

Cnipa e autorità indipendenti

di Marco Bufacchi, dottore in Giurisprudenza

Alla luce del recente decreto di nomina del prof. Fabio Pistella a Presidente del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (Cnipa) con decorrenza primo agosto 2007 e dell'imminente definizione del futuro scenario delle infrastrutture informatiche pubbliche segnato dall'ambizioso progetto costituito dal Sistema pubblico di connettività (SpC), è utile tracciare un rapido quadro sull'evoluzione dell'istituto che ha raccolto l'eredità dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (Aipa).

Prima di affrontare tale argomento, è opportuno effettuare tuttavia, un esame preliminare sulla figura degli organismi indipendenti, comune ad un primo approccio sia all'Aipa, in passato, che al Cnipa, oggi.

Il legislatore italiano, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, ha dato vita ad una serie di autorità amministrative indipendenti caratterizzate da particolari requisiti strutturali e dall'indipendenza nell'esercizio delle funzioni¹; lo studio di tale fenomeno ha registrato la difficoltà di rinvenire una coerenza nelle varie autorità volta per volta introdotte e disciplinate dal legislatore, con la conseguente impossibilità di edificare un unico modello organizzativo a cui ricondurre tutte le figure amministrative².

Innanzitutto per autorità amministrative indipendenti (c.d. *authorities*)³ si intendono quegli enti preposti allo svolgimento di funzioni di garanzia e di tutela nell'ambito di attività particolarmente rilevanti sul piano economico e sociale⁴.

L'attività di cura degli interessi costituisce, nella sistematica più antica come in quella più recente, il nucleo fondamentale ed essenziale dell'attività amministrativa, anche se sono andati

¹ F. MERUSI, M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, in *Encl. dir.*, appendice, VI, Milano, Giuffrè, 2002, p. 164.

² S. MICOSSI, *Il conflitto d'interessi tra governanti e governati*, in F. A. GRASSINI (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 77, osservava che a tali problemi ha tentato di dare una risposta l'*indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti* condotta dalla I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati nella seduta del 4 aprile 2000, relazione conclusiva. Detta relazione ha indicato l'opportunità di: a) un ancoraggio costituzionale dei poteri normativi e del potere di indirizzo e controllo del parlamento; b) un intervento normativo teso a dettare norme omogenee sull'autonomia organizzativa e contabile, le procedure di nomina e le incompatibilità, le garanzie procedurali, il controllo giurisdizionale; c) un aggiornamento dei regolamenti parlamentari per regolare lo svolgimento dell'attività di indirizzo e controllo sulle attività delle autorità indipendenti, essenziale non solo per verificare la realizzazione degli obiettivi assegnati, ma anche per assicurare la coerenza di indirizzo e il bilanciamento dei valori in presenza di una molteplicità di *authorities*.

³ Il termine "autorità amministrative indipendenti" viene utilizzato per la prima volta nel nostro ordinamento nell'ambito della relazione sulla riforma dell'amministrazione pubblica presentata dalla Commissione per la modernizzazione delle istituzioni, presieduta da Franco Piga, *Relazione del 18 giugno 1985*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 1985, p. 85 ss.; a livello legislativo il suddetto termine risulta adoperato per la prima volta dalla l. n. 59/1997, all'art. 2, comma 4, il quale esclude il conferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle regioni e agli enti locali di regolazione e controllo già attribuiti con legge statale ad apposite autorità indipendenti. Per contro l'espressione non si rinviene in leggi istitutive della varie autorità, laddove il legislatore sembra far ricorso a diverse formule qualificative.

⁴ R. TITOMANLIO, *Autonomia e indipendenza delle authorities: profili organizzativi*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 1.

mutando, nel tempo, la configurazione degli interessi. E' appunto sotto questo profilo che l'attività di tutela svolta dalle autorità indipendenti presenta caratteri differenziali rispetto all'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche tradizionali⁵, in cui assumono rilevanza giuridica, di solito, le situazioni soggettive dei destinatari del controllo, ma non le situazioni soggettive dei destinatari dei benefici dal controllo.

