

GIOVANNI DUNI

L'ILLEGITTIMITÀ DIFFUSA DEGLI APPALTI D'INFORMATICA PUBBLICA

SOMMARIO: 1. Cenni storici. — 2. L'art. 3 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. — 2.1. Ermeneutica dell'art. 3: l'atto amministrativo ad elaborazione elettronica e l'atto in forma elettronica. Gli elementi letterali e logici nell'art. 3 — 2.2. L'espressione « di norma » contenuta nell'art. 3. Il sistema derivante dalle nuove disposizioni. — 3. L'attuazione della teleamministrazione secondo le recenti norme di contabilità (D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367). — 4. L'illegittimità degli appalti d'informatica pubblica. — 5. I soggetti legittimati a fare valere l'illegittimità.

1. CENNI STORICI.

In questo dopoguerra, dopo una fase rudimentale di « meccanizzazione » o « automazione » delle attività amministrative, a mezzo di nastri o schede perforate, iniziò e si sta tuttora vivendo l'era dell'informatica amministrativa parallela, definita « seconda fase »¹, nella quale lo strumento base è l'elaboratore elettronico con il relativo software. Questa fase ha portato benefici in settori determinati dell'attività pubblica, quali la contabilità e la gestione del personale, ma è mancato il miglioramento complessivo della qualità dell'attività amministrativa che le ingenti spese e le potenzialità installate facevano sperare.

Fin dal 1978, tuttavia, si pensò ad una nuova metodologia nell'utilizzazione del computer, ossia alla possibilità di rendere validi gli atti amministrativi direttamente in forma elettronica, eliminando cioè il supporto cartaceo e quindi il doppio binario delle procedure amministrative impostate su carta, ricopiate poi su elaboratori, o, viceversa, predisposte da elaboratori per essere riportate su carta, al fine di conseguire la validità giuridica² (infor-

¹ G. DUNI, *La teleamministrazione come terza fase dell'informatica amministrativa. Dalla informazione automatica sulle procedure burocratiche al procedimento in forma elettronica*, in « *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione* », IPZS — Libreria dello Stato, 1992:

cfr. p. 18. Si veda, ivi, la sintetica ricostruzione storica dell'informatica amministrativa.

² G. DUNI, *L'utilizzazione delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo*

matica amministrativa parallela). Doppio binario cui va imputato il mancato conseguimento dei vantaggi promessi. L'idea è maturata nel decennio successivo, parallelamente al progredire delle tecnologia, che la rendevano sempre meno lontana dalla possibilità della concreta attuazione, concludendo la sua evoluzione in un progetto organico, battezzato « teleamministrazione »³.

A livello normativo, a parte qualche interessante spunto precorritore⁴, gruppi di lavoro presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dipartimento per la Funzione Pubblica e dipartimento per le Politiche comunitarie⁵ premevano per il riconoscimento della validità giuridica dell'atto in forma elettronica, ma si è dovuto attendere il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, perché tali sforzi fossero coronati da successo.

Parallelamente agli studi sulla forma elettronica se ne sviluppavano anche altri relativi all'« atto informatico », ossia all'atto amministrativo predisposto dall'elaboratore, indipendentemente dalla forma, cartacea o elettronica, che l'atto stesso dovesse assumere in via definitiva agli effetti della propria validità. Su questi differenti profili del tema, si veda, più oltre, il § 2.1 e la nota n. 8.

2. L'ART. 3 DEL DECRETO LEGISLATIVO 12 FEBBRAIO 1993, N. 39.

Poiché nel presente studio ha un rilievo fondamentale l'interpretazione dell'art. 3 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 (oltre che del D.P.R. 376/1994, che si esaminerà nel §3), si ritiene opportuno riportarlo integralmente, per consentire un costante riferimento alle considerazioni che seguiranno. L'art. in questione è così formulato: « 1. Gli atti amministrativi adottati da tutte le

emanato nella forma elettronica, in « Rivista amm. della Repubblica italiana », 1978, pag. 407 ss

³ Il termine « teleamministrazione » fu esternato per la prima volta nel convegno « L'informatica giuridica e il Ced della Corte di Cassazione », svoltosi presso l'Univ. di Roma « La Sapienza » il 27-29 nov. 1991, i cui atti sono stati pubblicati per i tipi di Giuffrè nel 1992: cfr. DUNI, G., *Il progetto nazionale di teleamministrazione pubblica*, ivi, p. 87 ss. Come pubblicazione riepilogativa della materia, si veda *Teleamministrazione*, Voce della Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XXX, Roma 1993.

⁴ Cfr. la normativa che prevede attività telematica di particolari soggetti privati, con incidenza sul centro dati pubblico: ci si riferisce alla L. 27 febbraio 1985, n. 52, artt. 16 e 20. Il primo articolo prevede che i Ministri di Grazia e giustizia e quello delle Finanze emanino decreti che discipli-

nino la consegna alla Conservatoria delle note di trascrizione su supporto magnetico ovvero l'*inoltro a mezzo di collegamenti telematici*. L'art. 20 prevede l'attuazione della possibilità di interrogare a distanza il sistema informatico delle conservatorie dei RR.II. Le suddette disposizioni hanno trovato attuazione normativa nel Decreto Min. Finanze 10.10.1992, in *G.U.*, 16.12.1992, n. 295.

Per gli atti degli enti locali, è da tempo vigente una disposizione che autorizza « l'emanazione di atti amministrativi mediante sistemi informatici », nei quali la firma autografa « è sostituita dalla indicazione a stampa » ed il documento « è valido fino a querela di falso » (Art. 6-*quater* D.L. 12 gennaio 1991, n. 6, aggiunto dalla L. di conversione 15 marzo 1991, n. 80).

⁵ Quest'ultimo soprattutto per i problemi di standardizzazione comunitaria tecnica e di struttura dei messaggi (E.D.I.).

pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati.

«2. Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni l'immissione, la riproduzione su qualunque supporto e la trasmissione di dati, informazioni e documenti mediante sistemi informatici o telematici, nonché l'emanazione di atti amministrativi attraverso i medesimi sistemi, devono essere accompagnate dall'indicazione della fonte e del responsabile dell'immissione, riproduzione, trasmissione o emanazione. 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.»

