amministrativamente
Numero 2 – Febbraio 2010

Alcune riflessioni sulla riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) e sulla sua trasformazione in DigitPA

di ARNALDO MILITELLO[1]

Nella Gazzetta Ufficiale n. 290 del 14 dicembre 2009 è stato pubblicato il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 177 recante: "Riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69", entrato in vigore - dopo l'ordinaria *vacatio legis* - il 29 dicembre 2009.

In soli cinque mesi dall'entrata in vigore della legge n. 69/2009, quindi, con un anticipo di sette mesi sui tempi previsti dalla legge stessa, con la quale il Parlamento aveva provveduto, tra l'altro, a delegare al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi di riassetto normativo del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), del Centro di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), è stato possibile concretizzare per il CNIPA il meccanismo di delega previsto dall'art. 24 della legge n. 69/2009[2].

Il decreto legislativo n. 177/2009 rappresenta un indubbio punto di svolta per il CNIPA perché definisce in modo netto e preciso sia la natura giuridica dell'Ente sia le funzioni ad esso attribuite.

Infatti, fino all'emanazione di tale provvedimento di riassetto, il CNIPA è stato caratterizzato da un quadro normativo particolarmente lacunoso ed estremamente frastagliato che, tra l'altro, ha reso difficoltosa l'esatta collocazione dell'Ente tra le amministrazioni pubbliche, solo parzialmente risolta dalla sua collocazione nel 2005[3] tra gli enti destinatari della particolare procedura contrattuale di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. enti "monocomparto"), recentemente modificata[4].

---

[1] Dirigente II fascia dei ruoli del Ministero dell'economia e delle finanze.

[2] Nella medesima G.U. n. 290 del 14 dicembre 2009 è stato pubblicato il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178 di riorganizzazione della SSPA in attuazione della citata delega. Per il FORMEZ si veda il decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6, pubblicato nella G.U. n. 31 dell'8 febbraio 2010.

[3] Ad opera dell'art. 5, comma 1-*bis*, del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7 convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.

[4] Si fa riferimento all'art. 66, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che ha ricollocato il CNIPA e gli altri enti di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001 nell'ambito dei

Il CNIPA, istituito dall'art. 176 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), è dapprima subentrato senza soluzione di continuità, dal 30 giugno 2003, in tutte le funzioni in precedenza svolte dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), già disciplinata dal decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, e poi ha assunto un assetto definitivo dal 1° gennaio 2004, assorbendo il Centro tecnico per la rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA), che, contestualmente a tale trasferimento, è stato soppresso.

Nel CNIPA, quindi, per sei anni, sono state costrette a coabitare due amministrazioni con natura e funzioni marcatamente differenti tra di loro.

Da un lato, un'Autorità amministrativa indipendente (l'AIPA), la cui principale funzione era stata l'emanazione di pareri obbligatori sugli schemi dei contratti concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati per quanto concerne la congruità tecnico-economica (art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39), e, dall'altro, il Centro tecnico per la rete unitaria della pubblica amministrazione, dipendente organicamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il cui compito principale era stato la realizzazione e lo sviluppo del rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA).

Il decreto legislativo n. 177/2009 chiarisce la natura di ente pubblico non economico della nuova amministrazione, la quale opera con autonomia tecnica e funzionale, amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale (art. 2, comma 2). Finalmente definita in modo chiaro ed inequivocabile la natura giuridica, il nuovo Ente rientra pienamente nel novero delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; ad esso si applicherà quindi integralmente la normativa generale sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Per altro verso, tuttavia, appare difficilmente comprensibile la scelta del legislatore delegato di rinominare l'Ente in "DigitPA".

Un'operazione di questo tipo accade fondamentalmente in occasione di accorpamenti o scissioni di funzioni assegnate a Ministeri (v. ad esempio, di recente, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali sulle cui ceneri sono sorti o rinati, da un lato, il Ministero della salute e, dall'altro, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali) o ad enti pubblici (v. ad esempio l'ISPRA-Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale che svolge le funzioni dell'APAT-Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, dell'INFS-Istituto

---

comparti e aree di contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 40, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 come modificato dall'art. 54 dello stesso decreto legislativo n. 150/2009.

nazionale per la fauna selvatica e dell'ICRAM-Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare).

