

documenti senza vincoli spazio temporali; in tal senso - in un successivo paragrafo - notazioni specifiche del referto riguarderanno, in ogni caso, la sfida posta dalla rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA).

Si identificano, qui di seguito, i successivi argomenti in tema di aspetti generali e di profili istituzionali:

- razionalizzazione del bilancio e riforma amministrativa: l'informatica pubblica come asse portante di un nuovo sistema:

- generalità e linee-guida in materia contrattuale;

- centralità del ruolo dell'AIPA ed eventuali integrazioni al disegno complessivo del decreto legislativo n. 39/1993:

- le risorse umane e i problemi di personale.

1.2 Razionalizzazione del bilancio e riforma amministrativa: l'informatica pubblica come asse portante di un nuovo sistema.

Si è detto, dinanzi, della inutilità di considerare l'informatica nella pubblica amministrazione alla stregua di mera "funzione servente", sia pure identificandola come ineliminabile supporto alle strutture operative. Per contro i sistemi informativi automatizzati, nelle amministrazioni pubbliche, devono rivestire "un ruolo costituente del nuovo sistema" da attuare in materia di bilancio e di assetti organizzativi.

Va perciò riaffermata l'essenzialità, già posta in luce, dell'intrapreso percorso parallelo della riforma del bilancio e della riforma amministrativa. La Corte - comunque - ha espresso in più occasioni la convinzione della necessità di una razionalizzazione della struttura del bilancio per funzioni e

per centri di responsabilità che preceda e accompagni l'opera di ammodernamento dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecnologie dell'informazione e delle tecniche di amministrazione: tale convinzione va ribadita fermamente in questa sede di attività referente sulla informatica nelle amministrazioni pubbliche.

Il problema maggiore risiede nel coordinamento fra costruzione delle unità previsionali di base oggetto della decisione parlamentare (radicate su funzioni e centri di responsabilità) e riordinamento della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri in forza dei raccordi espressamente previsti nelle iniziative riformatrici che dovrebbero - presto - tradursi in legge.

Questo coordinamento peraltro, per la sua complessità, è praticabile soltanto nell'ottica propria dell'informatica .

Solo con questa visione infatti è configurabile la concreta possibilità di introdurre elementi di flessibilità che consentano di adeguare la struttura del bilancio ai mutamenti organizzativi da introdurre progressivamente all'interno dei Ministeri o conseguenti a modifiche sostanziali che incidano sulla struttura del Governo.

Si deve osservare, poi, che l'importanza strategica del disegno di nuova ripartizione delle funzioni fra amministrazioni statali e Regioni ed enti locali esige che la struttura del bilancio identifichi, nell'ambito della partizione per funzioni, anche il ruolo assegnato ai centri di responsabilità da allocare nelle unità periferiche delle amministrazioni statali: una tale identificazione è preliminare, logicamente, alla stessa operatività dei trasferimenti, deleghe, attribuzione di funzioni al sistema delle autonomie regionali, ma anche essa

presuppone, come condizione di praticabilità, l'integrale impiego dei sistemi informativi.

Da ultimo non può sottacersi - su un piano generale di innovazione - il contributo essenziale che già stanno fornendo, nell'ambito della razionalizzazione del bilancio e della riforma amministrativa, l'ISTAT, il sistema statistico nazionale (SISTAN) e la stessa AIPA; soprattutto in tema di indicatori e di valutazione omogenea dei risultati gli apporti in questione si stanno rilevando sempre più determinanti.

1.3 Generalità e linee-guida in materia contrattuale

Nel passato molto recente, ma il tema è ancor oggi sicuramente attuale, i rapporti contrattuali nel settore dell'informatica sono stati caratterizzati dalla massiccia presenza di società a partecipazione pubblica legate alle diverse amministrazioni da contratti e concessioni, per lo più pluriennali, per la realizzazione e gestione dei centri di elaborazione dati, per la manutenzione degli impianti, per la fornitura di software applicativo e di assistenza sistemistica, per l'addestramento del personale.