Ad attenuazione della responsabilità di chi era tenuto ad attenersi a tali disposizioni, sia in sede di amministrazione attiva, sia in sede di controllo e supervisione, va subito osservato che l'art. sopra riportato non appare molto chiaro a chi non è sufficientemente addentro alla problematica dell'atto amministrativo elettronico e del rinnovamento dell'attività amministrativa connesso al rinnovamento della relativa informatizzazione. Per supplire alla poca chiarezza dell'art. 3 non sarebbe superfluo un regolamento che dettagli i molteplici aspetti della sua concreta attuazione⁶. Regolamento che potrebbe essere emanato da ciascuna amministrazione, ma che sarebbe di gran lunga preferibile se fosse emanato da un'Autorità centrale quale l'Autorità per l'informatica (AIPA).

L'inserimento dell'articolo in questione si deve alla solerte costanza dei citati gruppi di lavoro presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dopo precedenti tentativi, andati a vuoto, di introdurre norme destinate a dare valore giuridico all'atto elettronico⁷. L'inserimento appare forse un po' scoordinato, nell'ambito di un D. Legisl. avente lo scopo principale di istituire l'Autorità per l'informatica e regolarne i rapporti con le amministrazioni pubbliche. Ma forse proprio questa sede ne valorizza gli effetti: l'Autorità per l'informatica, nella sua azione di coordinamento,

⁶ Il «Gruppo Normativo di Ediforum», pubblicò un elaborato intitolato *Presentazione di uno schema di disegno di legge per il riconoscimento del «documento elettronico»*, in «Il diritto dell'informazione e dell'informatica», 1993, p. 331 ss. Il lavoro va citato perché costituisce un contributo importante ad una più dettagliata normativa dell'attività giuridica — pubblica e privata — in forma elettronica. Il lavoro si è tuttavia incrociato con il sovracitato art. 3 e pecca inoltre di omessa considerazione del fatto che concetti basilari quali forma elettronica e firma elettroni-

ca risalgono allo studio del 1978, citato nella nota n. 2, ed approfondito in termini operativi negli ultimi anni (cfr. pubblicazioni citate nelle note nn. 1 e 3).

⁷ Si veda il disegno di legge governativo, elaborato nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica, intitolato «Disciplina dei processi di automazione nelle amministrazioni pubbliche», presentato al Senato il 31 luglio 1991, rubricato sotto il n. 2952 e decaduto con il cambio di legislatura. In esso si prevedeva espressamente la validità giuridica degli atti amministrativi in forma elettronica.

direzione e controllo dell'informatizzazione delle varie pubbliche amministrazioni, è specificamente tenuta ad attenersi al nuovo parametro dell'art. 3, escludendo ogni soluzione che preveda sistemi informatici in contrasto con tali disposizioni.

In sostanza, tutto quanto in precedenza poteva considerarsi mera attività di studio e proposte accademiche relative all'atto elettronico, secondo quanto esposto nel paragrafo precedente, dopo il decreto 39 del 1993, costituisce diritto positivo. Come ci si propone di dimostrare, infatti, nell'art. 3 di tale decreto sono confluite le fondamentali concezioni sul rinnovamento dell'attività amministrativa pubblica attraverso l'informatica.

2.1. ERMENEUTICA DELL'ART. 3: L'ATTO AMMINISTRATIVO AD ELABORAZIONE ELETTRONICA E L'ATTO IN FORMA ELETTRONICA. GLI ELEMENTI LETTERALI E LOGICI NELL'ART. 3.

Per afferrare appieno il significato dell'art. 3 occorre ricordare che con l'espressione « atto amministrativo elettronico » si possono intendere due concetti: a) l'atto amministrativo elaborato dal computer; b) l'atto amministrativo in forma elettronica.

I due concetti sono totalmente diversi l'uno dall'altro, anche se sono suscettibili di combinarsi, con un risultato di sinergia certamente proficuo per il progresso della Pubblica Amministrazione.

L'atto amministrativo ad elaborazione elettronica rappresenta il risultato di un sistema informativo, normalmente di alto livello, che, collegando norme e dati, *predispone* un provvedimento che altrimenti sarebbe stato il frutto di riscontri e valutazioni vincolate da parte di un funzionario. In caso di esistenza di discrezionalità la predisposizione elettronica si ferma di fronte ad essa, offrendo al funzionario un atto parzialmente predisposto, da completare con la valutazione discrezionale⁸. L'atto ad elaborazione elettronica non è una novità degli ultimissimi anni: escludendo gli albori dell'informatica, quando si crearono i primi archivi, come fonte di sole notizie, i sistemi immediatamente successivi si preoccuparono di predisporre elaborazione dei dati, al fine di fornire alla Pubblica Amministrazione bozze più o meno complete o completabili di atti. È bene tuttavia sottolineare che tutto andava comunque stampato su carta e sottoscritto con firma autografa del

⁸ L'argomento è alquanto più complesso di quanto, per brevità, è enunciato nel testo. Studi specifici sul tema, iniziati nell'ambito della dottrina tedesca, hanno esaminato la possibilità di riduzione normativa delle sfere di discrezionalità, per accrescere la possibilità di atti automatici, nonché le possibilità offerte dai così detti 'siste-

mi esperti': A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico*, Napoli, 1993; A. USAI, *Le elaborazioni possibili delle informazioni. I limiti alle decisioni amministrative automatiche*, in G. DUNI (a cura di), *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, IPZS — Libreria dello Stato — Roma, 1992.

funzionario responsabile. Ciò sia quando il funzionario dovesse aggiungere la propria valutazione discrezionale, sia quando si trattasse di prendere atto che il computer aveva operato quei riscontri vincolati tra dati e norme, rispetto ai quali l'intervento dell'uomo non poteva arrecare alcun apporto contenutistico ulteriore.

Senza volere minimamente sminuire l'importanza di questa tematica, ma anzi ribadendo l'utilità della cennata sinergia con i profili che si stanno per enunciare, si sottolinea che la vera rivoluzione nell'organizzazione del lavoro amministrativo pubblico si avrà con l'attuazione dell'altro concetto di 'atto elettronico', ossia attuando il principio della validità giuridica dell'atto amministrativo in forma elettronica. Il concetto di atto in forma elettronica e di firma elettronica sono stati oggetto di numerosi studi, ai quali per brevità si rinvia⁹. 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 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*. Il tutto con un complesso di vantaggi ampiamente illustrato nelle pubblicazioni indicate nella nota precedente.