Nel caso in esame, invece, considerata la sostanziale continuità nelle funzioni già esercitate, sembra prevalere l'esigenza di una "nuova immagine" da attribuire all'Ente in concomitanza, da un lato, con un "nuovo corso" voluto dal Governo e, dall'altro, atteso dai cittadini e dalle imprese[5]. Inoltre, per la prima volta viene assegnato ad un'amministrazione pubblica italiana un nome di fantasia che sembra un acronimo, ma tale non è, e che sembra voler richiamare l'immaginario collettivo sul concetto, in auge nel settore ICT riferito all'amministrazione pubblica, di "Amministrazione digitale". Uno slogan, insomma.

L'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 177/2009 recita: "DigitPA svolge funzioni di natura progettuale, tecnica e operativa, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'amministrazione digitale".

Le funzioni del nuovo Ente rappresentano non solo la conferma, ma anche un rafforzamento delle competenze già precedentemente riferite al CNIPA nel panorama normativo (v. art. 3, e in dettaglio il comma 4). In particolare, sono affidate a DigitPA:

a) funzioni di consulenza e proposta;
b) funzioni di emanazione di regole, standard e guide tecniche, nonché di vigilanza e controllo sul rispetto di norme;
c) funzioni di valutazione, di monitoraggio e di coordinamento;
d) funzioni di predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione.

L'Ente inoltre esprime pareri tecnici, obbligatori ma non vincolanti, sugli schemi di contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni centrali concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati per quanto concerne la congruità tecnico-economica - così come già previsto dall'art. 8 del decreto legislativo n. 39/1993 (abrogato dal decreto legislativo n. 177/2009) - con una restrizione, tuttavia, dell'ambito di intervento che viene ora limitato ai casi in cui il valore lordo di detti contratti sia superiore ad un milione di euro nel caso di procedura negoziata e a due milioni di euro nel caso di procedura ristretta o di procedura aperta.

---

[5] Una vicenda analoga è stata vissuta dal Dipartimento per l'innovazione tecnologica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che, recentemente, ha assunto la denominazione di "Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica". Anche se alcune funzioni sono mutate, il nuovo Dipartimento si pone in sostanziale continuità rispetto al precedente.

Per quanto riguarda la composizione degli organi di vertice di DigitPA, sono individuati un Presidente, un Comitato direttivo e un Collegio dei revisori (art. 4).
Rispetto al CNIPA si rilevano due principali novità.
In primo luogo emerge con chiarezza che il Direttore generale non è organo di vertice dell'Ente.
Invero, pur in un quadro normativo, come già detto, alquanto incerto, al Direttore generale del CNIPA poteva attribuirsi la natura di organo[6] tenuto conto sia del fatto che la sua figura era espressamente prevista e disciplinata dal decreto legislativo n. 39/1993[7] sia del fatto che il Direttore generale era unico responsabile del centro di responsabilità contabile e dotato di potere di firma vincolante nei confronti dei terzi.
Con DigitPA al Direttore generale vengono riconosciute - e solo a lui specificamente affidate - le funzioni dirigenziali di livello generale. In tal senso elimina ogni possibile equivoco la tabella A allegata al decreto legislativo n. 177/2009 che fissa la dotazione organica del nuovo Ente.
Trovando, come riferito, piena applicazione la normativa generale sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche la nomina del Direttore generale di DigitPA[8] dovrà necessariamente soggiacere all'applicazione dell'art. 19 (Incarichi di funzioni dirigenziali) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e, in particolare, ai vincoli e ai criteri di conferimento degli incarichi previsti dallo stesso articolo.
In secondo luogo, il decreto legislativo n. 177/2009 prevede una procedura di nomina del Presidente e dell'Organo collegiale (il Comitato direttivo) differenziata o a "due velocità".
Vale la pena ricordare che, con l'AIPA prima e con il CNIPA poi, il Presidente era nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; parimenti, su proposta del Presidente del CNIPA, i componenti dell'Organo collegiale erano nominati con

