

Il procedimento amministrativo informatico¹

di Carlo Notarmuzi

SOMMARIO: 1. Procedimento amministrativo e procedimento amministrativo informatico. 2. I principi. 3. Le forme di informatizzazione del procedimento. 4. La fase dell'iniziativa. 5. La fase di acquisizione delle informazioni. 6. La fase della elaborazione e della decisione.

1. Procedimento amministrativo e procedimento amministrativo informatico.

La disciplina normativa relativa al procedimento amministrativo e quella relativa all'uso delle tecnologie dell'innovazione e della comunicazione (ICT) nell'attività amministrativa hanno avuto un notevole sviluppo a partire dai primi anni '90, sviluppo che tuttavia è avvenuto su percorsi paralleli. Da un lato, per la prima volta nel nostro ordinamento è stata varata una legge sul procedimento amministrativo, cioè sulla sequenza di atti ed operazioni attraverso cui la funzione amministrativa si traduce in atto². Da un altro lato il legislatore ha cominciato a porre la propria attenzione all'uso delle tecnologie nell'azione amministrativa³.

Agli albori del terzo millennio, il quadro normativo delineato si presentava sufficientemente sviluppato sia con riferimento al procedimento amministrativo "cartaceo" sia con riferimento all'applicazione dell'informatica all'azione amministrativa, seppur con discipline frammentarie indirizzate su specifici aspetti e non collegate tra di loro con un percorso sistematico. Entrambi gli aspetti, peraltro, risultavano disarticolati con riferimento al rapporto tra atto e procedimento. Mentre, infatti, lo studio dell'azione amministrativa ha consentito il superamento della centralità dell'atto in favore della centralità del procedimento, lo stesso fenomeno non si è verificato allorquando le tecnologie ICT sono state applicate all'attività amministrativa. Fino ad oggi l'attenzione sugli aspetti giuridici dell'azione amministrativa svolta con tecnologie digitali si è appuntata sui singoli segmenti del procedimento, quali ad esempio l'invio dell'istanza o la firma del

¹ Questo lavoro sarà pubblicato in versione aggiornata nell'ambito del volume "*Diritto pubblico delle ICT*", a cura di DE GIOVANNI E. e D'ORTA C., di prossima pubblicazione con l'editore Giuffrè.

² Legge 7 agosto 1990, n. 241 recante Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

³ Sono state infatti introdotte discipline relative alla modalità ed alla validità dell'uso del telefax (articolo 6, comma 2, legge 30 dicembre 1991, n. 412), alla necessità di una rete di collegamento per il trasporto dei dati tra le pubbliche amministrazioni (articolo 15, comma 1, legge 13 marzo 1997, n. 59), sono stati successivamente definiti i contenuti tecnologici del documento informatico e della firma elettronica (d.p.r. 10 novembre 1997, n. 513), del protocollo informatico (d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 428), nonché le modalità di trasmissione telematica dei documenti elettronici (d.p.r. n. 513 del 1997).

documento, senza considerare il procedimento amministrativo come un unico processo informatizzato attraverso il quale ottenere il provvedimento o il servizio richiesto dall'utente.

L'informatizzazione dell'agire delle pubbliche amministrazioni ha risentito, perciò, di un andamento "carsico", nel quale l'utilizzazione delle tecnologie informatiche era solo strumentale ad una successiva trattazione cartacea⁴.

Far assumere al procedimento amministrativo informatico un ruolo di centralità nel sistema normativo di riferimento costituisce un tassello fondamentale per poter procedere all'informatizzazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni⁵.

2. I principi.

L'introduzione delle tecnologie in un processo di lavoro comporta necessariamente la riorganizzazione dei sistemi di lavoro, essendo evidente, come l'informatizzazione di un procedimento non si possa limitare alla sola trasformazione del processo da manuale ad automatico.

Per rendere concrete le innovative disposizioni del codice dell'amministrazione digitale⁶, occorre, allora, in primo luogo procedere ad una profonda innovazione nei c.d. processi organizzativi, in modo tale che i tempi e i modi dell'agire amministrativo possano essere conciliati con l'integrazione informatica e telematica, superando la frattura tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa. Non si tratta quindi, come è evidente, solo di rimodulare la "forma" del procedimento amministrativo, ma anche di ripensare la realtà organizzativa in cui esso si cala⁷.

Pensare che lo svolgimento di un procedimento amministrativo informatico sia costituito dalla mera possibilità di mettere a disposizione degli operatori e degli utenti una serie di strumenti tecnologici per effettuare i vari passaggi necessari nel corso del procedimento è decisamente riduttivo. Per poter definire un procedimento amministrativo informatico occorre anche operare la

⁴ Il documento pervenuto cartaceo è riprodotto informaticamente per essere protocollato, poi nuovamente stampato su supporto cartaceo per essere gestito, cioè inviato a chi materialmente predispose gli atti; nella fase successiva il documento viene realizzato con strumenti tecnologici, normalmente un computer o, nella peggiore delle ipotesi con un sistema di video scrittura, stampato su carta per essere firmato e, inviato, non sempre, con un telefax.

⁵ L'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001), con la quale il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo di coordinamento e riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione ha individuato quale oggetto di tale riassetto i procedimenti amministrativi informatici.

⁶ Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, modificato dal decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159.

⁷ Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza 30 gennaio 2006, parere allo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, p. 6. Come osservato da Orofino A.G., *L'informatizzazione dell'attività amministrativa nella giurisprudenza e nella prassi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12/2004 p. 1382, "la presenza di nuovi mezzi di svolgimento dell'attività amministrativa impone, quando le innovazioni lo consentono, il compimento di operazioni di adattamento dei vecchi istituti alle nuove situazioni". Sul punto cfr. Cassese S., *Il diritto amministrativo dell'ultimo decennio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2004, p. 5, il quale citando Giannini ricorda come "questi aveva insegnato ad interrogare i nuovi ordinamenti adoperando gli antichi istituti modificandoli, quando necessario.

revisione delle relazioni organizzative tra e nelle amministrazioni, semplificando i procedimenti e ridefinendo i rapporti tra le istituzioni pubbliche e i cittadini⁸.

