

I
- - -
U
- - -
A
- - -
V

Area di Servizi alla Ricerca
Dottorato di Ricerca in Nuove Tecnologie e
Informazione Territorio e Ambiente



REGIONE DEL VENETO

Segreteria Regionale Ambiente e Territorio
Unità di Progetto Sistemi Informativi Territoriali e
Cartografia

Monografia sullo stato dell'arte del CNIPA

Alberto Dott. Arch. Leoni

Indice

1. La missione del CNIPA e la sua collocazione istituzionale	p.. 3
1.1. Compiti concernenti la elaborazione e la concertazione di politiche di e-governemet.....	p. 4
1.2. Funzioni ereditate dall'ex AIPA	p.. 4
1.3. Funzioni concernenti le grandi reti ICT delle pubbliche amministrazioni.....	p.. 7
1.4. I compiti di gestione di servizi e attività amministrative permanenti nel settore delle ICT	p.. 8
2. Natura e ruolo del CNIPA: brevi considerazioni	p.. 8
3. Le competenze del CNIPA	p.. 10
4. La struttura organizzativa del CNIPA	p.. 11
5. Le modalità di azione del CNIPA	p.. 11
5.1. Funzioni di consulenza e proposta.....	p.. 12
5.2. Funzioni di emanazione di normative tecniche e standard e di vigilanza e controllo sul rispetto delle norme	p.. 13
5.3. Funzioni di valutazione preventiva, in itinere ed ex post nonché funzioni di coordinamento delle iniziative informatiche delle pubbliche amministrazioni.....	p.. 14
5.4. Funzioni di predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione.....	p.. 15

1. La missione del CNIPA e la sua collocazione istituzionale

Il CNIPA, Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, è nato nel luglio del 2003 subentrando all'AIPA (costituita nel 1993), ma ha assunto definitiva e compiuta configurazione soltanto dal 1° gennaio 2004, con l'assorbimento anche del Centro tecnico per la RUPA (costituito nel 1997).

La principale fonte regolatrice dell'assetto istituzionale, del disegno organizzativo e delle funzioni del CNIPA resta il d.lgs. 39/1993 (Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 176 del d.lgs. n. 196/2003 e integrato dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. 343/2003. Altre speciali disposizioni legislative adottate nel 2004-2005 hanno accresciuto e precisato i compiti del Centro.

Cominciamo l'esame dalla collocazione e assetto istituzionale del nuovo organismo. In base al nuovo art. 4 del d.lgs. n. 39, il CNIPA, "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".

Saltano immediatamente agli occhi due analogie e una differenza rispetto alle formule che, nel periodo 1993-1996, hanno descritto ruolo e posizione dell'AIPA. La prima analogia è che il CNIPA, così come l'AIPA dal 1993 al 1996, "opera presso la Presidenza del Consiglio". La seconda analogia riguarda la "autonomia tecnica e funzionale" e la "indipendenza di giudizio", che costituiscono caratteri del CNIPA oggi così come ieri dell'AIPA. La differenza, molto significativa, è che la nuova norma introduce un concetto in precedenza assente, là dove finalizza espressamente l'attività del CNIPA alla attuazione delle politiche del Governo e, in specie, del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie.

Non è mutato, rispetto a quello previgente dell'AIPA, il disegno organizzativo fondamentale del CNIPA. Al vertice vi è sempre un Collegio, costituito dal Presidente e quattro componenti, scelti per quattro anni tra persone di alta e riconosciuta competenza e professionalità e di indiscussa moralità e indipendenza e confermabili per una sola volta. Identici restano anche la procedura di nomina governativa e il regime delle incompatibilità prescritte per Presidente e componenti. Il Presidente è nominato con dPCM, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; gli altri componenti sono nominati con la stessa procedura, ma la delibera del Consiglio dei Ministri è qui preceduta da una proposta del Presidente del CNIPA¹. Per l'intera durata dell'incarico, Presidente e componenti non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale e di consulenza, ricoprire uffici pubblici di qualsiasi natura, essere imprenditori o dirigenti d'azienda e, se dipendenti di pubbliche amministrazioni o docenti universitari, sono collocati fuori ruolo o in aspettativa per tutta la durata dell'incarico; inoltre, nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico, non possono operare nei settori produttivi dell'informatica. Infine, sul funzionamento dell'ente sovrintende oggi, così come ieri presso l'AIPA, un Direttore generale, nominato per tre anni con dPCM, previa delibera del Consiglio dei Ministri e su designazione del Presidente del CNIPA. Valgono, per il Direttore generale, le medesime incompatibilità stabilite per Presidente e componenti, ma è prevista la possibilità di conferma anche più di una volta.

Ben diverso, rispetto a quello che caratterizzava l'AIPA, è invece il quadro delle funzioni e compiti del CNIPA, che appaiono oggi molto accresciuti.

Si possono distinguere quattro blocchi di competenze:

- Compiti concernenti la elaborazione e attuazione delle politiche di egovernment;
- Funzioni ereditate dall'ex AIPA;
- Funzioni concernenti le grandi reti ICT delle pubbliche amministrazioni (in parte assorbite dal soppresso Centro tecnico per la RUPA e in parte nuove);
- Infine, i compiti di gestione di servizi e attività amministrative permanenti nel settore delle ICT.

¹ Va segnalato, per altro, che la prassi delle nomine più recenti registra il coinvolgimento, nella procedura, anche del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, in sintonia con la collocazione del CNIPA "a supporto" dello stesso Ministro

1.1. Compiti concernenti la elaborazione e attuazione delle politiche di e-government

Il primo blocco di attività del CNIPA è traduzione concreta della nuova missione, indicata dal novellato art. 4 del d.lgs. 39/1993, di supportare le politiche del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, attraverso la elaborazione di schemi di atti normativi, la predisposizione di direttive e altri documenti di indirizzo politico, la predisposizione e attuazione di programmi e progetti, ecc..

L'art. 4 del d.lgs. 39 non specifica di quale tipo di politiche si tratti. Nella pratica, però, si è stabilita una ripartizione di compiti tra CNIPA e Dipartimento per l'Innovazione e le tecnologie (che è la struttura della Presidenza del Consiglio che assiste direttamente il Ministro per l'Innovazione e le tecnologie): al primo sono demandati la elaborazione e attuazione delle politiche statali di e-government e il supporto e monitoraggio dell'attuazione delle politiche di e-government a livello regionale e locale; al secondo, invece, è affidata la elaborazione/attuazione delle politiche concernenti gli altri campi della società dell'informazione. Questo assetto dei ruoli è stato consolidato da un decreto del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie del 2 marzo 2004, intitolato per l'appunto "Coordinamento delle attività del DIT e del CNIPA ai fini della attuazione dei progetti nel settore delle ICT"².

Per avere una dimensione finanziaria di queste funzioni, basti considerare che il CNIPA ha curato, nel biennio 2004-2005, la gestione di progetti di e-government per circa 250 milioni di euro, ed ha assistito regioni ed enti locali nella elaborazione e realizzazione di progetti di e-government finanziati dall'Unione europea, dallo Stato o dalle stesse regioni per un ammontare di finanziamenti pubblici, nel triennio 2003-2005, di circa 1100 milioni di euro. In vari casi, si è trattato di cofinanziamenti ad iniziative di altre amministrazioni, così che la massa finanziaria movimentata è risultata, considerando anche le risorse assicurate dall'amministrazione titolare dell'iniziativa e gli eventuali cofinanziamenti privati, notevolmente superiore.