---

[6] Si tenga presente che «gli organi sono parti dell'organizzazione di un ente, cui è affidato il compito di esercitare i poteri giuridici dell'ente» (Giandomenico Falcon, *Lineamenti di diritto pubblico*, Cedam, VIII ed., Padova 2001, pag. 188).
[7] In particolare, la procedura di nomina del Direttore generale risultava particolarmente complessa e "rafforzata" perché detto incarico era conferito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su designazione del Presidente del CNIPA. La durata in carica era fissata in tre anni, rinnovabili anche più di una volta (art. 4, comma 4, d.lgs. n. 39/93).
[8] Il Direttore generale di DigitPA è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato. Dura in carica quattro anni e può essere confermato (art. 8, comma 1, d.lgs. n. 177/09).

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Si era in presenza, nei casi appena indicati, di due procedure perfettamente simmetriche.
Con il decreto legislativo n. 177/2009, invece, da un lato, la nomina del Presidente di DigitPA avviene "con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri" (art. 5), dall'altro "i componenti del Comitato direttivo sono nominati, su proposta del Ministro delegato, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri" (art. 6)[9]. L'asimmetria nelle procedure di nomina, i cui effetti si riverberano sui tempi di realizzazione, sembra eccessivamente sbilanciata a scapito del Presidente ove è prevista una procedura particolarmente lunga e complessa[10], mentre per i componenti del Comitato direttivo è sufficiente un "rapido" decreto ministeriale.
Una siffatta soluzione trova forse adeguata spiegazione nel fatto che il Presidente non è solo parte del Comitato direttivo (anzi *primus inter pares* considerato che, in caso di parità di voti, prevale quello del Presidente), ma presiede anche la Commissione di coordinamento del Sistema pubblico di connettività, di cui all'art. 80 del Codice dell'amministrazione digitale, e fa parte della Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica, di cui all'art. 18 del citato Codice.
Le differenze tra Presidente e componenti del Comitato direttivo di DigitPA, da un lato, e tra questi e il precedente Collegio del CNIPA, dall'altro, scompaiono relativamente alla durata in carica, essendo sempre e per tutti fissata in quattro anni, rinnovabili per una sola volta.

Può essere interessante soffermarsi ora sulle modalità con cui il legislatore delegato ha inteso disciplinare il periodo di transizione dell'Ente e, specificamente, quello riferito agli Organi.
Anche se impropriamente collocato all'interno dell'art. 16 del decreto legislativo n. 177/2009, che è dedicato alla disciplina transitoria in materia di personale, il comma 7 recita: "Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, si provvede alla costituzione dei nuovi organi".

---

[9] E' forse puro formalismo ma vale la pena segnalare che più correttamente l'art. 6 avrebbe dovuto prevedere che: "i componenti del Comitato direttivo sono nominati, su proposta *del Presidente del Consiglio dei Ministri o* del Ministro delegato, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri".
[10] La procedura di nomina del Presidente di DigitPA prevede i seguenti concreti passi: 1) proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato; 2) deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri; 3) parere obbligatorio non vincolante del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati; 4) deliberazione finale del Consiglio dei Ministri; 3) decreto del Presidente della Repubblica.

Con tale disposizione il legislatore ha inteso dettare alcune misure operative al fine di consentire la funzionalità del nuovo Ente. Infatti, per effetto dell'art. 24 del decreto legislativo n. 177/2009, si è operata "dalla data di entrata in vigore del presente decreto" (29 dicembre 2009) l'espressa abrogazione, tra l'altro, dell'art. 4 del decreto legislativo n. 39/1993: conseguentemente il Presidente, i componenti del Collegio ed il Direttore generale del CNIPA hanno cessato di esistere dal mondo del diritto e devono ritenersi decaduti dall'incarico.

Occorre, tuttavia, tenere distinte le posizioni del Presidente e dei componenti dell'Organo collegiale, da un lato, e quella del Direttore generale, dall'altro, in ragione della distinzione sopra svolta tra soggetti organi e non organi nel nuovo ente DigitPA.