Secondo quanto disposto dalla legge di riforma del titolo V della Costituzione le scelte in tema di riorganizzazione per l'innovazione tecnologica delle amministrazioni dovrebbero rientrare nell'ambito dell'autonomia organizzativa dei soggetti pubblici cui è demandato l'esercizio delle funzioni amministrative⁹. In base al principio di sussidiarietà, gran parte della materia dovrebbe essere di competenza degli enti locali e delle Regioni. Se questo è il contesto, ne consegue la realizzazione di un sistema normativo eterogeneo nel quale alcune norme trovano applicazione nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche mentre altre invece, trovano applicazione solo nei confronti delle amministrazioni centrali¹⁰.

Tale quadro legislativo frammentato non consente di poter affermare che la disciplina normativa vigente conduca all'informatizzazione di tutti i profili dei diversi procedimenti svolti dalle amministrazioni¹¹.

Il sistema normativo così delineato, sebbene ineccepibile sotto il profilo costituzionale, confligge con i principi relativi allo svolgimento dell'azione amministrativa. Appare infatti di tutta evidenza che i procedimenti amministrativi siano il frutto dell'azione della pluralità di più soggetti anche facenti parte di più pubbliche amministrazioni, anche di differente livello costituzionale, coinvolte nell'adozione del provvedimento finale¹². Solo alcuni limitati procedimenti sono svolti nella loro interezza da un'unica amministrazione¹³.

Peraltro l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni in primo luogo, ed agli altri enti locali, rischia di vanificare il processo di informatizzazione dei procedimenti amministrativi.

Proprio al fine di effettuare una "reductio ad unitatem" di tali principi, l'articolo 12 del codice, rivolgendosi indistintamente a tutte le pubbliche amministrazioni prevede che per poter realizzare procedimenti amministrativi informatici "complessi" le pubbliche amministrazioni nell'ambito della loro autonomia organizzativa si organizzano e riorganizzano i procedimenti di propria competenza, utilizzando le tecnologie ICT anche nei rapporti con le altre amministrazioni.

⁸ NATALINI A., *L'e-Government nell'ordinamento italiano*, in *L'e-Government* a cura di VESPERINI G., Milano, 2004, p. 6.

⁹ Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.

¹⁰ L'articolo 2, comma 2 del codice prevede infatti che "le disposizioni del presente codice si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, salvo che sia diversamente stabilito, nel rispetto della loro autonomia organizzativa e comunque nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione Per la nozione di pubblica amministrazione centrale si rinvia a l'articolo 1, comma 1, lettera z) del codice.

¹¹ Tale principio è chiaramente espresso anche dal citato articolo 10, laddove si prevede che il coordinamento ed il riassetto normativo sia limitato ai soli procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e di quelle ad ordinamento autonomo.

¹² BOMBARDELLI M., *Decisioni e pubblica amministrazione*, Torino, 1996, p. 136

¹³ Costituiscono esempi di tali tipologie alcuni procedimenti anagrafici ed alcuni procedimenti relativi alla gestione del personale delle pubbliche amministrazioni,

Se l'introduzione delle tecnologie nei procedimenti amministrativi è libera nel *se* e nel *quando*, l'innovazione tecnologica non è libera nel modo. Le norme sulle modalità di impiego e sul valore delle tecnologie ICT sono valide necessariamente per tutte le amministrazioni.

E' proprio per questo motivo che sono definite dallo Stato le regole tecniche necessarie per rendere interoperabili e sicuri i collegamenti tra i sistemi informatici delle varie amministrazioni e ad esse dovranno attenersi non solo le pubbliche amministrazioni centrali ma tutte le pubbliche amministrazioni, nonché i privati. Usare tecnologie differenziate non consentirebbe il dialogo tra i vari soggetti coinvolti.

Per consentire il completo svolgimento del procedimento amministrativo informatico le varie amministrazioni interessate, seppur dotate di diverse forme di autonomia e specificità, dovranno quindi attuare il processo di digitalizzazione in modo da assicurare la graduale integrazione delle modalità di interazione tra di esse e nei confronti degli utenti relativamente ai servizi informatici da esse erogati. L'applicazione di questo principio richiede inoltre che tale processo di digitalizzazione venga attuato con modalità indipendenti dal tipo di tecnologia utilizzata.

Proprio per raggiungere tali obiettivi il Codice è stato suddiviso sulla base della sequenza tipica del procedimento amministrativo, partendo da come si realizza un documento informatico, come si firma, come si protocolla, come si archivia e come si trasmette. L'intervento operato dal legislatore da un lato ha raccolto e coordinato le norme esistenti relativamente a singoli elementi dell'azione amministrativa; dall'altro ha raccordato tali norme integrandole in modo da trasformare l'informatizzazione delle singole fasi in un unico procedimento¹⁴.

3. Le forme di informatizzazione del procedimento.

Utilizzando tutti gli elementi sin qui descritti è possibile realizzare un procedimento amministrativo secondo due diverse modalità.

In una prima forma gli strumenti tecnologici supportano il cittadino e l'amministrazione nello svolgimento della procedura, nella comunicazione, nello scambio documentale consentendo di effettuare i medesimi passaggi procedurali che caratterizzano il procedimento amministrativo svolto con modalità cartacee. L'uso delle tecnologie si affianca al più tradizionale svolgimento del

¹⁴ La centralità del procedimento amministrativo informatico nel codice emerge anche dal titolo dello stesso codice. Nel testo approvato dal Consiglio dei ministri nella deliberazione preliminare dell'11 novembre 2004¹⁴ il titolo del provvedimento era "Codice delle pubbliche amministrazioni digitali"; nel testo finale il titolo del provvedimento è "Codice dell'amministrazione digitale". La differenza è proprio nella diversa ratio del provvedimento: parlare di un codice delle pubbliche amministrazioni digitali avrebbe significato porre l'accento sui destinatari delle norme; diversamente riferirsi ad un codice dell'amministrazione digitale significa orientarsi all'azione amministrativa.

procedimento amministrativo e la modalità informatica consente di effettuare le medesime operazioni necessarie nei processi attuati con modalità cartacee.

Si tratta di un approccio abbastanza agevole di introduzione delle tecnologie informatiche nell'azione amministrativa in quanto il diverso livello di informatizzazione delle amministrazioni consente di gestire, con l'uso delle tecnologie, il procedimento in modi diversi nelle varie amministrazioni e con modalità differenti nelle diverse fasi del procedimento.

Questo primo modello di informatizzazione del procedimento amministrativo è quello certamente più agevole da utilizzare ed è anche quello che consente di gestire la fase di transizione tra cartaceo ed informatico.