1.2. Funzioni ereditate dall'ex AIPA

Il secondo blocco di funzioni del CNIPA è quello ereditato dall'AIPA. Viene in considerazione innanzi tutto la supervisione, coordinamento e monitoraggio delle iniziative informatiche delle amministrazioni centrali. Si tratta di una attività funzionale alle politiche governative in tema di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni, che si svolge - come evidenzia il raccordo tra gli artt. 7, comma 1, lett. b) e 9 del d.lgs. n. 39/1993 e l'art. 16, comma 1, lett. a), del codice dell'amministrazione digitale - nel quadro degli orientamenti generali stabiliti dal Governo.

Lo strumento fondamentale di azione è la pianificazione triennale, con aggiornamenti annuali, degli interventi per lo sviluppo e la gestione della innovazione tecnologica e dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni centrali (ministeri ed enti pubblici nazionali). Vi si procede tenendo conto, tra l'altro, delle indicazioni dettate dal Ministro per l'Innovazione e le tecnologie con la propria annuale Direttiva per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e di eventuali orientamenti risultanti da altri atti di indirizzo politico in materia. Il ciclo si chiude con la predisposizione, ogni anno, da parte del CNIPA, di una relazione sullo stato della informatizzazione delle amministrazioni centrali e sull'attività svolta dal CNIPA, che viene successivamente trasmessa dal Ministro per l'Innovazione e le tecnologie al Parlamento. Va anche

² Il DM ha, tra l'altro, elencato i progetti in atto deliberati e finanziati da leggi speciali e dal Governo tra il 2001 e il 2004 ed ha ripartito tra DIT e CNIPA, in base all'oggetto e al settore di intervento, la competenza per la realizzazione e le corrispondenti risorse. Ad esempio, sono stati demandati all'attuazione del CNIPA i progetti concernenti: la realizzazione delle grandi reti infrastrutturali nazionali denominate Sistema pubblico di connettività e Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni; la diffusione dei servizi ICT delle amministrazioni erogati su larga banda, cioè con elevata qualità e interattività con l'utente; la realizzazione del Portale nazionale dei cittadini e del Portale nazionale delle imprese, in cui sono organizzati e raccolti organicamente servizi e informazioni delle pubbliche amministrazioni alle due categorie di utenti; lo sviluppo, nelle pubbliche amministrazioni, delle comunicazioni elettroniche (e-mail, e-mail certificate) e lo sviluppo dei servizi informativi erogati agli utenti attraverso la televisione digitale terrestre; il rafforzamento della sicurezza ICT nelle amministrazioni centrali; la diffusione a livello regionale e locale di servizi on line per le imprese e i cittadini, ecc. Invece, sono stati demandati al DIT progetti concernenti: la rete telematica fra i medici di medicina generale e i servizi di telemedicina specializzata; la realizzazione di distretti telematici a supporto della filiera produttiva del tessile e abbigliamento; il sistema telematico integrato di vigilanza ambientale; l'alfabetizzazione informatica dei giovani e nei settori delle imprese e della scuola; ecc.

sottolineato che la funzione di supervisione e coordinamento del CNIPA in materia di informatizzazione delle amministrazioni centrali è stata significativamente rafforzata, dalla legge finanziaria 2005 (legge n. 311/2004, commi 192-196 dell'articolo unico) e dal DPCM attuativo del 31 maggio 2005. Infatti, al fine di promuovere la razionalizzazione dei servizi informatici delle amministrazioni centrali e di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di infrastrutture telematiche e di calcolo, il CNIPA è stato incaricato di predisporre annualmente un programma di interventi da sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio e di stipulare contratti quadro per applicazioni e servizi informatici da mettere a disposizione di tutte le amministrazioni³.

Pure ereditata dall'AIPA, e molto importante anche per dimensione quantitativa e continuità di svolgimento, è la funzione consultiva del CNIPA, disciplinata principalmente dall'art. 8 del d.lgs. n. 39/1993⁴. Come si è già accennato, questa funzione consiste nella espressione di pareri, preventivi e obbligatori, su tutti gli atti delle amministrazioni centrali (ministeri ed enti pubblici non economici nazionali) volti alla acquisizione di beni e servizi informatici. Specifiche e recenti disposizioni hanno poi subordinato al previo parere del CNIPA l'erogazione dei finanziamenti necessari per realizzare progetti di innovazione tecnologica predisposti da amministrazioni statali ed enti pubblici informatici⁵.

Oggetto del parere è la 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. L'esito può essere positivo, negativo, ovvero favorevole con condizioni o raccomandazioni. In pratica, il CNIPA verifica la congruità, rispetto ai parametri di mercato, dei costi/prezzi ipotizzati nei documenti di gara o risultanti dallo schema di contratto, anche in rapporto alla qualità prevista per i beni/servizi da acquisire e, all'occorrenza, indica le opportune modificazioni di prezzo/qualità.

Sebbene il parere non sia vincolante, il tasso di adeguamento delle amministrazioni è molto elevato, sia perché il contenuto dei pareri è frutto di analisi strettamente tecnico-economiche e non di valutazioni discrezionali, sia perché disattendere il parere senza adeguata contro-motivazione tecnico-economica potrebbe comportare, in taluni casi, anche responsabilità per danno erariale sanzionabili dalla Corte dei conti, che sui contratti informatici delle amministrazioni statali esercita un controllo diffuso e penetrante ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 39/1993⁶.

Su questa attività consultiva del CNIPA vanno anche segnalati due aspetti evolutivi. Il primo è che sempre più spesso viene presa in considerazione anche la "congruità strategica" dell'iniziativa, ossia 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.

Questa evoluzione valorizza le sinergie tra funzione di pianificazione-monitoraggio e funzione consultiva del CNIPA e consente di evitare duplicazioni, sovrapposizioni e contraddizioni tra iniziative informatiche di amministrazioni diverse o di diverse branche dell'amministrazione (il pericolo è presente soprattutto nelle amministrazioni più grandi e articolate). L'altro aspetto evolutivo è che, pur non essendovi obbligati, anche regioni ed enti locali domandano talvolta la valutazione tecnico-economica del CNIPA su proprie iniziative o

³ Il dPCM (pubblicato nella GU n. 140 del 18 giugno 2005) indica, come metodologie prioritarie per razionalizzare la spesa informatica e conseguire economie di scala, il "riuso" di applicazioni sperimentate positivamente in una amministrazione anche da parte di altre amministrazioni e l'utilizzo di applicazioni e servizi informatici in modalità ASP (Application Service Provider), cioè acquisibili da un fornitore unico previamente selezionato. Tali modalità sono raccomandate soprattutto per i sistemi e servizi informatici relativi a protocollo, gestione della contabilità finanziaria, controllo strategico e controllo di gestione, gestione del personale, gestione delle retribuzioni, e simili.

⁴ Sulle modalità di svolgimento della funzione consultiva del CNIPA si vedano anche l'art. 10 del dPCM 14 aprile 1994, n. 609, e la circolare CNIPA n. 47 del 4 luglio 2005.

⁵ Cfr., per esempio, l'art. 1, comma 4, del DM Innovazione e tecnologie, Funzione pubblica ed Economia e finanze del 27 settembre 2005, concernente il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 26 della legge n. 289/2002.

