

LA LEALE COLLABORAZIONE VALE ANCHE PER L'E-GOVERNMENT?
DALLA CONSULTA UN'OCCASIONE PER TRATTARE
DELL'INNOVAZIONE TECNOLOGICA NELLE AMMINISTRAZIONI
(Brevissime considerazioni a margine della sent. Corte cost., 26 gennaio 2005, n. 31)

di

Valerio Sarcone

(Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo nell'Università del Studi "Roma Tre")

10 marzo 2005

La Corte costituzionale, chiamata dalla Regione Emilia-Romagna a giudicare l'aderenza alle norme costituzionali di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria per il 2003), è nuovamente intervenuta a tutela del principio della leale collaborazione che deve contraddistinguere l'operato di Stato e Regioni nelle materie in cui i rispettivi interessi e competenze si intersecano sino a sovrapporsi.

Terreno di scontro, nella sentenza 26 gennaio 2005, n. 31, è rappresentato dalle norme della legge finanziaria per il 2003 relative alle disposizioni in materia di innovazione tecnologica. In tale settore si è assistito, negli ultimi anni, ad una continua evoluzione non solo dal punto di vista dell'adeguamento tecnologico *stricto sensu*, ma anche sotto il profilo della disciplina giuridica degli organi pubblici deputati alla «guida» dei processi di innovazione nella pubblica amministrazione. A tal proposito basti porre l'attenzione sulla doppia trasformazione di cui è stata oggetto, nel corso di soli due anni, la soppressa Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), che da autorità amministrativa pseudo-indipendente avrebbe dovuto divenire Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica prima¹, per poi mutare ulteriormente in quello che oggi conosciamo come il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA)².

¹ A seguito dell'art. 29, co. 6 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (come sostituito dall'art. 27, co. 10 della legge 16 gennaio 2003, n. 3), veniva prevista la soppressione dell'AIPA per mezzo di regolamento governativo da emanarsi ai sensi dell'art. 17, co. 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400; a mezzo di detto regolamento le competenze di tale autorità avrebbero dovute essere trasferite all'istituenda Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica. A seguito del periodo transitorio in cui l'AIPA ha operato alle dipendenze del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, si è provveduto, come previsto dall'art. 176 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, a disporre un'ulteriore conversione giuridico-organizzativa della stessa autorità che veniva trasformata nel Centro per l'informatica nella pubblica amministrazione con relativa modifica dell'art. 4, co. 1, del d. lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, organo operante 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».

² Le competenze e la struttura del CNIPA sono state definite a mezzo dell'art. 5, del d. lgs. 5 dicembre 2003, n. 343. Per ulteriori approfondimenti è possibile consultare il sito internet <http://www.cnipa.gov.it>.

La fondamentale importanza della predisposizione di adeguati processi di innovazione tecnologica all'interno della pubblica amministrazione ha comportato l'istituzione di un apposito Dipartimento (per l'innovazione e le tecnologie) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri³, ed alla delega delle funzioni a ciò connesse, da parte del Capo del Governo, ad un ministro senza portafogli⁴. Ciò ha avuto come conseguenza, oltre all'esautorazione di fatto del Dipartimento per la funzione pubblica dai compiti da esso precedentemente svolti in materia di innovazione tecnologica nelle amministrazioni pubbliche⁵, la naturale *escalation* da parte del Ministro per l'innovazione e le tecnologie (MIT), che è divenuto il soggetto di riferimento in materia di modernizzazione dell'azione e delle strutture amministrative.

Le doglianze rappresentate alla Consulta dalla Regione ricorrente concernono proprio i poteri del citato Ministro (o, meglio, del Governo in genere), ad esso riconosciuti per la gestione delle risorse economiche destinate ai progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese.

Al fine, infatti, di finanziare quanto previsto dall'art. 29, co. 7, della legge n. 448/2001, ovvero la definizione, da parte del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, degli indirizzi «per l'impiego ottimale dell'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» e dei «programmi di valutazione tecnica ed economica dei progetti in corso e di quelli da adottare da parte delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo e degli enti pubblici non economici nazionali», l'art. 26, co. 1, della legge finanziaria per il 2003 ha istituito un Fondo «per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese». A tenore della norma tale Fondo sembrerebbe dover andare a finanziare oltre ai programmi destinati alle amministrazioni statali, anche quelli per l'informatizzazione di Regioni ed enti locali, altrimenti a nulla varrebbe il riferimento alla Conferenza unificata espressamente inserito nella disposizione contenuta nel citato art. 29, l. n. 448/2001.

