

DECRETO LEGISLATIVO 1 DICEMBRE 2009, n. 177

“Riorganizzazione del Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione a norma dell’articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69”.

(G.U. serie generale 14 dicembre 2009, n. 290)

DigitPA: la terza riorganizzazione dell’informatica pubblica

(di prossima pubblicazione in “Giornale di diritto amministrativo”)

L’istituzione di DigitPA costituisce l’ultimo atto dell’evoluzione che, a partire dal 1993, ha caratterizzato l’organizzazione dell’ICT nell’ordinamento italiano. Di tale evoluzione vengono passate in rassegna le tappe principali e vengono analizzati gli esiti, con particolare riguardo all’articolazione dei rapporti che il decreto istituisce fra la Presidenza del Consiglio dei ministri (presso la quale è stata creata la figura del Ministro senza portafoglio per l’innovazione tecnologica), DigitPA e le pubbliche amministrazioni ai diversi livelli di governo.

IL COMMENTO

di Carlo Notarmuzi

Dall’AIPA a DigitPA. Il tormentato percorso dell’organizzazione dell’informatica pubblica.

Con l’emanazione del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177, il Governo ha ridisciplinato l’organizzazione dell’informatica pubblica dopo un percorso che, iniziato nel 1993, si è protratto, con alterne vicende, per oltre tre lustri.

Agli inizi degli anni Novanta e, più precisamente, nel 1993, nel contesto delle norme di razionalizzazione del processo di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche, fu istituita l’Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione (Aipa), per sostenere le politiche di pianificazione informatica e sovrintendere agli aspetti tecnici dell’informatizzazione delle pubbliche amministrazioni¹. Malgrado il nome di “Autorità”, tale organismo fu collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Nel 1996, fu realizzata

¹ Per la dottrina sul tema si v.: F. Cardarelli, *L’autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione. Natura giuridica, funzioni e poteri in materia contrattuale*, in *Dir. inf.*, 1994, 947; R. Cori, *L’autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione un anno dopo*, in *Queste Istituzioni*, 1994, 117; F. Marozza, *L’Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione*, in *Informatica ed enti locali*, 1995, 95; I. D’Elia, *Natura giuridica e funzioni dell’Aipa. Dalla disciplina normativa all’esperienza del suo concreto operare*, AICA, Congresso annuale 27-29 settembre 1995, Atti, vol. I, 565; I. D’Elia Ciampi, *L’informatica e le banche dati*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, 1650 ss.

una prima riorganizzazione nell'intento di trasformare l'Aipa in un'amministrazione indipendente; tentativo non riuscito, tenuto conto delle funzioni squisitamente amministrative e non di garanzia svolte dall'Aipa². Nell'ambito di questa fu poi istituito il Centro tecnico per la realizzazione e la gestione della Rete unitaria della pubblica amministrazione (Rupa)³⁴.

Anche questa organizzazione ebbe, però, breve durata in quanto, con la l. 24 novembre 2000, n. 340, il Centro tecnico passò sotto il controllo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ulteriore elemento che incise fortemente sull'organizzazione amministrativa dell'informatica pubblica fu la previsione di un Ministro senza portafoglio con delega *ad hoc* per l'innovazione e le tecnologie, dal quale dipendevano funzionalmente, oltre all'Aipa e il Centro tecnico, anche un dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri⁵.

Al fine di ricondurre ad unità le diverse funzioni distribuite tra i vari organismi citati, il Governo varò uno schema di regolamento che, sopprimendo l'Aipa e il Centro tecnico, istituiva l'Agenzia per informatica nella pubblica amministrazione. Il regolamento non fu, tuttavia, mai emanato e, successivamente, l'Aipa fu trasformata in Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (Cnipa), operante «presso la Presidenza del

² Come fu osservato da S. Cassese, *Audizione presso la Camera dei deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle autorità indipendenti*, 24 marzo 1999, in <www.astrid-online.it>, “di sicuro non è autorità indipendente l'Aipa, cioè quella che si interessa dell'informatica nella pubblica amministrazione, perché non è altro che un ufficio al servizio della pubblica amministrazione che non ha assolutamente bisogno di indipendenza, anzi secondo alcuni doveva essere parte della stessa pubblica amministrazione, e che è stata per ragioni amministrative portata fuori dalla pubblica amministrazione e per qualche motivo si chiama autorità, ma potrebbe chiamarsi ente, ufficio, organo, collegio, commissione, agenzia”. In tema, v. pure S. Cassese, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in *I garanti delle regole*, a cura di S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1994.