La Corte ha già avuto modo di soffermarsi sull'argomento nell'ambito di un più ampio referto al Parlamento, predisposto di propria iniziativa nel corso del 1993³; in quella sede sono state analizzate - tra l'altro - le cause del progressivo abbandono della "vocazione" originaria del sistema delle partecipazioni statali, che aveva per converso occupato spazi sempre più vasti

³ Referto al Parlamento ad iniziativa della Corte n. 2 Ref. 93 deliberato dalle Sezioni riunite nella Camera di Consiglio del 13 maggio 1993 - Pres. Giuseppe Carbone - relatore Pietro De Franciscis

in virtù di una notevolissima produzione di leggi speciali: qui si effettua soltanto un richiamo alle notazioni critiche espresse al riguardo.

Premesso quanto sopra, la Corte ritiene che il sistematico ricorso della P.A. all'istituto della concessione (nelle sue varie forme) per la realizzazione di opere pubbliche e per l'acquisizione di beni e servizi abbia creato una situazione di favore per le società in mano pubblica, in contrasto con le regole della concorrenza e del libero mercato.

Va peraltro debitamente sottolineata l'importanza della intervenuta profonda modifica del quadro generale di riferimento, con superamento della "primazia" della concessione; ciò è stato consentito da una serie di fattori di grande rilevanza: si richiamano, in proposito, la legge 10 ottobre 1990 n. 287 sulla tutela della concorrenza e del mercato, il completamento della normativa comunitaria (di importanza decisiva), il processo di "privatizzazione" degli enti di gestione del preesistente sistema delle partecipazioni statali e - non ultima per la sua valenza innovativa - la riforma del pubblico impiego e la riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche della P.A. (leggi n. 421/92 e n. 537/93 e relativi provvedimenti di attuazione).

In tema di linee-guida in materia contrattuale va ricordata, poi, l'importanza della direttiva n. 92/50 CEE e delle norme nazionali di recepimento di cui al D.lgs. n. 157/1995: lo strumento della concessione - pur non espressamente disciplinato dalla stessa direttiva - può essere ricondotto, così, nell'ambito delle procedure concorsuali previste in sede europea a tutela della concorrenza e del mercato. Tale esigenza è presente, comunque, anche nell'art. 12 del d. lgs. n. 39/93, il quale dispone (comma 2) che nei contratti

in materia di sistemi informativi automatizzati "i capitolati prevedono in ogni caso le modalità di scelta del contraente, secondo le disposizioni della normativa comunitaria".

Neppure il ricorso a leggi provvedimento (strumento di per se stesso anomalo rispetto ad un sistema di regole generali) può superare il principio generale della scelta del contraente in base a pubblica gara: le eventuali deroghe sono invero da ritenere compatibili con la disciplina comunitaria solo in quanto strettamente legate ai contenuti pubblicistici del rapporto convenzionale posto in essere fra pubblica amministrazione e soggetti diversi.

In ogni caso il quadro normativo è ormai inciso, in modo assolutamente significativo, dalla già citata direttiva 92/50/CEE, concernente l'aggiudicazione degli appalti di servizi, che espressamente dispone l'adozione di procedure concorsuali (aperte, ristrette o negoziate) e di "concorsi di progettazione" in vari settori di attività, tra i quali figura anche quello della "elaborazione dei dati" (art. 1, lett. g); peraltro questa disciplina si applica integralmente, ai sensi dell'art. 8, poiché i "servizi informatici e affini" risultano inclusi al punto 7 dell'Allegato IA alla direttiva medesima.

La sottolineata esigenza del rispetto della normativa comunitaria non può ignorare - peraltro - delicate fasi di transizione con necessaria salvaguardia di moduli ed esperienze organizzative già consolidate; in altri termini, l'auspicato "passaggio al nuovo" non può prescindere da un approccio pragmatico a problematiche di grande complessità (inerenti a profili di carattere istituzionale, organizzativo, procedimentale, gestionale e concernenti la selezione e la formazione del personale).