La gestione delle modalità di funzionamento di detto Fondo è affidata, dal secondo periodo del primo comma dell'art. 26 della legge n. 289/2002, a decreti di natura non regolamentare di competenza del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, da emanarsi di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze⁶, individuando, altresì, i progetti da finanziare e, se del caso, «la relativa ripartizione, tra le amministrazioni interessate, delle risorse affluenti al Fondo stesso». Oltre a tale competenza, al Ministro per l'innovazione e le tecnologie sono anche riconosciuti, dal secondo comma dell'art. 26, compiti: di indirizzo e coordinamento nel dettare le direttive strategiche, la pianificazione e le aree di intervento dell'innovazione tecnologica nelle pubbliche

³ Istituito con dPCM 27 settembre 2001 "Istituzione del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie" (pubblicato nella Gazz. Uff. 17 ottobre 2001, n. 242) ed organizzato con decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 13 agosto 2002.

⁴ V. dPCM 9 agosto 2001 "Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di innovazione e tecnologie al Ministro senza portafoglio dott. Lucio Stanca".

⁵ Anche se ai sensi dell'art. 27, co. 7, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, «il Ministro per l'innovazione e le tecnologie assicura il raccordo con il Ministro per la funzione pubblica relativamente alle innovazioni che riguardano l'ordinamento organizzativo e funzionale delle pubbliche amministrazioni».

⁶ La gestione del fondo è stata regolamentata a mezzo del decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 14 ottobre 2003.

amministrazioni, di cui verifica anche la relativa attuazione; di valutazione della congruenza dei progetti di innovazione tecnologica che considera di «valenza strategica» rispetto alle citate direttive; di approvazione (unitamente al Ministro dell'economia e delle finanze), del piano triennale – e dei relativi aggiornamenti annuali – per la pianificazione dei progetti e dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni (ex art. 7, del d. lgs. n. 39/1993); di individuazione «dei progetti intersettoriali che devono essere realizzati in collaborazione tra le varie amministrazioni interessate assicurandone il coordinamento e definendone le modalità di realizzazione»; di valutazione del corretto impiego delle risorse destinate al finanziamento dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. Oltre a quanto sopra il Ministro stabilisce le modalità di comunicazione delle informazioni relative ai programmi informativi in uso presso le amministrazioni al fine di promuoverne il riuso (come previsto dall'art. 25, co. 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340) ed individua «specifiche iniziative per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le isole minori» e cura promozione dell'informazione riguardante le iniziative per la diffusione delle nuove tecnologie.

Nei poteri desunti dai succitati compiti attribuiti al Ministro, i rappresentanti in giudizio della Regione Emilia-Romagna hanno individuato un'indebita ingerenza nelle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa. Ciò perché, come già segnalato, nell'esercizio del potere di indirizzo in funzione programmatica delle iniziative di informatizzazione delle amministrazioni, il Ministro è tenuto a consultare la Conferenza unificata di cui al d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281, procedura che lascia intendere il pieno coinvolgimento delle autonomie territoriali nei progetti *de quibus*. Le specifiche iniziative previste, invece, per i Comuni con meno di 5.000 abitanti e per le isole minori, sembrerebbero da potersi ricondurre alla competenza esclusiva statale ex art. 119, co. 5, Cost., che prevede la possibilità di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», atteso il fatto che non solo il sostegno dell'informatizzazione delle amministrazioni è prevista dall'art. 26, co. 1, l. n. 289/2002, ma quella assai più generica del «Paese».

La Corte costituzionale nella sentenza in commento ha fornito un'interpretazione che apre la strada a due possibili percorsi, interpretazione «forzata» soprattutto a causa dalla laconicità delle disposizioni contenute nell'art. 26, l. n. 289/2002. La Consulta, infatti, ha considerato le funzioni connesse ai processi di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche come riconducibili al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», materia di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. r), Cost. La Corte ha sottolineato, altresì, come le disposizioni concernenti i commi 1 e 2 dell'art. 26 della legge n. 289/2002, siano da considerarsi direttamente applicabili esclusivamente alle amministrazioni statali, nel pieno rispetto dell'art. 117, co. 2, lett. g), Cost. A ciò, il Giudice delle leggi ha anche aggiunto che dette disposizioni sono, comunque, applicabili anche nei confronti di Regioni ed enti locali, previa, però, idonea consultazione con la Conferenza unificata. Nel punto 2.3 del *Considerato in diritto* della