Alla base della diffusione di tale nuovo modello su cui si fondano le *authorities*, vi è un fenomeno particolare: quello della dissociazione tra la allocazione formale del potere e il suo effettivo esercizio che si verifica a causa di ingerenze di tipo politico, economico e burocratico. Sotto tale aspetto il problema diviene tipicamente di organizzazione, trattandosi di disciplinare il fenomeno in modo da salvaguardare i principi della efficienza e della imparzialità dei pubblici poteri e, quindi, di individuare i moduli organizzativi più idonei a consentire la piena libertà di determinazione di quelle autorità che, operando a tutela di aspettative collettive in settori socialmente rilevanti, per definizione, debbono esercitare la propria funzione senza condizionamenti o interferenze di qualsiasi natura, pubblica o privata; di qui la necessità di attribuire, nell'ambito del sistema organizzativo pubblico, una collocazione particolare a dette *authorities*, in modo da consentirgli di esercitare effettivamente le proprie attribuzioni con il massimo distacco, in una posizione di estraneità e di indifferenza rispetto agli interessi coinvolti, al fine di operare una scelta neutrale⁶, carattere essenziale dell'attività di controllo rafforzato dall'elemento di indipendenza⁷.

In relazione al grado di separazione dal Governo ed alle funzioni esercitate, molti autori hanno differenziato tre tipi di autorità indipendenti: a) le autorità con poteri di garanzia di interessi afferenti all'ordinamento generale e di immediata derivazione costituzionale, quali ad esempio, la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; b) le autorità con prevalente funzione di regolazione di settori economici, quali le autorità sui servizi pubblici di utilità; c) le autorità con competenze tecnico-amministrative, quali l'Aipa (oggi Cnipa) e l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, che però hanno solo funzioni di mero coordinamento o controllo tecnico in determinati settori di intervento e sono del tutto riconducibili al Governo, il quale esercita su di loro funzioni di indirizzo e di vigilanza. Una diversa classificazione propone una bipartizione volta sostanzialmente a distinguere le autorità amministrative indipendenti da quegli organismi che con le stesse hanno poco a che vedere⁸.

⁵ **L. TORCHIA**, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in S. CASSESE e C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 55.

⁶ **C. FRANCHINI**, *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, in S. CASSESE e C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 72-73.

⁷ Sulle qualificate ragioni di tale carattere si veda **F. A. GRASSINI**, *I perché dell'indipendenza*, in F. A. GRASSINI (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 5 ss.

⁸ **F. PATRONI GRIFFI**, *Tipi di autorità indipendenti*, in S. CASSESE e C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 29-30.

Definite brevemente le caratteristiche delle autorità, è ora possibile inquadrare in modo più esaustivo l'Aipa, istituita con il d.lgs. n. 39/1993, art. 4, allo scopo di porre le premesse per lo sviluppo dell'informatica nella pubblica amministrazione, consentendo, sotto il profilo strettamente tecnico, il collegamento in rete degli uffici pubblici, e sotto il profilo amministrativo-informatico, il coordinamento dell'attività di informatizzazione dello Stato⁹.

Nei suoi dieci anni di vita, l'Aipa ha ordinato il sistema delle acquisizioni di materiale informatico, tracciando con dei piani triennali lo sviluppo dell'informatica pubblica.

All'Aipa, alla sua opera, proiettata sia in ambito pubblico che nell'interazione con soggetti privati, si devono molti dei successi più importanti nell'ambito della massimizzazione delle risorse, dello snellimento delle procedure e della conservazione dei dati, anche grazie all'indipendenza operativa che la caratterizzava¹⁰; essa, infatti, veniva inquadrata - tenendo in considerazione le ripartizioni in precedenza formulate - nell'ambito dei modelli di organizzazioni indipendenti, che si caratterizzano appunto per l'autonomia e l'indipendenza di cui godono nei confronti dei pubblici poteri¹¹; peraltro, negli anni novanta del secolo scorso, questo innovativo modello di organizzazione è stato esteso anche in ambiti assai diversi da quelli originari, quasi che l'utilizzo di una fortunata formula potesse di per sé risolvere ogni difficoltà burocratica¹². E così, in svariati settori della vita politica, dei rapporti amministrazione-amministrati, od in campi particolarmente esposti alle continue innovazioni tecnologiche, come quello in esame relativo all'Aipa, il legislatore ha introdotto entità la cui struttura flessibile evoca il modello in parola.