In una seconda forma di informatizzazione del procedimento amministrativo le tecnologie di cui dispone ciascuna amministrazione sono utilizzate non come strumenti di "supporto" alle procedure svolte con modalità cartacee, ma costituiscono esse stesse un mezzo di attuazione delle fasi procedurali. Si parla in tal senso di "cooperazione applicativa", cioè della possibilità di interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per consentire l'integrazione delle informazioni e lo svolgimento dei procedimenti amministrativi¹⁵. In questo caso, quindi, procedure amministrative sono svolte direttamente dagli elaboratori i quali, utilizzando i dati di cui dispongono, sono in grado di svolgere l'intera procedura anche interagendo con i dati di altre amministrazioni¹⁶.

In questo caso il procedimento non viene materialmente svolto dagli operatori delle pubbliche amministrazioni, bensì grazie alle regole della cooperazione applicativa viene ad essere realizzato direttamente dagli apparati informatici. Non più, dunque, una richiesta di dati attraverso un fax o mediante richiesta di dati ad un'altra amministrazione, bensì l'applicazione informatica che reperisce e gestisce autonomamente gli elementi necessari per lo svolgimento del procedimento.

Per garantire la corretta realizzazione delle procedure amministrative nell'ambito della cooperazione applicativa occorre individuare due principi l'uno a carattere organizzativo, l'altro che incida sul giuridico documentale.

In relazione al primo punto appare evidente come le amministrazioni debbano collaborare tra loro per integrare i procedimenti di rispettiva competenza al fine di agevolare gli adempimenti di cittadini ed imprese e rendere più efficienti i procedimenti che coinvolgono più amministrazioni, attraverso idonei sistemi di cooperazione¹⁷. Occorre pertanto realizzare banche dati che possa

¹⁵ Articolo 72, comma 1, lettera e), del codice.

¹⁶ D'ORTA C. *Il sistema pubblico di connettività: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7/2005, pag. 695.

¹⁷ Questo concetto è ribadito più volte, con diverse valenze, nel Codice dell'amministrazione digitale: nell'articolo 12, comma 2, relativamente all'organizzazione dei rapporti tra le amministrazioni; nell'articolo 15, comma 2, relativamente

interagire tra loro e non solo per trasmettere dati, ma per utilizzare ed elaborare i dati stessi nell'ambito di una procedura amministrativa predefinita.

In relazione al secondo punto per poter svolgere un intero procedimento attraverso l'uso delle tecnologie ICT il legislatore ha previsto lo scambio di documenti informatici costituisce invio documentale valido ad ogni effetto di legge per lo svolgimento dei procedimenti a condizione che tale invio sia realizzato attraverso le applicazioni del sistema pubblico di connettività¹⁸.

Attualmente per far sì che abbiano valore giuridico gli scambi di dati tra amministrazioni, effettuati dai sistemi informativi con modalità diverse dal tradizionale invio cartaceo, le pubbliche amministrazioni interessate hanno dovuto stipulare specifici accordi e convenzioni. Le caratteristiche tecnologiche del sistema pubblico di connettività, anche in termini di qualità e sicurezza, consentono, invece, di dettare un principio in base al quale lo scambio di dati effettuato grazie alle tecnologie proprie del Sistema produce sul procedimento amministrativo gli stessi effetti giuridici di un normale invio documentale senza necessità di specifici accordi tra singole amministrazioni e per singoli procedimenti. Occorre, tuttavia, che siano definiti dei protocolli tali da consentire a ciascun sistema di accedere alle banche dati delle altre amministrazioni coinvolte, ma unicamente per ottenere i dati necessari per lo specifico procedimento interessato.

Le norme vigenti delineate dalla più recente legislazione consentono, in tal modo, l'immediata applicabilità delle tecnologie quale strumento di supporto per lo svolgimento dei procedimenti, e, costituiscono principi giuridici fondamentali per i procedimenti attuati con le tecnologie ICT secondo le regole della cooperazione applicativa.

4. La fase dell'iniziativa.

Il quadro normativo vigente relativo all'uso delle tecnologie ICT nell'azione amministrativa consente di effettuare tutte le fasi del procedimento, ed è alla più acclarata scansione procedimentale che si fa riferimento nel descrivere le modalità di utilizzo delle tecnologie utilizzabili¹⁹.

alla semplificazione dei procedimenti e delle attività; nell'articolo 50, comma 1, per quanto attiene alla fruibilità dei dati.

¹⁸ Articolo 76 del Codice.

¹⁹ La tradizionale ripartizione dei procedimenti prevede fasi distinte: fase dell'iniziativa, fase istruttoria, fase consultiva, fase decisoria o costitutiva e fase di integrazione dell'efficacia, così SANDULLI A. M. *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1982, p. 576 e ss. In relazione a tali fasi l'informatica può porsi come strumento di ausilio di ausilio e semplificazione. Nella fase dell'iniziativa che, d'ufficio o di parte, può comunque essere assunta telematicamente. Nella fase istruttoria, che può essere esercitata sia mediante l'acquisizione telematica di notizie ed informazioni, sia lasciando allo stesso computer il compito di assumere ed elaborare i presupposti di fatto utili alla determinazione del contenuto di taluni atti. Nella fase decisoria, giacché, come visto in non rari casi talune decisioni seppur formalmente imputabili a funzionari amministrativi, vengono, di fatto, assunte dal computer, in tal senso OROFINO A.G., *L'informatizzazione dell'attività amministrativa nella giurisprudenza e nella prassi*, op. cit., p. 1382.

L'istanza, la denuncia e l'attivazione d'ufficio sono tradizionalmente le categorie di atti attraverso i quali ha inizio la prima fase del procedimento, denominata fase di iniziativa.

Con riferimento a questa prima fase gli elementi di maggior rilievo sono costituiti dal contenuto dell'istanza e dalle modalità di invio della medesima. In particolare l'invio dell'istanza costituisce un particolare del più ampio aspetto delle comunicazioni tra cittadino e pubblica amministrazione effettuate per via telematica.

Per consentire agli utenti di definire con l'uso delle tecnologie anche il contenuto dell'istanza, le pubbliche amministrazioni provvedono a definire e a rendere disponibili, anche per via telematica, l'elenco della documentazione richiesta per i singoli procedimenti, i moduli e i formulari validi ad ogni effetto di legge²⁰. In tal modo la modulistica disponibile cartacea negli uffici deve essere resa disponibile anche con modalità digitali e ciò anche ai fini delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e delle dichiarazioni sostitutive di notorietà.

