

**La disciplina dell'*e-procurement* contenuta nel regolamento dettato con il D.P.R. 4
aprile 2002, n. 101.
(Giuseppe Cammarota)**

Sommario. Premessa. 1. Principi generali del regolamento. 2. La disciplina delle gare telematiche. 3. La disciplina del mercato elettronico. 4. La presentazione delle offerte per via telematica e la disciplina della sottoscrizione informatica. Conclusioni.

Premessa. Nell'ambito delle riforme amministrative finalizzate a trasformare l'azione amministrativa in base ai principi dell'efficienza, dell'efficacia e della trasparenza nella gestione della cosa pubblica, un rilievo strategico è stato assunto, soprattutto negli ultimi anni, dai piani e dalle discipline dettate in tema di informatizzazione dell'attività amministrativa. La digitalizzazione delle procedure amministrative, infatti, dovrebbe apportare un contributo essenziale alla transizione da un'amministrazione di garanzia, basata sul rispetto di un mero formalismo legalistico, ad un'amministrazione di risultato, orientata all'obiettivo e all'efficacia dell'azione.

Rilievo cruciale, nelle strategie attuative dell'*e-Government*, è assegnato all'*e-procurement*, ossia all'utilizzo di strumenti informatici e telematici nelle procedure di approvvigionamento di forniture e di servizi da parte delle amministrazioni pubbliche. Esplicito riferimento all'*e-procurement* è contenuto, infatti, sia nel Piano Nazionale per l'*e-Government* approvato il 22 giugno 2000 (Azione 12), sia nelle Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione emanate il 21 dicembre 2001.

Ampi riferimenti all'*e-procurement* sono inoltre contenuti, in particolare, in fonti regionali e locali di grado secondario. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, ai regolamenti, adottati in materia, dal Comune di Siena e dal Comune di Torino, nonché alle iniziative basate sul ricorso al mercato elettronico della Regione Lombardia, del Comune di Roma (tramite il servizio messo a disposizione da Ancitel) e dall'Azienda Sanitaria Locale di Modena.

In considerazione della rilevanza dell'*e-procurement*, che emerge dai piani e dai regolamenti menzionati, in questo lavoro¹ si illustreranno i contenuti del regolamento

¹ Per l'approfondimento dei temi trattati in questo lavoro, sia consentito il rinvio a G. CAMMAROTA, *I contratti telematici delle pubbliche amministrazioni*, in G. VESPERINI (a cura di), *L'e-Government*, in

recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e di servizi, dettato con D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101². Secondo le prescrizioni contenute nella disciplina comunitaria in materia di appalti, i procedimenti di evidenza pubblica possono riguardare, rispettivamente, i settori dei lavori, delle forniture, dei servizi e dei settori esclusi (ora settori speciali)³. In proposito, si precisa che il regolamento dettato con D.P.R. n. 101/2002 riguarda i soli settori delle forniture e dei servizi.

1. Principi generali del regolamento. Il D.P.R. n. 101/2002 si compone di 12 articoli dedicati, rispettivamente, a "Norme comuni" (Capi I – artt. 1-8), "Gare telematiche (Capo II – artt. 9-10) e "Acquisti di beni e servizi sotto la soglia di rilievo comunitario" (Capo III – artt. 11-12). Il regolamento disciplina l'utilizzo di sistemi informatici di negoziazione, ossia di soluzioni e strumenti elettronici e telematici che consentano la presentazione delle offerte da parte dei potenziali contraenti privati⁴ dell'amministrazione e la loro classificazione secondo metodologie e criteri predefiniti⁵. Il regolamento si applica a tutti i soggetti, gli enti e gli organismi tenuti all'applicazione delle normative comunitarie e nazionali in tema di appalti pubblici, con esclusione delle Regioni e degli enti locali⁶, salvo che tali enti non dispongano di applicare il regolamento nell'ambito della propria autonomia⁷. Le procedure di scelta del contraente si applicano, inoltre, anche ai fini della stipula delle convenzioni Consip, di cui all'art. 26 della legge finanziaria per il 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488)⁸.

corso di pubblicazione nella Collana del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli studi della Tuscia, n. 1, Giuffrè, Milano.

² Su cui, da ultimo, M. GATTI, *E-procurement*, Napoli, 2002.

³ Su questi temi, da ultimo, S. BANDINI ZANIGNI, *Gli appalti pubblici di forniture e servizi*, Milano, 2001 e A. SPADARO, *Le forniture di beni e servizi nella P.A.*, Rimini, 2002.

