

**REFERTO AL PARLAMENTO
IN MATERIA DI SISTEMI INFORMATICI
DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI**

(articolo 14 - decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39)

PAGINA BIANCA

INDICE

Avvertenze metodologiche e notazioni sulla pregressa attività referente della Corte	Pag. 9
--	--------

PARTE PRIMA

1. Aspetti di carattere generale e profili istituzionali inerenti all'informatica pubblica	» 14
1.1 Notazioni introduttive e considerazioni preliminari.	
1.2 Razionalizzazione del bilancio e riforma amministrati- va: l'informatica pubblica come asse portante di un nuovo sistema.	
1.3 Generalità e linee guida in materia contrattuale.	
1.4 Centralità del ruolo dell'AIPA ed eventuali integrazio- ni al disegno complessivo del decreto legislativo n. 39 del 1993.	
1.5 Le risorse umane e i problemi del personale.	
2. Compiti demandati all'Autorità per l'informatica pubblica ...	» 30
2.1 Linee generali.	
2.2 Coordinamento, programmazione, controllo e consu- lenza.	
3. La rete unitaria della pubblica amministrazione	» 37
4. La pianificazione degli interventi	» 40
4.1 Valutazioni d'assieme.	
4.2 Elementi sui piani triennali.	
5. Dati di consuntivo sul 1995 relativi alle amministrazioni centrali	» 46
5.1 Nota iniziale.	
5.2 Attuazione dei processi di informatizzazione nella pub- blica amministrazione nel 1995.	
5.3 La spesa per l'informatica.	
5.4 Riclassificazione della spesa per funzioni-obiettivo.	

PARTE SECONDA

1. Linee guida della politica contrattuale dell'informatica nella pubblica amministrazione *Pag.* 65
2. Rassegna dei rapporti contrattuali esistenti » 81
3. Il monitoraggio dei contratti di grande rilievo » 95
4. Risultati dell'attività di controllo (articolo 14, decreto legislativo n. 39 del 1993) con riferimenti ai singoli Ministeri ... » 98
 - 4.1 Considerazioni generali.
 - 4.2 Aspetti specifici sulle singole amministrazioni.

APPENDICE

- Tabelle con aggregazione per funzioni obiettivo dei capitoli di spesa direttamente attinenti ai sistemi informativi automatizzati » 155

**Avvertenze metodologiche e notazioni
sulla pregressa attività referente della Corte**

L'art. 14 del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39 detta, nei suoi quattro commi, una puntuale disciplina delle attribuzioni della Corte nell'ambito del quadro normativo - delineato appunto dallo stesso decreto n. 39 - relativo alla materia dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche.

In proposito va rilevato, preliminarmente, che i contratti ed i relativi atti di esecuzione sono sottoposti al controllo successivo della Corte dei conti; la stessa Corte riceve, inoltre, periodiche informazioni sulla gestione dei contratti medesimi, anche effettuando proprie richieste specifiche.

Il terzo comma contempla, poi, una sorta di utile "feedback" con l'AIPA, alla quale la Corte comunica gli eventuali rilievi formulati alle amministrazioni. L'AIPA, per parte sua, è tenuta a conformarsi - nella attività dispiegata - alla pronuncia della Corte e, in caso di motivato dissenso, può chiedere al Consiglio dei ministri di rappresentare alla Corte i motivi del dissenso stesso.

Come momento di chiusura del sistema complessivo, tratteggiato nei commi del già citato art. 14, la Corte riferisce al Parlamento sui risultati del controllo. Con questo referto le Sezioni riunite della Corte adempiono perciò alla prescrizione, dianzi ricordata, facendo peraltro seguito alla precedente, specifica, attività referente dell'anno 1995 (n.2/REF/95).

Il referto comunque, pur radicandosi sostanzialmente nell'art. 14 del citato decreto, si riconnette anche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, con particolare riferimento alle

attribuzioni, in materia di controllo successivo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge stessa.

Sono da invocare, altresì, le competenze di ordine generale intestate alla Corte dagli artt. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214; va ricordato, infine, che le Sezioni riunite, nella loro consolidata giurisprudenza della sede referente, hanno più volte delineato - in passato - la concreta possibilità di inviare al Parlamento "referti specifici ad iniziativa della Corte".

E' ora da porre in luce, preliminarmente, che il presente referto non può, per la stessa natura della materia trattata, limitarsi alla sola illustrazione dei "risultati del controllo"; e ciò per la intrinseca conformazione dei sistemi informativi automatizzati che, se valutati nella loro complessità, si prestano a considerazioni di ben più ampia portata (di carattere istituzionale, organizzativo, procedimentale, gestionale, concernenti la selezione e la formazione del personale, etc.).