Per completezza espositiva deve aggiungersi, da ultimo, che il decreto legislativo n. 39 già contempla (art. 2 comma 2) la possibilità per le amministrazioni di conferire affidamenti a terzi anche mediante concessione "ove sussistano particolari necessità di natura tecnica, adeguatamente motivate" e sempre che la relativa proposta sia accolta nel piano triennale per l'informatica.

Per tutelare la sicurezza dello Stato, l'affidamento in concessione è stato invece escluso dall'art. 6 del regolamento approvato con d.P.R. 11 novembre 1994 n. 680, con il quale sono state fissate - ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 39/93 - particolari modalità per la progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informatici dei servizi segreti militari e civili.

In materia di linee-guida della politica contrattuale nell'informatica pubblica, si è voluto, qui, effettuare soltanto una anticipazione di carattere generale; per i profili specifici si fa rinvio, integralmente, al primo paragrafo della Parte II della presente relazione.

1.4 Centralità del ruolo dell'AIPA ed eventuali integrazioni al disegno complessivo del decreto legislativo n. 39 1993⁴.

La linea del legislatore delegato è stata, com'è noto, nel senso di istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un organo collegiale indipendente con autonomia tecnica e funzionale, cui sono stati attribuiti compiti di indirizzo, coordinamento, pianificazione e razionalizzazione degli

⁴ La gestione dell'AIPA - come risulta dai programmi della Sezione del controllo della Corte - è oggetto di un'indagine a cura dell'Ufficio di controllo nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, in atto non ancora definitiva.

interventi, nonché di controllo e verifica dei risultati; in tale ambito particolare rilievo assume, in base alle proposte delle singole amministrazioni, la redazione di un piano triennale (da sottoporre a revisioni annuali) per la realizzazione dei progetti di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati.

Peraltro, il disegno normativo - anche in ragione della sua complessità - incontra, tuttora, difficoltà attuative in alcuni settori nevralgici demandati all'AIPA (predisposizione di capitolati e contratti tipo, individuazione di standard tecnologici, definizione degli interventi in materia di personale, etc.).

In particolare deve essere opportunamente sottolineata la grave carenza in materia di predisposizione - da parte dell'AIPA - dei capitolati (attività, questa, che - di recente - è stato oggetto di riaffermata competenza da parte della stessa Autorità).

In proposito, va richiamata la centralità del comma 2 dell'art. 12 del d. lgs. 39/1993, il quale - tra l'altro - menziona la previsione, nei capitolati stessi, di regole di cruciale importanza; qui si richiamano in special modo :

- le modalità di scelta del contraente secondo le disposizioni della normativa comunitaria;
- i criteri di individuazione delle singole componenti di costo e del costo complessivo;
- le ipotesi ed i limiti dell'affidamento da parte dell'aggiudicatario a terzi dell'esecuzione di prestazioni contrattuali

Premesso quanto sopra, si ribadisce che la rilevata carenza in ordine alla predisposizione dei capitolati si riconnette non solo al rispetto del disposto normativo, sibbene all'esigenza di assicurare -appunto con lo strumento di garanzia del capitolato - la trasparenza dell'azione amministrativa e l'economicità della gestione.

In sequenza logica con il precedente punto occorre richiamare - altresì - l'art. 44 della legge n. 724 del 23 dicembre 1994 ("collegato" alla legge finanziaria del 1995), laddove prevede che l'AIPA, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, possa stipulare convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni statali.

Il richiamo trova fondamento nel fatto che la ricordata, eventuale, stipula di convenzioni da parte dell'AIPA, potrebbe perseguire un duplice obiettivo:

- raggiungimento di vantaggi economici, con conseguenti ripercussioni sul livello della spesa complessiva finalizzata all'informatica pubblica;
- sensibile semplificazione ed accelerazione delle fasi procedurali.

