
VITTORIO FROSINI

I CONTRATTI D'INFORMATICA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SOMMARIO: 1. La nuova Direttiva sulla « Rete unitaria della Pubblica Amministrazione ». — 2. La creazione dell'Autorità per l'informatica. — 3. Il nuovo Capitolato d'oneri per i contratti d'informatica. — 4. Dalla burocratica alla teleburocratica.

1. LA NUOVA DIRETTIVA SULLA « RETE UNITARIA DELLA P.A. ».

Il processo di arredamento informatico della Pubblica Amministrazione italiana è giunto ad un punto decisivo. Il grave ritardo, con cui lo Stato italiano finalmente si appresta a superare la distanza che lo divide dagli altri Paesi tecnologicamente avanzati nel campo della politica dell'informatica, forse gioverà ad assicurare una organizzazione dei servizi pubblici informatizzati, che sia adeguata ai recenti progressi della informazione automatizzata.

La direttiva emanata il 5 settembre 1995 dal presidente del Consiglio dei ministri, concernente la « Rete unitaria della Pubblica Amministrazione », prevede (e prescrive) che entro tre anni tutti gli enti e gli organi della P.A. siano collegati fra loro da un'unica rete telematica, per attuare il circuito dei dati informatici di pubblico interesse e di interesse legittimo dei privati cittadini. Un centro unitario di erogazione delle informazioni dovrebbe consentire un reperimento immediato dei documenti, una rapidità, chiarezza ed efficienza delle procedure, una acquisizione in tempo reale dei dati richiesti, tale da sembrare — nelle condizioni in atto presenti — la realizzazione di una utopia: quella vagheggiata dal ministro di Napoleone Chaptal, secondo cui avrebbe dovuto essere assicurata « la transmission des ordres et de la loi avec la rapidité du fluide électrique ».

È mancato finora un programma omogeneo di governo inteso ad attuare, anche in Italia, quella politica di razionalizzazione ammi-

(*) Relazione introduttiva al convegno sull'argomento indicato nel titolo, tenuto a

Roma il 26 ottobre 1995, per iniziativa di « La Repubblica - Affari e Finanza ».

nistrativa su base informatica, che è stata invece perseguita negli altri Paesi tecnologicamente avanzati, pur riconoscendo l'importanza dei suggerimenti dati in questa direzione dai ministri (e studiosi) Massimo Severo Giannini e Sabino Cassese.

Il primo tentativo di impostare una conduzione coordinata unitaria della riforma organizzativa della P.A. con l'impiego di procedure informatiche risale tuttavia al decreto ministeriale del Ministro del Tesoro del 22 novembre 1980, n. 176, che istituì una « Commissione per il coordinamento e la promozione delle iniziative di automazione » presso il Provveditorato Generale dello Stato, insieme ad una « Commissione per l'automazione dei servizi della P.A. ». Dopo di allora, è stato un susseguirsi ed un accavallarsi confuso e talvolta anche convulso di decreti, di direttive, di circolari, di commissioni, le cui vicende ho tracciato in altra sede (*L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, in questa *Rivista*, 1993, pp. 599-608), e qui pertanto mi limiterò a ricordare solo alcune tappe, le più significative ai fini del presente tema.

Esse sono state: 1) la legge dell'11 novembre 1986, n. 770, sulla « Disciplina delle procedure contrattuali dello Stato per l'esecuzione di programmi di ricerca e per l'acquisizione e la manutenzione di prodotti di alta tecnologia »; 2) il d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, contenente le « Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lett. m) della legge 23 ottobre 1992, n. 421 » (titolo macchinoso e sibillino della legge che istituì l'Autorità per l'informatica nella P.A.); connesso alla legge testé citata, ma non ancora entrato in vigore, il « Capitolato di cui all'art. 12 del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, riguardante la locazione e l'acquisto di apparecchiature informatiche nonché la licenza d'uso dei programmi ».

2. LA CREAZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'INFORMATICA.

Dunque, siamo in presenza di tre rilevanti novità per quanto riguarda la contrattualistica della P.A. in materia informatica.

La prima di esse, in ordine di tempo, è la creazione di un'Autorità amministrativa di nuovo genere, a cui sono stati conferiti rilevanti poteri per la promozione e il controllo dell'apparato informatico dei servizi pubblici amministrativi. Nella legge istitutiva citata, l'art. 3 dispone che « gli atti amministrativi, adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono *di norma* (corsivo mio) predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati ». Questa è una vera rivoluzione informatica, che dovrebbe segnare la fine del vecchio mondo cartaceo della burocrazia e l'avvento di una nuova funzionalità della P.A. adeguata alle esigenze ed agli strumenti che caratterizzano la nostra società dell'informazione

nell'età tecnologica. Resta all'interprete qualche dubbio sul significato da attribuire al termine, forse volutamente ambiguo, inserito nel testo di legge, e cioè: *di norma*. Si intende con esso dire: di regola, e cioè in generale, con possibili derogamenti dal binario stabilito, ovvero si intende dire: secondo la norma di legge, ossia che gli atti amministrativi adottati sono ritenuti giuridicamente validi, se emanati ricorrendo ai nuovi metodi di redazione e trasmissione elettronica? Lo stesso articolo infatti dispone, che per la validità degli atti in cui sia prevista l'apposizione di firma autografa, «la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile»; che è disposizione di non poco conto per i contratti.