⁴ Definiti, all'art. 1, comma 1, lett. g), del regolamento, *utenti*.

⁵ Art. 1, comma 1, lett. d), del regolamento.

⁶ Art. 1, comma 1, lett. e). In particolare, precisa l'art. 2, comma 3, "Le disposizioni del regolamento si applicano alle amministrazioni che, per gli approvvigionamenti di beni e di servizi, anche d'importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, di volta in volta decidano, con provvedimento motivato e secondo le modalità richieste dai rispettivi ordinamenti, di effettuare gli stessi attraverso procedure telematiche di acquisto comunicando al gestore del sistema prescelto le informazioni ed i dati necessari. Rimane ferma la possibilità per le amministrazioni di effettuare gli approvvigionamenti di beni e servizi con le tradizionali procedure di scelta del contraente anche utilizzando, a supporto del provvedimento, sistemi elettronici e telematici secondo le disposizioni della normativa vigente".

⁷ Art. 2, comma 4.

⁸ Art. 2, comma 5. Sulle evoluzioni del sistema delle convenzioni Consip, anche alla luce della legge finanziaria per il 2003, legge 27 dicembre 2002, n. 289, D. SCALERA, *L'acquisizione di beni e servizi*

Le procedure telematiche di acquisto, che si svolgono nel rispetto dei principi di sicurezza fissati dai regolamenti adottati ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge sulla *privacy* 31 dicembre 1996, n. 675, nonché dei principi in tema di diritto di accesso ai documenti amministrativi⁹, sono caratterizzate da una procedura di svolgimento peculiare. In particolare, il regolamento detta una disciplina differenziata, rispettivamente, per le "gare telematiche", al di sopra della soglia di rilievo comunitario, e per il "mercato elettronico", ossia per gli acquisti il cui approvvigionamento comporta, per l'amministrazione stazione appaltante, una spesa inferiore alla soglia di rilievo comunitario, fissata, dalla legge finanziaria per il 2003 (art. 24, legge 27 dicembre 2002, n. 289), a cinquantamila euro. Nel prosieguo, pertanto, si procederà ad illustrare separatamente le discipline dettate dal regolamento in tema di gare telematiche e di mercato elettronico.

2. La disciplina delle gare telematiche. Alle gare telematiche possono partecipare i soli soggetti autorizzati dall'amministrazione, sulla base di un bando di abilitazione previamente pubblicato, all'utilizzo di strumenti informatici e telematici nelle procedure di acquisto. La procedura di svolgimento delle gare telematiche può essere riassunta in quattro fasi, che si procede subito ad approfondire: la fase di abilitazione, la fase di autorizzazione, quella di pubblicazione degli avvisi di gara e degli inviti, infine, la fase di espletamento della procedura di gara.

Il primo atto rilevante per l'espletamento delle procedure telematiche di acquisto, è la pubblicazione, almeno sessanta giorni prima dell'inizio delle procedure, a cura dell'amministrazione e nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale, di un bando per l'abilitazione alle gare telematiche dei potenziali contraenti privati¹⁰. Nei bandi di abilitazione, pubblicati sul sito dell'amministrazione precedente¹¹, le

alla luce del nuovo art. 24 della Legge Finanziaria del 2003, in questa Rivista, sezione Appalti Pubblici, Note e Commenti. Si ricorda che, da ultimo, le leggi finanziarie per il 2002 e per il 2003 sono state modificate dal disposto dell'art. 5, legge 1 agosto 2003, n. 212 (di conversione del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143), recante "Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di Fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.a."

⁹ Art. 3 del regolamento.

¹⁰ Art. 9, comma 1, nonché art. 4, comma 1.

¹¹ Art. 4, comma 2, che, in materia, richiama le disposizioni contenute nell'art. 24, comma 1, della legge di semplificazione per il 1999 (legge 24 ottobre 2000, n. 340). Le medesime misure di pubblicità, precisa l'art. 4, comma 2, valgono anche per gli avvisi di gara e di aggiudicazione, nonché per ogni altra comunicazione al pubblico.

