

Politiche per l'innovazione, Governo e ruolo istituzionale del Cnipa

di Giuseppe Cammarota e Michele Morciano

5 luglio 2006

Publicato in "ASTRID – Rassegna" n. 33 del 2006

Il successo delle politiche a favore dell'innovazione, non solo nella pubblica amministrazione, dipendono in larga misura dalla capacità di "trasformare" norme e/o indirizzi strategici in effettivi cambiamenti dei *rapporti* che legano l'amministrazione pubblica alla società: l'innovazione di "prodotto", dunque, e' il fine ultimo delle politiche per l'ammodernamento dell'amministrazione. E' facilmente intuibile quanto il percorso che porta ad una effettiva modifica di questi rapporti sia complesso e quanto critica risulti la disponibilità di adeguati *strumenti attuativi*, tra i quali assumono una certa preminenza quegli organismi tecnici che sono chiamati a tradurre operativamente gli indirizzi di riforma e/o gli "obiettivi di legislatura" stabiliti dal governo.

Nel settore delle ICT il legislatore ha da tempo individuato la necessità di rafforzare l'azione di governo attraverso l'istituzione di organismi dotati delle necessarie competenze tecniche ed operative: e' stata così istituita l'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (Aipa), poi il Centro tecnico per la Rete unitaria della Pubblica Amministrazione e, infine, il Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (Cnipa), organismi tutti dotati di specifiche competenze e professionalità e che hanno operato nel tempo con diversi livelli di "autonomia" rispetto al Governo.

I rapporti istituzionali ed operativi tra il Governo, nello specifico il Presidente del Consiglio dei Ministri, e questi vari organismi sono risultati, fin dall'inizio, ambigui, per via delle ambiguità delle norme istitutive, e si sono spesso caratterizzati per "incomprensioni" che nel tempo hanno lasciato il segno, sia in termini di risultati conseguiti attraverso le politiche di e-government, sia negli assetti organizzativi dei vari organismi.

Riteniamo dunque opportuno contribuire con questa breve nota a chiarire la natura del Cnipa e, soprattutto, il suo ruolo come organismo tecnico di supporto diretto all'azione del Governo, a confronto con una ipotizzata sua posizione di "ampia autonomia" ed "indipendenza"; "autonomia" e "indipendenza" che risulteranno, come vedremo, molto più ipotetiche che reali. *Da questa analisi deriva con chiarezza la natura del Cnipa come organismo tecnico di supporto diretto all'azione di governo.*

Il Cnipa e' istituito con il D.L.vo 12 febbraio 1993 n. 39, tramite modifica del suo art. 4, comma 1, attuata con l'art. 176, comma 3, del D.L.vo 30 giugno 2003, n. 196, che recita "È istituito il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, che opera presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio".

Il citato art. 4 del D.L.vo n. 39/1993 definisce la *natura* del Cnipa come organismo di supporto al Governo (“opera presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per l’attuazione delle politiche del Ministro per l’innovazione e le tecnologie”) e richiama anche la sua *autonomia*, (“tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria”) ed “indipendenza di giudizio” in base a cui il Cnipa dovrebbe operare.

Esaminiamo dunque qui di seguito le principali competenze del Cnipa che gli derivano dalla ex Aipa e i correlati poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri.

- 1. Nomina del vertice del Cnipa:** il Cnipa è un organo collegiale di nomina governativa: la nomina del Presidente avviene con D.P.C.M., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. La nomina da parte del Presidente del Consiglio si ricollega evidentemente alla posizione del Cnipa che opera “per l’attuazione delle politiche del Ministro per l’innovazione e le tecnologie”. Relativamente alla nomina del suo vertice, il Cnipa non ha lo statuto di una autorità indipendente; l’indipendenza delle autorità dipende, anzitutto, dalla indipendenza dei rispettivi vertici dalla nomina governativa, indipendenza che non può sussistere se la legge attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di nomina. Salvo alcune eccezioni “formali”¹, infatti, i vertici delle autorità amministrative indipendenti sono nominati o designati dai Presidenti di Camera e Senato².