La norma prevede solo i moduli e i formulari e non anche i documenti più in generale necessari per la conclusione del procedimento, salvo fornire l'elenco dei documenti richiesti. Ciò in quanto molti documenti, come ad esempio le planimetrie dei piani regolatori, sono stati redatti con modalità cartacee e non è agevole né economico riprodurli in modalità digitali.

La normativa prevede, inoltre, che la messa a disposizione dei moduli e dei formulari non abbia solo valore cognitivo ma attribuisce alla pubblicazione sul sito un vero e proprio valore costitutivo. Infatti, i moduli o i formulari che non siano stati pubblicati sul sito non possono essere richiesti ed i relativi procedimenti possono essere conclusi anche in assenza dei suddetti moduli o formulari²¹.

Si intende, cioè, prevedere che il momento in cui un modulo o un formulario assume valore ai fini del procedimento è strettamente connesso al momento in cui tale modulo sia pubblicato sul sito. Tale norma, presenta, tuttavia, problemi applicativi di non poco conto. La pubblicazione di un documento su un sito per poter essere opponibile richiede la determinazione certa del giorno in cui tale documento è stato pubblicato sul sito. Occorrerà prevedere opportune regole tecniche, che prevedano ad esempio l'apposizione di una marca temporale, al fine di individuare con certezza il momento di pubblicazione del modulo o del formulario.

Ulteriore aspetto nella determinazione del contenuto delle istanze riguarda le informazioni che il cittadino è tenuto a fornire affinché l'istanza possa essere ricevuta e correttamente gestita.

²⁰ Articolo 57, comma 1, del codice.

²¹ Articolo 57, comma 1, del codice prevede che dal 1° gennaio 2008 i moduli o i formulari che non siano stati pubblicati sul sito non possono essere richiesti ed i relativi procedimenti possono essere conclusi anche in assenza dei suddetti moduli o formulari

L'articolo 43, comma 1, del testo unico della documentazione amministrativa²², prevede che le pubbliche amministrazioni non possono richiedere al cittadino atti o certificati relativi a dati che siano già in loro possesso o che possano essere autocertificati dal cittadino istante, dovendo acquisire tale informazione d'ufficio dall'amministrazione titolare dell'informazione medesima. L'interessato dovrà fornire gli elementi necessari tali da consentire all'amministrazione di acquisire tutte le informazioni necessarie per il completamento del procedimento.

Tale previsione condiziona la predisposizione dei moduli e dei formulari ed i contenuti delle istanze, laddove l'utente dovrà quanto sopra indicato. Tale nuova formulazione delle istanze oltre a costituire una ulteriore semplificazione per il cittadino, costituisce un miglioramento anche per l'amministrazione laddove non si verificheranno più errori per codici fiscali errati o per altre informazioni erroneamente fornite: i sistemi informativi forniranno all'amministrazione titolare del procedimento le informazioni corrette.

Terminata la predisposizione degli atti e dei documenti necessari, l'istanza o la dichiarazione possono essere trasmesse all'amministrazione destinataria anche per via telematica.

Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide quando: a) sono sottoscritte con firma digitale; b) l'autore è identificato con la carta d'identità elettronica o con la carta nazionale dei servizi; c) l'autore è identificato con altri strumenti quali ad esempio PIN e Password, nei limiti di quanto stabilito da ciascuna amministrazione²³.

La prima modalità costituisce l'unico esempio di norma contenuta nel Codice nella quale non si effettua un generico riferimento all'espressione dicotomica "firma digitale o qualificata", utilizzata, peraltro, nelle altre disposizioni della normativa di settore, bensì un'espressa indicazione della sola firma digitale. Con tale disposizione il legislatore ha voluto, infatti, espressamente affermare che, indipendentemente dalle tipologie di firma previste dalla normativa vigente, per presentare istanze e dichiarazioni alle pubbliche amministrazioni l'unica tipologia di sottoscrizione utilizzabile è la firma digitale rilasciata da un certificatore accreditato.

La firma digitale, che costituisce allo stato attuale della tecnologia l'unico strumento telematico per la sottoscrizione di un documento, assume in questo contesto anche valore di strumento idoneo a dare valore ad un'istanza inviata digitalmente: non quindi firma come sottoscrizione del documento, ma firma come identificativo del mittente. Indipendentemente dal contenuto del documento inviato la sola presenza della firma digitale ne certifica la provenienza.

Questo strumento che rende valida la presentazione di istanze e dichiarazioni può essere utilizzato con diverse modalità di invio telematico: certamente risponde ai requisiti della norma un'istanza sottoscritta con firma digitale ed inviata con posta elettronica (normale o certificata), ma

²² d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445.

²³ Articolo 65 del codice

risponde ugualmente ai requisiti fissati dal Codice un'istanza compilata con modalità *web-services* e sottoscritta con firma digitale²⁴.

Proprio alle modalità di presentazione delle istanze mediante *web-services* si riferiscono le altre due fattispecie descritte dal citato articolo. Le istanze possono, infatti, essere presentate anche utilizzando metodologie di riconoscimento informatico tramite CIE/CNS (lettera b) o pin/password (lettera c).

Occorre tuttavia precisare le differenze esistenti tra strumenti di identificazione quali la CIE/CNS - pin/password e gli strumenti di sottoscrizione quali le firme digitali. Si tratta di due mezzi nettamente distinti: mentre CIE/CNS servono per accedere ai servizi erogati *on line* dalle amministrazioni, e quindi non per sottoscrivere i documenti, le firme digitali sono strumenti di sottoscrizione e non di accesso.

Certamente i due strumenti possono essere usati con modalità complementari, laddove una volta avuto accesso ai servizi erogati *on line* è possibile, ove occorre, sottoscrivere l'istanza o la dichiarazione. Per tale motivo i due strumenti ben possono essere materialmente collocate su un'unica *smart-card*, ma in nessun caso è possibile sostenere che la CIE/CNS sia uno strumento di sottoscrizione o che la firma digitale sia uno strumento di accesso ai servizi erogati *on line*.