La soglia indefettibile per la configurazione di un'autorità indipendente sarebbe data dalla presenza congiunta di due elementi: la separazione dal Governo e la garanzia nell'esercizio di un diritto fondamentale¹³; in questa tentazione di espandere eccessivamente una tipologia organizzativa, rinvenendola anche in organismi che presentano elementi di subordinazione o dipendenza funzionale al Governo, pare essere incorso il legislatore, che ha attribuito il *nomen* autorità, od altro equipollente, anche ad organismi che presentano detti elementi. In tali casi, si tratta in buona sostanza, dell'affidamento a corpi altamente qualificati di attività tecniche che non

⁹ Osserva **M. MINERVA**, *L'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione*, in *Amministrazione e contabilità* diretta da S. SFRECOLA, Roma, Pagine, 1997, p. 45-46, che il contesto in cui si colloca tale organismo è quello in cui si considera prioritaria "l'esigenza del coordinamento delle attività di informatizzazione dello Stato, assumendo ciò una centralità ed una rilevanza del tutto peculiari nel panorama di uno Stato moderno ed efficiente; ciò in ragione della stretta connessione esistente tra il coordinamento come funzione amministrativa-organizzatoria ed il coordinamento nel suo aspetto più propriamente tecnico-informatico, inteso come necessità di garantire l'interconnessione ed interoperabilità dei sistemi informativi". L'informatica pubblica, afferma sempre l'autore, "non è più solo strumento tecnico, mera attività di ausilio e automazione dell'azione amministrativa, ma diviene risorsa della pubblica amministrazione, in funzione del complessivo ammodernamento dello Stato e dell'evoluzione dei rapporti tra cittadino ed istituzioni".

¹⁰ **E. MONTANARI**, *Dall'Aipa al Cnipa*, 2003, su http://www.scint.it/appr_new.php?id=48.

¹¹ **G. M. REY**, *AIPA: Agenzia, Autorità? Il ruolo della regolazione tecnica*, Roma, 2001, su www.isae.it.

¹² **M. PASSARO**, *Le amministrazioni indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 88 ss.

¹³ Così **F. MERUSI**, **M. PASSARO**, *Autorità indipendenti*, cit.

surrogano l'esercizio di funzioni amministrative da parte dei tradizionali organi della pubblica amministrazione, ma che ne supportano la valutazione¹⁴.

Relativamente al possesso dei citati caratteri di autonomia e indipendenza, non sono mancati in dottrina dubbi e contrasti in ordine alla natura giuridica dell'Aipa, in quanto, come è stato giustamente rilevato, non si può riconoscere terzietà ed indipendenza ad un organo i cui membri sono di nomina governativa¹⁵.

Secondo una prima impostazione l'Aipa corrisponde ben poco alla logica istitutiva delle autorità indipendenti come sopra delineate: *“non vi è creazione di nuove funzioni proprie dell'apparato di governo”*¹⁶.

Altra dottrina sottolineava, poi, come l'Aipa godesse di piena autonomia organizzativa e contabile che la rendeva autonoma e la sottraeva ai poteri di controllo e di direttiva del Governo, ma il suo inquadramento tra le autorità amministrative indipendenti era discutibile sotto altri aspetti; essa, infatti, svolgeva un ruolo di mero supporto tecnico-consultivo nei confronti degli apparati di Governo, con esclusione di effettivi poteri di amministrazione attiva che, invece, connotano l'istituzione ed il funzionamento di tutte le altre *authorities*¹⁷.

Altro autore annovera l'Aipa nelle false autorità amministrative indipendenti poiché svolge funzioni di per sé autonome, prive come tali di qualunque implicazione con la problematica dell'unicità del potere esecutivo e del rapporto con l'indirizzo politico governativo e con la responsabilità ministeriale; come dire che, in fondo alla corsa del legislatore per l'indipendenza, non sempre c'è un'autorità indipendente in senso proprio. Nella maggior parte dei casi si tratta di un'organizzazione non gerarchica, dotata di autonomia contabile e con un regime derogatorio dei rapporti di lavoro (nonché qualche indennità in più)¹⁸.