Pertanto, l’attribuzione al Governo del potere di nomina del vertice del Cnipa non è riconducibile ad un “modello” di “autorità amministrativa indipendente”, bensì ad un “modello” di “agenzia ministeriale” (caratterizzato da una posizione di supporto all’attività governativa: cfr. artt. 8 e ss. del D.L.vo n. 300/1999).

- 2. Organizzazione del Cnipa:** il Cnipa *non ha il potere* di definire autonomamente la sua organizzazione, il suo funzionamento, l’amministrazione del personale, l’ordinamento delle carriere, né la gestione delle spese: i regolamenti in materia sono adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri. L’unica funzione assegnata al Cnipa rispetto all’adozione di questi regolamenti è quella di proporre al Presidente del Consiglio la loro adozione (art. 5, comma 1, D. L.vo n. 39/1993).

Pertanto, nel procedimento di emanazione dei regolamenti in materia, il Cnipa non ha potestà decidente autonoma, ma è soggetto proponente rispetto ad un potere sovraordinato di adozione dei regolamenti che fa capo al Presidente del Consiglio. Nell’eventualità in cui il Cnipa non avanzasse proposte al Presidente del Consiglio per l’adozione dei suddetti regolamenti, nulla esclude, a livello normativo³, che essi siano comunque adottati dal Presidente del Consiglio. Il Presidente del Consiglio può adottare tali regolamenti anche in difformità da quanto proposto dal Cnipa.

¹ Escluso il caso peculiare della Banca d’Italia (il cui Presidente è comunque nominato con D.P.R., non con D.P.C.M., e questo vale ad assicurare indipendenza dai Governi in carica), la nomina dei vertici dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas avviene con D.P.R., previa deliberazione del Consiglio di Ministri su parere del Ministro competente per materia, nonché previo parere favorevole (e vincolate) delle commissioni parlamentari.

² Si pensi, ad esempio, all’art. 10, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale i vertici dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato sono nominati con determinazione adottata d’intesa dai Presidenti di Camera e Senato. Ovvero, nel caso del Garante per la tutela dei dati personali, i vertici sono eletti per metà dalla Camera e per metà dal Senato.

³ Anzi, neppure nel caso di un’Autorità amministrativa indipendente riconosciuta come tale, ossia l’Autorità per l’energia elettrica e il gas, sono esclusi poteri sostitutivi in capo al Governo; cfr. art. 1, comma 14, della legge 23 agosto 2004, n. 239, ai sensi del quale “nei casi in cui l’Autorità per l’energia elettrica e il gas non adotti atti e provvedimenti di sua competenza ai sensi delle leggi vigenti, il Governo può esercitare il potere sostitutivo”.

- 3. Piano triennale:** l'art. 7, comma 1, lettera b) del citato D.L.vo 39/1993 stabilisce che “spetta al Cnipa...coordinare, attraverso la redazione di un piano triennale annualmente riveduto, i progetti e i principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni”.

Questa attività non configura una posizione di indipendenza rispetto al Governo poichè il piano triennale (e i relativi aggiornamenti annuali) è approvato dal Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del bilancio, entro il 30 giugno di ogni anno, (art.9, comma 3, D. L.vo n. 39/1993).

- 4. Relazione annuale:** l'art. 9, comma 4, del D.L.vo 39/1993 stabilisce che “Il Cnipa presenta al Presidente del Consiglio, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione che dia conto dell'attività svolta nell'anno precedente e dello stato dell'informatizzazione nelle amministrazioni, con particolare riferimento al livello di utilizzazione effettiva delle tecnologie e ai relativi costi e benefici”.

Il Cnipa, dunque, deve “dar conto” della sua attività al Governo.