Applicando tali principi all'invio telematico di istanze, occorre precisare che non in tutti i casi in cui si invia un'istanza sia necessaria una sottoscrizione, essendo sufficiente la semplice identificazione informatica: l'articolo 65, comma 1, lettere b) e c), prevede che la CIE/CNS e le pin/password possono essere utilizzati come strumenti per la presentazione di istanze e dichiarazioni nei limiti stabiliti da ciascuna amministrazione.

Saranno le singole amministrazioni a stabilire in quali casi è sufficiente un'identificazione informatica (ad esempio per il semplice rilascio di un certificato), o sia necessaria una sottoscrizione informatica laddove si tratti di provvedimenti volti alla costituzione di posizioni giuridiche soggettive²⁵.

²⁴ La Commissione europea ha elaborato una classificazione dei servizi *on-line* in base al loro livello di interattività (cfr. *e-Government indicators for benchmarking e-Europe* del 22 febbraio 2001); in tale documento si chiarisce che tale classificazione è applicata in molti paesi ed è basata sulla metodologia sviluppata dal governo olandese. I livelli di interazione (che la UE chiama "level of on-line sophistication of the services") sono quattro e così definiti: livello 1 (Informazione) sono fornite *on-line* solo le informazioni necessarie per avviare la procedura che porta all'erogazione del servizio; livello 2 (Interazione ad una via) l'utente può ottenere *on-line* i moduli per la richiesta di erogazione del servizio che dovrà poi essere inoltrata per canali tradizionali; livello 3 (Interazione a due vie) è possibile avviare *on-line* la procedura di erogazione del servizio, inclusa l'autenticazione dell'utente, ma viene garantita solo la presa in carico dei dati e non la loro elaborazione; livello 4 (Transazione) il sito permette all'utente di fruire di un servizio interamente *on-line*, incluso l'eventuale pagamento del suo costo.

²⁵ Si tratta di una metodologia di presentazione di istanze e dichiarazioni del tutto analoga all'erogazione dei servizi *on line* effettuata dalle banche utilizzando lo strumento del bancomat. Per semplici operazioni bancarie è possibile utilizzare il bancomat che è uno strumento di identificazione, ma non di sottoscrizione, cioè non è una firma; analogamente le singole amministrazioni individueranno quali servizi possono essere erogati *on line* a fronte di una semplice identificazione effettuata con CIE/CNS e quali servizi richiedono la sottoscrizione.

In attesa che siano pienamente operative la CIE e la CNS molte amministrazioni già utilizzano altre tecnologie per l'accesso ai servizi erogati *on line*, quali ad esempio pin e password. Al fine di salvaguardare tali forme di interazione è stato previsto che, fino alla piena operatività di CIE e CNS tali strumenti abbiano il medesimo valore ed i medesimi limiti delle suddette carte di accesso. Sino a tale momento anche pin e password possono essere utilizzati come strumenti di invio di istanze e documenti.

Quelle sin qui descritte costituiscono forme di invio che presuppongono la completa informatizzazione del procedimento. Di diversa natura è l'invio dell'istanza effettuato con l'utilizzo del telefax e della posta elettronica²⁶, invio che può essere effettuato non solo nei procedimenti completamente informatizzati, ma anche nei procedimenti c.d. "misti", nei quali l'uso delle tecnologie convive con la gestione cartacea dei documenti. Si tratta, probabilmente delle ipotesi più frequenti e come tal da non trascurare. Le istanze e le dichiarazioni²⁷ possono, infatti, essere inviate utilizzando un telefax o una posta elettronica unitamente alla copia non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore²⁸.

5. La fase dell'acquisizione delle informazioni

Alla relativa semplicità della fase dell'iniziativa si contrappone la complessità della fase istruttoria nella quale avviene, tra l'altro, l'acquisizione degli elementi necessari per la valutazione e la ponderazione degli interessi.

In tale fase la distinzione tra procedimento amministrativo svolto con il mero supporto delle tecnologie informatiche e telematiche e procedimento attuato mediante l'utilizzo di applicativi informatici assume contenuti di maggiore e notevole evidenza.

Per quanto riguarda il procedimento svolto con il mero supporto delle tecnologie informatiche e telematiche nella fase dell'istruttoria si procede alla mera acquisizione delle informazioni e degli elementi utili all'esercizio della valutazione e ponderazione degli interessi coinvolti ai fini dell'adozione dell'atto o del provvedimento. L'uso delle tecnologie in questo caso assume valore strumentale in relazione agli atti istruttori: la possibilità da parte dell'amministrazione procedente di accedere alle banche dati delle altre amministrazioni coinvolte

²⁶ Il documento cartaceo trasformato in documento informatico utilizzando lo *scanner* e inviato per posta elettronica ha il medesimo valore giuridico del documento inviato secondo quanto previsto dall'articolo 6 della 412 del 1991 relativamente all'utilizzo del telefax.

²⁷ Si tratta delle dichiarazioni sostitutive di notorietà previste dagli articolo 46 e 47 del d.p.r. n. 445 del 2000.

²⁸ Articolo 38, comma 3 del d.p.r. n. 445 del 2000. Con riferimento all'uso del telefax la direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie 27 novembre 2003 relativa all'impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni, ha precisato che la posta elettronica può essere utilizzata anche per la trasmissione della copia di documenti redatti su supporto cartaceo (copia immagine) con il risultato, rispetto al telefax, di ridurre tempi, costi e risorse umane da impiegare, soprattutto quando il medesimo documento debba, contemporaneamente, raggiungere più destinatari.

nel procedimento²⁹, la possibilità di utilizzare il dato anche trasferendolo nei sistemi informativi automatizzati di un'altra amministrazione³⁰, costituiscono gli aspetti principali per l'acquisizione degli elementi istruttori.

Diverso contenuto riveste il procedimento amministrativo svolto mediante l'utilizzo di applicativi informatici. In tale ipotesi gli strumenti tecnologici consentono il dialogo diretto tra i sistemi informativi, finalizzato ad acquisire i dati e, ove possibile, elaborarli e trasformarli in una decisione amministrativa.

L'utilizzo di tali tecnologie oltre a consentire l'acquisizione dei dati necessari per lo svolgimento del procedimento, facilita anche una più completa aggregazione dei dati stessi, migliorando la "qualità" della decisione amministrativa e, quindi, l'efficacia dell'azione amministrativa³¹.