Un ulteriore rilievo che si opponeva alla qualificazione dell'Aipa quale amministrazione indipendente¹⁹ derivava dal fatto che tale organo svolgesse la sua attività espressamente a tutela di

¹⁴ Sul piano organizzativo lo sbocco coerente all'espletamento di queste attività esiste da tempo ed è rappresentato dal tradizionale modello dell'Agenzia, cioè dell'organo dotato di poteri esclusivi, che al pari dell'ente pubblico ed a differenza delle autorità indipendenti, non si pone in alternativa alle consolidate articolazioni amministrative.

¹⁵ **M. GALLI**, *La rete unitaria della p.a.*, in G. CASSANO (a cura di), *Internet. Nuovi problemi e questioni controverse*, XXVII, Milano, Giuffrè, 2001, p. 509 ss.; al riguardo si veda anche **F. P. CASAVOLA**, *Authorities e nuova statualità*, in *Impresa e società*, n. 35, CCIAA Milano, 1996, su http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_35/casavola.htm.

¹⁶ **F. PATRONI GRIFFI**, *Tipi di autorità*, cit., p. 30; al riguardo la situazione sembra assai ben colta dal Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sull'assoggettabilità ai pareri dell'Istituto degli schemi di contratto stipulati dall'Aipa (sez. I, 5 aprile 1995, n. 3544/94); per un riferimento ad un modello straniero si veda **R. PEREZ**, *Le next steps agencies e il riordino del sistema amministrativo inglese*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1991, p. 1344 ss.

¹⁷ **N. LONGOBARDI**, *Sistema politico amministrativo e la riforma mancata*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 84 ss.

¹⁸ **F. MERUSI**, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 54-55.

¹⁹ Osserva **S. CASSESE**, nell'audizione presso la Camera dei deputati nell'ambito della citata indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, 24 marzo 1999, in Astrid, su www.astrid-online.it, che *“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*

interessi propri della pubblica amministrazione e non in funzione di protezione di interessi privati, come accade per le altre autorità indipendenti²⁰.

Nell'ambito di tale vivace dibattito parte della scienza giuridica²¹ ha poi proposto di inquadrare l'Aipa o tra gli istituti dello Stato da intendere come amministrazioni dotate di propri organi, con membri di derivazione governativa e di autonomo bilancio, ma finanziati dal Tesoro e sottoposti a controlli ministeriali; ovvero tra le autorità indipendenti deputate a svolgere non già poteri nuovi quali quelli spettanti alle autorità indipendenti *stricto sensu*, ma poteri propri di altre amministrazioni.

Dagli aspetti esaminati risultano più correttamente accostabili all'Aipa, tipologie di organismi che hanno avuto molta fortuna nella storia amministrativa del nostro Paese: quella dell'ente pubblico e quella dell'organo dotato di poteri esclusivi.

Le finalità dell'Aipa, nelle sue varie metamorfosi, sono state dapprima parzialmente sovrapposte, specie a livello di competenze gestionali e di metodo. Da ciò sono scaturiti prevedibili problemi di conflitto di competenze. Divenuta, infatti, struttura servente del Ministro per l'innovazione e le tecnologie²² (articolo 29, comma 7, legge 28 dicembre 2001, n. 448), successivamente, previa formale soppressione, è stata sostituita dall'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica (articolo 27, comma 10, lettera a), legge 16 gennaio 2003, n. 3, modificativa della l. n. 448/2001 citata), per poi divenire Cnipa, sacrificandone, almeno sulla carta, l'indipendenza che l'aveva, in passato, caratterizzata. Il d.lgs. n. 196/2003, all'articolo 176, stabilisce, infatti, formalmente, che l'Aipa, riportato nel d.lgs. n. 39/1993, deve essere sostituito dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, precisando, inoltre, che il Cnipa "*opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri*", e aggiungendo che il suo fine è "*l'attuazione delle politiche del Ministero per l'Innovazione*".

Tuttavia, il nuovo assetto costituzionale dei diversi livelli di governo centrali e locali introdotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione attraverso, soprattutto, l'interpretazione delle relative disposizioni offerta dalla Consulta, sembra suggerire una rivisitazione dei soggetti

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, quello che volete"; al riguardo si veda anche **S. CASSESE**, *Autorità indipendenti: c'è bisogno di una riforma?*, Roma, 2001, su www.isae.it.

²⁰ **G. AMATO**, *Autorità semi-indipendenti e autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1997, III, vol. 47, p. 645 ss.; al riguardo si veda anche **G. AMATO**, *Le autorità indipendenti*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali XIV, Torino, Einaudi, 1998, p. 374 ss.