⁶ Nel 2004 il CNIPA ha esaminato 191 richieste di parere delle amministrazioni, esprimendo 151 pareri favorevoli (semplici, con raccomandazioni o con condizioni), 25 pareri sospensivi con richiesta di ulteriori informazioni e 8 pareri contrari. La spesa complessivamente prevista nelle richieste di parere ammontava a 1577 milioni di euro, ma a seguito della valutazioni del CNIPA è stata considerata congrua una spesa di 1.438 milioni di euro (cfr. CNIPA, Relazione annuale 2004. Rapporto sull'attività, 29, consultabile sul sito www.cnipa.gov.it).

progetti informatici. Si tratta di un riconoscimento importante dell'apporto tecnico che il CNIPA può dare alla corretta impostazione di una iniziativa informatica, ma anche del frutto dei rapporti assai intensi di cooperazione tecnica attivati, a partire dal 2002-2003, tra CNIPA e amministrazioni regionali e locali ai fini dell'attuazione del programma di e-government per gli enti locali⁷.

Alle funzioni di pianificazione e consultive si lega la funzione di monitoraggio, che il CNIPA svolge ad un triplice livello: "operativo", quando riferito alla esecuzione dei cosiddetti "grandi contratti informatici" delle amministrazioni statali concernenti la progettazione, conduzione e manutenzione dei rispettivi sistemi informativi (art. 13 del d.lgs 39/1993); "economicogestionale", allorché si procede, d'intesa con le singole amministrazioni statali, alla periodica valutazione dei risultati conseguiti, in termini di efficienza ed efficacia, grazie all'impiego dei sistemi informatici (art. 7, lett. d, del d.lgs 39/1993); "strategico", tale potendosi definire il monitoraggio permanente che il CNIPA svolge, a partire dal 2003, sulla attuazione e sui risultati dei progetti strategici di e-government, promossi in ambito statale e regionale-locale attraverso finanziamenti statali deliberati dal CIPE o dal CMSI o assegnati alle regioni mediante APQ.

Sempre tra le attività ereditate dall'AIPA, meno appariscente, ma ugualmente importante, è l'attività che il CNIPA svolge per la diffusione della cultura informatica fra i dipendenti pubblici. Si tratta di una attività di indirizzo - che si traduce nella elaborazione di direttive, linee guida, manuali, ecc. per l'organizzazione e lo svolgimento di iniziative di formazione ICT - ma anche di promozione e talvolta organizzazione diretta di corsi, seminari ed altri eventi di formazione. Negli ultimi due anni, anche in attuazione di una specifica indicazione del Governo, particolare impegno è stato dedicato alla promozione dell'e-learning, modalità di formazione a distanza svolta in tutto o in parte attraverso sistemi e software informatici⁸.

Infine, tra le funzioni già appartenenti all'AIPA viene in considerazione l'attività di regolazione, consistente nella emanazione di norme tecniche e criteri in tema di pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione e mantenimento dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni centrali, nonché sulla relativa qualità e sicurezza (7, comma 1, lett. a, del d.lgs. 39/1993). Questa attività è stata inizialmente ereditata dal CNIPA per effetto del d.lgs 196/2003⁹. Con l'entrata in vigore, dal 1° gennaio 2006, del codice dell'amministrazione digitale, il potere di emanazione delle norme tecniche in tema di ICT è, in molti casi, assunto dal Ministro per l'Innovazione e le tecnologie (art. 16, comma 1, lett. e, e art. 71 del d.lgs. 82/2005); già prima del 2006, d'altronde, è stata attribuita al Ministro per l'Innovazione e le tecnologie la competenza ad emanare, con propri decreti, le particolari regole tecniche e di sicurezza previste per il funzionamento del Sistema pubblico di connettività (art. 16 del d.lgs. n. 42/2005). Il CNIPA conserva, però, il compito fondamentale di esprimere, su tutti gli schemi di normativa tecnica in materia di ICT, un parere obbligatorio. Inoltre è naturale che il CNIPA, organismo tecnico di supporto al Ministro per tutto quanto concerne l'e-government e la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, svolga in

⁷ Va anche segnalato che, negli anni, si è via via consolidata la prassi per cui anche le società per azioni operanti come partner tecnologici di amministrazioni statali (prime fra tutte, SOGEL e CONSIP) sottopongono a parere del CNIPA le proprie iniziative informatiche. Questa prassi ha trovato fondamento innanzi tutto nella logica complessiva dell'art. 8 del d.lgs 39/1993, che è di assicurare un monitoraggio organico del CNIPA sulle principali iniziative in campo informatico del sistema statale; ma un'altra forte motivazione è che le società in questione, pur essendo formalmente soggetti distinti dall'amministrazione statale di riferimento, ne sono tuttavia sul piano sostanziale mere articolazioni organizzative, di proprietà interamente pubblica e configurate giudicamente come autonomi soggetti privati per ragioni di flessibilità operativa. Sul punto è poi da ultimo intervenuta la circolare CNIPA CR/47 del 4 luglio 2005, per la quale devono intendersi ricompresi tra gli organismi sottoposti all'obbligo di parere "anche i soggetti nei confronti dei quali le amministrazioni statali esercitano un controllo analogo a quello esercitato in ordine ai propri servizi interni e che realizzino per l'amministrazione controllante, o per conto della medesima, la parte più rilevante della propria attività".

⁸ In attuazione della direttiva del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie del 6 agosto 2004 sulla "Formazione e-learning e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni", il CNIPA ha predisposto recentemente, per agevolare le amministrazioni nell'utilizzazione di questa metodologia di formazione a distanza, apposite Linee guida e un Vademecum (consultabili sul sito www.cnipa.gov.it).

⁹ Si vedano, ad esempio, le deliberazioni AIPA del 31 maggio 2001 (Regole tecniche per il telelavoro ai sensi dell'art. 6 del DPR n. 70/1999) e, da ultimo, le deliberazioni CNIPA n. 11 del 19 febbraio 2004 (Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali) e n. 4 del 17 febbraio 2005 (Regole per il riconoscimento e la verifica del documento informatico).

materia anche un ruolo propositivo¹⁰. Resta ferma, poi, la autonoma potestà del CNIPA (così come in precedenza dell'AIPA) di emanare circolari tecniche e applicative nelle materie di propria competenza¹¹.

1.3. Funzioni concernenti le grandi reti ICT delle pubbliche amministrazioni

Il terzo blocco di funzioni del CNIPA concerne le grandi reti ICT delle pubbliche amministrazioni. Nel gennaio 2004, il CNIPA ha ereditato, dal Centro tecnico della PCM, la supervisione sulla gestione della RUPA (Rete unitaria delle amministrazioni centrali)¹². Nel 2005, il d.lgs n. 42 ha istituito il Sistema Pubblico di Connettività (SPC): una sorta di Internet "qualificata" di tutte le amministrazioni statali, regionali e locali (dunque, una vera rete nazionale), connessa alla "grande Internet" ma caratterizzata, rispetto ad Internet, da livelli più elevati di qualità e sicurezza, necessari per supportare lo sviluppo dell'e-government e la certezza delle transazioni tra amministrazioni e privati e tra amministrazioni. L'SPC è destinato a sostituire integralmente, entro un biennio, la RUPA. Lo stesso decreto ha previsto, inoltre, la realizzazione della Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni (RIPA), che conetterà tutte le sedi diplomatiche e tutti gli uffici all'estero di amministrazioni pubbliche italiane.