3. IL NUOVO CAPITOLATO D'ONERI PER I CONTRATTI D'INFORMATICA.

La seconda novità, di grande rilievo per il nostro tema di trattazione, è quella costituita dalla sostituzione del vecchio Capitolato d'oneri in materia d'informatica, approvato con decreto del Ministro del Tesoro nel 1986, e nel quale si stabiliva l'esclusiva competenza di quel Ministero per i contratti di informatica, con un nuovo Capitolato; di esso posso fornire qualche anticipazione, ma esso attende ancora, per diventare parte della normativa statale ed essere perciò vincolante, che sia prima esaurita la procedura amministrativa dell'approvazione.

Per quanto riguarda il Capitolato d'oneri precedente, approvato con d.m. l'8 febbraio 1986 e tuttora vigente, esso non richiede in questa sede una particolare illustrazione. Mi limiterò a ricordare, che nel mio commento allo stesso (al cap. X del mio libro *Informatica diritto e società*, ed. Giuffrè, Milano, 1988, 2^a ed. 1992, pp. 261-273), ebbi ad osservare che «lo schema contrattuale stabilito dalle disposizioni del Capitolato rappresenta un paradigma unitario, che costituisce un modello di riferimento anche per la contrattualistica fra privati». Affermazione questa, che contrastava con i giudizi correnti della dottrina di allora, secondo cui la complessità dei contratti informatici non avrebbe consentito il ricorso ad un unico schema di contratto. Il mio punto di vista trovava però conferma nel modello di contrattazione informatica uniformata proposto anch'esso nel febbraio 1986 dalla CECUA (Confederation of European Computer's User's Association), che era riferito naturalmente al rapporto privatistico dei contratti, e che ha ricevuto riconoscimenti teorici e pratici.

Qui tuttavia vorrei osservare, non a modifica ma ad integrazione di quanto ebbi a scrivere, che il contratto esemplato nel Capitolato d'oneri del 1986 stabiliva, a differenza di quello della CECUA, una condizione di rapporto non già sinallagmatico o simmetrico fra le parti contraenti, ma di diversa natura, in quanto caratterizzato dall'aspetto impositivo dell'attività della P.A. a ga-

ranza e tutela dell'interesse pubblico rappresentato da essa nei confronti dei fornitori privati. Così in esso si dispone ed impone il dovere di collaborazione dell'impresa fornitrice, l'obbligo di redazione di uno studio di fattibilità, la previsione di sanzioni a carico dell'impresa per inadempimenti o ritardi; la P.A. diventa perciò il contraente forte.

Il primo elemento di novità che riguarda il Capitolato di oneri di prossima emanazione è costituito dalla sua fonte normativa, perché a differenza di quello vigente non promana dal Ministero del Tesoro (e, per derivazione e mediazione, dal Provveditorato Generale dello Stato), ma dalla Autorità per l'informatica della P.A., in conformità a quanto prescritto dall'art. 12 del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, istitutivo dell'Autorità; la quale sottopone la stesura del Capitolato all'approvazione del presidente del Consiglio dei ministri, che lo adotta dopo avere recepito il parere del Consiglio di Stato e di concerto con il Ministro del Tesoro.

Il nuovo Capitolato si compone di 43 articoli, distinti in due Titoli: il primo, Parte Generale (artt. 1-7), il secondo, Parte Speciale (artt. 8-43), distinto in tre Capi: I, Della Locazione di apparecchiature informatiche (artt. 8-20), II, Dell'acquisto di apparecchiature informatiche (artt. 21-31), III, Della licenza d'uso dei programmi (artt. 32-43). In questa sede non mi è consentito enunciare, e tanto meno discutere, il contenuto del documento: come giurista, a me spetta esaminare e interpretare una legge vigente e già vivente, e non una legge ancora in stato di gravidanza. Mi limito perciò ad indicare alcune clausole essenziali del Capitolato, a cominciare dalla prima, che stabilisce le modalità di scelta del contraente nel rispetto della normativa comunitaria europea; sul quale punto richiamo l'attenzione, nella prospettiva della liberalizzazione e circolazione di capitali, beni e servizi fra i Paesi della Comunità europea.

Proprio con riferimento alla normativa europea, viene sancito all'art. 7 «l'obbligo di mantenere riservati i dati e le informazioni di cui venga in possesso, di non divulgarli e di non farne oggetto di utilizzazione a qualsiasi titolo» a carico dell'impresa, «al fine di garantire la sicurezza dei sistemi informativi automatizzati e la riservatezza dei dati, anche personali, contenuti in tali sistemi». È un richiamo al così detto «diritto di libertà informatica» per la protezione dei dati personali informatizzati del cittadino.