Quanto di queste teorie è recepito dall'art. 3? I redattori del testo avevano indubbiamente presenti sia l'atto in forma elettronica, sia l'atto ad elaborazione elettronica. L'espressione « Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati » si riferisce certamente agli atti ad elaborazione elettronica, ma anche alla forma elettronica: l'espressione « predisposto », infatti, in una concezione avanzata pone come 'autore' della predisposizione il computer che elabora dati e li mette in relazione con i precetti legislativi trasfusi nel software. Ma l'espressione testuale del primo comma consente di considerare come autore della

⁹ Oltre quelli citati nelle note precedenti, cfr. i seguenti nostri scritti: *La teleamministrazione, ovvero l'amministrazione senza carta*, relazione al Convegno « Information Technology: evoluzione ed implicazioni per la P.A. », Cagliari-Nuoro 5-6 nov. 1992, in « La tecnologia della informazione in Italia. Rapporto 1992 » del F.T.I., A. Pellicani ed., 1993, p. 466 ss. — *La teleamministrazione: una « scommessa » per il futuro del Paese*, relazione al 5 Congresso internazionale della Corte di Cassazione sul tema « Informatica e attività giuridica » Roma, 3-7 maggio 1993, I.P.Z.S., 1994, II, p. 381 ss.

— *L'obiettivo finale del coordinamento informatico: l'eliminazione del supporto cartaceo*. Relazione al Convegno INFO-RAV, Roma 25 novembre 1993, in « Informatica e documentazione », 1994, n. 5. — *Il documento informatico nei suoi più recenti sviluppi — Profili amministrativi*. Relazione al Convegno Corte di Cassazione — LUISS, Roma, 14 giugno 1994, in pubblicazione su « Informatica e documentazione », — *Il procedimento amministrativo tra L. 241/90 ed introduzione dell'amministrazione telematica*, in pubblicazione su « Foro amm. », ed in « Studi in onore di G. Guarino ».

‘predisposizione’ il funzionario pubblico, con o senza un apporto elaborativo automatizzato, ma comunque « tramite i sistemi informativi automatizzati »; il significato del primo comma si allarga quindi a comprendere la forma stessa dell’atto, che è quindi quella elettronica.

Resta da confermare se tale forma è da considerare legalmente valida, oppure se la predisposizione deve essere seguita da una stampa su carta, sottoscritta, da chi di dovere, nelle forme tradizionali.

Il quesito è risolto senza ombra di dubbio dal secondo comma. Le espressioni di questo comma, rilevanti dal punto di vista interpretativo, che conducono ad affermare che il legislatore delegato ha introdotto nel nostro ordinamento l’atto in forma elettronica (con tutte le conseguenze organizzative che derivano dalla rivoluzionaria novità) sono decisive:

— la nuova informatica non si basa più su soli « dati », « informazioni » e « documenti », che pure non mancheranno anche nel più avanzato futuro (si pensi alle banche dati di mere notizie, quali le anagrafi); ma il legislatore aggiunge nel comma de quo « l’emanazione di atti attraverso i medesimi sistemi »;

— l’atto può essere « emanato » « mediante sistemi informatici o telematici », ossia un atto amministrativo può essere immesso e perfezionato anche a distanza (teleamministrazione);

— la frase finale del comma (« 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 ») rappresenta una ulteriore conferma della radicalità dell’innovazione ed 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 quelle del documento-copia cartacea, ma le garanzie della « *firma elettronica* »¹⁰ che hanno già prima operato al momento della emanazione dell’atto in forma elettronica; b) l’indicazione a stampa del soggetto responsabile non è quindi la firma, ma solo la *esternazione su carta della paternità dell’atto in forma elettronica*; c) sulla base della precedente parte del comma, la copia cartacea dovrà indicare l’autore della riproduzione, ossia dell’addetto alla stampante, secondo quanto espressamente e più diffusamente espresso dalla dottrina in argomento¹¹, che individua una serie di agevoli garanzie di autenticità della *copia cartacea* dell’atto elettronico.

¹⁰ Sulla firma elettronica, intesa come garanzia di autenticità e di legittimazione sicura dell’autore dell’atto, cfr. *Teleamministrazione*, cit., § 2.3; *La teleamministra-*

zione come terza fase, cit., p. 33.

¹¹ Cfr. *Teleamministrazione*, op. loc. ult. cit.

Discende quindi dal secondo comma una sicura risposta affermativa al quesito precedentemente postoci: il computer non è solo la macchina da scrivere intelligente che aiuta il funzionario amministrativo, ma diventa la sede stessa dell'attività formale della Pubblica Amministrazione. Lo stesso art. 3 lascia intravedere scenari di progresso fino a qualche anno fa impensabili non tanto perché la tecnica non era ancora così progredita, quanto perché non si era ancora pensato di «dematerializzare» l'atto amministrativo, consentendone la gestione a distanza, permettendo alle pubbliche amministrazioni di impostare non più vari dossier per le differenti amministrazioni interessate, ma *una sola «pratica» in forma elettronica*, sulla quale ognuna può intervenire a distanza, facendole compiere quei passi procedurali che la legge sostanziale prevede per ciascun tipo di atto.

La legge 7 agosto 1990, n. 241, encomiabile nei suoi intenti, risultava monca nella individuazione dei mezzi per attuarla pienamente; i decreti del febbraio del 1993 rimediano a questa carenza: il D. Legisl. 29, sul pubblico impiego, facendo costante riferimento all'informatica per il rinnovamento della Pubblica Amministrazione; il D. Legisl. 39 per questo articolo 3 che, lungi dall'essere una norma particolare, è invece il punto di partenza di un rivolgimento organizzativo della Pubblica Amministrazione, a mezzo della nuova informatica. Il tutto inserito in un contesto che, attraverso l'istituzione dell'Autorità per l'informatica, mira al pieno coordinamento dei sistemi informatici, presupposto indispensabile affinché un sistema globale di teleamministrazione tra pubbliche amministrazioni possa funzionare nella pienezza delle sue potenzialità¹².

2.2. L'ESPRESSIONE «DI NORMA» CONTENUTA NELL'ART. 3.

IL SISTEMA DERIVANTE DALLE NUOVE DISPOSIZIONI.