Il menzionato duplice obiettivo deve comunque raccordarsi con esigenze di rispetto della normativa comunitaria.

Si prospetta, poi, l'ipotesi di una opportuna integrazione del d.lgs. n. 39 per ridefinire, in maniera più incisiva, il ruolo dell'AIPA. Tale ipotesi potrebbe mirare ai tre seguenti obiettivi: - irrobustire la essenziale funzione svolta dall'AIPA come autorità di regolazione: governare, in modo effettivo,

la programmazione della domanda pubblica: estendere le disposizioni del decreto legislativo n. 39 a tutte le amministrazioni pubbliche (superando l'attuale limitazione alle amministrazione dello Stato e agli enti pubblici non economici nazionali), con conseguenti ripercussioni sul ruolo e sulle attribuzioni della stessa AIPA.

Le integrazioni al decreto n. 39 potrebbero, altresì, riguardare: - lo "status" del personale informatico e l'adeguamento della legge di contabilità in materia contrattuale in ordine ai sistemi informativi automatizzati.

Ciò premesso in sede propositiva per l'adeguamento del quadro normativo, la Corte ritiene di sottolineare, qui, l'importanza della elaborazione dei documenti sulle linee strategiche e la direttiva contenente principi e modalità per la realizzazione della rete unitaria della pubblica amministrazione.

Quanto alle linee strategiche, tra i tanti aspetti meritevoli di menzione, si prospetta l'opportunità:

- di suggerire alle amministrazioni, come posizione generale un rapporto con i fornitori, di affidarsi a fornitori che possano realmente porsi quale partner nei processi di razionalizzazione e innovamento tecnologico; le amministrazioni sarebbero pertanto invitate ad utilizzare gli strumenti messi a disposizione dal mercato, quali le certificazioni di qualità dei fornitori e la selezione tramite gara;

- di evidenziare come il supporto degli strumenti informatici può ridurre l'inefficiente uso delle risorse solo se parallelamente viene sviluppato ed attuato un concreto progetto di razionalizzazione organizzativa delle

amministrazioni, riducendo il personale addetto ovvero ottenendo un incremento di produttività;

- di individuare come obiettivo qualificato "finale" quello della completa interoperabilità dei sistemi, intesa come possibilità per tutti gli agenti del sistema informativo di scambiare messaggi e servizi con una completa trasparenza sulle modalità realizzative e sulla base di una mutua comprensione del loro significato (privilegiando, prioritariamente, il raggiungimento della interoperabilità negli strati bassi del sistema). Del resto, a questo obiettivo si riconnettono, sostanzialmente, i principi e le modalità per la realizzazione della rete unitaria della Pubblica Amministrazione che sono stati oggetto della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 settembre 1995 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 272 del 21 novembre 1995).

Della direttiva in questione la Corte apprezza la qualificazione concettuale della rete, come preliminare presupposto ad uno svolgimento capace di assicurare l'interconnessione telematica di tutte le reti esistenti; le reti delle singole amministrazioni - anche dopo l'integrazione all'interno delle sistema unico - continueranno perciò a funzionare sotto la responsabilità di queste ultime conservandosi a ognuna di esse anche la competenza e la responsabilità della progettazione e realizzazione dei propri sistemi informativi, pur nel rispetto di nuove regole tecniche comuni.

La rete unitaria si manifesta pertanto, ragionevolmente, come un sistema integrato delle singole reti (e, dunque, come "rete di reti").

1.5 Le risorse umane e i problemi del personale.

Si è già accennato alla sostanziale "latitanza" della materia del personale nel quadro normativo scaturente dal decreto legislativo n. 39/1993.

Va subito ribadito, per contro, che lo sviluppo del processo di informatizzazione delle attività è legato inscindibilmente alla valorizzazione del fattore umano e all'acquisizione di nuove professionalità. Deve, perciò, compiersi ogni sforzo per riconvertire - o meglio ridisegnare dalle fondamenta - i ruoli organici delle amministrazioni adeguandoli alle esigenze di diffusione ed applicazione della tecnologia informatica.