Al fine di realizzare il dialogo tra le macchine per acquisire le informazioni necessarie, la normativa prevede che i dati di cui dispone ciascuna amministrazione siano raccolti conservati e resi disponibili in modo che le altre amministrazioni, ed i privati quando consentito, possano fruire e riutilizzare i dati medesimi³². Fruire di un dato significa poter utilizzare il dato di un'altra amministrazione non solo visualizzandolo, ma anche trasferendolo nei propri sistemi informativi automatizzati³³. Il trasferimento di un dato da un sistema informativo ad un altro non modifica la titolarità dell'informazione come definita dalla normativa. Al fine di avere certezza sulla autenticità e veridicità il dato necessario per lo svolgimento del procedimento dovrà, quindi, essere acquisito solo ed unicamente dalla banca dati dell'amministrazione titolare del dato medesimo³⁴. Il rilievo della imputazione giuridica della titolarità mantiene il suo valore anche con riferimento alla disciplina concernente il riutilizzo di documenti nel settore pubblico³⁵.

L'acquisizione delle informazioni necessarie per lo svolgimento del procedimento amministrativo informatico è dominata dal principio inquisitorio, in base al quale l'amministrazione è tenuta a raccogliere anche in assenza di un impulso del privato le informazioni necessarie

²⁹ art. 50

³⁰ articolo 1, comma 1, lettera t), e articolo 58

³¹ MASUCCI A., *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2003, p. 994.

³² Articolo 50 del d.p.r. n. 445 del 2000.

³³ Articolo 1, comma 1, lettera t) del Codice.

³⁴ Per una migliore fruizione di tali dati l'articolo 60 del Codice dell'amministrazione digitale prevede l'individuazione e la costituzione di basi di dati di interesse nazionali finalizzate alla creazione di un sistema informativo unitario.

³⁵ decreto legislativo 24 gennaio 2006, attuativo della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico.

all'assunzione della decisione e non altre informazioni³⁶. L'attività acquisitiva dovrà, quindi, essere limitata "agli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti"³⁷.

Ciò consentirebbe, inoltre, di prescindere dalla necessità di ricevere dichiarazioni sostitutive di certificazioni prodotte dall'interessato³⁸, in quanto l'acquisizione diretta dalla banca dati dell'amministrazione che detiene l'informazione tutela l'amministrazione da possibili errori contenuti nella dichiarazione fornita dal privato o dovuti all'inserimento manuale di tali informazioni in una procedura informatizzata.

Analogamente l'utilizzazione di programmi informatici rende superflua la necessità di effettuare controlli, anche a campione sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive³⁹ tenuto conto che l'acquisizione dell'informazione dalla banca dati dell'amministrazione titolare garantisce la qualità e l'autenticità dell'informazione medesima.

Un altro aspetto di cui occorre tener conto riguarda l'uso che l'amministrazione può fare del dato acquisito. Il dato di cui è titolare una pubblica amministrazione può essere utilizzato da altre amministrazioni quando tale dato sia funzionalmente collegato con il procedimento posto in essere dall'amministrazione richiedente⁴⁰. Conseguentemente le modalità di accesso alle banche dati e di acquisizione dei dati medesimi dovranno essere realizzate in modo da consentire a ciascuna amministrazione di poter acquisire solo ed unicamente i dati di cui la medesima necessita per le funzioni ed attribuzioni ad essa affidate dalla legge, e nei limiti delle necessità derivanti da ciascun procedimento. Non si tratta quindi di collegamenti con accesso indiscriminato alla banca dati dell'amministrazione detentrici del dato, bensì di operazioni regolamentate e differenziate a seconda del singolo procedimento. Ciascun applicativo dovrà consentire solo ed unicamente la condivisione dei medesimi dati che sarebbero stati acquisiti con una normale richiesta effettuata con modalità cartacee⁴¹.

³⁶ NATALINI A. *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1999, Giuffrè, Milano, p. 468

³⁷ Art. 43, del d.p.r. n. 445 del 2000.

³⁸ Artt. 46 e 47 del d.p.r. n. 445 del 2000.

³⁹ Art. 71, del d.p.r. n. 445 del 2000.

⁴⁰ art. 50, comma 2 del Codice.

⁴¹ L'accesso ai servizi erogati on line è scandito da tre distinti aspetti denominati identificazione informatica, autenticazione informatica ed autorizzazione informatica. Identificazione informatica è l'operazione attraverso la quale un soggetto si fa riconoscere dal sistema informatico utilizzando l'insieme di dati attribuiti in modo esclusivo e univoco al soggetto, (es. PIN/Psw), che ne distinguono l'identità nei sistemi informativi. Autenticazione informatica è il processo attraverso il quale un sistema informatico verifica che il soggetto, è o non è l'entità che è stata dichiarata. Autenticazione informatica è la validazione dell'insieme di dati attribuiti in modo esclusivo e univoco a un soggetto, che ne distinguono l'identità nei sistemi informativi, effettuata attraverso opportune tecnologie al fine di garantire la sicurezza dell'accesso. Autorizzazione informatica è il processo di verifica della corrispondenza tra le operazioni alle quali si chiede accesso e le operazioni per le quali si è abilitati. Le definizioni di identificazione e autenticazione riportate sono tratte dal glossario contenuto nel "Piano Nazionale della sicurezza delle tecnologie dell'informazione e comunicazione della pubblica amministrazione" pubblicato in www.cnipa.it

In tal senso occorre distinguere tra le situazioni in cui il dato può circolare, anche se in forma controllata, e quelle in cui non può circolare, basate non tanto sulla natura dell'informazione, quanto su una valutazione della finalità e delle modalità d'uso dello stesso in relazione agli specifici e diversi contesti in cui si manifesta la sua utilità⁴².

Oltre ad una tutela che introduce limiti e vincoli all'acquisizione di informazioni da parte delle amministrazioni, si fa luce la necessità di rendere più garantita la circolazione delle informazioni e, in particolare, di quelle che sono parte della sfera di riservatezza del singolo individuo. Sul punto la dottrina ha affermato che l'attività conoscitiva effettuata con strumenti informatici, interferendo con diritti soggettivi sia per questo soggetta al principio di legalità⁴³. Proprio nell'ottica di garantire il rispetto delle posizioni giuridiche coinvolte la normativa subordina l'accessibilità e la fruibilità dei dati trattati da un'altra pubblica amministrazione al rispetto dei principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e del decreto legislativo 2003, n. 196 in materia di tutela dei dati personali⁴⁴.