La "vis espansiva" del referto di cui all'art. 14, 4° comma, del decreto n. 39 è peraltro confortata dalla pregressa attività referente della Corte, a far tempo dagli inizi degli anni novanta.

Va infatti ricordato che il referto del 1995 e quello presente si riallacciano ad una precedente indagine condotta di propria iniziativa dalla Corte nell'ambito della relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991 (Vol. I - Cap. IX "Organizzazione della P.A."). In quella sede venne effettuato un primo approccio sistematico ai problemi dell'informatizzazione dell'apparato amministrativo statale, compiendo una ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari disciplinanti la materia, evidenziando - tra l'altro - la funzione di coordinamento svolta, all'epoca, dal dipartimento per la funzione pubblica nella pianificazione degli investimenti e ponendo - da

ultimo - l'accento sulla centralità delle risorse umane e sulla correlata, preminente, esigenza di un'adeguata formazione del personale.

Attraverso apposite iniziative, svolte ai sensi dell'art. 16 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (R.D. n. 1214 del 1934), furono acquisiti, altresì, documenti e notizie sullo "stato informatico" delle singole amministrazioni (illustrativi - soprattutto - dei dati finanziari risultanti dai consuntivi del quinquennio 1987-1991).

La Corte ha proseguito - poi - la propria attività di indagine nel settore, acquisendo dalle amministrazioni ulteriori e più dettagliati elementi conoscitivi sui processi di informatizzazione in atto negli anni 1992 e 1993 che ora assumono, significativamente, un valore prodromico dell'attività referente poi contemplata - a regime - dall'art. 14, comma 4, del citato d.lgs. n. 39/93.

Specifici quesiti furono allora formulati in ordine al livello e all'entità delle strutture organizzative esistenti, alla consistenza del personale addetto, alle risorse destinate all'addestramento e alla formazione specialistica, all'ammontare della spesa per l'acquisizione e il funzionamento delle attrezzature, alla tipologia degli impianti ed alla loro capacità di interconnessione esterna, ai risultati conseguiti in termini di standardizzazione e snellimento delle procedure.

Dalla documentazione raccolta emerse un quadro alquanto disomogeneo, caratterizzato da un eccessivo "spontaneismo" nell'avvio delle singole iniziative e negativamente qualificato da una diffusa incomunicabilità tra i sistemi informatici delle varie amministrazioni, da una preoccupante "fragilità" delle strutture deputate e da una avvertita mancanza di un disegno strategico complessivo, basato su un'adeguata progettualità.

Conclusa nei termini che precedono la ricognizione della pregressa attività referente, si sottolinea che la stessa va considerata in un ambito che ancora non conosceva nè il decreto legislativo n. 39/1993 nè, ed è quel che più conta, la legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Sul piano più strettamente metodologico è da chiarire ora che questo referto affronta, in una prima parte, temi di fondo di ordine generale soffermandosi anche sui compiti demandati all'AIPA con notazioni che insistono - per lo più - sulla programmazione ed il coordinamento.

Apposito paragrafo è dedicato, per il valore di "sfida al futuro", alla rete unitaria della pubblica amministrazione.

La pianificazione degli interventi dà luogo, in prosieguo, a due angolazioni di riflessione e disamina: la prima sui piani triennali da correlare a piani, progetti e programmi delle amministrazioni anche con riferimento ai progetti intersettoriali; la seconda, tipica dell'ottica di referto della Corte, che intreccia la pianificazione degli interventi ai dati di consuntivo sullo stato dei processi di informatizzazione nella P.A., scorporati e poi riclassificati per funzioni-obiettivo.

Nella seconda parte (derivante, in senso proprio e diretto, dal disposto del 4° comma dell'art. 14 del decreto legislativo n. 39) il referto enuclea: linee guida della politica contrattuale dell'informatica nella P.A.; effettua una rassegna dei rapporti contrattuali esistenti, si sofferma brevemente sul monitoraggio dei contratti di grande rilievo.

Integra - a livello sostanziale - la parte II l'individuazione di risultati dell'attività di controllo devoluta alla Corte (nella peculiare configurazione di cui all'art. 14 più volte citato).

Conclusivamente è da precisare che il referto è condizionato, in buona misura, dal definitivo assetto "del nuovo modo di fare controllo" contemplato - e ancor prima sotteso -

dalla legge n. 20/1994; la definitiva affermazione dei programmi e dei criteri di riferimento del controllo successivo sulla gestione refluirà, in positivo, anche su questo referto, pur contraddistinto dalle peculiarità proprie dianzi illustrate.