³ Emblematica di una certa “dialettica” sul ruolo degli organismi tecnici a supporto della diffusione delle ICT nelle pubbliche amministrazioni è anche la breve storia del Centro Tecnico per la Rupa. Nel marzo del 1997, sulla base di uno studio di fattibilità elaborato dall'Aipa su incarico del Governo, l'art. 15 l. n. 59 prevede la realizzazione della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni (Rupa), grande infrastruttura tecnologica finalizzata ad assicurare, ai sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni centrali, connessione ad Internet, interconnessione reciproca ed interoperabilità. Appena due mesi dopo, la l. n. 127/1997 istituì - con il compito di sovrintendere alla gestione di questa rete, di controllare e coordinare le prestazioni delle imprese private fornitrici dei relativi servizi e di assicurare assistenza alle amministrazioni utenti - il Centro Tecnico per la Rupa. Inizialmente, il Centro Tecnico operò, con autonomia amministrativa e funzionale, presso l'Aipa e sotto la relativa direzione e controllo. Si trattava, dunque, di una sorta di agenzia dell'Aipa, distinta da essa (anche per quanto riguarda il personale) ma funzionalmente servente, con compiti specializzati e limitati alla Rupa. Dopo appena tre anni, però, la situazione mutò. La l. n. 340/2000 (art. 24, comma 6), infatti, sottrasse il Centro Tecnico all'Aipa per collocarlo, in posizione di autonomia amministrativa e funzionale, presso la Presidenza del Consiglio e farne dichiaratamente un'agenzia tecnica del Governo.

⁴ Art. 17, comma 19, l. n. 127/1997. Sulla Rupa, si v. M. Minerva, *Verso l'integrazione dei sistemi informativi pubblici: la rete unitaria della pubblica amministrazione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1998, 623.

⁵ Il d.p.c.m. 9 agosto 2001 attribuì le deleghe per l'innovazione e le tecnologie al dott. Lucio Stanca e il d.p.c.m. 27 settembre 2001 istituì presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie.

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»⁶.

Più che di una trasformazione si trattò, in realtà, di un mutamento di denominazione⁷ atteso che la riforma lasciò pressoché invariate le competenze già assegnate all'Aipa e al Centro tecnico. Con la nomina di un Ministro senza portafoglio delegato all'innovazione e alle tecnologie, il Cnipa è poi divenuto strumento per l'attuazione delle politiche dell'organo di Governo⁸.

Si venne così a creare un organismo servente alle attività di un Ministro delegato dal Presidente del Consiglio, ma collocato fuori dall'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri (intesa come l'organizzazione degli uffici serventi alle funzioni del Presidente del Consiglio), senza un organico di personale definito, alle cui dipendenze operava personale comandato da altre amministrazioni pubbliche o con contratti di diritto privato stipulati dall'allora Centro tecnico.

Il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, in attuazione della delega contenuta nell'art. 24, l. 18 giugno 2009, n. 69⁹, ha, infine, provveduto al riordino complessivo del Cnipa: questo, divenuto DigitPA, viene ora qualificato "ente pubblico non economico" con funzioni di natura progettuale, tecnica e operativa e con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'amministrazione digitale. Il decreto legislativo ha, inoltre, ridefinito

⁶ Per le vicende dell'Agenzia per l'informatica nella pubblica amministrazione, si v. M. Minerva., *L'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione*, in *Amministrazione e contabilità*, 1997, 45; A. Natalini, *L'e-Government nell'ordinamento italiano*, in *L'e-government*, a cura di G. Vesperini, Milano 2004, pag.11.

⁷ L'art. 176, comma 6, d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, prevede che la denominazione "Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione", contenuta nella normativa all'epoca vigente, fosse sostituita da "Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione".

⁸ Secondo taluni autori, "i rapporti istituzionali ed operativi tra il Governo, nello specifico il Presidente del Consiglio dei ministri, e gli organismi in esame, 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. 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 autonomia si mostrano come caratteristiche più ipotetiche che reali": G. Cammarota, M. Morciano, *Politiche per l'innovazione. Governo e ruolo istituzionale del Cnipa*, in *Astrid Rassegna*, n. 33 del 2006.