sentenza viene, infatti, in rilievo, come l'informaticizzazione delle amministrazioni, o meglio, dell'attività di esse, possa avere una diretta incidenza sull'«organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali», ma ciò non determina alcuna violazione delle competenze regionali qualora vengano rispettate e garantite adeguate «procedure collaborative». Ciò, anche, perché il «limitato potere di coordinamento meramente tecnico» riconosciuto al Ministro per l'innovazione e le tecnologie, deve intendersi operante esclusivamente nel contesto del coordinamento informatico previsto dall'art. 117, co. 2, lett. r).

L'informaticizzazione (o meglio, la programmazione ed il sostegno delle iniziative di predisposizione dell'*e-government*⁷), come indicato nei primi due commi dell'art. 26 della legge n. 289/2002, sarebbe da ricondursi, dunque, al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» - e non all'organizzazione amministrativa di Regioni ed enti locali⁸.

La questione, però, si complica allorché l'esame della Consulta si concentra sul comma 3, dell'art. 26 della legge oggetto di giudizio. In tale disposizione il legislatore ha previsto la consultazione della Conferenza unificata nel caso in cui i citati progetti contemplati dai commi 1 e 2 del predetto articolo «riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali». In tale evenienza, la prevista intesa «debole» di semplice consultazione della Conferenza unificata non garantisce la sufficiente tutela del fondamentale principio della leale collaborazione, la cui funzione ha più volte la Corte esaltato e posto come «paletto» invalicabile nel *continuum* dei rapporti tra centro e periferia «tutte le volte in cui esistano *competenze inestricabilmente connesse* o, per la loro *connessione funzionale*, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle rispettive funzioni»⁹.

Implicitamente, la Corte costituzionale conferma, nuovamente, il riconoscimento della funzione di organizzazione amministrativa delle Regioni come riconducibile ad una materia

⁷ Per una definizione dell'*e-government* si veda A. NATALINI, *L'e-government nell'ordinamento italiano*, in G. VESPERINI (a cura di), *L'e-government*, Milano, 2004, 1 ss. Cfr., anche, IDEM, *Le strategie per l'innovazione tecnologica delle amministrazioni pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 669 ss.; M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2002, 991 ss.; G. MORASSO, *Metodi e strumenti di e-government*, Rimini, 2001; ASTRID, *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'e-government*, in <http://www.astridonline.it>, Roma, 2002.

⁸ La Corte, in tal caso, non si discosta da quanto precedentemente affermato nella sentenza 16 gennaio 2004, n. 17, in cui esplicitamente chiariva che «la norma, contenuta nell'art. 29, comma 7, lettera a) [della legge n. 488/2001], deve essere intesa come attribuzione al Ministro per l'innovazione e le tecnologie di un potere limitato (per quanto riguarda le Regioni) ad un coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione. Di conseguenza il potere ministeriale rientra nell'ambito della previsione costituzionale di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati delle pubbliche amministrazioni secondo la previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione».

⁹ S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in <http://www.federalismi.it>, 2004, 3. Per una disamina sul principio della leale collaborazione, ed in particolare sul sistema delle intese, qui basti ricordare A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali delle prestazioni» nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003, 1199 ss.; L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, 691 ss.; S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2003, 261 ss.; SENATO DELLA REPUBBLICA – Servizio studi, *Le intese tra Stato e Regione* (a cura di F. MARCELLI), Dossier n. 584, Roma, 2004.

riservata alla competenza esclusiva di esse¹⁰ che, se interessata dalla produzione normativa statale, deve prevedere preventive forme «forti» di intesa¹¹. Una semplice consultazione («sentita la Conferenza unificata...») di un organo di concertazione, che non preveda alcuna vincolatività del relativo parere od un accordo vincolante, come tracciato dalle disposizioni in esame, non appare adeguatamente garantista delle posizioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni. La Consulta ritiene, invece, necessario un «più incisivo coinvolgimento di tali enti nella fase di attuazione delle disposizioni censurate mediante lo strumento dell'«intesa»¹².