amministrazioni possono limitarsi ad indicare il volume globale degli appalti per ciascuna delle categorie di beni e di servizi che esse intendono aggiudicare nel periodo di validità dell'abilitazione, ovvero specificare le diverse classi per le quali gli utenti sono abilitati all'utilizzo di procedure telematiche di acquisto in relazione alle loro capacità tecniche, finanziarie ed economiche¹². Ai sensi del comma 3, art. 9, del regolamento, il bando di abilitazione contiene i seguenti elementi: a) i contenuti e le modalità di presentazione della domanda di abilitazione; b) le categorie merceologiche di beni e di servizi e le eventuali classi di abilitazione degli utenti; c) i criteri e le modalità per la presentazione e la valutazione delle domande di abilitazione; d) l'indicazione del sito nel quale le amministrazioni rendono disponibili al pubblico le seguenti informazioni: 1) l'eventuale documentazione tecnica, informativa ed amministrativa relativa alla individuazione dei beni da fornire e dei servizi da prestare; 2) l'indirizzo di posta elettronica dell'amministrazione a cui potersi rivolgere al fine di richiedere informazioni; 3) le procedure e le metodologie utilizzate per la classificazione delle offerte, nonché per l'aggiudicazione della gara e per la segnalazione delle offerte di carattere anormalmente basso e di eventuali altre anomalie; 4) i casi di sospensione della procedura; 5) i casi di esclusione automatica del singolo utente; 6) l'elencazione e la descrizione dei sistemi informatici di negoziazione che saranno utilizzati per l'aggiudicazione dell'appalto; e) l'indicazione del responsabile del procedimento; f) la durata dell'abilitazione degli utenti che, comunque, non può essere superiore a ventiquattro mesi; g) infine, le garanzie che il fornitore dovrà rilasciare preventivamente per poter accedere al sistema informatico di negoziazione. L'amministrazione delibera sulle domande di abilitazione entro quindici giorni dalla loro ricezione e comunica all'utente, in particolare, le categorie e le classi per le quali risulta abilitato¹³.

La seconda fase, successiva alla presentazione delle istanze di abilitazione, consiste nel processo di autorizzazione da parte dell'amministrazione stazione appaltante. I soggetti che possono avvalersi delle procedure telematiche di acquisto, a seguito dell'autorizzazione conseguente all'istanza di abilitazione presentata dagli

¹² Art. 9, comma 2.

¹³ Art. 9, comma 4.

utenti, sono individuati dalle amministrazioni secondo i propri ordinamenti¹⁴. Il processo di autorizzazione è regolato dall'amministrazione nel rispetto dei criteri e delle modalità stabilite nel bando di abilitazione e per la durata ivi prevista; allo scadere del periodo di validità dell'abilitazione il sistema la revoca automaticamente¹⁵. Tuttavia, le amministrazioni hanno facoltà di chiedere agli utenti, qualora ne ravvisino la necessità, l'invio di attestazioni, autocertificazioni o altra documentazione comprovante il permanere dei requisiti soggettivi ed oggettivi che hanno determinato l'abilitazione dell'utente¹⁶.

La terza fase della procedura telematica di acquisto consiste nella pubblicazione dell'avviso di gara, almeno trenta giorni prima della data fissata per l'inizio delle operazioni; le amministrazioni sono inoltre tenute a deliberare sulle istanze di abilitazione entro il termine previsto per le comunicazioni degli inviti¹⁷. I requisiti prescritti dall'avviso di gara sono i medesimi di quelli previsti nel bando di abilitazione. Ai sensi dell'art. 10, comma 2, l'avviso di gara contiene le seguenti indicazioni: a) la categoria di beni o di servizi e la classe che identifica i soggetti abilitati; b) le modalità di presentazione delle domande di abilitazione da parte dei soggetti non abilitati in precedenza, nonché il relativo termine per la presentazione che non può essere inferiore a quindici giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso; c) la descrizione del sistema informatico di negoziazione che verrà utilizzato per procedere alla valutazione e alla classificazione delle offerte; d) i termini per la fornitura dei beni o l'esecuzione dei servizi, la qualità e la quantità dei beni e dei servizi, il luogo della consegna o dell'esecuzione, nonché di tutti gli altri elementi del contratto da concludere; e) i criteri valutativi con cui procedere all'aggiudicazione della gara; f) le eventuali garanzie aggiuntive che l'utente dovrà rilasciare preventivamente alla partecipazione alla gara; g) infine, l'individuazione del responsabile del procedimento se diverso da quello indicato nel bando di abilitazione. L'invito è trasmesso ai soggetti abilitati almeno dieci giorni prima dell'inizio delle procedure di gara¹⁸.

¹⁴ Art. 5, comma 1.

¹⁵ Art. 5, comma 2.

¹⁶ Art. 5, comma 3.

¹⁷ Art. 10, comma 1.