⁹ Quanto alla determinazione dei principi e criteri direttivi, la legge delegata ha fatto rinvio a quelli contenuti nell'art. 11 l. n. 59/1997. Ad essi ha aggiunto specifici principi e criteri, quali: la ridefinizione delle missioni e delle competenze della struttura e il riordino dei propri organi, anche con l'intento di assicurare un sistema coordinato e coerente nel settore della reingegnerizzazione dei processi produttivi della pubblica amministrazione centrale e delle amministrazioni locali; la trasformazione, fusione o soppressione dei medesimi organismi in coerenza con la ridefinizione delle loro competenze; il raccordo con le altre strutture, pubbliche e private, che operano nello stesso settore dell'innovazione tecnologica; la riallocazione delle risorse umane e finanziarie in relazione alla riorganizzazione e alla razionalizzazione delle competenze.

l'assetto della struttura organizzativa nel rispetto dei principi normativi sulla separazione tra politica e amministrazione e ha previsto una dotazione organica di personale, della quale erano sprovvisti sia l'Aipa che il Cnipa.

Il d.lgs. n. 177/2009 ha così chiarito la natura dell'organismo preposto al coordinamento dell'informatica pubblica¹⁰, modificandone altresì il ruolo rispetto a quello che, con alterne vicende, aveva caratterizzato prima l'Aipa e poi il Cnipa. Questi operavano “presso la Presidenza del Consiglio dei ministri” con “autonomia tecnica e funzionale” e con “indipendenza di giudizio”. Invece, DigitPA è posto, come ogni ente pubblico, sotto la vigilanza ed opera secondo le direttive dell'organo Presidenza del Consiglio dei ministri o di un Ministro delegato); oltre che di autonomia tecnica e funzionale, esso gode di autonomia amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale.

Le funzioni

Le funzioni assegnate a DigitPA sono quelle di: consulenza e proposta; emanazione di regole, standard e guide tecniche, nonché di vigilanza e controllo sul rispetto di norme; valutazione, di monitoraggio e di coordinamento; predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione.

a) La funzione politica di coordinamento dell'informatica pubblica

Nel contesto di razionalizzazione complessiva dell'organizzazione preposta allo sviluppo dell'informatica pubblica, l'allocatione della funzione politica di coordinamento costituisce la differenza più significativa tra Cnipa e DigitPA.

L'articolo 22, infatti, contiene come rubrica proprio il “trasferimento di funzioni” e il primo comma prevede che “la funzione di coordinamento, attraverso la redazione di un piano triennale annualmente riveduto, dei progetti e dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni, è trasferita al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato”. In base alla precedente normativa il piano

¹⁰ Non è possibile ricondurre DigitPA ad uno specifico modello organizzativo, in quanto quello dell'ente pubblico è un modello complesso e nel nostro ordinamento è possibile individuarne varie specie, diverse tra loro (come è stato rilevato, l'ente pubblico non è un istituto ma la somma di un insieme di istituti: S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 193). La qualificazione di DigitPA come ente pubblico non economico lo colloca nell'area delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d. lgs. n. 165/2001. Conseguentemente, ad esso si applicano, oltre alle norme citate del d.lgs. n. 165/2001, anche la l. n. 241/1990 e, più in generale, le normative organizzative destinate alle “pubbliche amministrazioni”.

triennale era adottato direttamente dal Cnipa, ora tale funzione è attribuita all'organo di governo¹¹.

Tale quadro evidenzia due aspetti. Il primo è che i poteri del Ministro delegato attengono all'elaborazione di politiche e strategie, alla formulazione di indirizzi e alla promozione e coordinamento di programmi e progetti anche di altre amministrazioni, piuttosto che alla gestione diretta di un settore dell'amministrazione. L'istituzione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione risponde, cioè, all'esigenza – considerata anche dall'OCSE essenziale per il successo delle politiche in tema di ICT¹² – di un centro di responsabilità che elabori una visione strategica delle politiche di settore e assicuri il coordinamento delle iniziative per le diverse amministrazioni.

