

Sentenza n. 31 del 2005 (Innovazione tecnologica della pubblica amministrazione)

L'innovazione tecnologica della pubblica amministrazione non può prescindere dalla leale collaborazione tra Stato e Regioni. Lo ha precisato la Corte costituzionale che, con la sentenza in esame, ha imposto allo Stato l'obbligo di prevedere lo strumento dell'intesa con le Regioni nel caso in cui le norme statali disciplinanti l'informatizzazione delle amministrazioni riguardino anche l'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali.

La pronuncia muove da due distinti ricorsi con i quali la Regione Emilia-Romagna ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 26, commi 1, secondo periodo, 2 e 3, e dell'articolo 56 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) deducendo la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione e dell'articolo 27, comma 8, della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione) deducendo la violazione dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

Oggetto di censura regionale è stato, in primo luogo, il Fondo settoriale a gestione centralizzata previsto dalla legge finanziaria del 2003 per il finanziamento di programmi per l'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche.

L'articolo 26, comma 1, primo periodo, con norma non oggetto di contestazione, istituisce un «Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese». La seconda parte dello stesso comma, oggetto di specifica censura, prevede che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro dell'economia e delle finanze, con «uno o più decreti di natura non regolamentare», stabilisca le modalità di funzionamento del Fondo, individui i progetti da finanziare e, ove necessario, la relativa ripartizione, tra le amministrazioni interessate, delle risorse affluenti al Fondo stesso. Il comma 2 dell'articolo 26, al fine di razionalizzare la spesa informatica e telematica sostenuta dalle pubbliche amministrazioni, di generare significativi risparmi eliminando duplicazioni ed inefficienze nonché di indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche, attribuisce allo stesso Ministro vari poteri di direttiva, controllo, coordinamento, valutazione, approvazione di piani e progetti.

Il comma 3 dell'articolo 26 prevede che «nei casi in cui i progetti di cui ai commi 1 e 2 riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali, i provvedimenti sono adottati sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Secondo la ricorrente tale disciplina, nella parte in cui si applica alle Regioni ed agli enti locali, inciderebbe sulla materia dell' "organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali", assegnata alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni. La gestione ministeriale di un fondo settoriale in tale materia sarebbe, pertanto, lesiva dell'autonomia finanziaria delle Regioni che, in base ai principi di cui all'articolo 119 della Costituzione, dovrebbero poter gestire autonomamente le risorse nelle materie di propria competenza, limitandosi lo Stato a prevedere la mera ripartizione del Fondo tra le stesse. Risulterebbero, altresì, lese le competenze legislative e amministrative regionali, dal momento che in una materia esclusivamente regionale sono attribuiti al Ministro poteri normativi ed amministrativi: invero, la gestione del Fondo è rimessa a decreti definiti di natura non regolamentare ma che si rivelerebbero, invece, sostanzialmente normativi.

Per la Regione, infine, non sarebbe sufficiente ad escludere le suddette lesioni il parere della Conferenza unificata previsto dal comma 3, perché considerato «mero strumento di partecipazione e per di più assai debole».

La Corte ha accolto solo in parte le censure regionali, riconducendo le funzioni connesse ai processi di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche alla materia "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", assegnata alla potestà legislativa esclusiva statale dalla lettera *r*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, e distinguendo i diversi ambiti di operatività delle norme in esame.

Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 26 si riferiscono, innanzitutto, all'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali e, pertanto, traggono la loro legittimazione dall'articolo 117, secondo comma, lettere *r*) e *g*) – quest'ultima relativa alla materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali".

Dette norme sono applicabili anche nei confronti di Regioni ed enti locali e, pertanto, possono avere una diretta incidenza sulla organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali, ma ciò non determina alcuna lesione delle competenze regionali a condizione, però, che siano garantite adeguate procedure collaborative.

Per la Corte, quindi, le norme in esame devono essere interpretate conformemente a Costituzione nel senso che le stesse, nella parte in cui riguardano Regioni ed enti locali, costituiscono espressione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale". Sono legittimi, di conseguenza, i poteri di coordinamento, indirizzo e gestione riconosciuti al Ministro anche nei confronti delle Regioni. Ma se i progetti di informatizzazione ed innovazione tecnologica che lo Stato vorrà coordinare e finanziare incidono concretamente nell'organizzazione amministrativa delle Regioni, è necessario garantire un maggior coinvolgimento delle stesse

mediante lo strumento dell'intesa. La previsione del mero parere della Conferenza unificata non costituisce, invece, una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione e pertanto la Corte ha dichiarato l'illegittimità del solo comma 3 dell'articolo 26.