Se questo restituisce vigore alle istanze di autonomia regionale in materia di informatizzazione delle amministrazioni, allo stesso tempo pone non semplici problematiche di interpretazione delle normativa che è, e sarà, ad essa connessa. Innanzitutto, a seguito di quanto espresso nella sentenza *de quo* la Consulta fa, comunque, salve le disposizioni impugnate dalla ricorrente Emilia-Romagna (art. 26, co. 3 a parte, dichiarato incostituzionale), confermando i poteri di coordinamento, indirizzo e gestione riconosciuti dalla legislazione statale al Ministro per l'innovazione e le tecnologie, anche nei confronti delle Regioni. Ciò non sarebbe vero solo allorquando sia dimostrabile un effettivo interessamento dei progetti di informatizzazione dell'organizzazione e della dotazione tecnologica delle Regioni. Sarà, dunque, sempre da accertare, in seguito, l'incidenza nell'organizzazione amministrativa regionale dei progetti di *e-government* che lo Stato vorrà imporre e coordinare. Non sarà, a parere di scrive, invece, sempre agevole segnare il confine di dove finisce il coordinamento informatico e dove comincia l'organizzazione amministrativa, se si pensa che per la predisposizione e l'utilizzo di un qualsiasi sistema telematico è *ex se* necessario che il personale amministrativo modifichi le procedure amministrative ad esso connesse (e che lo stesso personale venga «formato» per il corretto utilizzo delle nuove procedure).

¹⁰ Cfr. Corte cost., sentenze nn. 3, 15 e 17 del 2004, in SENATO DELLA REPUBBLICA – Servizio studi, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni alla prova della Corte*, parte I, Roma, 2004, rispettivamente alle pagine 146, 168 e 172.

¹¹ SENATO DELLA REPUBBLICA, *ibidem*, 5: «le intese “forti” sarebbero caratterizzate dal fatto che senza il consenso di una delle parti, l'atto – che dovrebbe essere oggetto d'intesa – non può essere assunto. Le intese “deboli” sarebbero, al contrario, caratterizzate dal fatto che il consenso delle parti deve essere – quanto più possibile, per usare in via approssimativa un'espressione atecnica – ricercato, ma se esso non viene raggiunto l'atto può essere comunque adottato». G. MANFREDI, *Le intese e gli accordi fra Stato e Regioni in Italia*, in G. Pastori (a cura di), *Accordi e intese nell'ordinamento regionale*, Milano, 1993, 121 ss., ricorda come «la migliore dottrina considera l'intesa assimilabile ai cosiddetti accordi preliminari al provvedimento [richiamandosi a RIZZA, *Le intese costituzionali tra enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985, 75 ss.], ovvero agli accordi tra più amministrazioni pubbliche, aventi ad oggetto il contenuto futuro di un provvedimento».

¹² Come già affermato in precedenza dal Giudice delle leggi (sent. 7 novembre 2003, n. 334) «l'istituto dell'intesa rappresenta sempre un paradigma di concertazione, di coordinamento e di leale collaborazione e quindi uno strumento per l'esercizio in forma collaborativi del potere, con lo scopo di conciliare gli interessi di cui sono portatori Stato e Regioni, a fronte delle interferenze tra le diverse funzioni loro assegnate». Sul principio della leale collaborazione cfr. le sentenze della Consulta 4 luglio 2003, n. 228; 13 gennaio 2004, n. 6; 28 giugno, 2004, n. 196; 29 dicembre 2004, n. 423; 26 gennaio 2005, n. 33; ma soprattutto la 28 gennaio 2005, n. 50, in cui si precisa come «questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione».

Nel dubbio sarebbe, forse, sempre più consono privilegiare quanto più possibile forme concertative tra Stato, Regioni ed enti locali, che assicurino un quanto più ampio consenso nell'adozione di procedure innovative di amministrazione. Ciò, peraltro, è già stato fatto, ad esempio, in occasione del finanziamento dei progetti di *e-democracy*¹³ e nella realizzazione dei Centri Regionali di Competenza (CRC)¹⁴, vere e proprie strutture, quest'ultime, in cui convogliano le prerogative di coordinamento statali tese a «fare sistema» e quelle locali improntate alla salvaguardia delle esigenze territoriali.