Il CNIPA ha curato la progettazione di SPC e RIPA, ha bandito le gare europee per la loro realizzazione e per l'erogazione dei servizi connessi e avrà un ruolo determinante nelle future attività di supervisione, coordinamento e sviluppo delle due nuove reti. Il governo dell'SPC, in particolare, è affidato ad una Commissione di coordinamento di 17 membri (8 in rappresentanza delle amministrazioni statali e 8 di regioni ed enti locali), presieduta dal Presidente del CNIPA e assistita, in tutte le sue attività, dalle strutture del CNIPA¹³. È compito della Commissione, tra l'altro: promuovere l'evoluzione del modello organizzativo e dell'architettura tecnologica dell'SPC in funzione del mutamento delle esigenze delle amministrazioni e della evoluzione tecnologica; promuovere la cooperazione applicativa (cioè l'integrazione di banche dati e procedure amministrative informatizzate) tra pubbliche amministrazioni; definire linee guida per la cooperazione applicativa; attestare e monitorare il livello di qualificazione delle imprese fornitrici di servizi (di trasporto e connettività, di interoperabilità, di cooperazione applicativa e di sicurezza) nell'ambito dell'SPC; verificare qualità e sicurezza dei servizi erogati dalle imprese fornitrici; definire gli standards necessari a garantire a tutte le amministrazioni aderenti connettività, interoperabilità e possibilità di attivare forme di cooperazione applicativa. Oltre ad assicurare supporto alla Commissione di Coordinamento dell'SPC, il CNIPA ha inoltre il compito di sovrintendere alla gestione del nucleo centrale della rete SPC (cosiddetto *Qualified eXchange Network-QXN*), cui provvederanno, in concreto, soggetti privati selezionati mediante apposita gara.

¹⁰ La tendenza a spostare dall'organismo tecnico - prima AIPA e poi CNIPA - al Governo la potestà di emanazione delle norme tecniche in tema di ICT ha cominciato a manifestarsi nel 2003: si vedano, ad esempio, il dPCM 14 ottobre 2003 (Linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi) e il decreto interministeriale Innovazione e tecnologie, Salute ed Economia e finanze del 14 aprile 2005 (Direttive tecniche per favorire lo sviluppo del commercio elettronico e semplificare l'acquisto di beni e servizi in materia sanitaria).

¹¹ Come esempio possono essere citate le circolari CNIPA: CR/49 del 24 novembre 2005 (Modalità per l'iscrizione nell'elenco pubblico dei gestori di posta elettronica certificata di cui all'art. 14 del DPR n. 68/2005), CR/48 del 6 settembre 2005 (Modalità per presentare la domanda di iscrizione nell'elenco pubblico dei certificatori di firma di cui all'art. 28 del DPR n. 445/2000), CR/47 del 4 luglio 2005 (Richieste di parere al CNIPA ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 39/19993), CR/44 (Indicazioni relative agli appalti pubblici di PC desktop), e CR/45 (indicazioni relative agli appalti pubblici per la fornitura di personal computer, notebook e server) rispettivamente del 5 ottobre e del 27 dicembre 2004, emanate su segnalazione del Dipartimento per le Politiche comunitarie della PCM e volte ad evitare la indiretta violazione delle regole comunitarie sulla concorrenza e sugli appalti attraverso la indicazione, nei bandi e capitolati di gara per forniture ICT, di specifiche tecniche tali da avvantaggiare alcuni produttori; CNIPA CR/42 del 18 settembre 2003 (Codici identificativi idonei per la verifica del valore della chiave pubblica della coppia di chiavi del presidente del CNIPA); AIPA CR/40 del 22 aprile 2002 (Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML); AIPA CR/38 del 28 dicembre 2001 (Monitoraggio dei contratti di grande rilievo per la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa dei sistemi informativi automatizzati).

¹² La gestione operativa della RUPA è affidata, sulla base di un contratto-quadro stipulato nel 1999 con il Centro tecnico e oggi imputato al CNIPA, a due società private (Pathnet del gruppo Telecom e EDS-PA), che erogano alle amministrazioni aderenti alla rete, sulla base di atti esecutivi con le medesime, rispettivamente i servizi di trasporto dati e connettività e i servizi di interoperabilità di base ed evoluta. Il CNIPA, quale titolare dei contratti-quadro, controlla correttezza e qualità dei servizi erogati; le singole amministrazioni sostengono l'onere dei servizi da esse consumati.

¹³ La prima composizione della Commissione è stata definita con dPCM 2 dicembre 2005.

1.4. I compiti di gestione di servizi e attività amministrative permanenti nel settore delle ICT

Il quarto blocco di funzioni del CNIPA è rappresentato da attività amministrative di tipo tradizionale, la cui esigenza si è manifestata, in questi ultimi anni, mano a mano che il settore delle ICT è uscito dalla fase pionieristica della crescita spontanea ed è divenuto oggetto di regolamentazione a tutela di interessi pubblici, collettivi e individuali. A titolo di esempio, basta ricordare che spetta al CNIPA: tenere l'elenco pubblico dei certificatori di firma elettronica e curare l'accreditamento dei certificatori (art. 1 del DM Innovazione e tecnologie del 2 luglio 2004); tenere l'elenco dei gestori di posta elettronica certificata e vigilare sulla loro attività (artt. 14-15 del DPR 11 febbraio 2005, n. 68); tenere l'elenco dei valutatori accreditati ai fini delle verifiche sulla accessibilità dei siti internet ai disabili (art. 7 della legge n. 4/2004 e art. 3 del DPR 1 marzo 2005, n. 75); tenere l'elenco nazionale dei fornitori qualificati del Sistema pubblico di connettività, verificando il possesso dei prescritti requisiti (art. 11 del d.lgs. n. 42/2005 sull'SPC).

Un cenno va fatto all'ordinamento interno del CNIPA. In attuazione dell'art. 5, comma 1, del d.lgs 39/1993, due distinti regolamenti - adottati rispettivamente, con dPCM 14 aprile 1994, n. 609, e con dPCM 6 ottobre 1994, n. 769 - hanno disciplinato il funzionamento dell'allora AIPA. In particolare, il primo ha disciplinato 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) e 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 demanda 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. L'esigenza di aggiornare i due regolamenti sull'organizzazione e sulla gestione delle spese alla nuova legislazione sull'organizzazione e sulla amministrazione e contabilità delle pubbliche amministrazioni intervenuta negli ultimi dieci anni ha, comunque, indotto il CNIPA a predisporre due nuovi schemi di dPCM attualmente all'esame della Presidenza del Consiglio. Con dPCM 9 settembre 2004, n. 259, è stato istituito, presso il CNIPA, il Collegio dei revisori dei conti, in analogia con quanto stabilito per gli enti pubblici non economici. Per quanto riguarda il personale, la normativa vigente prevede che il CNIPA possa avvalersi di un contingente di personale massimo di 190 unità. In concreto, il personale in servizio nel 2004-2005 si è attestato sulle 160 unità, incluse quelle acquisite con l'assorbimento dell'ex Centro tecnico¹⁴.

2. Natura e ruolo del CNIPA: brevi considerazioni

Al termine di questa ricognizione, quali conclusioni possono trarsi su natura e ruolo del CNIPA?