L'espressione «di norma», inserita nella enunciazione del precepto del primo comma, altrimenti tassativo ed inderogabile, costituisce una attenuazione della rigidità della cogenza, che altrimenti sarebbe stata eccessiva nella attuale fase storica della transizione.

L'attenuazione della cogenza, tuttavia, deve essere considerata alla luce delle ragioni che, pur non espresse, hanno indotto il legislatore ad inserirla. Il metodo ermeneutico della individuazione

¹² Nei nostri precedenti scritti è stato ampiamente sottolineato che le utilità della teleamministrazione sono massime in un sistema globale, nel quale il privato ha molto raramente interesse e necessità di documenti della P.A. Se invece la teleamministrazione riguarda solo una determinata

Amministrazione (oppure varie Amministrazioni che tuttavia non «colloquiano» in rete), occorre la trasposizione su carta ogni volta che un atto deve passare da un'Amministrazione all'altra. G. DUNI, *L'obiettivo finale del coordinamento informatico*, cit.

dell'«intenzione del legislatore» in questo caso appare decisivo per individuare un criterio che consenta di distinguere i casi in cui una eventuale deroga si debba ritenere consentita e quelli nei quali si ravvisi la violazione dell'art. 3.

Negare l'individuabilità di qualunque criterio significherebbe vanificare il significato del comma nel suo complesso, con la conseguenza che esso sarebbe una norma giuridica apparente, priva di qualunque rilevanza precettiva; sarebbe, in sostanza, nulla più di un auspicio. Ma poiché l'interprete, nei limiti delle parole testuali, deve escludere che il legislatore auspichi soltanto e non disponga, appare necessario approfondire altre soluzioni interpretative.

Va anche escluso che l'indicazione «di norma» richieda semplicemente l'ottemperanza del precetto «nella maggior parte dei casi». Una semplice ottemperanza constatata statisticamente, che non sia il frutto di consapevoli «distinguo», appare grossolana e probabilmente anche troppo cogente nelle primissime fasi della transizione. Inoltre sarebbe necessario domandarsi se la «maggior parte dei casi» in cui si ottempera vada considerata in riferimento a ciascuna Pubblica Amministrazione ovvero al complesso delle Amministrazioni; ma evidentemente non si potrebbe dare una risposta logica al quesito.

L'unica ipotesi interpretativa che appare prospettabile in una corretta visione evolutiva della problematica è quella che si lega alla fase di transizione che stiamo attraversando. Il legislatore non poteva ignorare che l'attuale informatica amministrativa è ancora basata sul doppio binario, ossia sul parallelismo di cui si è detto nel § 1, essendo tutto il sistema oggi operante ancora impostato sulla base del precedente principio generale della necessità del documento cartaceo. Imporre improvvisamente una modifica così radicale per tutte le Pubbliche Amministrazioni, senza possibilità di deroghe, avrebbe comportato problemi spesso irrisolvibili. L'espressione «di norma» deve quindi essere intesa come equivalente alla concessione per le amministrazioni di una opportuna gradualità, fermo restando, per tutte, l'obbligo di avere come obbiettivo il mutamento delle rispettive organizzazioni informatiche e procedurali, per renderle conformi all'art. 3.

La gradualità è tuttavia autorizzata lasciando piena libertà alle Pubbliche Amministrazioni? L'art. 3 non pone termini; pertanto se una Pubblica Amministrazione, già dotata di un sistema informatico tradizionale, non procede a nessun appalto per il rinnovamento, non viola l'art. 3. D'altra parte occorre considerare che il rinnovamento dei sistemi informatici può risultare costoso e che pertanto imporlo senza prevedere le modalità di copertura della spesa non appariva possibile. Tuttavia anche le amministrazioni che non intendono procedere ad un rinnovamento radicale delle attrezzature sono autorizzate ad avviare una riforma che, con spesa non eccessiva di hardware aggiuntivo e di nuovo soft-

ware, trasformi le procedure esistenti nella direzione della teleamministrazione.

Diverso è il caso in cui una Pubblica Amministrazione stanziava una cifra di bilancio per il rinnovamento globale del proprio sistema informatico. In tali casi non appaiono sussistere quelle esigenze di gradualità che consentono di rinviare il rinnovamento delle procedure amministrative, trasformate da cartacee ad informatiche. Sono questi i casi nei quali, se si procede ad appalti che mirino a realizzare informatizzazioni tradizionali, si verifica una chiara violazione dell'art. 3 del D. Legisl. 39/93: il legislatore ha indicato l'obiettivo di rinnovamento; non perseguirlo in tali casi significherebbe agire come se l'art. 3 non esistesse, non restando praticamente altra ipotesi cui riferire la cogenza dello stesso.

Per completezza va ipotizzato anche il caso di un appalto che implichi un rinnovamento parziale di un sistema informatico. Tali ipotesi vanno valutate caso per caso ed è comunque necessario che l'Amministrazione appaltante, se intende discostarsi dall'art. 3, motivi le ragioni che la inducono a tale scelta. La motivazione sarà giustificata solo se l'appalto riguarda un settore così limitato e condizionato dal restante sistema tradizionale di quella stessa Amministrazione, che l'innovazione della forma elettronica potrebbe risultare controproducente.

Infine va osservato che l'art. 3 non disciplina alcun dettaglio tecnico, a cominciare da quelli che devono garantire la sicurezza del sistema, che restano quindi affidati a regolamentazioni successive da parte dell'AIPA oppure, in mancanza, delle singole amministrazioni appaltanti, con preventivi regolamenti ovvero definendo tutto in sede di appalto. Il problema della sicurezza del sistema di teleamministrazione, in particolare, è particolarmente importante e delicato¹³: ad esso fa riferimento esplicito il D.P.R. 367/94, che ci accingiamo ad esaminare nel § seguente.

3. L'ATTUAZIONE DELLA TELEAMMINISTRAZIONE SECONDO LE RECENTI NORME DI CONTABILITÀ (D.P.R. 20 APRILE 1994, N. 367).

Il D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367 (Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili), pubblicato in Suppl. ord. G. Uff. 13 giugno 1994, n. 136, costituisce piena applicazione dei principî della teleamministrazione e specificamente dell'art. 3 del D. Legisl. 39/1993 decorrenza differita il

¹³ Sulla sicurezza di un sistema di teleamministrazione, si veda: A. PANSÀ, *La protezione del sistema informativo globale della Pubblica Amministrazione: sottopro-*

getto sicurezza, in « *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione* » cit., p. 109 ss.