A conferma della linea interpretativa sopra tracciata la Corte, nella sentenza in commento (punto 2.4 del *Considerato in diritto*), ha dichiarato la non fondatezza della questione di costituzionalità relativa all'art. 27, co. 8, della legge n. 3/2003 per la presunta violazione dell'art. 117, co. 4, Cost. Tale articolo contiene disposizioni relative alla competenza governativa per l'emanazione di regolamenti ai fini dell'introduzione nella disciplina vigente delle norme necessarie: alla diffusione dei servizi erogati in via telematica ai cittadini e alle imprese, anche con l'intervento dei privati, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 97 della Costituzione e dei provvedimenti già adottati; diffusione e uso della carta nazionale dei servizi; alla diffusione dell'uso delle firme elettroniche; al ricorso a procedure telematiche da parte della pubblica amministrazione per l'approvvigionamento di beni e servizi, potenziando i servizi forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze attraverso la CONSIP S.p.a. (concessionaria servizi informativi pubblici); all'estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati; alla generalizzazione del ricorso a procedure telematiche nella contabilità e nella tesoreria; all'alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti; all'impiego della telematica nelle attività di formazione dei dipendenti pubblici; al diritto di accesso e di reclamo esperibile in via telematica da parte dell'interessato nei confronti delle pubbliche amministrazioni¹⁵.

A parere dei rappresentanti in giudizio della Regione ricorrente la descritta attribuzione di competenze al Governo rappresenterebbe un *vulnus* alle competenze regionali sull'organizzazione interna delle Regioni, degli enti locali e degli enti pubblici di carattere regionale, oltre che alle competenze degli enti di area vasta in materia di formazione professionale, attesa la previsione di emanazione di regolamenti governativi tesi a disciplinare la formazione informatica di base dei dipendenti pubblici (alfabetizzazione).

Anche tali, ultime doglianze sono state respinte dalla Corte costituzionale che più o meno «salomonicamente» ha preservato le prerogative statali iscritte nell'art. 27, della l. n. 3/2003. Secondo la Consulta, infatti, le disposizioni previste dal comma 8 di quest'ultimo articolo porrebbero esclusivamente delle «norme programmatiche», da attuarsi concretamente per

¹³ La scelta dei progetti da finanziare per la realizzazione dell'*e-democracy* è stata effettuata da una Commissione composta, oltre che da rappresentanti statali, da quelli regionali e degli enti locali, ai sensi dell'art. 3, co. 4, del dPCM 14 febbraio 2002 (pubblicato nella Gazz. Uff. 21 marzo 2002, n. 68), decreto in base al quale sono stati pubblicati.

¹⁴ Anche i CRC sono frutto dei finanziamenti ottenuti dalla vendita per le licenze UMTS e previsti dal dPCM 14 febbraio 2002, cui ha fatto seguito il decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 14 novembre 2002, relativo alle procedure e modalità per l'utilizzo dei fondi assegnati al finanziamento del piano d'azione di *e-government*. Per approfondimenti v. <http://www.crcitalia.it>.

¹⁵ Ai sensi del successivo co. 9, detti regolamenti sono da adottarsi su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

mezzo di regolamenti governativi da emanarsi ai sensi dell'art. 17, co. 2, della l. n. 400/1988. La Corte ricorda, altresì, come tali obiettivi coincidano con quanto programmato dall'Esecutivo nelle "Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'informazione nella legislatura", emanate dal Consiglio dei ministri in data 31 maggio 2002. Ciò non contrasterebbe con la ripartizione competenziale deducibile dall'art. 117 Cost. poiché le norme dell'articolo 27, co. 8 in rassegna, sarebbero vincolanti per le sole amministrazioni statali, atteso che il generico riferimento a «pubbliche amministrazioni» deve intendersi come riconducibile a quelle esclusivamente centrali, «con esclusione degli enti regionali».

Quanto stabilito dalla Corte fornisce una nuova chiave interpretativa della normativa statale che, ove prevede riferimenti generici alla «pubblica amministrazione», deve intendersi vincolante per le sole amministrazioni dello Stato.

Del medesimo tenore risultano le motivazioni addotte dalla Consulta per stabilire che «l'alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti» e «l'impiego della telematica nelle attività di formazione dei dipendenti pubblici» sono da riferirsi al perseguimento di finalità concernenti l'innovazione tecnologica «nell'ambito dell'organizzazione amministrativa dello Stato», materia riconducibile sotto l'egida esclusiva statale.

Tutto ciò premesso, le disposizioni statali in materia di innovazione tecnologica impugnate dalla Regione Emilia-Romagna, nonostante l'ineccepibile giudizio tecnico della Corte costituzionale, non appaiono, a sommosso parere di chi scrive, sufficientemente aderenti allo spirito concertativo che traspare dal dettato costituzionale ricavabile dal Titolo V e dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, oltre che dalle precedenti pronunce della Consulta in ordine ai procedimenti di collaborazione tra Stato e Regioni.