La conclusione probabilmente più corretta è che nel CNIPA coesistono, oggi, due ruoli e nature fondamentali. Da un lato, quello di organismo tecnico ad elevata qualificazione professionale preposto a guidare, nel quadro delle scelte ed indirizzi del Governo, il processo di innovazione delle amministrazioni attraverso l'uso delle nuove tecnologie. Dall'altro lato, quello di soggetto istituzionalmente preposto, con "indipendenza di giudizio", a valutare i processi di informatizzazione in atto. All'una e all'altra natura è poi riconducibile la partecipazione del CNIPA alla regolazione tecnica del settore. Rispetto al dibattito svoltosi in passato sulla natura e ruolo dell'AIPA, appare ormai superato il riferimento alla categoria delle autorità

¹⁴ L'assetto del personale è alquanto complesso, perché nel CNIPA coesistono dipendenti con i 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 e comandati da altre amministrazioni). Questa situazione dovrebbe essere superata con la stipula del primo contratto collettivo nazionale di lavoro del CNIPA, cui si procederà nel prossimo futuro in applicazione dell'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 43/2005 (questa legge ha inserito il CNIPA fra gli enti dell'art. 70, comma 4, del d.lgs 165/2001, per i quali è apposito comparto di contrattazione collettiva nazionale), nonché con la creazione del ruolo del CNIPA.

indipendenti, perché tale qualificazione – già messa in dubbio da parte della dottrina riguardo alla stessa AIPA – non trova oggi più agganci nel dato normativo¹⁵.

Tuttavia, la immutata permanenza dei particolari requisiti di professionalità e indipendenza e delle incompatibilità stabilite per Presidente e membri del Collegio, la riconfermata (dalla novella del d.lgs. 196/2003) “indipendenza di giudizio” con cui il CNIPA è chiamato ad operare, la conservazione di una funzione come quella consultiva e altri indicatori escludono la pura e semplice configurazione del CNIPA quale agenzia od ente strumentale del Governo.

In realtà, il CNIPA si presenta, per molti aspetti, quale organismo ad autonomia “rafforzata”. Non tanto autonomo da configurarsi come autorità indipendente, ma sicuramente più autonomo, soprattutto nella formazione della propria volontà e nelle modalità di esercizio di alcune sue funzioni, degli ordinari enti strumentali e delle agenzie. In particolare, la “indipendenza di giudizio” con la quale il CNIPA è chiamato ad operare esprime un concetto ben più forte della “ordinaria” autonomia che connota la maggior parte degli enti pubblici. Tramite essa il legislatore ha voluto che soprattutto alcune funzioni – quali la elaborazione di norme tecniche per garantire uniformità, qualità e sicurezza dei dati informatici delle amministrazioni pubbliche, nonché l’espressione dei pareri sulla congruità tecnico-economica di progetti e contratti informatici delle amministrazioni – siano esercitate dal CNIPA in modo “terzo” e tecnico-neutrale, non diversamente (se il paragone non appare troppo azzardato) dalla indipendenza di giudizio che caratterizza tradizionalmente i pareri del Consiglio di Stato, che pure è il principale organo di consulenza giuridica del Governo. D’altra parte, anche i requisiti di competenza e le incompatibilità sancite per Presidente e componenti del CNIPA costituiscono un tratto che non si ritrova nelle norme sugli organi di governo dei normali enti strumentali, così come il divieto di rinnovo del mandato per più di una volta¹⁶.

Tutto questo è pienamente coerente con la esigenza – sottolineata anche dalla Corte dei conti – di “una sede istituzionale idonea a garantire la correttezza delle procedure che generano e distribuiscono i dati informatici e la loro qualità, a garanzia degli interessi della collettività”, nonché con la necessità “di considerare la delicatezza di alcune funzioni come quelle di regolazione e consulenza tecnica, da ricomprendere in un ambito di autonomia e di indipendenza a garanzia di tutti i destinatari” e “di elaborare con caratteristiche di terzietà regole tecniche per la sicurezza e per l’interoperabilità dei flussi documentali”¹⁷. Ed è inoltre in linea con la configurazione, ad opera del d.lgs. 39/1993 (in particolare, art. 14), della collaborazione e interazione tra CNIPA e Corte dei conti come “momento di chiusura di un articolato sistema di controllo” sulla attività delle amministrazioni centrali in materia di ICT¹⁸.

Dunque, se il CNIPA non può essere più qualificato come “autorità indipendente”, tuttavia esso non può essere considerato quale semplice amministrazione dello Stato (sub specie dell’amministrazione autonoma) o quale agenzia, giacché entrambe queste tipologie presuppongono una soggezione e dipendenza piena dal potere esecutivo che nel caso di specie non ricorre. Tra le categorie elaborate dal diritto amministrativo, quella cui più il CNIPA sembra avvicinarsi, per natura giuridica e tipologia prevalente delle funzioni, appare piuttosto la categoria degli enti di ricerca. Dunque, una conclusione ragionevole è che il CNIPA possa essere considerato quale organismo di ricerca “ad autonomia speciale e rafforzata”, dove il rafforzamento della autonomia è preordinato a che soprattutto talune attività siano svolte in condizioni di piena indipendenza di giudizio rispetto sia al potere esecutivo che al mercato¹⁹.

Si tratta, inoltre, di un organismo che – in quanto orientato a supportare le politiche di e-government non solo dello Stato, ma anche di regioni ed enti locali, e operante sempre di più secondo logiche di

¹⁵ Cfr. Corte dei conti, Referto al Parlamento sull’informatica nell’amministrazione statale, 2003, p. 24.

¹⁶ E non è senza rilievo nemmeno il fatto che la legge n. 43 del 2005, pur riconducendo chiaramente il CNIPA nell’ambito delle pubbliche amministrazioni soggette al d.lgs. 165/2001, abbia non di meno optato per la sua collocazione fra gli enti ed organismi previsti dall’art. 70, comma 4, del d.lgs. 165; organismi la cui “rafforzata” autonomia è attestata sia dal fatto di essere chiamati ad adeguarsi ai principi del d.lgs. 165 in modo più elastico di quanto prescritto per gli ordinari enti pubblici dall’art. 27 del medesimo d.lgs. 165, sia dal fatto di non essere ricompresi in nessuno degli ordinari comparti di CCNL (ministeri, enti pubblici, agenzie, ecc), ma di costituire comparto di CCNL a sé.

¹⁷ Cfr. Corte dei conti, Referto al Parlamento, cit., p. 13 e 20.

¹⁸ Cfr. Corte dei conti, Referto al Parlamento, cit., p. 161.

¹⁹ Un indicatore e una conferma, in questo senso, vengono anche dalle due ultime leggi finanziarie (30 dicembre 2004, n. 311, e 23 dicembre 2005, n. 266) le quali, rispettivamente al comma 122 e al comma 188 dell’articolo unico di cui constano, dettano una disciplina particolare per la realizzazione dei progetti di ricerca scientifica e di innovazione tecnologica degli enti di ricerca e una serie di altri enti e organismi considerati affini per tipologia di attività, tra cui il CNIPA.

cooperazione – può essere probabilmente ricondotto (o appare quanto meno destinato ad essere ricondotto in prospettiva) alla categoria concettuale delle “amministrazioni nazionali”: amministrazioni, cioè, che non sono espressione del solo potere statale, ma, tendenzialmente, di tutti i livelli istituzionali, compreso quello regionale e locale²⁰.

