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica».

<sup>85</sup> Art. 2 D.Lgs. 10/2002: «Ai fini del presente segreto si intende per "firma elettronica avanzata" la firma elettronica ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisca la connessione univoca al firmatario e la sua univoca identificazione, creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo e collegata ai dati ai quali si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati».

— art. 14 T.U: «pagamenti informatici» in cui il riferimento alla firma è sempre quella digitale di cui alle regole tecniche del DPCM 99;

— art. 25 T.U: «firma di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni»: in cui si legge che la firma ove prevista di tutti i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni è sostituita dalla firma digitale che integra e sostituisce ad ogni fine di legge l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi comunque previsti;

— art. 29 T.U: «Chiavi di cifratura della pubblica amministrazione»: le pubbliche amministrazioni provvedono autonomamente, con riferimento al proprio ordinamento, alla generazione, alla conservazione, alla certificazione ed all'utilizzo delle chiavi pubbliche di competenza, secondo le modalità di formazione, di pubblicità, di conservazione e di utilizzo delle chiavi pubbliche delle pubbliche amministrazioni di cui al D.P.C.M. 8 febbraio 1999 (art. 62).

Il discorso cambia per la sottoscrizione di atti informatici della p.a. di *rilevanza interna* o per i quali non sia prevista la sottoscrizione per i quali le p.a. possono utilizzare firme elettroniche certificate secondo regole tecniche diverse da quella di cui al D.P.C.M. 8 febbraio 1999, o sistemi elettronici di identificazione e autenticazione che l'Amministrazione, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, ha ritenuto di adottare. Nella circolare AIPA/CR/27 del 16 febbraio 2001 sono spiegati i motivi<sup>86</sup> di questa previsione di firme meno garantite precedente all'emanazione del D.Lgs. 10/2002.

Il sistema usato dalle ragionerie per la sicurezza del SIRGS<sup>87</sup> è quello di un *tipo* di firma «digitale» contenuta in una smart card e protetta da un PIN. Alcune smart card hanno solamente la funzione di identificare gli utenti che accedono al SIRGS, altre hanno una duplice funzione: oltre a identificare l'utente, lo abilitano alla firma<sup>88</sup> dei mandati di pagamento. Nell'ambito della gerarchia delle funzioni, fra le smart card abilitate alla firma si distingue ulteriormente fra quelle abilitate anche alla revoca di

<sup>86</sup> Nella circolare 16 febbraio 2001, n. AIPA/CR/27 al punto 3 intitolato *Sottoscrizione del documento informatico con modalità semplificate* si legge la motivazione di tale disposizione: finalizzata a soddisfare esigenze di semplificazione del processo di formazione dei documenti amministrativi, per quegli adempimenti di rilevanza esclusivamente interna, ritenendosi che «l'impiego della firma digitale, come prevista dal D.P.R. 513/97 e dalle relative regole tecniche, (D.P.C.M. 8 febbraio 1999) determinerebbe un notevole appesantimento del processo documentale stesso. Ogni amministrazione pubblica potrà prescindere dal formale processo di certificazione della chiave pubblica previsto dal D.P.R. 513/97 e dal D.P.C.M. 8 febbraio 1999, e ricorrere a regole tecniche dalla stessa autonomamente definite, sia per la generazione e conservazione delle chiavi pubbliche che per la loro certificazione, *limitatamente al-*

*la sottoscrizione dei documenti informatici d'uso interno* e con riferimento al proprio ordinamento. Per tali adempimenti, la deroga alle regole tecniche di cui al D.P.C.M. 8 febbraio 1999 è motivata dalla circostanza che la verifica dell'autenticità ed integrità del documento informatico può avvenire attraverso il solo riscontro interno, *grazie al processo di certificazione operato da ogni singola amministrazione*».

<sup>87</sup> Sistema Informativo Ragioneria Generale.

<sup>88</sup> Il possesso di una carta abilitata alla firma e l'abilitazione all'accesso alle funzioni di firma del SIRGS, non legittimano di per sé, il titolare alla apposizione di firme digitali ai mandati, tale legittimazione deriva esclusivamente da una esplicita autorizzazione da parte della Amministrazione. Si vedano le *Note sulla sicurezza per gli utenti del SIRGS* a cura dell'allora Ministero del Tesoro.

firme effettuate anche da altri utenti e quelle abilitate alla revoca soltanto delle firme proprie.