In primis, va segnalato come l'innovazione tecnologica sia considerata alla stregua di elemento fondamentale nel «perseguimento di maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, nonché di modernizzazione e sviluppo del Paese» in tutti i provvedimenti legislativi statali che ne sostengono l'implementazione¹⁶. Ciò è facilmente desumibile, altresì, anche dagli obiettivi che il Governo si è posto in materia, sin dal 2000, attraverso l'emanazione di piani d'azione per lo sviluppo dell'*e-government*¹⁷ e delle linee guida per la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche¹⁸. In tutti detti atti di programmazione e di

¹⁶ Cfr. art. 27, co. 1, l. n. 3/2003; art. 26, co. 1, l. n. 289/2002; art. 29, co. 7, l. n. 448/2001.

¹⁷ Nel piano d'azione per l'*e-government* del 22 giugno 2000 a cura del Dipartimento per la funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, si dichiara emblematicamente (p. 3) come «le riforme avviate prevedono una rivoluzione nella cultura organizzativa dell'amministrazione pubblica. Da una amministrazione dirigitica, verticale e segmentata, si vuole passare ad una amministrazione orizzontale, orientata al servizio e caratterizzata da fitti scambi informativi tra le sue parti e verso l'ambiente esterno. Una tale modifica corrisponde alle trasformazioni organizzative che le nuove tecnologie causano e consentono [...] Per questo motivo, l'utilizzo appropriato, esteso ed intenso delle nuove tecnologie dell'informazione è centrale per l'attuazione della riforma dell'amministrazione pubblica» e si chiarisce come lo stesso piano d'azione miri a coinvolgere «tutte le amministrazioni sia centrali che locali e tutte le istituzioni del Paese: le regioni, le province, i comuni, le scuole, gli ospedali, le ASL, i centri per l'impiego, le camere di commercio, ecc.; in pratica ogni ente od organizzazione cui siano delegate funzioni di servizio pubblico alle persone o alle imprese».

¹⁸ Linee guida emanate per mezzo dell'adozione di direttive del Ministro per l'innovazione e le tecnologie: direttiva del 21 dicembre 2001, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 5 febbraio 2002 n. 30; direttiva del 20 dicembre 2002, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 4 marzo 2003 n. 52; direttiva del 18 dicembre 2003, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 4 febbraio 2004 n. 28 e, da ultimo, direttiva del 4 gennaio 2005, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 12 febbraio 2005, n. 12.

indirizzò le Regioni e gli enti locali sono chiamati a svolgere un ruolo fondamentale nei processi di modernizzazione del sistema amministrativo, in considerazione della loro «prossimità» con il cittadino, in ossequio al principio di sussidiarietà che assegna agli enti territoriali il compito di essere vera e propria interfaccia (*front office*) dell'amministrazione con il cittadino¹⁹.

A tal proposito la direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 4 gennaio 2005 relativa alle linee guida per la digitalizzazione delle amministrazioni, è diretta a tutte le amministrazioni pubbliche, compresi Regioni ed enti locali per i quali «costituisce contributo alle determinazioni in materia, nel rispetto della loro autonomia amministrativa». Di dubbia legittimità appare, però, l'espressione, contenuta nella medesima direttiva, concernente il fatto che i predetti enti territoriali saranno oggetto di successivi «indirizzi» in materia ai sensi del citato art. 29, co. 7, della l. n. 448/2001. Se è vero che lo Stato può legittimamente esercitare il proprio potere di indirizzo in una materia di propria competenza esclusiva (come quella del coordinamento informatico *ex art. 117, co. 2, lett. r)*, altrettanto non può certamente fare in contesti in cui la Costituzione non gli riconosce tale prerogativa, atteso, altresì, il tenore dell'art. 8, co. 6 della l. n. 131/2003 che vieta allo stesso di adottare atti di indirizzo e coordinamento «nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma». Appare *ex se* evidente, anche e soprattutto in considerazione di quanto stabilito dalla Corte costituzionale, come la semplice consultazione della Commissione unificata prevista dall'art. 29, co. 7, della l. n. 448/2001, si dimostri assolutamente insufficiente espediente di garanzia del principio della leale collaborazione laddove gli «indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni» riguardino ambiti coincidenti con l'organizzazione amministrativa e la «dotazione tecnologica dei Regioni ed enti locali». In tale contesto la semplice locuzione «pubbliche amministrazioni» non concerne esclusivamente le amministrazioni statali, ma va intesa come comprendente anche gli enti territoriali.