¹⁸ Art. 10, comma 3.

La quarta, ed ultima, fase della procedura telematica di acquisto consiste nello svolgimento della gara tramite procedure informatiche. In realtà, sul punto, il regolamento non detta disposizioni dettagliate limitandosi a prevedere, in generale, che il sistema, finalizzato a digitalizzare le procedure di scelta del privato contraente, è realizzato con modalità che impediscono di operare variazioni sui documenti, le registrazioni di sistema e le altre rappresentazioni ed operazioni che hanno luogo nella procedura di gara¹⁹.

L'intera procedura telematica di acquisto è affidata al responsabile del procedimento²⁰ designato dall'amministrazione precedente, il quale verifica la regolarità della procedura e dell'offerta, appone la propria firma, anche digitale, sul verbale delle operazioni prodotto automaticamente dal sistema, nonché sul verbale di aggiudicazione, convalidando i risultati del procedimento. Accanto al responsabile del procedimento, il regolamento contempla la figura del gestore del sistema²¹, soggetto incaricato dall'amministrazione dei servizi di conduzione tecnica e delle applicazioni informatiche necessarie al funzionamento delle procedure telematiche di acquisto, nonché soggetto responsabile del trattamento dei dati personali.

3. La disciplina del mercato elettronico. Al di sotto della soglia di rilievo comunitaria le unità ordinanti, ossia ogni soggetto abilitato nell'ambito dell'amministrazione pubblica di pertinenza ad impegnare l'amministrazione per l'acquisto di beni e di servizi²², possono approvvigionarsi di beni e di servizi avvalendosi direttamente del mercato elettronico, che consiste di "cataloghi predisposti dagli utenti selezionati attraverso un bando di abilitazione"²³. I bandi di abilitazione al mercato elettronico contengono²⁴: a) le categorie merceologiche per categorie di beni e di servizi in cui è organizzato il mercato elettronico; b) le specifiche tecniche, costruttive e di qualità dei beni, nonché i livelli dei servizi cui raffrontare i beni e i servizi offerti ai fini dell'abilitazione dei fornitori; c) le modalità, i requisiti, nonché i

¹⁹ Art. 6, comma 1.

²⁰ Art. 8.

²¹ Art. 7. Sui rapporti tra responsabile del procedimento e gestore del sistema, M. GATTI, *op. cit.*, pp. 136 e ss.

²² In tal senso, art. 1, comma 1, lett. h).

²³ Art. 11, commi 1 e 3.

²⁴ Art. 11, comma 4.

principi di valutazione delle domande di abilitazione; d) la durata dell'abilitazione; e) infine, l'indicazione del sito ove sono disponibili al pubblico ulteriori informazioni concernenti il ricorso al mercato elettronico.

L'approvvigionamento di beni e di servizi tramite cataloghi disponibili nel mercato elettronico, da parte delle unità ordinanti, è pertanto preceduto, analogamente all'espletamento delle gare telematiche, da un'previa abilitazione degli utenti. Le unità ordinanti, oltre a visualizzare ed, eventualmente, approvvigionarsi di beni e di servizi sui cataloghi, possono anche richiedere ulteriori offerte agli utenti; sarà poi il sistema informatico di negoziazione a valutare le offerte in maniera automatica predisponendo un'apposita graduatoria sulla base dei criteri scelti dall'unità ordinante medesima tra le opzioni proposte dal sistema²⁵.

La principale differenza che corre tra gare telematiche e mercato elettronico consiste nel fatto che soltanto nelle prime è contemplata una vara e propria procedura di comparazione tra offerte alternative, laddove, come si è notato, il ricorso al mercato elettronico implica solo eventualmente la possibilità di richiedere agli utenti ulteriori offerte, peraltro nell'ambito delle opzioni proposte dal sistema.

4. La presentazione delle offerte per via telematica e la disciplina della sottoscrizione informatica. La disciplina specificamente dettata in materia di approvvigionamento di forniture e di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni mediante procedure informatiche e strumenti telematici va tuttavia letta congiuntamente alla cospicua regolamentazione in tema di informatizzazione dell'attività amministrativa e, in particolare, in materia di sottoscrizione informatica.

La regolamentazione dell'attività amministrativa informatizzata è contenuta principalmente nel testo unico sulla documentazione amministrativa del 2000, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445²⁶. Testo unico di recente modificato a seguito del recepimento interno della direttiva 1999/93/CE, relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche, che è avvenuto mediante due distinti atti: il d. lgs. 23 gennaio 2002, n. 10,

²⁵ Art. 11, comma 2.