Ciascuna smart card abilitata alla firma contiene la chiave privata del suo titolare, mentre le corrispondenti chiavi pubbliche sono conservate centralmente dal SIRGS per la verifica della firma. All'interno della categoria degli utenti abilitati alla firma bisogna distinguere quelli abilitati alla revoca di firme effettuate anche da altri utenti da quelli abilitati solamente alla revoca delle proprie firme<sup>89</sup>. È compito dei Responsabili dell'Ufficio collegato stabilire il tipo di smart card ed il livello di autorizzazione da assegnare alle persone del proprio ufficio.

La tessera viene inserita al momento dell'accesso al sistema; una volta terminato il lavoro o la semplice consultazione, il tesserino viene disinserito e registra la data e l'ora di fine collegamento di quell'utente. In questo modo prestando le dovute attenzioni alla custodia del proprio tesserino, diventa praticamente impossibile che qualcuno si inserisca arbitrariamente nel sistema.

A questo proposito, è detto espressamente che il titolare della carta ne è direttamente responsabile. Egli dovrà attenersi al rispetto di alcune regole di comportamento<sup>90</sup>, il mancato rispetto delle quali può comportare diversi rischi incluso un uso non lecito delle procedure di emissione dei mandati di pagamento la cui responsabilità potrebbe coinvolgere anche il titolare della smart card non utilizzata o custodita correttamente<sup>91</sup>. Questo è uno degli inconvenienti della firma digitale, che contenuta in una smart card, è un mezzo tecnico astrattamente utilizzabile da chiunque. Questo problema potrebbe essere superato combinando fra loro firme digitali e firme biometriche. Essendo un sistema del genere anche molto costoso si valuterà l'opportunità o meno a seconda del livello di sicurezza che sia necessario realizzare<sup>92</sup>.

Alla domanda se il sistema utilizzato dalle Ragionerie, così come delineato, sia la firma digitale di cui alle regole tecniche del DPCM, una risposta potrebbe essere tratta da alcune considerazioni della Divisione analisi delle procedure di bilancio e dei sistemi di tesoreria che testualmente si riportano: «Il documento informatico e la firma digitale rappresentano aspetti importanti della riforma della p.a.. Una prima applicazione di tali innovazioni si è avuta con la realizzazione del mandato informatico di pagamento, nel quale si riscontrano modalità tecniche che possono essere assimilate alla firma digitale anche se se ne discostano per alcune pe-

<sup>89</sup> Tale distinzione non riguarda le smart card che hanno le stesse caratteristiche per i due gruppi di utenti ma esclusivamente l'appartenenza a gruppi di utenti del SIRGS con autorizzazioni diverse.

<sup>90</sup> La smart card è strettamente personale ed è responsabilità del suo titolare utilizzarla e conservarla in modo sicuro, così pure il codice d'accesso. L'eventuale smarrimento, furto, malfunzionamento o sospetto utilizzo da parte di altri soggetti, deve essere comunicato tempestivamente dal titolare al responsabile dell'ufficio e da questi al Coordinatore della Sicurezza.

<sup>91</sup> Le informazioni relative alla smart card sono tratte da: Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Raccolta delle istruzioni sul mandato informatico*, Novembre 1998.

<sup>92</sup> Sull'argomento cfr. G. DUNI-GERA-GIACALONE-SANNA-SIDDI, *L'autenticità degli atti in forma elettronica*, in *Informatica e Documentazione 1-4*, 2000, p. 117 ss.; E. MACCARONE, *Le chiavi biometriche*, in [www.interlex.com/docdigit/maccaro4.htm](http://www.interlex.com/docdigit/maccaro4.htm).

cularità. Infatti, il mandato informatico utilizza una rete « dedicata », non accessibile all'esterno, che collega unicamente la Banca d'Italia con la Ragioneria Generale dello Stato. Inoltre, la chiave pubblica viene scambiata direttamente tra le parti *senza l'intervento di un ente certificatore*. La firma digitale troverà ampia applicazione nel campo delle operazioni di tesoreria con la realizzazione del collegamento tra la rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA) e la rete nazionale interbancaria (RNI) e conseguente telematizzazione dei pagamenti pubblici »<sup>93</sup>.