Sembra, dunque, di potersi avviare verso delle conclusioni di non banale rilevanza. L'innovazione tecnologica delle amministrazioni pubbliche, siano esse statali, regionali o locali, non è ripartibile rigidamente tra interventi normativi deputati al solo coordinamento informatico dello Stato (art. 117, co. 2, lett. *r*), Cost.) e provvedimenti legislativi statali interessanti anche l'organizzazione amministrativa regionale e locale e la dotazione tecnologica degli enti territoriali. L'*e-government* nel suo complesso concerne il cambiamento strutturale e funzionale dell'intera Pubblica Amministrazione da intendersi nella sua accezione più ampia, e concerne la modernizzazione dell'attività amministrativa al fine di garantire ai cittadini-utenti migliori servizi, oltre che razionalizzare al meglio l'operato delle strutture pubbliche. È innegabile, dunque, come l'informatizzazione delle amministrazioni non possa essere rigidamente «spacchettato» tra competenze statali e regionali. Tale settore richiede, invece, un intervento coordinato e concertato tra Stato, Regioni ed enti locali.

¹⁹ Nel piano d'azione per l'*e-government* del 2000 è espressamente indicato come «questa nuova fase vedrà come attori soprattutto le amministrazioni locali, le quali assumono nel modello decentrato e federale dello Stato sempre più il ruolo operativo di *front-office* del servizio pubblico, mentre le amministrazioni centrali sono destinate a svolgere un ruolo di *back-offices*».

Ciò è già avvenuto in passato, se si considera che l'innovazione tecnologica degli enti territoriali, per lo più finanziata da una parte dei proventi incassati dallo Stato per la vendita delle licenze UMTS, è avvenuta attraverso procedimenti realizzati in sinergia da tutti gli attori istituzionali iscritti nell'art. 114, co. 1, Cost., poiché l'impiego delle risorse e la programmazione degli interventi è stata disciplinata grazie ad appositi protocolli di intesa tra il Ministro per l'innovazione e le tecnologie e gli organismi rappresentativi delle autonomie territoriali²⁰.

In estrema *ratio*, dovrebbe essere, comunque, lo Stato a garantire la corretta applicazione delle politiche di innovazione, poiché esse sono senz'altro da ricollegarsi alla corretta fruizione da parte dei cittadini dei diritti civili e sociali, situazioni giuridiche soggettive rispetto alle quali la Costituzione impone la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni ad essi riconducibili.

È facile dimostrare come l'informatizzazione dell'attività amministrativa sia essenziale per l'adeguato svolgimento dei diritti di cittadinanza e partecipazione che l'ordinamento riconosce e tutela. Basti pensare alla fruizione *on-line* di numerosi servizi e prestazioni offerti dalle amministrazioni (ad esempio: *e-procurement*²¹, prenotazioni mediche, inoltre delle domande telematiche per autorizzazioni, carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi per l'accesso ai servizi pubblici informatizzati²², presentazione informatizzata delle dichiarazioni dei redditi, ecc.). Si pensi, inoltre, alla contiguità tra informatizzazione e garanzia del fondamentale principio della trasparenza amministrativa: dall'accesso *on-line* all'iter delle pratiche da parte dei cittadini²³ al «diritto di accesso e di reclamo esperibile in via telematica da parte dell'interessato nei confronti delle pubbliche amministrazioni»²⁴. Accertato ciò è da precisare come il testo di riforma della legge 7 agosto 1990, n. 241, appena licenziato dalla Camera²⁵, consideri la garanzia della partecipazione, dell'imparzialità e della trasparenza dell'attività amministrativa come esplicitazione della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali «che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, [restando] ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela»²⁶.

²⁰ Nella riunione della Conferenza unificata del 22 novembre 2001 si è evinto come necessitasse un raccordo formale tra Stato, Regioni ed enti locali per la concreta realizzazione dell'*e-government*. A ciò sono seguiti protocolli di intesa stipulati dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie con i rappresentanti delle Regioni (21 marzo 2002), con quelli delle Province – UPI (12 novembre 2002), con quelli dei Comuni – ANCI (19 dicembre 2002) e con quelli delle Comunità montane – UNCEM (7 novembre 2003). Per approfondimenti in materia cfr. Primo Rapporto sull'innovazione nelle Regioni d'Italia, Roma, 2003 e Secondo rapporto sull'innovazione nelle Regioni d'Italia, Roma, 2004.