6. La fase di elaborazione e di decisione.

Acquisiti i dati necessari per lo svolgimento del procedimento, le attività che caratterizzano i momenti successivi possono essere distinte tra verifica e elaborazione dei fatti. La verifica è volta ad accertare i fatti che costituiscono il presupposto del provvedimento; nella elaborazione l'amministrazione non si limita ad un riscontro oggettivo dei fatti in quanto compie anche operazioni intellettive e procede all'attività di valutazione dei medesimi ed alla ponderazione degli interessi in gioco per la adozione dell'atto finale⁴⁵. Si tratta certamente del profilo di maggior delicatezza tenuto conto che "l'importanza del procedimento si rivela non nel suo tratto finale, ma nell'istruttoria che lo sostanzia"⁴⁶. Il valore dell'informazione acquisita è accresciuto dalla possibilità di trattamento della stessa utilizzando le tecnologie informatiche⁴⁷.

Per poter estendere l'uso delle tecnologie dalla fase acquisitiva alla fase elaborativa e valutativa occorre prevedere l'adozione di applicativi informatici in grado di elaborare le

⁴² NATALINI A. *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, op. cit., 465 e segg.

⁴³ MASUCCI A., *L'atto amministrativo informatico*, Napoli 1993, p. 73.

⁴⁴ NATALINI A. *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, op. cit. p. 466.

⁴⁵ MORBIDELLI G., *Procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, G. Pericu, L. Mazzaroli, F.A. Roversi Monaco, Bologna 1993, p. 1068.

⁴⁶ NIGRO M., *Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione*, in *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, atti del convegno di Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988, Milano 1990, p. 17

⁴⁷ NATALINI A. *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, op. cit., p. 454.

informazioni acquisite sulla base di istruzioni preventivamente definite e contenute in applicativi informatici⁴⁸.

Le istruzioni contenute nel programma non sono altro che la scomposizione sequenziale dei singoli passaggi amministrativi svolti dall'amministrazione nell'azione procedimentale. L'insieme di informazioni necessarie per sviluppare il programma rappresentano il contenuto di un vero e proprio atto amministrativo nel quale sono previste diverse soluzioni in relazione alle diverse informazioni acquisite sulla base delle quali, in una gamma di ipotesi predefinite, tra le quali è possibile individuare, a mero titolo esemplificativo, l'accoglimento ed il rigetto.

Utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per l'istruttoria del procedimento si anticipa l'esercizio del potere e l'atto finale si configura come il risultato delle determinazioni assunte in sede di predisposizione del programma⁴⁹. In questo caso nella predisposizione del testo dovranno essere individuate e definite le diverse possibili opzioni di scelta previste nell'iter procedimentale come normativamente definito.

L'attività amministrativa si sostanzia, dunque, in una serie di operazioni logiche attraverso le quali l'elaborazione del dato costituisce una forma di espressione della vincolatività o discrezionalità.

Le istruzioni contenute nel programma dovranno consentire l'elaborazione dei dati acquisiti (input) in modo da generare atti amministrativi (output) conformi alle possibili soluzioni previste dalla normativa. Assumono cioè particolare importanza i criteri con i quali viene strutturato il programma, criteri che trovano la loro fonte nelle norme, negli atti amministrativi generali e nelle fattispecie astratte definite nei decreti e negli altri atti amministrativi con specifico riferimento alla singola situazione sulla base delle quali possono essere delineate analogo numero di fattispecie concrete⁵⁰.

Le posizioni assunte dalla dottrina relativamente alla possibilità di svolgere con modalità automatiche l'istruttoria del procedimento amministrativo si collocano su un sostanziale favore sia per quanto riguarda le attività amministrative vincolate sia relativamente alle attività amministrative discrezionali, sia pure con alcuni limiti ed eccezioni⁵¹.

⁴⁸ CHIANTERA G., *Considerazione sull'automazione dei procedimenti amministrativi*, in www.filodiritto.com, pag. 1, parla al proposito di atto-programma o atto software.

⁴⁹ FANTIGROSSI U., *Automazione e pubblica amministrazione*, Bologna, 1993, p. 55.

⁵⁰ La realizzazione del programma dovrà avere quindi come indicatore di rotta l'applicazione del principio della legittimità amministrativa come corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta.

⁵¹ MASUCCI A., *Il documento amministrativo informatico*, Bologna 2000; FANTIGROSSI U., *Automazione e pubblica amministrazione*, Bologna 1993, p. 76; BOMBARDELLI S., *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, fasc. 5, pagg. 991-1028; NATALINI A. *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, op. cit., p. 461.

Quando l'atto è vincolato non vi sono ostacoli a che l'emanazione dell'atto stesso sia resa automatica con l'ausilio dell'elaboratore elettronico⁵². L'applicazione del principio della vincolatività viene ricostruita nella fase della programmazione del calcolatore, nell'ambito della quale, come si è detto, si procede per passaggi logici predeterminati, in modo tale che nelle circostanze date la determinazione da assumere sia univoca⁵³.

La programmazione del calcolatore dovrà avvenire determinando le istruzioni relative alla sussistenza o alla insussistenza di tutti gli elementi previsti per l'adozione dell'atto richiesto con la conseguente adozione o diniego dell'atto medesimo. Tali fattispecie sono, tuttavia, concretamente limitate. L'ambito più ampio e delicato, anche in relazione all'informatizzazione del procedimento, è costituito dall'esercizio dell'attività discrezionale.

La possibilità di informatizzare un procedimento amministrativo discrezionale va considerata alla luce di alcuni criteri basilari. In primo luogo l'automazione del procedimento non deve essere volta alla eliminazione della discrezionalità; in secondo luogo tale potere, che costituisce esso stesso l'esercizio della potestà pubblica, può essere esercitato utilizzando tecnologie automatizzate, in funzione di categorie di atti o ipotesi di provvedimenti dai contenuti preventivamente determinati.

Solo laddove sia possibile scomporre le ipotetiche forme di scelta dell'amministrazione in una serie di istruzioni elementari è possibile parlare di esercizio automatizzato della discrezionalità. Ciò può accadere principalmente laddove si tratti di classi di situazioni e vicende omogenee, o laddove vi sia un numero di soluzioni finite dal contenuto predeterminabile

L'informatizzazione potrebbe ipotizzarsi, al più, per quegli atti c.d. a basso tasso di discrezionalità, in quanto sarebbe verosimile prevedere una limitata serie di passaggi tra la rosa ristretta e predefinita di antecedenti e tutte le soluzioni alternative possibili ad essi ricollegabili. Si pensi agli atti a discrezionalità c.d. negativa, per i quali opererebbe il metodo definito condizionale, secondo cui, con una valutazione già a monte delle soluzioni alternative che possono scaturire in termini condizionali, è possibile ipotizzare che la ricorrenza di certi presupposti positivi valga ad escludere o a prevalere su quelli negativi, rendendo così praticabile una soluzione finale certa⁵⁴.