### CONCLUSIONI.

Il D.P.R. 367/94 rappresenta la più articolata e complessa modifica dell'ordinamento contabile pubblico italiano, dall'ultimo dopoguerra in poi. La sua attivazione ha comportato, pertanto, un notevole impatto sulle strutture<sup>94</sup> chiamate ad applicare la nuova normativa, nonché l'approntamento delle risorse necessarie, anche in termini di attrezzature informatiche e di formazione del personale

L'art. 15 del D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279 aveva fissato al 1° gennaio 1999 la decorrenza dell'entrata in vigore degli artt. 4, 5, 6, 13, 16, 17, 28, 21 del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367 in materia di pagamenti delle spese dello Stato mediante emissione di mandati informatici<sup>95</sup>. Secondo quanto era stato stabilito nell'art. 15 del D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279, nel corso del 1998, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, con proprio decreto, ha avviato un programma sperimentale di graduale applicazione delle procedure del mandato informatico, al fine di renderle pienamente operative dal 1° gennaio 1999, in coerenza con la nuova struttura del bilancio dello Stato.

Da allora, solo nel 2000 sono stati estinti 497.938 mandati informatici (8% in più rispetto al '99) pari al 9% del totale dei titoli di spesa originati dal bilancio dello Stato, per un totale di 591.643 miliardi di lire<sup>96</sup>.

L'art. 2 del D.P.R. 367/94 aveva attribuito all'AIPA il compito di definire « le regole tecniche e gli standard delle procedure da utilizzare affinché le evidenze informatiche potessero essere validamente impiegate a

<sup>93</sup> Tratto da *Approfondimenti - La firma digitale*, in *Notiziario Normativo* a cura della Divisione Analisi delle procedure di bilancio e dei sistemi di tesoreria n 15 aprile-maggio 2000.

<sup>94</sup> Le principali istituzioni, enti ed amministrazioni pubbliche interessati all'attuazione del regolamento sono: Ragioneria Generale dello Stato in tutte le sue articolazioni anche territoriali; Direzione Generale del Tesoro; Direzione Generale per i servizi periferici del Tesoro; Cortei dei Conti; Banca d'Italia; ufficio italiano dei cambi; ministero degli affari esteri; Ministero della Difesa; AIPA; Ente poste.

<sup>95</sup> Poiché il passaggio dalla vecchia alla nuova modalità di pagamento comportava anche il cambiamento delle specifiche

meccanografiche del Sistema Informativo della Ragioneria Generale, la messa a punto delle medesime ha richiesto un arco temporale di 15 gg. a partire dal 1° gennaio 1999 durante il quale si rendeva impossibile eseguire i pagamenti sia con le vecchie sia con le nuove procedure. Dunque, la circolare 14 dicembre 1998, n. 81 aveva previsto che in tale arco temporale la Banca fosse autorizzata ad eseguire i pagamenti mediante procedura per pagamenti urgenti art. 556 delle igst (Istruzioni generali sui servizi del Tesoro, esatta modalità di compilazione della modulistica) circolare 27 luglio 1999, n. 41.

<sup>96</sup> Queste cifre sono tratte da una nota di sintesi fornita dalla Banca d'Italia di Cagliari.

fini probatori, amministrativi e contabili. ». L'AIPA, con deliberazione del 9 novembre 1995<sup>97</sup>, ha dettato « le regole tecniche per il mandato informatico, concernenti il protocollo e le regole sintattiche di trasmissione dei messaggi informatici, la sicurezza dell'interscambio, il meccanismo di comunicazione, i modelli per gli accordi bilaterali ». Sempre in attuazione del citato art. 2, l'Autorità ha effettuato una ricognizione, presso tutte le amministrazioni centrali, degli atti contabili per i quali avrebbero potuto trovare applicazione le procedure informatiche del mandato di pagamento e, nel rispetto di quanto previsto dal quarto comma dell'art. 2 (in cui si prevedeva che l'Autorità promuovesse protocolli d'intesa fra le amministrazioni dello Stato e gli altri organismi interessati), il 17 dicembre 1998 è stato messo a punto un protocollo d'intesa tra la Banca d'Italia e la Ragioneria Generale dello Stato.

Il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica ha definito l'architettura del sistema che gestisce il mandato informatico, in sintonia con le regole emanate dall'Autorità. I flussi, da e verso la Banca d'Italia, si realizzano in forma telematica secondo i formati dello standard EDIFACT e con l'adozione di tecniche di crittografia che ne garantiscano l'autenticità.