²¹ L. FIORENTINO, *L'e-procurement*, in G. VESPERINI (a cura di), *L'e-government*, cit., 91, definisce l'*e-procurement* come «una modalità innovativa di gestione delle procedure negoziali per l'acquisizione di beni e servizi. Essa è inquadrabile nell'ambito del cd. *e-government* [cioè dell'insieme degli strumenti che consentono di creare un rapporto diretto (*link*) tra "cittadino digitalizzato" e pubbliche amministrazioni nei vari settori di attività]».

²² Cfr. DPR 2 marzo 2004, n. 117 «Regolamento concernente la diffusione della carta nazionale dei servizi, a norma dell'art. 27, co. 8, lettera b), della legge 16 gennaio 2003, n. 3».

²³ Direttiva MIT 4 gennaio 2005.

²⁴ Art. 27, co. 8, lett. *i*), l. n. 3/2003.

²⁵ A.C. n. 3890-B, approvato in via definitiva il 26 gennaio 2005.

²⁶ Art. 15, co. 2, A.S. n. 3890-B.

Come più volte confermato dalla Corte costituzionale, però, anche la tutela dei suddetti livelli minimi delle prestazioni passa per il preventivo esercizio della competenza legislativa statale che deve, comunque, prevedere adeguate forme di concertazione con le Regioni²⁷.

È, dunque, da accogliere e da sottolineare con forza il monito della Consulta espresso nella sentenza in commento, con il quale si impone allo Stato l'obbligo di prevedere lo strumento dell'intesa «forte» con le Regioni allorquando vengano emanate norme statali disciplinanti l'informatizzazione delle amministrazioni, che interessino l'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali.

Il ruolo guida, in materia, riconosciuto al Ministro per l'innovazione e le tecnologie abbisognerebbe, forse, di adeguata specificazione, e, nel contempo sarebbero da prevedere adeguate procedure concertative con Regioni ed enti locali laddove le iniziative di innovazione interessino anche gli enti territoriali. La ripartizione competenziale delineata dall'art. 117 Cost. non dovrebbe essere caratterizzata da un'eccessiva rigidità che rischia di «segmentare» il sistema a discapito dei cittadini nel loro esercizio dei diritti di cittadinanza e partecipazione, ma l'interpretazione delle clausole di flessibilità non dovrebbero neanche costituire un espediente per giustificare un ruolo eccessivamente pervasivo ed autoritario dello Stato.

Diversificare non significa disgregare, come pure «fare sistema» non significa imporre. La Consulta ci ha insegnato che la corretta via per il federalismo passa necessariamente per la leale collaborazione; sarebbe, dunque, il caso di continuare a seguire tale percorso anche in materia di *e-government*, riformando quelle norme da cui traspare ancora un indebito centralismo, senza prescindere dal garantire un'azione amministrativa il più omogenea possibile.

²⁷ In ordine a tale argomento, C. PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»*, in *Diritto pubblico*, 2002, 881 ss.; E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1103 ss.; G.P. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2002, 25 ss.; ISAE, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *IDEM, Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, Roma, 2004, 235 ss.; A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m comma 2 art. 117 della Costituzione*, in *Le regioni*, 2003, 1141 ss.; L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Il Diritto dell'economia*, 2003, fasc. 2-3, 389 ss. G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in L. CHIEFFI, G.C. DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 187, sottolinea come «nel disposto costituzionale può effettivamente considerarsi primaria l'esigenza di porre, come elemento unificante, una garanzia di uniformità dei livelli di prestazione, e non è poco»; lo stesso A. richiama il contributo di M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Sanità pubblica*, 2000, 1030, che rileva come con la formula “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” si voglia esprimere «la volontà di porre al riparo dalla discrezionale determinazione delle regioni un nucleo di prestazioni concernenti diritti, che non possono essere ridotte ad un livello inferiore a quello stabilito dal legislatore statale»; G.U. RESCIGNO, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 107 ss.; V. MOLASCHI, *“Livelli essenziali delle prestazioni” e Corte costituzionale: prime osservazioni, nota a C. Cost. 26 giugno 2002, n. 282*, in *Il foro italiano*, 2003, fasc. 2, pt. 1, pp. 398-406.