Il Presidente del Consiglio, pertanto, per le materie richiamate all'art. 1 del D.L.vo n. 39/1993, ha potestà di “programmazione e controllo” attuata tramite il supporto del Cnipa che per la programmazione redige il piano triennale e per la funzione di controllo redige la relazione annuale.

Ricordiamo, inoltre, che i principali caratteri delle autorità amministrative indipendenti sono riconducibili, oltre che alla autonomia del vertice, anche alla natura delle attività svolte (criterio cd. funzionale). Una autorità indipendente *svolge funzioni che il legislatore ritiene opportuno attribuire ad un soggetto diverso dal Governo* e le funzioni svolte dal Cnipa *non riguardano materie che il legislatore ha inteso affidare ad un soggetto diverso dal Governo*. In materia di innovazione nella pubblica amministrazione, infatti, i provvedimenti a valenza generale sono sempre adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Il Cnipa, invece, ha funzioni che in nessun caso attribuiscono ad essa la potestà di adottare provvedimenti a carattere generale (anche se di natura regolamentare) in autonomia ed indipendenza.

- 5. Piano triennale e piano di e-government:** il Cnipa ha ereditato dall'Aipa la funzione di coordinamento e di pianificazione delle iniziative delle amministrazioni centrali dello Stato, ma la gran parte dei progetti attualmente in essere sono derivati da *iniziative di diretta responsabilità governativa* (cfr. ad esempio: *Piano di azione di e-government*, PCM-DFP, Roma, giugno 2000; *L'e-government per un federalismo efficiente*, Commissione permanente per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma, 1 aprile 2003; *L'e-government nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione*, Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma, 27 novembre 2003). Con i successivi DPCM del 14 febbraio 2002 e del 2 marzo 2004 il Presidente del Consiglio (delegando il Ministro per l'innovazione e le tecnologie) ha definito, nell'ambito dei suoi poteri programmatici, i progetti da realizzare e i relativi finanziamenti.

Pertanto, anche facendo riferimento alle sue attività progettuali correnti emerge con chiarezza la natura del Cnipa come organismo tecnico di supporto all'attuazione delle politiche governative.

Il citato art. 4, comma 1, del D.L.vo n. 39/1993, come modificato dall'art. 176, comma 3, del D.L.vo n. 196/2003, afferma che il Cnipa svolge la sua funzione “per l'attuazione delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie” con “*autonomia tecnica, funzionale,*

amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio”; attribuzioni, queste, che esaminiamo nel merito di seguito.