Per quanto riguarda il Presidente e l'Organo collegiale, trattandosi di organi decaduti e non scaduti, il citato art. 16, comma 7, interviene quale *lex specialis*, per cui entro il 28 gennaio 2010 si dovrebbe provvedere alla costituzione dei nuovi organi. In pratica, fino a tale data il Collegio del CNIPA opererebbe in regime di *prorogatio*. Secondo tale interpretazione il termine di trenta giorni deve intendersi certamente perentorio.

Tuttavia, con diversa interpretazione, detto termine potrebbe essere considerato anche ordinatorio; in tal caso, sarebbe applicabile per analogia *legis* la disciplina prevista dal decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 convertito nella legge 15 luglio 1994, n. 444 che consente la proroga dei organi amministrativi scaduti (e non decaduti) per un periodo massimo di quarantacinque giorni. L'operatività degli organi del CNIPA sarebbe ammessa quindi fino al 12 febbraio 2010.

Un'ulteriore interpretazione vedrebbe il periodo di *prorogatio* di quarantacinque giorni decorrere dalla scadenza del trentesimo giorno entro il quale è dovuta la costituzione dei nuovi organi. Con tale visione, si finirebbe per ritenere nella pienezza delle funzioni il Collegio del CNIPA fino alla data del 28 gennaio 2010 e in regime di proroga fino al 14 marzo 2010.

Tale ultima interpretazione, tuttavia, comporta una serie di perplessità.

In primo luogo, l'espressa abrogazione dell'art. 4 del decreto legislativo n. 39/1993 non lascia dubbi sul fatto che, come detto, il Presidente, i componenti del Collegio ed il Direttore generale del CNIPA sono decaduti con decorrenza dal 29 dicembre 2009.

Inoltre, avendo il legislatore delegato fissato un termine massimo ("Entro trenta giorni …") per la costituzione dei nuovi organi, risulterebbe quanto mai incerto il periodo dal quale iniziare a computare lo stato di proroga dell'organo scaduto e non ancora sostituito. Invero, se questa fosse stata l'intenzione, il legislatore delegato avrebbe dovuto formulare la norma prevedendo una disposizione del seguente

tenore: "*Decorsi trenta giorni* dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, si provvede alla costituzione dei nuovi organi".
Infine, in assenza di un preciso *dies a quo*, si realizzerebbe un'applicazione eccessivamente disinvolta della normativa in materia di proroga degli organi amministrativi scaduti, che, già di per sé, non è esattamente riferibile alla fattispecie in esame, e che dovrebbe invece essere applicata, per le finalità che persegue, nel modo più rigoroso e restrittivo possibile.

Una diversa riflessione merita la posizione del Direttore generale. Come detto, il Direttore generale di DigitPA non può più essere considerato organo dell'Ente e dal 29 dicembre 2009 il Direttore generale del CNIPA è decaduto per effetto del citato art. 24 del decreto legislativo n. 177/2009, analogamente al Presidente e ai componenti del Collegio del CNIPA.
Tuttavia, tenuto conto che il Direttore generale del CNIPA diverge dal suo omologo di DigitPA per natura, durata dell'incarico e ruolo precedentemente affidato, in mancanza di una disposizione transitoria di riferimento, è necessario procedere immediatamente alla nomina del Direttore generale del nuovo Ente.
Anche in questo caso, un'interpretazione diversa, orientata a garantire la funzionalità dell'Ente, potrebbe suggerire l'applicazione per analogia *legis* della disciplina di cui al citato decreto-legge n. 293/1994 convertito nella legge n. 444/1994. In tal modo, in attesa della nuova nomina, sarebbe assicurata la continuità dal Direttore generale del CNIPA fino al 12 febbraio 2010. Tale data deve ritenersi certamente ultimativa, anche in considerazione della procedura "semplificata" prevista per la nomina del Direttore generale di DigitPA per la quale quarantacinque giorni rappresentano un termine ampiamente sufficiente a nominare, da parte degli organi preposti, un dirigente di un ufficio dirigenziale generale.
Tenuto conto che, ad oggi, gli Organi di DigitPA non sono stati ancora costituiti e non si è proceduto alla nomina del Direttore generale, l'auspicio è quello che si proceda celermente alla costituzione di un vertice forte e autorevole che possa essere *leader* in un settore, qual è quello della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, che richiede dinamismo e competenza.