Con lo strumento legislativo e contrattuale vanno anche affrontati e risolti - in termini generali - il reclutamento esterno e la selezione interna, l'incentivazione economica e giuridica per il personale e una organizzazione del lavoro, orientata al pieno utilizzo degli impianti tecnologici e alla valorizzazione delle autentiche e rare professionalità già esistenti.

In relazione a quanto precede emerge, limpidamente, l'inadeguatezza assoluta - nell'attuale contesto - della disposizione di cui all'art. 2 - comma 1 - del d. lgs. n. 39, secondo la quale "le amministrazioni provvedono di norma con proprio personale alla progettazione, allo sviluppo ed alla gestione dei propri sistemi informativi".

A meno di non voler considerare tale precetto come una mera affermazione di principio, è indispensabile invece che le singole amministrazioni siano dotate, in tempi brevissimi, di personale specialistico, reclutato sulla base di specifiche professionalità e inserito - come già detto -

in appositi ruoli organici, dimensionati in rapporto alle effettive esigenze di ciascun comparto.

Non è pensabile, infatti, che obiettivi di alto profilo possano essere raggiunti attraverso l'attività di formazione del personale in servizio, che è piuttosto finalizzata a diffondere l'utilizzazione delle procedure informatiche e può - tutt'al più - consentire, nel medio periodo, la gestione ordinaria delle relative apparecchiature.

In termini di ragionevolezza è comunque configurabile una non breve fase transitoria, nella quale le amministrazioni non potranno fare a meno del supporto tecnico-progettuale delle società specializzate: è auspicabile, peraltro, che concrete iniziative siano contestualmente assunte da parte del committente pubblico per adeguare le proprie strutture e rafforzare la propria capacità contrattuale, in modo da ricondurre progressivamente entro limiti fisiologici, tipici di un settore ad alta tecnologia, il ricorso alle predette società specializzate; e ciò dando finalmente esecuzione agli affidamenti più volte forniti anche a seguito dell'attività di controllo della Corte.

In ogni caso - in attesa di una non facile fase a regime che la Corte fortemente sollecita - sono intanto da promuovere subito, e senza irreparabili esitazioni, corsi formativi a vari livelli con il duplice intento di concorrere all'alfabetizzazione informatica del personale e di addestrare gli utenti dei vari uffici al miglior utilizzo degli strumenti disponibili (nell'ambito, comunque, di politiche acquisitive improntate a criteri di elevata standardizzazione); il piano di crescita delle conoscenze informatiche richiede

altresì il consenso delle organizzazioni sindacali ai fini anche di un indispensabile coordinamento con le altre attività formative.

Adeguati piani di formazione sono, poi, essenziali per superare gli ostacoli di una costruzione piramidale dei sistemi informativi e per esaltare e valorizzare gli orientamenti partecipativi ed i profili di decentralizzazione tipici dell'evoluzione esistente nel settore informatico. In proposito è necessario il superamento delle forme di spontaneismo che hanno finora caratterizzato, in non poche amministrazioni, i processi di automazione che devono, invece, essere seriamente supportati sul piano organizzativo.

2. Compiti demandati all'AIPA

2.1 Linee generali.

Nel settore delle tecnologie dell'informazione, è noto il fenomeno della pervasività del mercato e delle difficoltà incontrate dagli apparati governativi nel coordinare organicamente e nel gestire con efficacia ed economicità attività complesse e strumentali, rispetto non solo alla organizzazione interna, ma anche alle funzioni di governo ed alla soddisfazione del cittadino utente di pubblici servizi.