1° gennaio 1996, prevista dell'art. 24 all'evidente scopo di dare tempo alle amministrazioni di adeguare le proprie strutture informatiche e la propria organizzazione in genere. È comunque evidente che un appalto di totale rinnovamento dell'informatica di una Pubblica Amministrazione non potrebbe oggi prescindere dal prevedere tali innovazioni, essendo la decorrenza del 1° gennaio prossimo non più lontana dei presumibili tempi di concreta entrata a regime della fornitura. L'applicazione dell'art. 3 del D. Lgs. 39/1993 è esplicitamente prevista dall'art. 6 comma 4, laddove è prescritta l'indicazione sul mandato informatico dei responsabili dell'atto e delle attività di controllo (Ragioneria e Corte dei Conti).

Tutto il sistema di spesa e contabile è espressamente regolato dai principi della teleamministrazione. L'analisi del D.P.R. 376/94 merita uno studio specifico ed analitico delle singole, complesse disposizioni. In questa sede basti segnalare:

— il riferimento ai pagamenti a mezzo di titoli informatici ed accreditamenti nei conti bancari o postali contenuto nell'art. 1, commi 2 e 3, nonché nell'art. 13;

— l'integrazione nel sistema informatico della Ragioneria dello Stato e della Corte dei Conti, prevista in via generale dal comma 4 dell'art. 1. Tale integrazione implica attività formale senza carta anche di tali organi di controllo, come è palese negli artt. 4, comma 3; 5, comma 4; 6, comma 4, ed infine nell'art. 12, che toglie espressamente ogni dubbio su come vadano effettuate tutte le procedure il cui contenuto sostanziale è descritto negli articoli precedenti e che prevedono una serie di «invii» di atti. L'art. 12 chiarisce che tutto è affidato ai sistemi informativi e che quindi gli «invii» altro non sono che modalità di teleamministrazione anche nei rapporti con gli organi di controllo;

— la disciplina organica del mandato informatico, prevista in varie norme ed in particolare negli artt. 4, 5, 6 e 16, ma soprattutto nell'art. 17, che aggiunge un intero Titolo (XVI, *Dei mandati informatici*), costituito da unico capitolo, comprendente gli artt. da 651 a 662, al regolamento di contabilità generale dello Stato (R.D. 23 maggio 1924, n. 827);

— l'inserimento di dati non aventi origine nell'attività della stessa Pubblica amministrazione (art. 4, comma 3)

— la necessità di «modalità atte ad assicurare la provenienza, l'intangibilità e la sicurezza dei dati» (art. 6, comma 5). Come si è detto nel § precedente trattasi di problema affatto semplice, che sicuramente darà luogo, in futuro, a regolamentazioni generali, anche, eventualmente, in attuazione dell'art. 19 dello stesso D.P.R. Il problema è strettamente connesso a quello della firma elettronica, che il legislatore per la prima volta sembra introdurre in termini corretti nell'art. 658, aggiunto dall'art. 17 del D.P.R.

367/94 al R.D. 23 maggio 1924, n. 827, la dove parla di accertamento della « validità dell'autenticazione elettronica »¹⁴.

— la necessità che, al momento dell'uscita dell'atto dalla sfera della Pubblica Amministrazione, possa essere necessaria una stampa di copia su carta (art. 16, comma 8), alla cui problematica si è più sopra accennato.

Il D.P.R. 367 rappresenta indubbiamente un notevole passo avanti nell'accelerazione delle procedure amministrative. Introducendo in modo chiaro ed ineludibile la teleamministrazione in tutte le procedure di spesa pubblica, investe un aspetto assai rilevante dell'attività amministrativa. Resta sempre, comunque, per ogni altro aspetto dell'attività, la cogenza dell'art. 3 del D. Legisl. 39/93. Inoltre, con riferimento al tema specifico di questo scritto, ossia agli appalti pubblici, apparirebbe davvero assurdo ed inverosimile ipotizzare un appalto pubblico che, per informatizzare una Pubblica Amministrazione intendesse introdurre la teleamministrazione nelle procedure di spesa lasciando fuori le altre attività. Una volta che si prende atto che occorre attraversare il « Rubicone » che separa il vecchio sistema del documento cartaceo dalla teleamministrazione, non sembra ipotizzabile che un'amministrazione, per quanto retrograda la si possa ipotizzare, indichi appalti che limitino espressamente la novità nei confini del D.P.R. 367, restrittivamente inteso, trascurando il più generale art. 3 del D. Legisl. 39.

Infine va rilevato che, a fronte di possibili dubbi sull'identificazione delle amministrazioni destinatarie dell'art. 3 del D. Legisl. 39/93¹⁵, l'art. 22 del D.P.R. 367, dichiara espressamente che i principi del decreto (e quindi quello della validità della forma elettronica) si applicano anche agli enti ed amministrazioni diversi dallo Stato, con la sola precisazione dell'adattamento delle procedure a quanto previsto dai rispettivi ordinamenti.

Il D.P.R. 367 non è privo di imperfezioni: la principale riguarda l'equivoco tecnico dell'« invio » di documenti informatici per il prosieguo della procedura ed in particolare per i controlli;

¹⁴ Non sembra che l'art. 658 si riferisca all'autenticazione della copia su carta, in quanto nello stesso articolo la copia su carta è prospettata solo come eventuale, mentre il controllo dell'autenticità va effettuato sempre. Su problema si vedano ulteriori distinzioni fatte dallo studio del Gruppo Normativo Di Ediforum, citato nella nota n. 6.

¹⁵ Si noti che le circolari dell'AIPA sono sempre dirette « Ai responsabili dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni centrali dello Stato e degli enti pubblici non economici » e che nella circolare 5 settembre 1994, n. 6 (in G.U.

14 settembre 1994, n. 215), relativa alle richieste obbligatorie di parere, l'AIPA richiama l'art. 1, comma 2, del D. Legisl. 39/93, che, riferendosi agli « enti pubblici non economici nazionali », include anche le Università e gli enti di ricerca; l'AIPA precisa che l'obbligo del parere riguarda gli appalti finalizzati al migliore svolgimento dell'attività amministrativa e non quelli relativi alle attività di ricerca. Nella prima ipotesi ricadono i contratti « di ricerca strumentale », diretta allo svolgimento di funzioni pubbliche di cui sono titolari le amministrazioni cui gli enti di ricerca si riferiscono ».

l'espressione è contenuta in vari articoli ed in specie nel nuovo testo dell'art. 651 del R.D. 827/1924, introdotto dall'art. 17 del D.P.R. 367. Secondo i canoni di un sistema di teleamministrazione non vengono « inviati » documenti, ma, da postazioni remote, sull'unico dossier aperto presso l'amministrazione procedente, vengono apposti i necessari visti, pareri, assensi, ecc.¹⁶.