Il contratto per l'acquisto di apparecchiature informatiche viene così definito all'art. 21: «Il contratto indica analiticamente le componenti e le caratteristiche tecnico-funzionali dei beni oggetto dell'acquisto, il grado di compatibilità tecnica con le apparecchiature già possedute dall'amministrazione ed alle quali sono connessi, le modalità di funzionamento e le condizioni ambientali richieste per la loro utilizzazione, nonché le prestazioni richieste, i valori minimi che esse devono assumere e le relative

modalità di misurazione; in difetto di adeguate indicazioni contrattuali, l'impresa risponde anche dei guasti e dei malfunzionamenti imputabili alla non corretta utilizzazione delle apparecchiature o alle inappropriate condizioni ambientali». Si noti il richiamo alla connessione.

4. DALLA BUROTICA ALLA TELEBUROTICA.

Veniamo ora a tratteggiare il terzo elemento di novità, e cioè il progetto esposto nella direttiva del 5 settembre 1995, il quale indica nella creazione di una rete telematica unitaria delle pubbliche amministrazioni; già prevista nel piano triennale per l'informatica della P.A. 1995-97 « un momento essenziale del processo di ammodernamento della P.A. ». In tal modo verrebbe a compiersi il passaggio dalla fase, che ha visto l'instaurazione della burotica, termine con cui si designa l'automazione amministrativa (da me illustrato nella voce *Telematica ed informatica giuridica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, ed. Giuffrè, Milano, 1992, pp. 60-82), alla fase della teleburotica, ossia della « teleamministrazione », del circuito telematico dei dati fra gli uffici, che vengono così a costituire un sistema coordinato simile al sistema nervoso del corpo umano.

La rete assicurerà infatti l'interconnessione telematica di tutte le reti esistenti in un sistema informatico integrato, che consentirà alle singole amministrazioni, da un lato, di collegarsi e colloquiare fra loro per lo scambio di ogni documento e informazioni utili, e dall'altro, di proporsi verso la collettività come un centro unitario erogatore di dati e prestazioni amministrative. Si prospetta in tal modo il riconoscimento di un nuovo diritto personale del cittadino, che corrisponde al suo nuovo *status* nella società dell'informazione, come abbiamo chiarito in altra sede (nel volume *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, a cura di F. RICCOBONO, ed Giuffrè, Milano, 1991, pp. 75-88).

Con riferimento ai programmi informatici, in sede applicativa, è dunque ai rapporti fra la P.A. e i privati fornitori di beni informatici e dei relativi servizi in base ai contratti, la direttiva citata fa obbligo alle amministrazioni, sempre sulla base delle indicazioni e delle regole tecniche che verranno fornite dall'Autorità per l'informatica, di introdurre le necessarie modifiche nella tenuta delle basi di dati e nelle applicazioni esistenti in modo da realizzare il dialogo fra i sistemi.

Il programma ministeriale annuncia anche una precisa scadenza cronologica dell'*iter* progettuale. Entro il 31 gennaio 1996 l'Autorità per l'informatica predisporrà uno studio di fattibilità per l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti.

Entro il mese di giugno 1996, anche le singole amministrazioni avranno l'obbligo di redigere i progetti per l'adeguamento degli

attuali sistemi informatici alla rete unitaria e per la realizzazione di una funzionalità ottimale del software applicativo. Nel corso dello stesso anno 1996 si procederà all'adeguamento delle reti locali e dei sistemi di fascia delle sedi delle amministrazioni centrali situate nell'area di Roma in modo tale che, a partire del 1997, si inizino a realizzare i collegamenti con la rete metropolitana di Roma; nel biennio 1997-98 si effettueranno i collegamenti con le reti geografiche e con le reti locali; nel biennio 1998-99 verrà realizzata la migrazione di tutte le reti telematiche esistenti sul territorio nazionale nella rete unitaria della P.A.

L'autorità governativa attribuisce una tale importanza alla realizzazione di questo progetto annunciato, che essa prevede persino l'istituzione di un apposito comitato di ministri, presieduto dallo stesso presidente del Consiglio, che avrà il compito di esaminare le più rilevanti problematiche relative all'elaborazione e all'attuazione del progetto. Infine, con parole testuali, « il governo si impegna ad adottare le misure legislative, regolamentari ed amministrative che si rendano necessarie per dare compiuta effettività ai contenuti della direttiva ».

La prima cosa da fare sarebbe, ovviamente, la sollecita approvazione e messa in opera del nuovo Capitolato d'oneri, per un avvio delle trattative precontrattuali intese a fornire lo strumentario indispensabile per rendere operativo il progetto esposto. Abbiamo infatti voluto tracciare il quadro di riferimento, e diciamo pure la cornice normativa, entro cui vengono a collocarsi i contratti di informatica per la P.A.; ma saranno le problematiche particolari, che rampollano dall'esperienza pratica, ad offrire la necessaria integrazione di queste considerazioni teoriche, con cui abbiamo aperto la porta alla visione del futuro.