Il secondo aspetto è che questi poteri, essendo fondati non sull'attribuzione legislativa ad un ministero, bensì su una delega del Presidente del Consiglio ad un singolo ministro, sono in certa misura “elastici”, cioè destinati ad espandersi o restringersi a seconda dell'ampiezza delle deleghe conferite dal Presidente.

Lo strumento della pianificazione strategica per il coordinato sviluppo dei sistemi informatici pubblici (attraverso il miglioramento dei servizi, la trasparenza dell'azione amministrativa, il potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche, il contenimento dei costi dell'azione amministrativa) e dei connessi profili organizzativi è rappresentato dal piano triennale, il cui procedimento di approvazione non è linearmente definito dalle norme, in quanto, sebbene sia deliberato dal comitato direttivo di DigitPA, è predisposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Lo stesso art. 22, comma 4, quale norma di chiusura, trasferisce a DigitPA tutte le altre funzioni e attribuzioni previste dalla normativa vigente in capo al Cnipa¹³.

¹¹ Non si tratta propriamente di un trasferimento di funzioni, dal momento che già attualmente è prevista la trasmissione alle Camere della relazione sul Cnipa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, ex art. 9, comma 4, d.lgs. n. 39/1993 (cfr. Camera dei Deputati, Resoconto della I Commissione permanente, seduta di martedì 6 ottobre 2009).

¹² Ocse, *L'imperativo dell'e-government*, 12 giugno 2003, 52-55 e 78-79. Sempre secondo l'OCSE l'attribuzione ad un soggetto politico *ad hoc* delle competenze relative all'e-government e alle ICT aiuterebbe a risolvere questo problema.. Interessante anche la considerazione di M. Bombardelli (*Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, v. 5, (2002), p. 1099) per cui, spesso, l'interesse dei responsabili politici delle singole amministrazioni per l'e-government si limita ad affermazioni di principio, ma poi manca una volontà coerente e costante di realizzazione.

¹³ L'art. 10 d. lgs. 28 febbraio 2005, n. 42, istitutivo del sistema pubblico di connettività, che ha attribuito al Cnipa il ruolo di acquirente unico di servizi e beni tecnologici in favore delle amministrazioni pubbliche, lascia spazio ad alcune perplessità, anche perché questa attribuzione non sembra essere un fatto episodico, ma l'espressione di una più generale linea di tendenza. A. Natalini, *Il sistema pubblico di connettività*, in *I mercati della pubblica amministrazione*, a cura di L. Fiorentino e G. Della Cananea. La l. n. 311/2004 (legge finanziaria 2005) ha attribuito ulteriori competenze al Cnipa, demandando a tale organismo il compito di stipulare contratti-quadro per l'acquisizione di applicativi informatici destinati a servizi di carattere generale riguardanti il

b) Le funzioni di consulenza e proposta

DigitPA ha il compito di fornire collaborazione tecnica al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato, alle amministrazioni statali e ad altre amministrazioni pubbliche che ne facciano richiesta. Si tratta di un'attribuzione nuova rispetto a quelle dell'Aipa e del Cnipa, che fornivano consulenza unicamente al Presidente del Consiglio dei ministri¹⁴.

L'attività che questi due organismi svolgevano nei confronti delle amministrazioni pubbliche era essenzialmente diretta a promuovere progetti già previsti dal piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione, a verificare e definire gli indirizzi per l'informatizzazione, a curare i rapporti con l'Unione europea, tra le amministrazioni nell'impiego dei servizi automatizzati.

Ora, nel nuovo quadro definito dalla l. cost. n. 3/2001, di riforma del titolo V (parte seconda) della Costituzione, allo Stato è attribuita la potestà legislativa esclusiva in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale¹⁵.

Sul punto si è pronunciata anche la Corte costituzionale, la quale, nella prima decisione ha osservato che attengono al coordinamento di cui alla lettera r) dell'art. 117, comma 2, "anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati". La stessa Corte ha evidenziato che agli organi dello Stato è attribuito il "coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione"¹⁶.