²⁶ In tema, G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M.P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001.

recente disposizioni legislative di adeguamento, e il D.P.R. 8 aprile, n. 137, contenente norme regolamentari di coordinamento ai sensi dell'art. 13 del d. lgs. n. 10/2002.

Una delle problematiche più rilevanti che si pone nell'ambito della digitalizzazione delle procedure d'acquisto, con particolare riguardo alla fase di scelta del privato contraente, concerne la disciplina della presentazione delle offerte. In proposito, bisognerebbe disporre di sistemi che diano certezza in ordine alla paternità del documento contenente la dichiarazione di offerta, in ordine non modificabilità del documento medesimo, alla segretezza del suo contenuto, nonché rispetto al fatto che l'offerta effettivamente giunga nella sfera giuridica dell'amministrazione stazione appaltante.

L'ultima problematica menzionata potrebbe trovare soluzione laddove fossero disponibili sistemi di notificazione telematica dei documenti la cui regolamentazione, benché prefigurata dall'art. 14, comma 3, del testo unico sulla documentazione amministrativa del 2000, non è stata tuttavia ancora attuata. Al momento sono in discussione le *Linee guida del servizio di trasmissione di documenti informatici mediante posta elettronica certificata* e il relativo *Allegato tecnico*, redatti dal Centro tecnico per la Rete Unitaria della pubblica amministrazione, Area Rete Unitaria – Sezione Interoperabilità.

Rispetto alle altre problematiche menzionate (paternità, autenticità e segretezza del documento informatico contenente la dichiarazione di offerta), invece, si ritiene possibile la loro soluzione tramite il ricorso ad una particolare tipologia di sottoscrizione informatica: la firma digitale. La sottoscrizione digitale di un documento informatico, infatti, dà certezza in ordine alla paternità, alla non ripudiabilità (autenticità), nonché, laddove si utilizzi il sistema delle chiavi asimmetriche anche a scopo di criptazione del documento medesimo, in ordine alla segretezza delle dichiarazioni ivi contenute²⁷.

In proposito, è necessario, prima ed allo scopo di approfondire la tematica, precisare che, a seguito del recepimento interno della direttiva 1999/93/CE, in luogo della sola firma digitale, prevista sin dal D.P.R. n. 513/1997 (poi confluito nel testo unico sulla documentazione amministrativa del 2000) come giuridicamente equivalente

²⁷ Sul punto, A.M. GAMBINO, Voce *Firma digitale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, vol. XIV, 1999.

alla sottoscrizione autografa, è stato previsto un insieme di firme elettroniche differenziato in base al loro livello di affidabilità e di sicurezza. Si è pertanto posta la problematica generale di capire quale tipologia di sottoscrizione informatica debba essere utilizzata per la sottoscrizione dei documenti. Il problema, ai nostri fini, assume rilievo, in particolare, rispetto alla tematica della sottoscrizione delle offerte rappresentate in documenti informatici da spedire per via telematica all'amministrazione stazione appaltante. Nel D.P.R. n. 101/2002 i riferimenti alla sottoscrizione informatica non sono certamente univoci: se, infatti, al comma 6 dell'art. 4, con riferimento alle offerte, alle dichiarazioni e agli atti risultanti nell'ambito della gare telematiche, si prescrive che esse vengano "successivamente confermate con l'utilizzo dello strumento della sottoscrizione", al comma 3, art. 8, il regolamento dispone che il responsabile del procedimento, verificata la regolarità della procedura e dell'offerta, "appone la propria firma, anche digitale, sul verbale delle operazioni prodotto automaticamente dal sistema, nonché sul verbale di aggiudicazione". Alla non univocità delle qualificazioni attribuite allo strumento della sottoscrizione informatica soccorre, almeno parzialmente, l'art. 1, comma 1, lett. n), che, dettando le definizioni sulla materia oggetto del regolamento, dispone che per "strumento di sottoscrizione" deve intendersi "la firma digitale basata su di un certificato qualificato, rilasciato da un certificatore accreditato e generata mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura". E' pur vero, comunque, che, successivamente all'emanazione del D.P.R. n. 101/2002, è stato emanato il secondo atto di recepimento interno della direttiva comunitaria sulle firme elettroniche, ossia il citato D.P.R. n. 137/2003. In questo regolamento, la firma digitale, in realtà, viene "degradata" a mera *species* del *genus* "firma qualificata". Tuttavia, al di là delle definizioni legislative e dei tentativi di adeguamento alla normativa comunitaria, di fatto, l'unico sistema di sottoscrizione completamente normato, anche da un punto di vista tecnico, è, al momento, la firma digitale. Pertanto, si ritiene plausibile sostenere che, anche nell'ambito delle procedure telematiche di acquisto, benché diversamente potrebbe dedursi a partire dal D.P.R. n. 137/2003, la firma digitale sia concretamente l'unico strumento di sottoscrizione utilizzabile.