Il presupposto tecnico per l'attuazione del mandato informatico è la realizzazione di un Sistema Informativo Integrato Ragioneria Generale-Cortei dei Conti-Banca d'Italia, capace di seguire tutte le procedure di spesa, dalla fase dell'ordinazione sino a quella del pagamento. Tale sistema informativo, costituisce una rete unica che farà poi parte della grande Rete unitaria della p.a. Ovviamente il processo di informatizzazione dell'intera procedura potrà attuarsi allorché tutte le amministrazioni saranno in grado di collegarsi, telematicamente fra di loro, data l'esigenza di uniformità procedurale che attraversa trasversalmente tutto il processo di spesa e tutti i centri di spesa. Ciò anche a fini conoscitivi da parte dello Stato circa l'utilizzo dei fondi di bilancio.

Si è potuto constatare nel corso della trattazione che, in assenza di alcuni collegamenti telematici fra le amministrazioni interessate, alcuni passaggi sono ancora necessariamente cartacei (impegno, controlli). Il passaggio alle nuove forme di amministrazione, pur con la dovuta gradualità, investirà ogni singola amministrazione del sistema. Il mancato collegamento anche di una sola di esse alla rete nazionale di teleamministrazione comporterebbe la necessità di un ritorno al supporto cartaceo nella comunicazione, nel senso più ampio del termine, tra le amministrazioni.

L'informatizzazione delle procedure di spesa non può dirsi peraltro completamente attuata con la riforma del mandato informatico. Il nuovo titolo potrà come detto, essere emesso solo per provvedere al pagamento di spese sostanzialmente coincidenti a quelle per le quali l'art. 287 del R.D. 827/24 prevede l'emissione di ordinativi diretti sulle tesorerie. Di conseguenza, onde permettere il completo raggiungimento dei fini della riforma, è indispensabile che il mandato informatico non rimanga un'innovazione isolata ma costituisca soltanto il primo passo di un processo di generale informatizzazione interessante l'intero campo della procedure di spesa.

---

<sup>97</sup> Pubblicata in *G.U.* del 22 novembre 1995, n. 273.

L'informatizzazione della procedura di spesa con conseguente semplificazione accelerazione e maggiore responsabilizzazione degli operatori coinvolti, porta enormi vantaggi per l'amministrazione perché semplifica notevolmente gli adempimenti contabili e l'attività di riscontro della gestione, accelerando anche i tempi della resa del conto con specifico riferimento al Rendiconto generale dello Stato, e, di conseguenza, ad un miglioramento della qualità del servizio reso all'utenza in termini di maggiore sicurezza e velocizzazione dell'intera procedura di spesa.

La nuova procedura di spesa consente, agli operatori abilitati, di seguire l'iter dei titoli di spesa in qualsiasi fase. Ciò in quanto il sistema informatizzato, ovviando così a uno dei maggiori limiti che contrassegnavano l'iter di trattazione dell'ordinativo diretto (caratterizzato da una eccessiva frammentazione della procedura), consentirà di conoscere in ogni momento, in tempo reale lo stato della pratica.

La nuova procedura consente inoltre, l'aggiornamento automatico degli archivi attraverso una « aggregazione dei dati per grandezze mirate e significative »<sup>98</sup>, quali ad esempio l'attuazione di singoli contratti, di programmi, di piani specifici, di leggi di settore ecc.. Il che risulta in aderenza con le prospettive di riassetto del bilancio delineate dal D.Lgs. 29/93 in tema di gestione per budgets affidata alla responsabilità dei dirigenti.

Si prevede, infatti, nel decreto citato, un'articolazione dei bilanci pubblici a « carattere sperimentale » articolati per funzioni e programmi per rendere più efficace il controllo della rispondenza dei risultati agli obiettivi e dei costi per singola grandezza. Della gestione finanziaria, tecnica, amministrativa e dei relativi risultati, sono responsabili i dirigenti.

Ancora, la nuova procedura rappresenta uno dei presupposti essenziali per costruire un sistema di controllo sulla gestione del tipo introdotto a livello interno dal D.Lgs. 29/93 (e successive modificazioni e integrazioni), e a livello di controllo esterno della Corte dei Conti come delineato dalla Legge di riforma del 14 gennaio 1994, n. 20<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> D. MARCHETTA, *Disciplina e problemi applicativi del mandato informativo*, in Ragioneria Generale dello Stato, incontro di studio su *I problemi applicativi del D.P.R. 20/94*, Bollettino d'Informazioni a cura di I.G.A.G.-U.S., p. 44. In questo volume sono riportati gli

atti dell'incontro di studio sui problemi applicativi del D.P.R. 367/94, organizzato dall'Ispettorato generale di Finanza.

<sup>99</sup> Cfr. D. MARCHETTA, *Il controllo della Corte dei Conti fra passato e futuro*, in *Riv. Corte dei Conti*, 1994, 1.