Ciò ha fatto sì che, proprio al fine di realizzare il coordinamento informatico dei dati, il d.lgs. n. 177/2009 abbia attribuito a DigitPA compiti di collaborazione e consulenza tecnica alle regioni e agli enti locali, nonché compiti di supporto, consulenza e assistenza alla generalità delle amministrazioni pubbliche. Non più, dunque, un ruolo di mera promozione

funzionamento degli uffici. A questi contratti, le pubbliche amministrazioni centrali, sono tenute ad aderire, salvo dimostrare che una soluzione alternativa sia maggiormente vantaggiosa. In tal modo il Cnipa, oltre ad essere il soggetto che dovrebbe occuparsi della regolazione dell'informatica pubblica, ha assunto la veste di operatore economico all'interno dello stesso mercato, in quanto si occupa di acquisizione, produzione e fornitura di beni e servizi ICT.

¹⁴ Art. 7, comma 1, lett. f).

¹⁵ Art. 117, comma 2, lett. r).

¹⁶ Corte cost., 10 gennaio 2004, n. 17. Sul punto si v. anche Corte cost., 12 gennaio 2005, n. 31.

dei progetti già previsti nel piano triennale solo per le amministrazioni centrali, ma un ruolo squisitamente tecnico per tutte le amministrazioni.

c) Le funzioni di emanazione di regole, standard e guide tecniche

Tra i principali compiti attribuiti all'Aipa ed ereditati dal Cnipa rientrava anche la "definizione di regole e standard tecnici". Tale espressione fa riferimento alle disposizioni necessarie per il funzionamento delle soluzioni tecnologiche previste dalla normativa, ivi compresa la loro interoperabilità, cioè la possibilità che i vari sistemi possano funzionare congiuntamente tra loro.

Trattandosi di un potere normativo, seppur dai contenuti tecnici, esso fu attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri (o al Ministro delegato), sentita l'Aipa¹⁷. Ora, con l'estensione a tutte le amministrazioni delle competenze di DigitPA, questo potere normativo, che resta intestato al Presidente del Consiglio ha assunto una valenza generale.

Il d.lgs. n. 177/2009 affida a DigitPA l'adozione di standard e "guide tecniche", mentre l'art. 71 d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale, affida al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato l'adozione delle regole tecniche. Le espressioni "guide tecniche" e "regole tecniche" possono essere intese nel senso che, essendo le prime disposizioni di natura squisitamente amministrativa, esse debbono essere adottate dal Governo con d.p.c.m.; mentre le seconde, essendo disposizioni a contenuto tecnologico e, perciò, soggette a rapidi mutamenti, sono adottate da DigitPA¹⁸.

d) Le funzioni di valutazione, monitoraggio e coordinamento; i pareri

Questo gruppo di funzioni rappresenta il "cuore" delle funzioni di DigitPA, Il parere, infatti, interviene sulla congruità tecnico-economica dell'iniziativa, verificata attraverso l'esame dei documenti di gara (schemi di bando e di capitolato), degli schemi di contratto, della documentazione di progetto e di qualsiasi altro documento utile alla valutazione. Mediante la verifica della congruità DigitPA può intervenire anche sulla qualità dei

¹⁷ Inizialmente, il d.p.r. n. 513/1997 stabilì che, in materia di firma digitale, le regole tecniche fossero adottate con d.p.c.m. Successivamente, l'art. 8 d.p.r. n. 445/2000 estese tale potere alle più generali regole tecniche in materia di documento informatico. L'art. 71 d. lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) ha ricondotto ad unità il sistema, attribuendo la potestà normativa di tutte le regole tecniche nelle materie disciplinate dal Codice alla potestà normativa secondaria del Presidente del Consiglio dei ministri.

¹⁸ Con riguardo, ad esempio, alle regole tecniche sulla firma digitale, il d.p.c.m. 30 marzo 2009 ha stabilito le modalità di erogazione del servizio di firma, i criteri di sicurezza, i requisiti che devono possedere i certificatori di firma, la validità del certificato di firma, ecc., mentre le guide tecniche, adottate dal Cnipa con deliberazione n. 45 del 21 maggio 2009, hanno definito aspetti quali algoritmi, lunghezza chiavi, buste crittografiche, marche temporali, ecc.

beni/servizi da acquisire, nonché sui costi/prezzi ipotizzati nei documenti di gara, fornendo alle amministrazioni indicazioni di modifica dei prodotti e dei . Per quanto il testo di legge non attribuisca alcuna vincolatività ai pareri, le amministrazioni nella maggior parte dei casi si adeguano spontaneamente ad essi, in virtù dei loro contenuti strettamente tecnico-economici..