3. Le competenze del CNIPA

Il D. Lgs 39/1993 fissa negli artt. 7, 8 e 9 le competenze primarie del CNIPA. In tali articoli si afferma infatti che spettano al CNIPA una pluralità di compiti in ordine alla pianificazione e controllo degli interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni, alla promozione di iniziative di innovazione trasversali e intersettoriali, alla normazione tecnica di secondo livello nel settore ICT, ivi inclusa la qualità e sicurezza dei sistemi informativi della P.A., alla definizione e attuazione di progetti tesi a soddisfare esigenze fondamentali della P.A., all’impulso e coordinamento di iniziative delle P.A. utili a ottenere il più razionale impiego dei sistemi informativi. Con il Decreto del Ministro per l’Innovazione del 2 marzo 2004 sono stati quindi demandati al CNIPA la elaborazione e l’attuazione delle politiche statali di *e-government* a livello regionale e locale, al fine di favorire le azioni multilivello che coinvolgono più livelli di governo del territorio. Ulteriori competenze in ambiti specifici sono state assegnate al CNIPA da varie disposizioni normative, tra le quali:

- La Legge 311/2004 (Legge finanziaria 2005), che assegna al CNIPA il compito di stipulare contratti-quadro per l’acquisizione di applicativi informatici e per l’erogazione di servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici della P.A., al fine di migliorare l’efficienza operativa della pubblica amministrazione e per il contenimento della spesa pubblica (art. 1 comma 192);
- Il dPCM 31 maggio 2005, n. 157, di attuazione dell’art. 1, comma 912 della suddetta legge finanziaria, che individua (nell’art. 2, comma 2 e 3) le applicazioni informatiche e i servizi che devono essere oggetto degli interventi del CNIPA e definisce, nel medesimo art. 2, comma 1, quali modalità di intervento vanno perseguite, tra le quali inserisce lo sviluppo di applicazioni che servono le esigenze di più amministrazioni, il riuso di software già esistente, la messa a disposizione di applicazioni tramite servizi erogati in modalità ASP;
- Il medesimo dPCM 31 maggio 2005 assegna al CNIPA, nell’art. 3, il compito di svolgere funzioni di impulso e coordinamento di iniziative delle amministrazioni finalizzate a razionalizzare le infrastrutture di calcolo, telematiche e di comunicazione.

La Legge finanziaria 2008 assegna inoltre al CNIPA questi nuovi compiti:

- Definire, di concerto con le regioni e gli enti locali, per la parte di rispettiva competenza, delle componenti progettuali tecniche e organizzative del SPC nell’ambito di un programma organico contenente la determinazione dei livelli di responsabilità, dei tempi e delle modalità di attuazione, nonché dell’ammontare del relativo onere finanziario (art. 2, comma 578);
- Sviluppare il progetto esecutivo del detto programma sulla base delle indicazioni della Commissione di cui all’articolo 80 del Codice dell’Amministrazione Digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, che lo approva in via definitiva (art. 2 comma 581);
- Identificare, al fine di garantire la disponibilità e la continuità dei servizi erogati dalle amministrazioni, idonee soluzioni tecniche e funzionali riguardanti, in generale, diverse amministrazioni, atte a garantire la salvaguardia dei dati e delle applicazioni informatiche nonché la continuità operativa dei servizi informatici e telematici, anche in caso di disastri e di situazioni di emergenza (art. 2 comma 582), indicando, se del caso, apposite conferenze di servizi (art. 2 comma 583);

²⁰ Su nozione, struttura e caratteri delle cosiddette “amministrazioni nazionali” cfr. principalmente L.Torchia, *Le amministrazioni nazionali*, Cedam, 1986.

- Monitorare la diffusione della tecnologia VoIP nelle pubbliche amministrazioni (Art. 2, comma 591),
- Verificare l'adozione della Posta elettronica certificata da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 2 comma 589), ai fini della riduzione, nell'esercizio finanziario successivo, del 30 per cento delle risorse stanziare nell'anno in corso per spese di invio della corrispondenza cartacea.

4. La struttura organizzativa del CNIPA

Il CNIPA è governato da un organo collegiale, composto da un Presidente e da tre membri (come novellato dalla Legge finanziaria 2008, art. 2 comma 602, rispetto alla composizione definita nel d.lgs 39/1993), scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta competenza e professionalità. Il Presidente è nominato con dPCM del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Gli altri componenti del Collegio sono nominati con la medesima procedura, ma la delibera del Consiglio dei Ministri è preceduta da una proposta del Presidente del CNIPA (art. 4 del D.lgs. 39/1993).

Il Presidente e i membri durano in carica quattro anni e possono essere confermati nell'incarico una sola volta. Al funzionamento degli uffici sovrintende un Direttore Generale, che risponde al Presidente del CNIPA ed è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su designazione del Presidente del CNIPA. Il Direttore Generale dura in carica tre anni e può essere confermato, anche più di una volta.

Al CNIPA operano attualmente 164 dipendenti oltre a circa 170 collaboratori dinamicamente utilizzati in connessione con l'attività di gestione dei progetti. È una risorsa di elevata qualificazione professionale e di consolidata esperienza che costituisce un importante patrimonio da valorizzare per il Paese. La Legge finanziaria 2008 ha disposto che il fabbisogno di personale e le relative risorse economiche del CNIPA siano determinate nell'ambito di un piano triennale che definisce obiettivi, attività e risultati attesi dell'azione del CNIPA, aggiornato annualmente, nei limiti della dotazione organica stabilita con il regolamento di organizzazione dello stesso CNIPA. Il piano è approvato con decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa consultazione delle organizzazioni sindacali (art. 2 comma 624).

5. Le modalità di azione del CNIPA

Le modalità di azione del CNIPA discendono dalla missione e dalle competenze ad esso assegnati dal d.lgs 39/1993 e dalle sue successive integrazioni e modifiche, e sono:

- L'attività di consulenza e proposta relativamente a strategie e azioni puntuali rivolta ai decisori politici, alle pubbliche amministrazioni e agli operatori del settore;
- La redazione di normative tecniche a livello secondario, quali linee guida e guide tecniche, sia emesse dal CNIPA, sia da parte delle amministrazioni, con il supporto del CNIPA;
- La valutazione - ex ante (di coerenza con le strategie nazionali di innovazione del Governo), in itinere (durante l'attuazione dei progetti programmati) ed ex post (sui risultati raggiunti) - delle attività svolte della P.A. centrale nel settore ICT, sia sui Piani pluriennali di sviluppo dei sistemi informativi, sia a livello di singoli interventi che per legge sono sottoposti al parere (obbligatorio ma non vincolante) di congruità tecnica ed economica da parte del CNIPA;
- La definizione e gestione (a livello di committente e con riferimento in particolare alle specifiche funzionali) di progetti integrativi della programmazione dello sviluppo dell'ICT definita dalle pubbliche amministrazioni nel Piano Triennale per l'ICT, come previsto dall'art. 9 del d.lgs 39/1993, con particolare riguardo ai progetti di carattere dimostrativo e ad alto impatto innovativo, che possono vedere coinvolte come partner pubbliche amministrazioni centrali, Regioni ed Enti locali.

Nel CNIPA coesistono pertanto due tipologie di funzioni, una con connotazioni di magistratura tecnica che opera con indipendenza di giudizio per la valutazione dei programmi di innovazione nel settore dell'ICT della Pubblica Amministrazione centrale, emette pareri - obbligatori - su iniziative della Pubblica Amministrazione Centrale che prevedono l'acquisizione di beni e servizi ICT, effettua monitoraggi e verifiche sulle iniziative in corso, fornisce al Governo un contributo al processo di normazione tecnica, ed una funzione assimilabile a quella di un ente pubblico non economico strumentale, che opera attraverso il supporto e la consulenza fornita alle amministrazioni per l'utilizzo più appropriato dell'ICT e definisce e gestisce direttamente progetti di innovazione nel settore dell'ICT per la PA.