E' stato sottoposto al vaglio della Corte anche l'articolo 56 della legge n. 289 del 2002, che ha istituito un Fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca, di rilevante valore scientifico, anche con riguardo alla tutela della salute e all'innovazione tecnologica, con una dotazione finanziaria di 225 milioni di euro per l'anno 2003 e di 100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004. Alla ripartizione del Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e per l'innovazione tecnologica. Con lo stesso decreto sono stabiliti procedure, modalità e strumenti per l'utilizzo delle risorse, assicurando in via prioritaria il finanziamento dei progetti presentati da soggetti che abbiano ottenuto, negli anni precedenti, un eccellente risultato nell'utilizzo e nella capacità di spesa delle risorse comunitarie assegnate e delle risorse finanziarie provenienti dai programmi quadro di ricerca dell'Unione europea o dai Fondi strutturali.

Secondo la ricorrente l'istituzione di un Fondo settoriale a gestione centrale e l'attribuzione di poteri sostanzialmente normativi ed amministrativi al Presidente del Consiglio dei Ministri violerebbe gli articoli 117, terzo e sesto comma, 118, secondo comma, e 119 della Costituzione.

Per la Corte, la ricerca scientifica e tecnologica, che nel nuovo testo dell'articolo 117 Cost. è inclusa tra le materie appartenenti alla competenza concorrente, *deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati. (...) Il legislatore statale (...) può sempre, nei casi in cui sussista «la potestà legislativa concorrente nella "materia" in esame, non solo ovviamente fissare i principî fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio – nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini» (...).*

Alla luce delle osservazioni che precedono, la disposizione censurata deve essere interpretata nel senso che la stessa è finalizzata a finanziare esclusivamente quei progetti di ricerca in relazione ai quali è configurabile, nei limiti indicati, un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale. Da ciò consegue che tale disposizione, così interpretata, non determina alcun vulnus a competenze regionali (Considerazioni in diritto n. 3).

La Regione ha impugnato, infine, l'articolo 27, comma 8, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, che prevede l'emanazione di regolamenti governativi, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione e dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per introdurre nella disciplina vigente le 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; alla 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 Spa (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 amministrazioni.

Secondo la ricorrente, la norma inciderebbe sull' "organizzazione interna delle Regioni, degli enti locali e degli enti pubblici" e, per quanto concerne l'alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti e l'impiego della telematica nelle attività di formazione dei dipendenti pubblici, sulla "formazione professionale", entrambe di competenza regionale con conseguente illegittimità della previsione di un regolamento statale *ex art.* 117, sesto comma, della Costituzione, che semmai potrà valere solo per lo Stato e per gli enti pubblici nazionali, mentre spetta alle Regioni la disciplina per le amministrazioni cui si riferisce la legislazione regionale.

Tali censure sono state respinte sulla base di una motivazione che fornisce una definizione innovativa della normativa statale che, secondo la Consulta, ove prevede riferimenti generici alla pubblica amministrazione, deve intendersi vincolante per le sole amministrazioni dello Stato. Per i giudici, infatti, la norma denunciata indica genericamente gli obiettivi da perseguire per la realizzazione di un vasto processo di innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione che dovranno essere attuati mediante l'emanazione di regolamenti governativi e che coincidono sostanzialmente con gli obiettivi di legislatura contenuti nelle «Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura». Quindi le procedure ed i servizi telematici disciplinati dalla disposizione de qua hanno quali unici destinatari le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali. *Ne consegue che i generici riferimenti alla locuzione "pubblica amministrazione" contenuti nella norma censurata devono intendersi riferiti esclusivamente all'amministrazione statale nel senso sopra precisato, con esclusione degli enti*

regionali. Tale interpretazione risulta conforme a Costituzione, in quanto l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., attribuisce in via esclusiva alla competenza legislativa statale la materia dell' "organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali". (Considerazioni in diritto n. 4.1) .

La Corte ritiene, infine, che neanche l'alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti e l'impiego della telematica nelle attività di formazione dei dipendenti pubblici possono essere ricondotti alla materia "formazione professionale" perché *l'acquisizione delle competenze necessarie per l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione da parte dei "pubblici dipendenti" (da intendersi statali) persegue pur sempre finalità connesse alla innovazione tecnologica nell'ambito dell'organizzazione amministrativa dello Stato e, dunque, è riconducibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato stesso (Ibidem).*

Dott.ssa Paola Garro