Peraltro, proprio in relazione alla funzione consultiva di DigitPA, è opportuno soffermarsi su alcuni sviluppi realizzatisi nella prassi. In primo luogo, i pareri prendono in considerazione sempre più spesso anche il parametro della “congruità strategica” dell’iniziativa, vale a dire la sua coerenza rispetto all’insieme delle iniziative in materia di ICT attivate dalla stessa amministrazione e, in una ottica più ampia, rispetto alle strategie complessive del Governo in materia di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di un modo per porre al centro dell’attenzione le sinergie tra la funzione di pianificazione-monitoraggio e quella consultiva di DigitPA in modo tale che siano ridotte al minimo eventuali duplicazioni, sovrapposizioni o contraddizioni tra iniziative informatiche di diverse branche dell’amministrazione ovvero di amministrazioni diverse. In secondo luogo, la prassi ha messo in evidenza come anche le regioni e gli enti locali, pur non essendo obbligati alla richiesta di un parere, talvolta richiedano la valutazione tecnico-economica di DigitPA su proprie iniziative o progetti informatici. La spontaneità di questo procedimento dimostra come l’apporto tecnico che DigitPA può dare alla corretta impostazione di una iniziativa informatica sia considerato rilevante¹⁹.

e) La predisposizione, la realizzazione e la gestione di interventi e progetti di innovazione

Quest’ultima funzione ricalca quanto già previsto in origine per Aipa e Cnipa. Il d.lgs. n. 39/1993 prevedeva la “promozione di progetti”, mentre il d.lgs. n. 177 parla di “predisposizione e realizzazione di progetti”. Le due espressioni, però, differiscono tra loro in quanto, realizzando un’attività promozionale, il Cnipa ha svolto un ruolo, più che altro, di indirizzo politico nei confronti delle amministrazioni; laddove la funzione di predisporre e realizzare i progetti consente di DigitPA di condizionare concretamente il mercato informatico delle pubbliche amministrazioni, tenuto conto che a DigitPA spetta anche il duplice compito di definire le discipline contrattuali degli acquisti informatici da parte delle amministrazioni e di dare pareri sui progetti da esso stesso realizzati²⁰. Tale singolarità trova

¹⁹ C. D’Orta, *Il sistema di governo delle ICT. Funzioni e organizzazione*, in <Giustamm.it>, gennaio 2006.

²⁰ Gli artt. 192-196 della legge finanziaria 2005 (n. 311/2004) hanno previsto che il Cnipa – ora DigitPA – stipuli contratti-quadro per l’acquisizione di prodotti software e hardware che consentano di semplificare e uniformare

la sua origine nel duplice ruolo assegnato al Cnipa e, ora, a DigitPA: quello di organismo preposto, da un lato, a fornire pareri sui progetti informatici di grande rilievo delle pubbliche amministrazioni, dall'altro lato a predisporre, realizzare e gestire direttamente progetti informatici.

L'organizzazione e il personale

La struttura di DigitPA è costituita dal Presidente e dal Comitato direttivo, composto da tre componenti²¹. Il Presidente, quale organo di vertice, ha la rappresentanza legale ed è responsabile dell'attività dell'ente. Il Comitato direttivo, rispetto al preesistente collegio del Cnipa, ha incrementato le funzioni relative all'organizzazione e ridotto quelle relative all'attività. A tale organo spetta, infatti, l'adozione dei principali atti di organizzazione e funzionamento, nonché contabili, proposti dal Direttore generale²².

Tra gli organi di DigitPA è ricompreso il Collegio dei revisori, preesistente rispetto alla riforma, essendo già previsto nell'organizzazione del Cnipa²³.

Il vertice gestionale dell'ente è costituito dal Direttore generale; nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato. Egli è scelto tra persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, ha la responsabilità amministrativa dell'ente e sovrintende alla sua gestione amministrativa e finanziaria

Il decreto distingue fra le attribuzioni del Presidente e quelle del Direttore generale. Il Presidente è responsabile dell'attività dell'Ente sotto il profilo tecnico-operativo e scientifico e, a tal fine, sovrintende direttamente alle strutture di natura tecnica; le responsabilità del

le prassi amministrative. Tale disposizione è stata criticata dalla dottrina, evidenziando che, in tal modo, il Cnipa è diventato una struttura incoerente, che svolge funzioni sia di regolazione tecnica, sia di condizionamento agli acquisti delle amministrazioni: G. D'Auria, *Legge finanziaria e pubblica amministrazione. L'amministrazione centrale*, in *questa Rivista*, 2005, 372.