4. L'ILLEGITTIMITÀ DEGLI APPALTI D'INFORMATICA PUBBLICA.

Come si è detto, forse il linguaggio dell'art. 3 non è apparso così chiaro agli operatori del settore. In particolare l'immediatezza della cogenza è completamente sfuggita agli amministratori chiamati a predisporre gli appalti d'informatica pubblica ed alla stessa Autorità per l'informatica, chiamata alla supervisione del settore.

Probabilmente l'informatica soffre ancora di quei vecchi mali che fino ad oggi ne hanno impedito di vedere i frutti nella quantità e qualità che gli ingenti investimenti in materia facevano sperare.

Ma se in passato poteva parlarsi di inesperienza rispetto ad uno strumento ancora nuovo come l'informatica, oggi che esistono studi critici in materia e disposizioni normative vigenti, continuare sulle vecchie strade non può più essere guardato con occhio benevolo.

Anzitutto la riduzione dei problemi informatici a questioni puramente tecniche, che tanto danno ha prodotto e produce alla Pubblica Amministrazione e, in ultima analisi, all'economia nazionale, deve essere superata da una visione globale delle progettazioni. Il dato giuridico ed amministrativo fino ad ora è stato quasi del tutto trascurato nel momento delle scelte di fondo, considerate puramente tecniche; è necessario invece che esso acquisisca un ruolo preminente, rispetto al quale la strumentazione, soprattutto per quanto riguarda il software, deve adeguarsi. Il diritto vigente, con il più volte ricordato art. 3 del D. Legisl. 39/1993 e con il D.P.R.367 esaminato nel § precedente, ha effettuato un passo avanti notevolissimo per rendere l'attività amministrativa gestibile dall'informatica in modo pieno e diretto e non più con soluzioni parallele e duplicatrici, come fino ad ora era necessario rispetto alla vecchia regolamentazione legata alla forma cartacea.

Ma fino a quando gli appalti verranno gestiti alla vecchia maniera, ossia come problema puramente tecnico¹⁷, sarà difficile in-

¹⁶ DUNI, *La teleamministrazione: una scommessa » per il futuro del Paese*, cit.

¹⁷ Difetto che sembra pervadere anche molte circolari dell'AIPA, quale, ad esempio, la n. 4/94, in G.U. 31 marzo 1994, n.

75, nonché la circolare relativa al monitoraggio: 5 agosto 1994, n. 5, in G.U. 17 agosto 1994, n. 191: si vedano ad esempio le competenze richieste ai consulenti di monitoraggio, che non prevedono la conoscenza

serire nei capitolati tutte quelle clausole che rendano attuabile in concreto il nuovo sistema di teleamministrazione introdotto dall'art. 3 e dal D.P.R. 367.

Fermo restando il ruolo insostituibile dei tecnici dell'informatica, appare indispensabile il coinvolgimento di giuristi esperti di diritto amministrativo e di organizzazione della pubblica amministrazione, insieme a funzionari della specifica amministrazione interessata all'appalto. Solo una cooperazione paritaria di queste tre componenti potrà condurre a risultati utili nella sostanza e privi di vizi di legittimità che esponcano l'appalto a possibili caducazioni in sede contenziosa o di controllo.

Chi scrive non possiede tutti gli innumerevoli dati derivanti dalle numerose iniziative informatiche intraprese successivamente al D. Legisl. 39/1993. Ma — a quanto gli è dato sapere — in nessun appalto si sono attuati i principi dell'art. 3, in una visione globale e consapevole dell'innovazione giuridica necessaria. Anche negli appalti implicanti le più avanzate soluzioni tecniche di telematica non si è andati al di là di allontanare dal centro (e quindi avvicinare al cittadino) informazioni, talora anche con un servizio interattivo interessante. Ma si è sempre ben lontani dall'affrontare il nocciolo del problema, ossia la gestione globale dell'attività amministrativa in forma elettronica giuridicamente valida, così come prevede l'art. 3.

Come si è detto nel § 2.2, più l'appalto è importante, più sicura ne è l'illegittimità. Per appalti limitati a settori parziali di un'amministrazione pubblica una deroga si può ritenere consentita dalla espressione « di norma », sopra esaminata nel § 2.2. Del resto un sistema di teleamministrazione è utile se può spaziare tra un ufficio e l'altro, tra un'amministrazione e l'altra¹⁸.

Ma in tutti gli appalti nei quali si affronta in radice il rinnovamento dell'informatica di una P.A. l'inosservanza dell'art. 3 e del D.P.R. 367 rappresenta un sicuro e grave vizio di legittimità.

5. I SOGGETTI LEGITTIMATI A FARE VALERE L'ILLEGITTIMITÀ.

L'illegittimità di un appalto, per violazione dell'art. 3 del D. Legisl. 12 febbraio 1993, n. 39, può essere fatta valere sia da soggetti privati sia da uffici pubblici.

Consideriamo anzitutto i soggetti privati: è da questi infatti che possono derivare le più efficaci azioni: stimulate dall'interesse personale, avrebbero comunque il merito di condurre a quella modernizzazione del sistema, da tempo prevista, ma che incontra

delle procedure amministrative gestibili telematicamente con validità formale.

¹⁸ G. DUNI, *La teleamministrazione co-*

me terza fase dell'informatica amministrativa, cit., p. 34.

inspiegabili inerzie per decollare. I giudici amministrativi, bandendo ingiustificabili tolleranze verso un sistema che toglie valore alle ingenti spese informatiche¹⁹, diverrebbero protagonisti di un rinnovamento radicale della P.A. e, attraverso di essa, del Paese²⁰.