²¹ **M. GALLI**, cit., p. 513

²² Il Ministero per l'innovazione e le tecnologie è stato istituito in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri con d.P.C.M. 9 agosto 2001, pubblicato in *G.U. del 27/08/2001*, n. 198; nella XV legislatura le competenze del richiamato ministero sono confluite nel Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, istituito con d.P.C.M. 18 maggio 2006, pubblicato in *G.U. del 20/05/2006*, n. 116, che accorpa in sé anche la tradizionale delega in materia di funzione pubblica.

istituzionali che si occupano di informatica pubblica. In tal senso va inquadrato il recente segnale dell'esecutivo di accorpate, come detto, il Dipartimento per la funzione pubblica e il Dipartimento per l'innovazione in un unico dicastero, nell'evidente consapevolezza dell'esistenza di un inscindibile rapporto biunivoco tra organizzazione e innovazione tecnologica.

Parallelamente, a seguito dell'intervento normativo di *deminutio* operato nel 2003, sembra giunto il momento di ripensare il ruolo, la natura e, soprattutto, l'ambito soggettivo di esplicazione delle funzioni dell'odierno Cnipa²³, che unifica in sé due organismi preesistenti: l'Aipa ed il Centro tecnico per la Rupa, come detto di prossima estinzione.

Le ragioni di tale avviso derivano, in primo luogo, dal fatto che va registrata la costituzionalizzazione dell'informatica pubblica: il nuovo articolo 117, lettera r), della Costituzione riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di coordinamento informatico tra Stato, regioni e autonomie locali²⁴. Al riguardo, va rammentato che la Corte costituzionale è intervenuta più volte sulla questione²⁵, definendo tale materia come “*una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione*”²⁶.

Per ragioni legate alle caratteristiche intrinseche di tale coordinamento, difatti, è oggettivamente difficile escludere che una direttiva di carattere tecnico non si riverberi su aspetti di carattere organizzativo interno e, quindi, su ambiti esclusi dalle materie oggetto di competenza legislativa dello Stato. Permangono, quindi, motivi di incertezza e possibili fonti di controversie²⁷.

In questo contesto, nel tentativo di scongiurare impedimenti di tipo istituzionale allo sviluppo dell'innovazione amministrativa, il Codice introduce due disposizioni distinte²⁸.

Per prima cosa l'art. 14, comma 1, afferma esplicitamente il potere dello Stato di dettare regole tecniche per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici pubblici.

²³ Così **M. MINERVA**, *Restituire al Cnipa il ruolo di autorità indipendente*, luglio 2006, su www.interlex.it.

²⁴ **A. NATALINI**, *L'e-Government nell'ordinamento italiano*, in G. VESPERINI (a cura di), *L'e-Government. Atti del Convegno di Viterbo del 4 dicembre 2003*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 7 ss., osserva al riguardo che, nel complesso, l'attribuzione delle competenze normative o amministrative in materia di *e-Government*, appare molto frammentata e caratterizzata da ineliminabili sovrapposizioni. In questo quadro, sembra dunque opportuno valorizzare al massimo i momenti di cooperazione trasversale e verticale necessari al mantenimento dell'unitarietà del sistema informativo di un'amministrazione federale.

²⁵ Sul punto si veda **V. SARCONI**, *La leale collaborazione vale anche per l'e-Government?*, cit.

²⁶ Corte cost., sentenza 12 gennaio 2005, n. 31, su www.cortecostituzionale.it; al riguardo si vedano anche le sentenze: 16 gennaio 2004, n. 17 (la prima intervenuta in materia); 13 ottobre 2004, n. 307; 13 gennaio 2005, n. 50; 23 giugno 2005, n. 271.

²⁷ Sulla base della formulazione letterale dell'art. 117 della Costituzione, risultano incerti i confini tra il coordinamento tecnico dello Stato e l'autonomia organizzativa e legislativa delle regioni. Su tale punto si veda **F. SALMONI**, *Gli atti statali di coordinamento tecnico e la ripartizione di competenze Stato-regioni*, nota a C. Cost. 15 febbraio 2000, n. 63, in *Giuris. cost.*, n. 3, 2003, p. 1735 ss.; sul ruolo della legislazione regionale in materia di informatica pubblica nei rapporti con lo Stato si veda **M. PIETRANGELO**, *Prime considerazioni sulla competenza legislativa regionale in materia di amministrazione elettronica e società dell'informazione*, in *Inf. e dir.*, vol. XXVIII, n. 2, 2002, p. 7 ss.; **ASTRID**, *Federalismo informatico*, cit., p. 16 ss.