²¹ L'art. 2, comma 601, della legge finanziaria 2008 (n. 244/2007) ha ridotto da 5 a 2 il numero dei componenti del Collegio del Cnipa. Successivamente, l'art. 17, comma 20, d.l. n. 78/2009 (convertito dalla l. n. 102/2009) li ha riportati a 3.

²² Per ciò che concerne l'ordinamento interno del Cnipa in attuazione dell'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 39/1993, sono stati adottati due distinti regolamenti – rispettivamente, con d.p.c.m. 14 aprile 1994, n. 609, e con d.p.c.m. 6 ottobre 1994, n. 769 – che hanno disciplinato il funzionamento dell'allora Aipa. In particolare, il primo ha regolato l'attività degli organi e l'assetto delle strutture interne (funzioni del Presidente, del Collegio e del Direttore generale, regole generali sul funzionamento del Collegio, principali procedure per l'esercizio della funzione consultiva e della funzione di pianificazione informatica e, ancora, principi generali sull'ordinamento degli uffici); il secondo, la gestione delle spese di funzionamento e per i progetti innovativi (formazione dei bilanci preventivo e consuntivo, procedure di spesa, procedure contrattuali, ecc.). Tali regolamenti sono stati ereditati dal Cnipa quando, nel giugno 2003, esso è subentrato all'Aipa, ed hanno naturalmente continuato ad essere applicati anche dopo l'assorbimento nel Cnipa del Centro Tecnico. Il regolamento di organizzazione demandava al Collegio del Cnipa la possibilità di definire più in dettaglio l'articolazione delle strutture interne, facoltà di cui il Collegio si è avvalso per “governare” la fase di unificazione con l'ex Centro Tecnico.

²³ Con d.p.c.m. 2 novembre 2004 è stato istituito, presso il Cnipa, il collegio dei revisori dei conti, in analogia e in anticipazione con quanto stabilito per gli enti pubblici non economici.

Direttore generale sono relative all'attività dell'ente sotto il profilo amministrativo e organizzativo.

L'organigramma di DigitPA (art. 11 d.lgs. n. 177/2009) prevede una sola posizione dirigenziale generale, corrispondente alla carica di direttore generale. Vi sono, poi: diciannove uffici di livello dirigenziale non generale (dirigenti di seconda fascia), di cui due alle dipendenze del Presidente (uno come ufficio di staff con compiti di supporto e di raccordo con altri organi; l'altro quale ufficio per il controllo strategico); uno alle dipendenze del direttore generale per l'organizzazione, risorse umane ed il funzionamento è posto alle dipendenze del Direttore generale e ulteriori 16 uffici di cui 6 con specifici compiti di missione definite aree. Sia le aree che gli uffici sono di livello dirigenziale non generale. Rispetto alla precedente organizzazione del Cnipa, sono ridotte le posizioni dirigenziali generali da dieci ad una unità: il direttore generale.

Per quanto riguarda il personale non dirigenziale, la dotazione organica viene ridotta, a regime, dalle attuali 190 unità (155 delle quali effettivamente in servizio) a 120²⁴. Il personale potrà essere costituito, fino ad un massimo di 40 unità, da dipendenti in posizione di comando, distacco o fuori ruolo²⁵.

Ad un'organizzazione di vertice molto rigida si affianca una organizzazione flessibile del personale, prevedendosi la possibilità di rideterminare la dotazione organica nei limiti delle risorse economiche disponibili²⁶. Al personale di DigitPA si applica la normativa sui contratti collettivi c.d. "monocomparto" di cui all'art. 70 d.lgs. n. 165/2001.

L'autonomia dei ruoli consente anche l'assunzione di personale utilizzando le ordinarie procedure selettive di cui al d.lgs. n. 165/2001, nei limiti delle risorse disponibili

²⁴ La relazione tecnica allegata al testo del decreto legislativo presentato in Parlamento stima in 1,25 milioni la quantificazione del risparmio a regime derivante dalla riduzione della dotazione organica dell'ente.