Un appalto d'informatica pubblica dovrebbe correttamente fare esplicito riferimento all'attuazione dell'art. 3 del D. Legisl. 39/93 e del D.P.R. 367/94; se ciò non si verifica possiamo considerare due ipotesi:

— che la gara d'appalto sia impostata dalla Pubblica Amministrazione con un capitolato dettagliato che non preveda affatto — e perciò implicitamente escluda — l'attuazione del suddetto art. 3 e del D.P.R. 367;

— ma forse è più frequente il caso in cui l'indeterminatezza del capitolato in merito al software richiesto consenta alle ditte l'offerta di un software che attui le suddette disposizioni. Certamente questo è il caso che si presume più frequente nell'appalto concorso, che, in genere, non reca controindicazioni all'attuazione del principio dell'atto informatico e soprattutto della forma elettronica e della conseguente amministrazione telematica (teleamministrazione).

Nella prima ipotesi si potrebbe teoricamente prospettare l'impugnazione della stessa gara di appalto, ma, al di là di ogni disquisizione teorica, è bene dire subito che l'impugnazione di una gara di appalto da parte delle ditte intenzionate a concorrere o addirittura già concorrenti, non è ritenuta ammissibile dalla giurisprudenza: la gara di appalto ed il capitolato possono essere di regola impugnati solo dopo la conclusione delle procedure di aggiudicazione, mentre gli atti preliminari, quali le lettere di invito o il bando vanno impugnati immediatamente solo se sussiste l'estromissione o la non ammissione alla gara²¹.

Nell'un caso e nell'altro, comunque, la ditta esclusa potrà impugnare il capitolato che non rispettava l'art. 3 del D. Legisl. 39 del 1993 e/o il D.P.R. 376 del 1994. Sembra comunque necessario, per legittimare questi profili specifici di impugnazione, che la ditta esclusa abbia presentato una offerta che, ad onta del capitolato contrario, prevedesse l'attuazione delle suddette normative. Mancando tuttavia precedenti specifici, non possiamo

¹⁹ G.C. SCATASSA, *Il dipartimento della Funzione pubblica e il coordinamento dell'informatica nella P.A.*, in *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, cit., p. 133 ss., sottolinea come la spesa pubblica per l'informatica negli ultimi 15 anni sia stata di 14.000.000 miliardi.

²⁰ DUNI, *La teleamministrazione: una scommessa* » per il futuro del Paese, cit.

²¹ Cons. St., V, 27 settembre 1990, n.

693 (*Riv. amm. R.I.*, 1990, p. 1781; *Riv. giur. edilizia*, 1991, I, p. 146); Cons. St., IV, 3 aprile 1985, n. 121, (*Foro amm.* 1985, p. 763); TAR Campania, I, 24 giugno 1993, n. 196 (*T.A.R.* 1993, I, p. 3303); TAR Puglia II, 30 gennaio 1992, n. 85 (*Foro amm.* 1993, p. 253); TAR Campania, I, 5 novembre 1992, n. 389 (*T.A.R.* 1993, I, p. 219); TAR Sardegna 14 gennaio 1984, n. 6 (*Foro amm.* 1984, p. 1315).

escludere la possibilità di impugnazione anche da parte di una ditta che non abbia presentato offerta conforme ai canoni della teleamministrazione, adducendo che illegittimamente non le è stato consentito di presentarla, perché contraria al capitolato.

Più chiari, dal punto di vista delle soluzioni, sono i casi nei quali l'appalto non esclude né espressamente, né implicitamente, l'attuazione dell'art. 3 o del D.P.R. 367/94. In tali casi si deve ritenere dovere delle ditte, obbligate direttamente dalle suddette norme, di offrire soluzioni conformi ad esse. Quindi ogni ditta che avesse offerto una soluzione di questo tipo e che fosse pretermessa in favore di altra ditta presentatrice di soluzioni informatiche tradizionali, è legittimata a ricorrere contro l'esclusione, sulla base del decisivo motivo della violazione delle suddette normative.

In caso di capitolati dubbi in merito alla esistenza o meno di una implicita esclusione della svolta informatica, è opportuna anche una impugnazione condizionata («se ed in quanto escluda...») del capitolato. Il caso potrebbe verificarsi soprattutto quando, pur in presenza di genericità nella descrizione del software, si preveda un hardware insufficiente a creare un sistema valido e garantito di teleamministrazione (ad esempio, per mancanza di strumentazioni tecniche per l'identificazione garantita dell'autore dell'atto amministrativo).

A completamento di quanto esposto in merito all'azione dei privati esclusi dall'appalto, è opportuno ricordare che, per effetto della direttiva comunitaria 89/665²² e delle Leggi nn. 19 febbraio 1992, n. 142 (art. 13) e 11 febbraio 1994, n. 109 (art. 32), l'eventuale successo dell'azione di annullamento innanzi al giudice amministrativo non resta privo conseguenze pratiche anche quando sopravvenga ad appalto già eseguito: in particolare l'art. 32 della L. 109/94 stabilisce con carattere di generalità il risarcimento del danno derivante dalla lesione di interessi legittimi in materia di appalti pubblici²³.

²² In GUCE 30 dicembre 1989, L 395; cfr. anche LEX 1990, V, p. 76 ss.

²³ Come è noto, la giurisprudenza italiana ha sempre negato la riparazione del danno derivante da lesione di interessi legittimi e quindi il risarcimento a favore della ditta esclusa illegittimamente dall'appalto. La direttiva comunitaria costituisce un elemento di rottura di questo sistema, nel quale la giustizia formale non appariva del tutto coincidente con quella sostanziale. L'art. 32 della L. 109/94, nel fare riferimento agli atti compiuti «in violazione della presente legge» si riferisce anzitutto alle regole procedurali che costituiscono la massima parte del contenuto della suddetta legge. Ma non potrebbe essere esclusa la riparazione dei danni da lesione degli

interessi legittimi per violazione di norme contenute in altre leggi (quali sarebbero nella specie gli atti normativi commentati sopra nei § 2 e 3): una discriminazione in tale senso apparirebbe in contrasto con l'evoluzione della giustizia amministrativa cui l'azione comunitaria sembra abbia avviato l'ordinamento italiano. Si aggiunga che il primo comma dell'art. 1 della L. 109/94 stabilisce il principio generale della qualità, efficienza ed efficacia: tutti obiettivi perseguiti dal legislatore nell'art. 3 del D. Legisl. 39/73 e nelle norme sul mandato informatico di cui al D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, la cui violazione integra quindi i presupposti per l'azione di risarcimento del danno prevista dall'art. 32 della L. 109/94.