E' nota, altresì, la tendenza - rilevabile sin dagli anni sessanta - alla sistematica committenza, prevalentemente all'impresa pubblica di attività specialistiche ad alta tecnologia. Siffatto fenomeno, che ha trovato facile innesto nelle carenze strutturali di un'amministrazione non ancora dotata di sufficienti capacità tecniche e chiamata ad operare in un Paese in crescita industriale, si è, peraltro, progressivamente esteso con il tempo, anzichè ridursi. Sicchè, la tendenziale stabilizzazione del fenomeno stesso, invece di stimolare l'amministrazione pubblica nella ricerca di strutture e di moduli operativi più rispondenti ai compiti da svolgere, ha finito per deresponsabilizzarla, abbassando la soglia minima di governo degli interventi affidati, che avrebbe dovuto in ogni caso garantire a se stessa le attività di programmazione e progettazione, sia pure di massima, il monitoraggio costante con cadenze temporali prestabilite e la verifica dei risultati conseguiti.

Per altro verso, il ricorso a tecnologie esterne per lo svolgimento di servizi strumentali, come quelli resi con l'ausilio dei mezzi informatici, proprio per il mancato approccio ad una cultura intesa a valorizzare una progettazione, sia pure di larga massima, fatta dallo stesso "management" amministrativo, risentiva della carenza di un valido disegno programmatico.

La situazione sopra delineata ha indotto il legislatore a ricorrere - attraverso l'istituzione dell'Autorità per l'informatica - ad un apposito organismo di "governo" del settore, dotandolo dal punto di vista funzionale e tecnico di una serie di poteri autonomi, nonchè d'indipendenza di giudizio.

Nel campo delle attività di progettazione ed uso dei mezzi informatici è parsa quindi essenziale l'esigenza di assicurare indipendenza ed autonomia ad un'Autorità, sulla scia di altre figure simili, non solo verso gli organi di direzione politica, ma anche nei confronti dei soggetti economici che operano nel settore.

Tra i compiti affidati all'AIPA, alcuni sembrano riconducibili nei tratti tipici delle autorità garanti, quali le attività di regolazione e di controllo; altri, invece, come parte di quelli attinenti alla programmazione, alla promozione, alla consulenza ed alla assistenza tecnica, nonchè ad attività residuali, caratterizzano le peculiarità di questa figura, inserendosi in un complesso quadro di rapporti - intercorrenti con le amministrazioni interessate ed altri soggetti istituzionali, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato - che abbisognerebbero di una più precisa definizione normativa.

Malgrado le rilevate incertezze, deve constatarsi una tendenza ad aumentare il numero delle Autorità, a seconda anche della specificità di determinati settori o della tipologia dell'attività contrattuale. Un esempio è dato dall'articolo 4 della legge 11 febbraio 1994, n.109, nel testo modificato dalla legge 2 giugno 1995, n.216, che ha istituito l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. E se è vero che la competenza di quest'ultima è limitata alla gestione ed esecuzione dei contratti relativi ai soli lavori pubblici, con esclusione, quindi, di quelli relativi alle forniture ed ai servizi, va pure considerato che tutti questi contratti, pur nella loro distinta configurazione, costituiscono oggetto di un sistema unitario di disciplina a livello comunitario e che non è difficile ipotizzare casi, non infrequenti, di realizzazioni complesse di sistemi informatici strettamente connesse con lavori civili.

Nell'ambito dell'attività contrattuale possono coesistere, pertanto, in linea generale, possibili forme di intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per la salvaguardia della concorrenza nelle gare d'appalto, ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 della legge 10 ottobre 1990, n.287, sostanzialmente identiche a quelle contenute negli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma, concernenti le intese vietate e le situazioni di posizione dominante; per i contratti di informatica e per quelli concernenti i lavori pubblici, le competenze delle relative Autorità.

Nel contesto sopra delineato, le prime esperienze applicative mostrano l'esistenza di zone esposte, da un canto, al rischio di sovrapposizione di attribuzioni tra organi amministrativi contestualmente operanti e, dall'altro, - malgrado l'impegno dell'AIPA - ad un'inattività o resistenze, dovute anche a