PARTE PRIMA

1. Aspetti di carattere generale e profili istituzionali inerenti all'informatica nelle amministrazioni pubbliche.

1.1 Notazioni introduttive e considerazioni preliminari

Un aspetto generale che la Corte intende porre in rilievo, in questo suo secondo¹ referto prescritto dall'art. 14 del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39, attiene alla stessa collocazione del tema "informatica pubblica": l'informatica, invero, è stata spesso considerata come materia a se stante, meritevole della massima attenzione ma sganciata, sostanzialmente, dai due nodi nevralgici - entrambi da considerare ed attuare in un contesto inscindibile e nell'ambito di una comune logica riformatrice - che caratterizzano, al momento, la pubblica amministrazione: la razionalizzazione organizzativa e la revisione della struttura del bilancio.

L'affermazione poggia, oggi, su fondamentali scelte operate dal Governo con specifici disegni di legge, di cui uno è in stato molto avanzato di esame parlamentare (AC n. 2732-1336) e l'altro ha conseguito la definitiva approvazione del Senato (AS 1124B).

Al riguardo va sottolineato, in particolare, che non può parlarsi di una nuova struttura del bilancio facendo astrazione dall'informatica: e ciò non tanto perchè l'informatica svolge indispensabile funzione servente o

¹ Come già dinanzi accennato, il primo referto (n. 2/REF/95) è stato deliberato dalle Sezioni riunite nella Camera di Consiglio del 29 marzo 1995 (Presidente Giuseppe Carbone, relatore Pietro De Franciscis).

ineliminabile supporto alle strutture operative dell'amministrazione, ma perchè l'utilizzazione piena dei sistemi informativi è connaturale, e quasi costituisce "elemento fondante", di una diversa concezione del bilancio. Questa nuova configurazione peraltro, pur essa, non sopporta una sua propria ed isolata collocazione sistematica: si è infatti in presenza, proprio alla luce dei disegni di legge ricordati, di un processo complesso che è insieme di razionalizzazione ed innovazione e che investe, appunto, la struttura del bilancio, l'organizzazione e la gestione amministrativa, i controlli interni ed esterni sui risultati.

Nella descritta visione unitaria si delinea un percorso di riforma di dimensioni amplissime che esige un impegno, ormai non più differibile, in termini di maturazione della dirigenza amministrativa, di ampliamento ed innovazione dei sistemi informativi e di comunicazione (dentro l'amministrazione e fra amministrazione e cittadini), di tecnologie e tecniche di amministrazione (e le due ultime esigenze rilevano, in modo specifico, nella presente sede referente).

Premesso quanto sopra, non può ignorarsi, comunque, che l'effettiva presenza istituzionale ed operativa della pubblica amministrazione si correla al progresso ed alla evoluzione della società che si rapportano, quotidianamente, per parte loro, alle capacità di utilizzare e scambiare informazioni e di accedere alle stesse.

In proposito appare condivisibile il recente assunto dell'AlPA² che per il miglioramento complessivo della società occorre una capacità strategica di cogliere i vantaggi dell'innovazione e modificare conseguentemente la vita delle organizzazioni esistenti, promuovendo la formazione continua ed esaltando, al contempo, una flessibilità del sistema-lavoro. Per l'amministrazione pubblica deve presupporci, sia pure con i "tempi tecnici" di strutture eminentemente burocratizzate, la stessa capacità di approccio, che refluisce sia nel miglioramento dei servizi che nella razionalizzazione della spesa.

La Corte ravvisa comunque l'utilità di situare il discorso sull'informatica, in una sequenza che intende fare riferimento ad un'amministrazione da razionalizzare, ad una nuova struttura del bilancio, ad un controllo sui risultati dei servizi resi alla collettività con l'impiego delle risorse pubbliche.

Un preliminare profilo appare già qui proponibile: il reale avvicinamento al nuovo modello di amministrazione che si diparte dal decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 - imperniato sull'autonomia ed il decentramento dei poteri decisionali e di gestione, sulla semplificazione e integrazione dei procedimenti (conferenze di servizi e accordi di programmi) e sull'effettivo conseguimento dei "risultati" (e non sulla semplice emanazione di "atti") - trova il suo fulcro nella realizzazione e potenziamento di sistemi informatici integrati, in grado di assicurare la circolazione delle informazioni e dei

² Contenuto nel Piano triennale 1997-1999 - Parte I, paragrafo I. "La pubblica amministrazione italiana e le tecnologie della informazione: obiettivi per il triennio"