Sono poi abilitati a fare valere l'illegittimità di un appalto d'informatica pubblica gli organi di controllo generale dell'attività amministrativa e l'organo di controllo specifico per l'informatica, ossia l'Autorità per l'informatica amministrativa.

Quanto agli organi di controllo generale, i rilievi vanno sollevati dalle singole ragionerie competenti. In merito alla Corte dei Conti, si sottolinea che, in base all'art. 3, comma 8, ult. parte, della L. 14 gennaio 1994, n. 20, « È fatta salva, in quanto compatibile con le disposizioni della presente legge, la disciplina in materia di controlli successivi previsti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e dal decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, nonché dall'articolo 166 della legge 11 luglio 1980, n. 312 ». In tale decreto 39, l'art. 14 regola tale controllo successivo²⁴.

Discende dalle su riportate disposizioni che la Corte dei Conti non può esercitare il controllo preventivo di legittimità, ammesso in via generale per i contratti importanti dalla lett. g del primo comma dell'art. 3 della suddetta L. 20 del 1994, ma deve ricevere i contratti di appalto di informatizzazioni pubbliche entro i trenta giorni successivi alla loro stipulazione e può sollevare rilievi alle amministrazioni, comunicandoli all'Autorità per l'informatica.

Secondo la normativa generale, può intraprendere giudizi di responsabilità: anzitutto in tutti quei casi nei quali la Pubblica amministrazione abbia dovuto risarcire danni da lesione di interessi legittimi, dei quali si è più sopra detto; la Corte potrebbe inoltre intraprendere giudizi di responsabilità anche al di fuori dei casi suddetti, ogni volta che, in sede di controllo successivo, si trovi di fronte a violazioni plateali di norme, con conseguente danno erariale.

Nella specie è certo il danno erariale da parte del funzionario dell'amministrazione che indice appalti di informatica tradizionale, notoriamente improduttiva, disattendendo le nuove soluzioni normative previste. Può avvenire che la Corte si limiti a sollevare il rilievo successivo; ma una volta resa ufficiale e pubblica la propria interpretazione dell'art. 3 del Decreto 39/93 e del D.P.R. 367/94, per i casi successivi non potrebbe omettere di far seguire al rilievo l'azione di responsabilità per il responsabile dell'appalto illegittimo.

Infine, va ricordato che l'art. 3, ossia la norma più volte ricordata in queste pagine, fa parte del D. Legisl. istitutivo dell'Autorità per l'informatica pubblica e che quindi è questo l'organo chiamato,

²⁴ L'art. 14 stabilisce che « I contratti e i relativi atti di esecuzione in materia di sistemi informativi automatizzati stipulati dalle amministrazioni statali sono sottoposti al controllo successivo della Corte dei conti.

« 2. La Corte riceve entro trenta giorni dalla stipulazione i contratti e successive periodiche informazioni sulla gestione dei medesimi, anche sulla base di proprie specifiche richieste.

« 3. La Corte comunica all'Autorità gli eventuali rilievi formulati alle amministrazioni.

« 4. L'Autorità è tenuta a conformarsi, nella propria attività, alla pronuncia della Corte. In caso di motivato dissenso, l'Autorità può chiedere al Consiglio dei Ministri di rappresentare alla Corte i motivi del dissenso. La Corte riferisce annualmente al Parlamento sui risultati del controllo ».

per ragioni di stretta specificità, a svolgere istituzionalmente una funzione propositiva e di controllo sull'attuazione dell'art. 3, in applicazione dei poteri conferitegli dagli artt. 7 ed 8.

Superata ormai la fase di « rodaggio » di questo importante ufficio, si attende quindi dall'Autorità un intervento che punti decisamente allo svecchiamento dell'informatica pubblica, attraverso la doverosa esecuzione del disposto dell'art. 3. Il ruolo dell'Autorità è decisivo e si auspica che l'intervento non tardi ulteriormente e non riguardi profili meramente tecnici: come è stato già posto in rilievo negli studi in materia, l'atto in forma elettronica è utile se serve a riformare l'attività pubblica in direzione di un sistema generalizzato di teleamministrazione.

Inoltre appare evidente che, se le pubbliche amministrazioni adottassero l'atto elettronico, ma impiantassero sistemi funzionalmente chiusi, incompatibili tra di loro, i vantaggi della novità si perderebbero in gran parte. Si badi che non si tratta solo di compatibilità tecnica, ma di compatibilità procedurale, ossia della possibilità di gestire unitariamente un procedimento amministrativo che coinvolge più amministrazioni. Ma è evidente che, quando l'Autorità interverrà, non potrà non puntare a soluzioni tra di loro compatibili da tutti i punti di vista ed avere come obiettivo un sistema globale di teleamministrazione, come tale basato su di una serie di principi, a cominciare da quello della « pratica unica », quale che sia il numero delle amministrazioni interessate.

Questo articolo è stato scritto per apportare un contributo scientifico alla interpretazione dell'art. 3 del D. Legisl. 12 febbraio 1993, n. 39, e di vari articoli del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, ma ha anche lo scopo di dare una spinta concreta al rinnovamento della Pubblica Amministrazione italiana, attraverso la nuova filosofia dell'informatica pubblica, basata sull'atto in forma elettronica e sul rinnovamento delle regole dell'attività amministrativa che a tale novità è necessariamente connessa; a cominciare dall'attuazione della L. 241/90, della quale tanto si discute, ma che potrà avere effettiva e completa attuazione solo eliminando il dualismo carta/informatica²⁵.

Sarà necessario attendere ancora molto tempo o si avrà una repentina accelerazione verso il nuovo? Si sono indicati i soggetti e gli organi legittimati a fare rilevare l'illegittimità in quanto il loro intervento, che sul momento potrebbe apparire di disturbo per il quieto funzionamento dell'attività amministrativa, diverrebbe la spinta decisiva per abbandonare le soluzioni funzionalmente e giuridicamente superate, aprendo la nuova fase che gli studi in materia ed il legislatore del '93 e del '94 hanno oramai indicato.

²⁵ A. MANCUSI, *La certificazione elettronica*, Relazione al convegno CEIL, *La legislazione italiana di fronte all'informati-*

ca nel mercato unico europeo — Roma, 3 dicembre 1991; DUNI, *Teleamministrazione*, voce, cit.