Anche laddove ci si trova in presenza di attività amministrativa non standardizzabili i programmi possono prevedere istruzioni non immediatamente operative nelle quali l'agire umano svolge il duplice ruolo di controllo sulle operazioni già svolte e di impulso alle operazioni da svolgere⁵⁵.

⁵² FANTIGROSSI U., *Automazione e pubblica amministrazione*, op. cit., p. 63.

⁵³ CHIANTERA G., *Considerazione sull'automazione...*, op. cit. p. 4.

⁵⁴ CHIANTERA G., *Considerazione sull'automazione...*, op. cit. p. 46

⁵⁵ NATALINI A. *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, op. cit., p. 463 "evidenziare le ipotesi in cui l'azione amministrativa viene svolta utilizzando moduli negoziali in cui l'amministrazione concorda il contenuto delle proprie

Il programma informatico realizzato dall'amministrazione può anche avere alla base una determinazione generale e astratta ricorrendo i cui presupposti ne scaturisce di volta in volta il provvedimento in riferimento a singoli casi. Le prescrizioni in esso contenute, costituiscono esercizio delle potestà attribuite normativamente all'amministrazione e sono vincolanti per la stessa autorità che le emana⁵⁶.

Discussa è anche la realizzazione della fase di elaborazione e decisione dei procedimenti negoziati, che coinvolgono le autorità amministrative competenti ad assumere la decisione, anche eventualmente in contraddittorio con i soggetti privati interessati⁵⁷.

Secondo alcuna dottrina tale possibilità deve ritenersi preclusa trattandosi di attività non predeterminabile a priori; in tal senso analogo limite viene esteso anche agli atti frutto di deliberazione di organi collegiali⁵⁸. Di diversa posizione è chi ritiene che il consenso delle diverse parti coinvolte deve essere basato su una corretta distribuzione della risorsa informativa⁵⁹.

I nuovi modelli procedurali sempre più orientati verso una semplificazione di fasi e contenuti, pur garantendo la completezza e l'adeguatezza dei dati e delle informazioni raccolte forniscono idoneo supporto per l'adozione di modelli provvedimentali informatici⁶⁰.

Attraverso le tecnologie della cooperazione applicativa è, ad esempio possibile, effettuare una valutazione comparata tra casi simili, nonché verificare la rispondenza di dati ad un modello predefinito come idoneo. In tal modo il concetto del *benchmarking* si coniuga con il tema della discrezionalità amministrativa.

Il nuovo modello procedurale delineato grazie all'ausilio delle tecnologie dovrà fornire sia i dati necessari per lo svolgimento della procedura sia i dati necessari per la realizzazione della procedura, in modo da poter verificarne periodicamente il funzionamento della procedura medesima, anche al fine di poter eventualmente correggerne le modalità operative.

L'uso delle tecnologie nell'elaborazione dei procedimenti consente così l'esercizio delle attività di controllo e di monitoraggio sulla efficienza, efficacia ed effettività dell'azione amministrativa. Effettuando valutazioni comparati tra casi simili o verificando la rispondenza di

scelte con le altre amministrazioni e con i privati cittadini. In questo modo pur essendo informatizzato gran parte del procedimento viene rimessa al funzionario la soluzione di quegli aspetti del procedimento che non sono informatizzabili".

⁵⁶ MASUCCI A., *L'atto amministrativo informatico*, op. cit., p. 53.

⁵⁷ Costituiscono esempio di procedimento negoziato gli accordi sostitutivi o integrativi, le conferenze di servizi, (articoli 11, 14 e 15 della legge n. 241 del 1990).

⁵⁸ CHIANTERA G., *Considerazione sull'automazione...*, op. cit., 3.

⁵⁹ NATALINI A. *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, op. cit., p. 463.

⁶⁰ Sul punto si veda l'analisi condotta da Orofino A.G., *L'informatizzazione dell'attività amministrativa nella giurisprudenza e nella prassi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12/2004, p. 1371, ed i riferimenti giurisprudenziali ivi contenuti relativi al potere di autotutela dell'amministrazione nei confronti dell'atto adottato (TAR Lazio, sez. III-bis, 23 dicembre 2003, n. 12736), ed alla necessità di un'azione di verifica e controllo per l'atto realizzato utilizzando gli strumenti tecnologici e delle connesse responsabilità per l'amministrazione precedente ove tale controllo non sia stato effettuato (CdS, sez. VI, 17 dicembre 2003, n. 8235)..

dati ad un modello predefinito come idoneo è possibile realizzare i *benchmarking* utili per la valutazione dell'azione amministrativa⁶¹. Il sistema di gestione dei procedimenti dovrà alimentare il processo di gestione delle singole procedure, in modo da evidenziare disfunzionalità, permettendo un intervento preciso, mirato e puntuale così da prevenire ed evitare eventuali conflitti di interesse tra le stesse procedure o tra più amministrazioni interessate⁶².

Anche il corretto rispetto dell'ordine procedimentale, tradizionalmente classificato tra le figure sintomatiche dell'eccesso di potere, assume un diverso contenuto laddove la sequenza procedimentale è predefinita nell'applicativo informatico. L'informatizzazione di tale particolare aspetto supererebbe anche i contenuti dell'articolo 21-*octies* della legge n. 241 del 1990, laddove la definizione degli aspetti relativi alla forma ed all'ordine procedimentale trovano un primo e significativo controllo nell'elaborazione del programma⁶³.

⁶¹ Zaffaroni Emanuela, *L'informatizzazione della pubblica amministrazione in Il foro amministrativo*, 1996, fasc. 7-8, p. 2541.

⁶² NATALINI A., intervento al convegno *La riorganizzazione e la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi*, in *Funzione pubblica*, numero speciale – convegni, vol. I, 1996, p. 606.

⁶³ L'articolo 21-*octies* della legge n. 241 del 1990 prevede, infatti, che “Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”.