Questa coesistenza di funzioni è un valore, in quanto la capacità di esercitare le funzioni di magistratura tecnica viene molto potenziata e resa più efficace dall'esperienza pratica acquisita dal CNIPA nella definizione e gestione diretta dei progetti, così come il supporto e la consulenza fornita alle amministrazioni permettono al CNIPA una conoscenza più approfondita delle effettive esigenze delle amministrazioni e delle possibili soluzioni ai loro bisogni.

La scelta di valorizzare la doppia funzione è del resto già presente nella norma istitutiva dell'allora AIPA, il d.lgs 39/1993, che prevede, tra le funzioni assegnate al CNIPA, l'integrazione dei programmi di innovazione nel settore ICT delle P.A. centrali con ulteriori specifiche iniziative, tese a soddisfare esigenze fondamentali, non coperte da tale programmazione (art. 9, comma 2, lett. c).

Entriamo ora con maggior dettaglio nei contenuti delle modalità d'azione del CNIPA.

5.1. Funzioni di consulenza e proposta

In tale ambito, le principali funzioni svolte dal CNIPA sono:

- Assiste il Presidente del Consiglio dei Ministri, o il Ministro da lui delegato, nella predisposizione delle politiche del Governo in materia di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, nonché nella elaborazione di studi, schemi di disegni di legge, regolamenti, atti d'indirizzo e altri atti in detta materia;
- Cura, nel quadro delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro da lui delegato, i rapporti a livello tecnico-operativo in materia di amministrazione digitale con gli organismi dell'Unione europea, con gli organismi internazionali e con i corrispondenti organismi di altri Paesi, anche ai fini dell'adozione di standard, promuovendo, altresì, l'attuazione della normativa della U.E. nelle materie di competenza;
- Fornisce, nell'ambito delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro da lui delegato, e in coerenza con le indicazioni della Conferenza unificata, assistenza tecnica alle Regioni e agli Enti locali per la realizzazione delle politiche di innovazione tecnologica e di informatizzazione e per l'utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche destinate a dette politiche;
- Propone e promuove nei confronti delle Regioni e degli Enti locali e di loro associazioni, nonché di altri organismi pubblici e privati, azioni volte allo sviluppo di iniziative finalizzate alla realizzazione di soluzioni e servizi innovativi, anche attraverso specifici momenti di interazione e confronto;
- Partecipa ai lavori della Conferenza permanente per l'innovazione e le tecnologie nella quale sono presenti il Presidente ed i componenti del CNIPA;
- Svolge, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, compiti relativi alla fruibilità informatica dei dati tra le pubbliche amministrazioni centrali e, d'intesa con la Conferenza unificata, tra le amministrazioni centrali medesime e le Regioni e le autonomie locali;
- Acquisisce notizie e informazioni, contributi e suggerimenti utili allo svolgimento dei propri compiti, intrattenendo gli opportuni contatti con le amministrazioni, le strutture delle Regioni e degli Enti locali, le imprese e le loro associazioni, nonché con i soggetti portatori di interessi collettivi diffusi, avvalendosi sia di audizioni, sia di strumenti telematici, in particolare in forma di forum e community, su temi specifici di interesse per l'amministrazione digitale anche ai fini della promozione e della diffusione dell'utilizzo delle nuove tecnologie e della valorizzazione di forme di partecipazione all'informazione e alla conoscenza;

- Svolge, anche sulla base di apposite convenzioni, attività di supporto, consulenza e assistenza per amministrazioni pubbliche ed organismi di diritto pubblico.

5.2. Funzioni di emanazione di normative tecniche e standard e di vigilanza e controllo sul rispetto delle norme

L'attività di emanazione di normative tecniche e standard è stata inizialmente ereditata dal CNIPA dall'AIPA per effetto del d.lgs 196/2003. Con l'entrata in vigore dal 1 gennaio 2006 del Codice dell'Amministrazione Digitale, il potere di emanazione di norme tecniche in materia di ICT è stato assunto, in molti casi, dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie e, successivamente, dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella P.A. (art. 16 e art. 71 del d.lgs 82/2005). Il CNIPA conserva comunque l'autonomia di emanare circolari tecniche su materie di propria competenza e di curare la redazione di normative tecniche di livello secondario, quali "linee guida" e "guide tecniche".

Altri compiti fondamentali svolti dal CNIPA in questo ambito sono:

- 1) Emette pareri su normative di competenza di altri soggetti nei casi previsti dall'ordinamento, in materia di:
 - a) Disponibilità e sicurezza informatica dei dati;
 - b) Dematerializzazione e gestione dei documenti informatici;
 - c) Pagamenti informatici anche in relazione alla fatturazione elettronica;
 - d) Libri, scritture e repertori, ivi compresi quelli previsti dalla legge sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili.

- 2) Opera come autorità di certificazione ed è preposto alla tenuta di elenchi e registri nei casi previsti dall'ordinamento; in particolare, cura la tenuta:
 - a) Del Repertorio nazionale dei dati territoriali;
 - b) Del Repertorio dei formati aperti utilizzabili nelle pubbliche amministrazioni;
 - c) Della "banca dati dei programmi informatici riutilizzabili";
 - d) Dell'elenco pubblico dei certificatori di firma elettronica e cura l'accreditamento dei certificatori (art. 1 del DM del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie del 2 luglio 2004);
 - e) Dell'elenco dei gestori di posta elettronica certificata e vigilare sulla loro attività (artt. 14-15 del dPR 11 febbraio 2005, n. 68);
 - f) Dell'elenco dei valutatori accreditati ai fini delle verifiche sulla accessibilità dei siti internet ai disabili (art. 7 della legge n. 4/2004 e art. 3 del dPR 1 marzo 2005, n. 75);
 - g) Dell'elenco nazionale dei fornitori qualificati del Sistema pubblico di connettività, verificando il possesso da dei prescritti requisiti (art. 11 del d.lgs. n. 42/2005 sull'SPC).

- 3) Svolge attività di monitoraggio, verifica e proposizione di soluzioni tecniche funzionali, in particolare in applicazione delle disposizioni concernenti:
 - a) L'accessibilità agli strumenti informatici;
 - b) I siti web delle pubbliche amministrazioni centrali;
 - c) L'utilizzo della posta elettronica certificata;
 - d) L'utilizzo dei servizi "Voce tramite protocollo Internet" (VoIP);
 - e) La salvaguardia dei dati e delle applicazioni informatiche nonché la continuità operativa dei servizi informatici e telematici, anche in caso di disastri e di situazioni di emergenza;
- 4) Collabora con il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica per la definizione di appositi standard per l'informazione statistica;
- 5) Contribuisce all'attuazione di iniziative volte al completamento delle attività di informatizzazione della normativa statale vigente e al coordinamento dei programmi di informatizzazione e di classificazione della normativa regionale, all'adeguamento agli standard adottati dall'Unione europea delle classificazioni in uso nelle banche dati normative pubbliche e all'adozione di "linee guida" per la promulgazione e la pubblicazione telematica degli atti normativi.