- 6. Autonomia tecnica:** *essa non implica che il Cnipa svolga le relative attività in modo indipendente dal Governo* trattandosi di attività che, al di fuori delle politiche di innovazione del Governo stesso (in cui rientra il piano triennale approvato dal Presidente del Consiglio), non sussisterebbero e comunque manterrebbero una rilevanza meramente strumentale.
- 7. Autonomia funzionale:** gli enti che sono dotati di autonomia funzionale, come ad esempio le autorità indipendenti, possono emanare provvedimenti a valenza generale indipendentemente dal Governo. Poiché, come si è visto, il Cnipa non può emanare in modo autonomo dal Governo provvedimenti a valenza generale, *esso non è dotato di autonomia funzionale.*
- 8. Autonomia amministrativa:** tale attribuzione *non determina di per sé l'indipendenza di un ente.*
- 9. Autonomia contabile:** il Cnipa ha autonomia contabile relativamente alle spese per il proprio funzionamento e per la realizzazione dei progetti innovativi da esso direttamente gestiti (art. 5, comma 2, D. L.vo n. 39/1993). Tale autonomia è contenuta nei limiti dei fondi destinati, rispettivamente, alle spese di funzionamento e alla realizzazione dei progetti; tali fondi sono iscritti mediante variazione compensativa disposta con decreto del Ministro del tesoro. Anche in questo caso, *l'autonomia del Cnipa è circoscritta nel quadro della politica governativa* che, in tal caso, si manifesta mediante l'adozione dei menzionati decreti del Ministro del tesoro e attraverso la definizione dei progetti da finanziare (ad esempio mediante relative previsioni nel piano triennale o nel piano nazionale di *e-government*).
- 10. Autonomia finanziaria:** escludendo una capacità autonoma di acquisizione di fondi pubblici al di fuori di una “variazione compensativa disposta con decreto del Ministro del tesoro” (art. 5, comma 2, D.L.vo n. 39/1993), la cosiddetta “autonomia finanziaria” non può che essere considerata *una locuzione errata* e inadatta a descrivere quella che, più propriamente, andrebbe definita come “autonomia contabile”.
- 11. Indipendenza di giudizio:** *la indipendenza di giudizio con cui opera il Cnipa non va confusa con una posizione di autonomia ed indipendenza dal Governo.* L'indipendenza di giudizio, infatti, riguarda le sole ipotesi in cui le norme prevedono che il Cnipa debba emettere “giudizi”; ad esempio, nello svolgimento delle funzioni di verifica periodica dei risultati conseguiti dalle singole amministrazioni (art. 7, comma 1, lett. d), D. L.vo. n. 39/1993), di composizione e risoluzione di eventuali contrasti operativi tra amministrazioni concernenti i sistemi informativi automatizzati (art. 7, comma 1, lett. i), D. L.vo. n. 39/1993), di rilascio di pareri (art. 8, comma 1, D. L.vo n. 39/1993). Tali funzioni, che il Cnipa svolge in “indipendenza di giudizio”, non incidono sulla natura del Cnipa, né sulla sua posizione rispetto al Governo.

Esaminiamo ora brevemente anche le competenze dell'ex Centro tecnico attribuite al Cnipa e i correlati poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri.

- 12. Compiti, funzioni e attività dell'ex Centro tecnico trasferite al Cnipa:** l'art. 24, comma 6, della legge 24 novembre 2000, n. 340 stabiliva che *“Per la definizione e attuazione dei programmi di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni,*

ivi compresa l'assistenza ai soggetti che utilizzano la rete unitaria della pubblica amministrazione, il Governo si avvale del Centro tecnico...che è collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in posizione di autonomia amministrativa e funzionale". Il Centro tecnico è stato poi soppresso e incorporato nel Cnipa⁴. Di conseguenza, il Governo si avvale del Cnipa per la definizione e attuazione dei programmi di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, in base alla disposizione di cui al citato art. 24, comma 6, della legge n. 340/2000.

L'attribuzione al Cnipa delle funzioni prima esercitate dal Centro tecnico non enfatizzano certo la sua "indipendenza" ma, anzi, ribadiscono la sua natura strumentale rispetto all'attuazione delle politiche del Governo.

E' opportuno anche ricordare che l'attribuzione di una funzione alla competenza esclusiva di un ente *non incide sulla sua posizione rispetto ad altri soggetti di diritto pubblico*. Infatti, attribuire competenze esclusive ad un ente rispetto ad una o più funzioni non dipende dal fatto che l'ente sia in posizione di indipendenza ovvero di subordinazione gerarchica. Peraltro, nessuna disposizione di legge attribuisce funzioni in via esclusiva al Cnipa: *pertanto, il legislatore ha piena facoltà di attribuire anche ad altri enti funzioni già attribuite al Cnipa.*

La vigente normativa è chiara nel definire il Cnipa come organismo tecnico di supporto diretto all'azione di Governo, per cui non vi sarebbe bisogno di ulteriori norme di carattere regolamentare per ribadire questo suo status, ne' per ribadire la potestà del Governo ad avvalersi di questo organismo per l'attuazione delle sue politiche di settore.

⁴ Il D.L.vo 5 dicembre 2003, n. 343 (art. 5, comma 2) trasferisce al Cnipa "i compiti, le funzioni e le attività esercitati dal Centro tecnico".