²⁵ Per sopperire ad ulteriori esigenze, DigitPA potrà ricorrere anche alla stipula di 30 contratti di lavoro flessibile (ridotti a 10 fino alla stipula del primo contratto collettivo) 30 unità lavoro flessibile di cui dieci individuati secondo le procedure di cui all'articolo 7, comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 e 20 stipulati ai sensi dell'articolo 36 del medesimo decreto legislativo. Oltre ai dieci co.co.co. a carico del finanziamento ordinario dell'ente, DigitPA può avvalersi di un numero non definito di co.co.co. (art. 13, comma 5) secondo quanto previsto dal 188 della 266 per l'attuazione di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica ovvero di progetti finalizzati al miglioramento di servizi, i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento dell'ente.

²⁶ La normativa preesistente prevedeva che il Cnipa potesse avvalersi di un contingente di personale massimo di 190 unità. Nella realtà, il personale in servizio nel 2004-2005 si è attestato sulle 160 unità, incluse quelle acquisite con l'assorbimento dell'ex Centro Tecnico. L'assetto del personale era alquanto complesso, poiché nel Cnipa coesistevano dipendenti con differenti regimi di inquadramento e retributivi, rispettivamente propri dell'ex Aipa e dell'ex Centro Tecnico, nonché con differente posizione giuridica (a tempo indeterminato, a tempo determinato, comandati da altre amministrazioni). Con l'art. 1, comma 240, della legge finanziaria 2006 (n. 266/2005), i contratti in scadenza erano stati prorogati fino a tutto il 2006; successivamente, l'art. 1, comma 519, della legge finanziaria 2007 (n. 296/2006) ha autorizzato la stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato, sulla base di requisiti legati alla durata e alla data del contratto, previo espletamento di prove selettive.

sulla base degli stanziamenti ordinari di cui dispone DigitPA. Fino all'espletamento delle procedure concorsuali e comunque non oltre ventiquattro mesi è, inoltre consentito il conferimento di incarichi dirigenziali con contratti a tempo determinato²⁷.

Finanziamento e contabilità

Il d.lgs. n. 177/2009 ha introdotto un sistema di finanziamento che si può definire "misto", in quanto costituito da un contributo a carico del bilancio dello Stato²⁸ e da entrate proprie corrisposte dalle amministrazioni per le quali DigitPA svolge la propria attività. In particolare, per l'espletamento delle proprie funzioni, quali l'adozione di pareri e la realizzazione di progetti, è stabilito che DigitPA percepisca un contributo forfettario dalle amministrazioni che stipulano contratti inerenti l'innovazione tecnologica informatici.

Questo sistema di finanziamento, tipico delle autorità di regolazione²⁹, è espressione di due esigenze: che le spese di funzionamento di DigitPA siano sopportate almeno in parte dai soggetti per i quali l'ente opera, e che la Commissione sia svincolata, almeno in parte, dall'assegnazione di risorse da parte dello Stato. La scelta legislativa mira, pertanto, a realizzare una almeno relativa autonomia finanziaria dell'ente, riducendo l'onere per la finanza pubblica.

L'ammontare del contributo forfettario sarà determinato con un d.p.c.m. che ne fisserà la misura in percentuale al valore del contratto per il quale DigitPA abbia reso parere o comunque fornito consulenza.

Il finanziamento ordinario a carico del bilancio dello Stato giustifica il controllo della Corte dei conti sul conto consuntivo dell'ente.

Carlo Notarmuzi

Dirigente generale della Presidenza del Consiglio dei ministri

²⁷ Art. 16, comma 6, d.lgs. n. 177, cit.

²⁸ La tab. C allegata alla legge finanziaria 2010 (n. 191/2009) assegna a DigitPA 11,03 milioni circa per il 2010 e 8,2 milioni circa per il 2011 e per il 2012.

²⁹ A titolo di esempio, si segnalano l'Antitrust (l. 10 ottobre 1990, n. 287), l'Isvap (artt. 335 e 336 d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209), la Consob (art. 40 l. 23 dicembre 1994, n. 724) e la Covip (art. 13, comma 2, d.lgs. 8 agosto 1995, n. 335).