5.3. Funzioni di valutazione preventiva, in itinere ed ex post nonché funzioni di coordinamento delle iniziative informatiche delle pubbliche amministrazioni

In tale ambito, le principali funzioni svolte dal CNIPA in relazione alla valutazione *ex ante* delle iniziative delle amministrazioni aventi ad oggetto l'ICT sono:

- 1) la predisposizione, in coerenza con le indicazioni del Governo e dell'Unione europea e tenendo anche conto dell'evoluzione del settore ICT a livello nazionale e internazionale, di alcuni documenti di programmazione:
 - a) le "linee strategiche" volte ad indirizzare la programmazione delle amministrazioni, emesse ad inizio anno (art. 9 del d.lgs 39/1993);
 - b) il "piano triennale dell'ICT delle pubbliche amministrazioni centrali", predisposto sulla base delle proposte delle amministrazioni e pubblicato a giugno (art. 7, comma 1, lett b) e art. 9, comma 2 del d.lgs 39/1993);
 - c) la "relazione annuale sullo stato di informatizzazione della P.A." che misura indicatori aggregati e di sistema relativi all'informatizzazione della P.A., anche in confronto con analoghe rilevazioni UE, pubblicato ad aprile (art. 9 comma 4 del d.lgs 39/1993);
 - d) il "piano operativo annuale", che rivede la programmazione delle amministrazioni alla luce delle effettive disponibilità finanziarie, anche sulla base delle leggi finanziaria e di bilancio, predisposto a marzo- aprile;
- 2) l'attività di programmazione svolta dal CNIPA è stata rafforzata dal citato DPCM 31 maggio 2005, n. 157, che ha disposto nell'art. 4 che il CNIPA predisponga, sentita la Ragioneria Generale dello Stato,

un programma annuale di interventi per la razionalizzazione delle applicazioni, dei servizi informatici e delle infrastrutture di calcolo della P.A., da sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sempre riferibile alla funzione di valutazione *ex ante* è da considerarsi la formulazione dei pareri rilasciati alle amministrazioni sulla coerenza strategica e sulla congruità economica e tecnica degli interventi e dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, come previsto dall'art. 8 del d.Lgs 39/1993.

I pareri sono rilasciati a seguito dell'esame delle bozze dei documenti di gara presentati dalle amministrazioni. La valutazione può essere favorevole, negativa, ovvero favorevole con condizioni o raccomandazioni. In pratica, il CNIPA fornisce con il parere una valutazione della congruità, rispetto ai parametri di mercato, dei prezzi stimati dalle amministrazioni nei documenti di gara, anche in rapporto alla qualità dei beni e servizi da acquisire e, all'occorrenza, indica le opportune modifiche di prezzo e/o qualità da apportare nei documenti di gara. La valutazione tiene conto anche della coerenza dell'iniziativa in esame con la programmazione triennale dello sviluppo dell'ICT dell'amministrazione.

Il parere è obbligatorio in funzione della dimensione del contratto, ma non è vincolante. Nonostante ciò, il tasso di adeguamento delle amministrazioni alle indicazioni inserite dal CNIPA nei pareri è molto alto, sia perché i pareri sono frutto di analisi dettagliate e non di valutazioni discrezionali, sia perché disattendere un parere CNIPA senza adeguata motivazione può comportare anche responsabilità per danno erariale sanzionabili dalla Corte dei Conti che esercita un controllo specifico, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 39/1993, sui contratti di acquisizione di beni e servizi ICT.

Infine, è da annoverare tra le attività di valutazione *ex ante* svolte dal CNIPA anche l'attività istruttoria svolta a supporto della Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività (SPC).

Per quanto riguarda le valutazioni *in itinere* delle iniziative delle amministrazioni, il CNIPA opera a livello "operativo":

- Promuovendo e supportando l'attività di monitoraggio effettuata dalle pubbliche amministrazioni centrali sui contratti di maggiore rilevanza di sviluppo e gestione dei loro sistemi informativi, come previsto dall'art. 13 del d.lgs 39/1993, gestendo anche un albo dei soggetti abilitati a svolgere il monitoraggio;
- Effettuando il monitoraggio sulla attuazione e sui risultati dei progetti strategici di e-government, promossi in ambito statale e regionale e finanziati con fondi deliberati dal CIPE o dal CMSI e assegnati alle Regioni mediante Accordi di Programma Quadro (APQ).

Relativamente alle valutazioni *ex post*, il CNIPA verifica i risultati conseguiti dalle singole amministrazioni nell'uso delle tecnologie ICT, sotto il profilo dell'impatto dei progetti attuati e dell'efficienza, efficacia e qualità dei sistemi informativi automatizzati.

In ordine, infine, al coordinamento delle iniziative informatiche della P.A., il CNIPA cura i rapporti con i responsabili dei sistemi informativi informatizzati delle amministrazioni, anche ricorrendo a forme di community in rete.

5.4. Funzioni di predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione

Come previsto dall'art. 9 del d.Lgs 39/1993, il CNIPA predispone e realizza specifici progetti integrativi di quelli programmati dalle amministrazioni nel Piano Triennale per l'ICT, con particolare attenzione ad esigenze comuni a più amministrazioni, intersettoriali e che riguardano a bacini di utenza rilevanti per il Paese. In questi progetti il CNIPA può svolgere diversi ruoli, da quello di definizione dei requisiti degli stakeholders, a quello di main contractor, al project management e program management fino al monitoraggio e valutazione di quanto realizzato. Spesso i progetti sono attuati in partnership con le amministrazioni pubbliche interessate.

Oltre queste funzioni progettuali, il CNIPA esercita un ulteriore insieme di funzioni di impulso e coordinamento, nonché di diffusione di know how su tematiche di particolare rilevanza per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione:

- Promuove la diffusione delle soluzioni applicative realizzate attraverso il riuso di programmi informatici e l'adozione di programmi a codice sorgente aperto (open source);
- Svolge i compiti attribuitigli dall'ordinamento in materia di reti telematiche delle pubbliche amministrazioni e di sistema pubblico di connettività, nonché di rete internazionale della pubblica amministrazione (RIPA), ed è responsabile della connessa progettazione, realizzazione, gestione ed evoluzione di tali reti;
- Svolge compiti in materia di razionalizzazione ed eliminazione delle duplicazioni e sovrapposizioni nelle applicazioni informatiche e nei servizi informatici nonché nelle infrastrutture di calcolo, telematiche e di comunicazione delle P.A.

A complemento di tali attività, nell'ottica di armonizzare e rendere più efficienti e efficaci gli interventi di innovazione tecnologica, il CNIPA:

- Promuove e sviluppa iniziative in materia di reingegnerizzazione dei processi di lavoro nelle amministrazioni pubbliche finalizzati alla realizzazione dell'amministrazione digitale, attivate anche mediante l'adozione di metodologie per la qualità e la realizzazione di sistemi innovativi di ICT in materia di carte elettroniche e di fatturazione elettronica;
- Svolge, secondo le modalità previste dall'ordinamento, compiti in materia di formazione informatica del personale delle pubbliche amministrazioni, nonché di utilizzo delle tecnologie informatiche per i progetti generali di formazione di detto personale.

Per attuare le iniziative suddette, il CNIPA ricorre anche a forme di partenariato con organismi - pubblici e privati - università e enti di ricerca, operatori del mercato e terzo settore, finalizzate anche all'avvio di soluzioni prototipali nell'utilizzo delle nuove tecnologie, prefigurando le diverse modalità di fruizione da parte dei cittadini, delle imprese e della Pubblica Amministrazione.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.