²⁸ **N. LETTIERI**, *La teleamministrazione*, in M. QUARANTA (a cura di), *Il Codice della pubblica amministrazione digitale*, Napoli, Liguori, 2006, p. 20.

In secondo luogo, con l'art. 14, comma 2, il legislatore ha introdotto, attraverso la Conferenza unificata, un meccanismo istituzionale volto ad una definizione partecipata e condivisa, dai diversi livelli di governo, delle scelte politiche e tecniche legate alla digitalizzazione amministrativa²⁹.

Il coinvolgimento della Conferenza unificata, in effetti, non solo risponde alla logica della *governance* e della partecipazione dei diversi livelli di governo alle decisioni di comune interesse³⁰, ma si adatta particolarmente a tale materia del coordinamento la quale, per le sue caratteristiche intrinseche, non consente una separazione netta tra le competenze dei soggetti coinvolti³¹.

Tutti gli sforzi tecnologici, organizzativi e finanziari dovrebbero oggi essere rivolti alla completa e omogenea realizzazione della fase della cooperazione applicativa, dato che essa rappresenta la ragione ultima della progettazione della rete unitaria (e della sua imminente evoluzione nel Spc): un sistema telematico in grado di far interagire tra di loro le amministrazioni in modo da erogare servizi ai cittadini e alle imprese, secondo criteri di omogeneità ed uniformità sul territorio nazionale; non certo un sistema telematico in grado di veicolare unicamente messaggi di posta elettronica e traffico *web*³².

Come ricorda anche il Consiglio di Stato nel parere n. 31/2006: *“su questa strada l'impegno è particolarmente complesso, soprattutto se si tende ad una cooperazione applicativa diffusa ed omogenea sul territorio nazionale. Prospettiva questa che rende ancor più evidente la necessità di un forte coordinamento dei vari livelli di autonomia”*³³.

Più che pensare all'istituzione di nuovi organismi, difficilmente conciliabile con l'attuale quadro generale della finanza pubblica - *“alla stregua di quanto esposto, la Sezione, condividendo le osservazioni contenute nel parere della Conferenza unificata del 20 gennaio 2005, ritiene di raccomandare l'istituzione di un'Agenzia nazionale 'federata' per l'e-Government, come sede stabile di raccordo tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali”*, ovvero *“necessità di realizzare 'centri di servizio a livello territoriale' che possano servire i cittadini con minore dimestichezza con le tecnologie dell'informazione, allo scopo di conseguire entro la legislatura l'obiettivo di*

²⁹ Il recente d.lgs. n. 59/2006 ha inserito nell'art. 14 del Codice, il comma 3 *bis*, nel quale si prevede l'istituzione, presso la Conferenza unificata, di una Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali.

³⁰ Il legislatore si è orientato, anche per la disciplina di processi di innovazione pubblica, verso soluzioni di *governance* un modello organizzativo della politica contraddistinto dal ricorso a meccanismi di negoziazione delle scelte tra i diversi attori istituzionali. Sui modelli di *governance* nel contesto ordinamentale italiano si veda **C. NOTARMUZI**, *La governance nell'e-Government: l'e-governance*, in G. DELLA CANANEA e L. FIORENTINO (a cura di), *I mercati dell'amministrazione*, Milano, Il Sole 24 ore, 2005.

³¹ **N. LETTIERI**, *La teleamministrazione*, cit., p. 20-21.

³² **M. MINERVA**, *Restituire*, cit.

³³ Parere C. di Stato, 30 gennaio 2006, cit., p. 25.

*avere tutti i servizi prioritari on line, relativi ad almeno il 50% della popolazione*³⁴ - andrebbe rafforzato il ruolo del Cnipa, in quanto principale organo di consulenza informatica del Paese³⁵

In sostanza, la costituzionalizzazione del principio di coordinamento tecnico tra tutte le amministrazioni, la prospettiva di un'infrastruttura di rete estesa a tutto il settore pubblico, l'erogazione di servizi secondo il modello del *front-end* locale e del *back-office* telematico, l'introduzione nel nostro ordinamento di un diritto all'uso delle tecnologie da parte di tutte le amministrazioni, rappresentano altrettante ragioni a favore di un ripensamento da parte dell'esecutivo dell'informatica pubblica, che parta proprio dalla potestà regolatoria tecnica.