In proposito, emergono due perplessità riguardo al citato art. 1, comma 1, lett. n), del regolamento. In primo luogo, si ricorda che, in seguito alla "Rettifica alla

direttiva 1999/93 CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 1999, relativo ad un quadro comunitario per le firme elettroniche” (pubblicata in GUCE L 13 del 19 gennaio 2000), la nozione di *dispositivo per la creazione di una firma sicura* (di cui alla versione originaria della direttiva n. 1999/93/CE) è stata sostituita da quella di *dispositivo sicuro per la creazione di una firma*. La sicurezza, infatti, va riferita al dispositivo di generazione della firma, non al suo risultato, ossia alla firma medesima. La sicurezza della firma consegue alla sicurezza del dispositivo di generazione. Nella disciplina interna, sebbene la rettifica sia stata recepita nel D.P.R. n. 137/2002 (art. 1, comma 1, lett. ii), essa non è stata integrata nel D.P.R. n. 101/2002 che, come si è visto, reca ancora la nozione di “dispositivo per la creazione di una firma sicura”.

In secondo luogo, desta perplessità il fatto che, sempre a norma del citato art. 1, comma 1, lett. n), del regolamento, il certificato qualificato, su cui basare la firma digitale, debba essere necessariamente rilasciato da un certificatore accreditato. L’accreditamento dei certificatori, che può essere ottenuto presentando apposita istanza al Dipartimento per l’Innovazione e le Tecnologie *ex art. 5* del d. lgs. n. 10/2002, è, infatti, una misura non obbligatoria ma meramente facoltativa. In tal senso dispone esplicitamente l’art. 2, comma 1, lett. h), del d. lgs. n. 10/2002 analogamente alla disposizione contenuta nella direttiva 1999/93/CE, all’art. 2, comma 13. Pertanto, si ritiene che, in considerazione della facoltatività dell’accreditamento, sarebbe stato più corretto, e coerente con la normativa di recepimento della direttiva comunitaria sulle firme elettroniche, prescrivere che la firma digitale potesse essere basata su certificati qualificati rilasciati sia da certificatori qualificati, sia da certificatori accreditati.

Conclusioni. La digitalizzazione delle procedure di evidenza preordinate all’approvvigionamento di beni e di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni è caratterizzata da una disciplina peculiare di riferimento contenuta, come si è rilevato, nel regolamento dettato con il D.P.R. n. 101/2002. La disciplina dettata in materia di informatizzazione dell’attività amministrativa e, segnatamente, in tema di sottoscrizione informatica, arricchisce il quadro regolamentare di riferimento.

Le gare telematiche e il mercato elettronico sono, infatti, strumenti di ottimizzazione dell’azione amministrativa che i soggetti pubblici stanno provando a rendere concretamente operativi. In proposito, sarebbe tuttavia auspicabile una più

precisa definizione normativa delle procedure di acquisto che si servono di procedure informatiche e di strumenti telematici. In proposito, qualche cenno è stato fatto rispetto al sistema della posta elettronica certificata. Analogamente, si dovrebbe riflettere, ad esempio, in ordine alla problematica (a cui, comunque, non si è fatto cenno in questo lavoro) concernente il fatto che le offerte presentate per via telematica non dovrebbero essere aperte, salvo invalidare la procedura di gara, precedentemente alla data fissata per l'espletamento della procedura; a tal riguardo si potrebbe pensare di condizionare l'apertura delle buste informatiche contenenti le dichiarazioni di offerta a codici mantenuti segreti dai potenziali contraenti privati, ovvero da autorità di certificazione appositamente individuate, fino al momento della gara, ovvero stabilire, tramite i *files di log*, se le buste siano state aperte prima di quando prescritto. La definizione normativa, ovvero regolamentare, di queste e di altre pur rilevanti problematiche è necessaria poiché, spesso, seppure le tecniche sono disponibili alla soluzione di problemi concreti, è comunque necessario che intervenga una loro "legittimazione" normativa o, per lo meno, regolamentare.