Dal punto di vista funzionale, nell'odierna veste, il Cnipa ha l'obiettivo primario di dare supporto alla pubblica amministrazione nell'utilizzo efficace dell'informatica per migliorare la qualità dei servizi e contenere i costi dell'azione amministrativa. Alcuni tra i compiti specifici del Cnipa rivestono una particolare rilevanza.

In primo luogo, tale ente contribuisce alla definizione della politica del Governo e del Ministro per l'innovazione, fornendo la consulenza per la valutazione di progetti di legge nel settore informatico. Certamente questo aspetto è di primaria importanza alla luce delle novità introdotte dal Cad. Lo sviluppo e la conseguente semplificazione amministrativa, infatti, necessita, di una base sistematico-istituzionale atta ad intervenire sulle linee guida dettate dalle politiche di *e-Government*.

In secondo luogo, il Cnipa coordina il processo di pianificazione e i principali interventi di sviluppo. Detta, inoltre, norme e criteri per la progettazione, la realizzazione e la gestione dei sistemi informatici delle amministrazioni, della loro qualità e dei relativi aspetti organizzativi con la definizione dei criteri e delle regole tecniche di sicurezza, interoperabilità e prestazione.

Al fine di armonizzare tali compiti, il Cnipa è deputato a controllare che gli obiettivi e i risultati dei progetti di innovazione della pubblica amministrazione siano coerenti con la strategia del Governo, affiancandosi alla pubblica amministrazione nella fase di progettazione mediante il compito specifico di emettere pareri di congruità tecnico-economica. Cura, altresì, l'attuazione di importanti progetti per l'innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione, la diffusione dell'*e-Government* e lo sviluppo delle grandi infrastrutture di rete del Paese, per consentire agli uffici pubblici di comunicare tra loro al fine di fornire i servizi pubblici ai cittadini e alle imprese.

Relativamente allo specifico settore della sicurezza ICT, le attività che il Cnipa svolge a supporto delle pubbliche amministrazioni si possono ricondurre a tre temi collegati tra loro:

³⁴ Parere C. di Stato, 7 febbraio 2005, cit., p. 18.

³⁵ **M. MINERVA**, *Restituire*, cit., osserva inoltre che un'autorità "che agisca con piena autonomia, indipendenza di giudizio e di valutazione (art. 4 del d.lgs. 39/1993, versione originaria) - motivo per il quale andrebbe restituita al Cnipa la sua originaria natura, attraverso la soppressione dell'art. 176 del d.lgs. n. 196/2003, citato - risulterebbe più coerente con il concreto atteggiarsi dei compiti da svolgere e con la diversa collocazione istituzionale dei vari soggetti coinvolti nel processo di modernizzazione del Paese"; in tal senso sembra orientarsi anche il parere C. di Stato, 30 gennaio 2006, cit., p. 28-29.

promozione della sicurezza nelle amministrazioni attraverso seminari dedicati³⁶; proseguimento ed evoluzione delle attività del *GovCert*; soluzioni di sicurezza offerte dal Spc, supportando amministrazioni nella realizzazione delle unità locali di sicurezza previste in ciascun dominio di pubblica amministrazione.

Infine, compito di non secondaria importanza, il Cnipa cura la formazione dei dipendenti pubblici nel settore informatico, utilizzando le nuove tecnologie per favorire l'apprendimento continuo.

Riguardo ai rapporti tra Cnipa e il costituendo Spc, il primo, nel rispetto delle decisioni e degli indirizzi forniti dalla Commissione di coordinamento di cui al d.lgs. n. 82/2005, anche avvalendosi di soggetti terzi, gestisce le risorse condivise unitamente alla progettazione, realizzazione, gestione, evoluzione del Spc, nonché le strutture operative preposte al controllo e alla supervisione delle stesse, per tutte le pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 2, comma 2, del Codice e all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 39/1993.

In tali compiti di progettazione, evoluzione e controllo, il Cnipa sottoscrive direttamente, nei rapporti con i fornitori, contratti esecutivi per il *Network QXN*, il Centro di gestione del *network Spc*, il nodo di interconnessione *voice over internet protocol (VoIP)* e il Centro di cooperazione applicativa. Sottoscrive, poi, gli accordi quadro per la rete Ripa, la rete Spc multifornitore, i centri servizi di interoperabilità evoluta, concludendo per essi accordi con le amministrazioni territoriali, al fine di condividere le risorse del Spc.

Pur rilevando il qualificante ruolo di siffatto organismo nelle azioni di informatizzazione del settore pubblico, rimane da definire la reale portata di azione e del livello di autonomia che ha il Cnipa rispetto al potere esecutivo e che appare di rilievo fondamentale nei casi in cui lo stesso sia chiamato, come si evince dai suoi compiti, ad esprimere pareri sulla congruità dei progetti che prevedano un impegno economico da parte dello Stato o che siano destinati ad esplicare importanti effetti su tutta la pubblica amministrazione³⁷.

Secondo taluni autori, infatti, 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 dell'incertezza delle norme istitutive. Si sono spesso caratterizzati per incomprensioni, sia in termini di risultati conseguiti attraverso le politiche di *e-Government*, sia negli assetti organizzativi³⁸.

³⁶ A tal proposito si rappresentano le iniziative relative ai seminari sulla protezione nei confronti dei rischi di *Internet* e interni tenuti presso la sala conferenze del Cnipa il 10 e 11 maggio 2007, nonché il seminario sulla sicurezza nel Spc del 18 maggio 2007, su www.cnipa.gov.it.

³⁷ E. MONTANARI, *Dall'Aipa*, cit.

³⁸ Così G. CAMMAROTA e M. MORCIANO, *Politiche per l'innovazione, governo e ruolo istituzionale del Cnipa*, Astrid, luglio 2006, su www.astrid-online.it.

Effettuando una comparazione tra il ruolo di organismo tecnico di supporto diretto all'azione dell'esecutivo, e una ipotizzata posizione di ampia autonomia ed indipendenza, possono rivelarsi questi ultimi caratteri molto più ipotetici che reali. Il citato art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 39/1993, definisce la natura del Cnipa che 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 vengono ora, oltre al procedimento di nomina, partitamente esaminate³⁹:

- **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 possiede lo statuto di una autorità indipendente. L'indipendenza delle autorità postulerebbe che i rispettivi vertici non fossero nominati dal Governo. La legge attribuisce, tuttavia, al Presidente del Consiglio il potere di nomina. Salvo alcune eccezioni formali⁴⁰. Infatti, i vertici delle autorità amministrative indipendenti sono nominati o designati dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della repubblica⁴¹.

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.

- **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.

- **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 appare dotato di una limitata autonomia funzionale.

³⁹ G. CAMMAROTA e M. MORCIANO, *Politiche*, cit.

⁴⁰ Escluso il caso peculiare della Banca d'Italia (il cui Presidente è comunque nominato con d.P.R., e non con d.P.C.M., tendendo ad assicurare l'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.

⁴¹ 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.

- **Autonomia amministrativa:** tale attribuzione non determina di per sé l'indipendenza di un ente.
- **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.lgs. 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 dell'economia. 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 dell'economia e attraverso la definizione dei progetti da finanziare (ad esempio mediante relative previsioni nel piano triennale o nel piano nazionale di *e-Government*).
- **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.lgs. n. 39/1993), la cosiddetta autonomia finanziaria sembrerebbe una locuzione errata e inadatta a descrivere quella che, più propriamente, andrebbe definita come autonomia contabile.
- **Indipendenza di giudizio:** l'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), di composizione e risoluzione di eventuali contrasti operativi tra amministrazioni concernenti i sistemi informativi automatizzati (art. 7, comma 1, lett. i), di rilascio di pareri (art. 8, comma 1). Tali funzioni, che il Cnipa svolge in indipendenza di giudizio, non incidono sulla natura del Cnipa, né sulla sua posizione rispetto al Governo.

Per concludere, dall'analisi svolta si evince come i suddetti autori, attraverso un esame che risulta condivisibile, riconducano la natura del Cnipa alla figura di organismo tecnico di supporto diretto all'azione di governo.