

Prime considerazioni sulla competenza legislativa regionale in materia di amministrazione elettronica e società dell'informazione

MARINA PIETRANGELO*

SOMMARIO: 1. *Cenni sul nuovo quadro delle competenze legislative di Stato e Regioni - 1.1. Legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, Cost.) - 1.2. Legislazione residuale delle Regioni (art. 117, co. 4, Cost.) - 1.3. Legislazione concorrente di Stato e Regioni (art. 117, co. 3, Cost.) - 2. L'individuazione degli ambiti di competenza e la delimitazione della potestà legislativa di Stato e Regioni - 3. Altre riflessioni sul rapporto tra legge statale e legge regionale derivanti dalla nuova disciplina del controllo di costituzionalità in via diretta (art. 127 Cost.) - 4. La "società dell'informazione" nel novero delle competenze generali delle Regioni - 4.1. I contenuti della "materia" - 4.2. Le interferenze della materia - 5. Regioni e "società dell'informazione" negli atti e nei documenti di indirizzo statali - 5.1. I documenti di indirizzo - 5.2. Gli accordi e gli interventi normativi - 6. Qualche considerazione finale*

1. CENNI SUL NUOVO QUADRO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE DI STATO E REGIONI

Com'è noto, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha riscritto l'art. 117 della Costituzione, ridefinendo complessivamente le competenze legislative di Stato e Regioni. Il legislatore costituzionale ha capovolto il previgente principio enumerativo, attribuendo allo Stato una competenza "esclusiva" in materie specificate tassativamente (art. 117, co. 2, Cost.) ed introducendo una competenza "generale" delle Regioni (art. 117, co. 4, Cost.)¹ su ogni materia non espressamente riservata alla legislazione

* MARINA PIETRANGELO è assegnista di ricerca presso l'istituto di Teoria e Tecniche dell'informazione Giuridica del CNR e dottoranda di ricerca in "Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi" presso l'Università degli studi di Genova

¹ Certamente efficace l'immagine evocata da ALBERTO DE ROBERTO, Presidente del Consiglio di Stato, nel suo intervento al Convegno sul "Sistema delle fonti normative dopo il Titolo V" (Catania, Palazzo di giustizia, 7 giugno 2002). Così De Roberto: "Il legislatore ordinario statale - perdendo l'ottocentesco primato che aveva conservato nel quadro della Costituzione repubblicana del 1948 - non dispone più, in vista della produzione normativa,

statale. Resta fermo in ogni caso il concorso di Stato e Regioni sulle materie elencate al terzo comma dell'art. 117 Cost.

1.1. Legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, Cost.)

Quanto alle materie di competenza esclusiva dello Stato, è necessario ricordare che alcune di esse, ad esempio la “tutela della concorrenza” o la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, hanno estensione e contenuti così generali ed intersettoriali “da consentire in ogni caso allo Stato una ampiezza di interventi legislativi assai cospicua e di carattere “generale”². Ed è proprio in ragione del contenuto generale e trasversale di alcune delle materie di competenza esclusiva dello Stato che la legislazione residuale delle Regioni non sarebbe stata denominata volutamente “esclusiva” nel testo dell'articolo 117 Cost., trattandosi comunque di legislazione in vario modo limitata, certamente non dai principi fondamentali delle leggi dello Stato, che limitano soltanto la potestà legislativa nelle materie concorrenti e non anche residuali, ma giusto appunto dalle competenze legislative esclusive dello Stato³.

1.2. Legislazione residuale delle Regioni (art. 117, co. 4, Cost.)

La competenza cosiddetta “residuale” delle Regioni, che il legislatore

di sconfinati “prati verdi” nei quali galoppare senza limiti”. L'intervento è pubblicato in *Giustizia amministrativa*, n. 5/2002, pp. 1200 ss.

² Astrid (Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'Innovazione nelle amministrazioni pubbliche), “La riforma del Titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione”, Roma, marzo 2002, pp. 10-11. A riguardo della trasversalità di alcune delle materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, ci si è spinti anche a sostenere che si tratterebbe di “nuovi limiti impliciti”, introdotti in via interpretativa, limiti che tuttavia inserirebbero “elementi contraddittori nella disciplina” (cfr. Istituto di Studi e Analisi Economica, “Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo”, febbraio 2003, pp. 37-38, in http://www.isae.it/primo_rapp_annuale_federalismo_febbraio_2003.pdf)

³ Vedi V. Cerulli Irelli, ascoltato nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sulle tematiche inerenti le modifiche dell'articolo 117 della Costituzione*, in Resoconto stenografico della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 5 febbraio 2003.

della riforma ha tralasciato di definire, è in verità appellata dagli interpreti variamente come “piena” o “generale” oppure “residuale” o ancora “esclusiva”. La questione sembra non essere solo terminologica, come dimostra il disegno di legge costituzionale d’iniziativa governativa sulla c.d. *devolution*⁴, che prevede l’introduzione, dopo il comma 4 dell’art. 117 Cost., di un nuovo comma secondo cui “Nel rispetto dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali, ciascuna Regione può attivare, con propria legge, la propria competenza legislativa esclusiva (sottolineatura nostra) per le seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di specifico interesse della Regione; d) polizia locale”.

1.3. *Legislazione concorrente di Stato e Regioni (art. 117, co. 3, Cost.)*

Il terzo comma dell’articolo 117 elenca invece le materie per le quali è attribuita allo Stato e alle Regioni una potestà legislativa cosiddetta “concorrente” (art. 117, co. 3, Cost.), secondo gli ambiti riservati ad ognuno di essi. L’ultimo periodo del terzo comma dell’articolo 117 chiarisce che nelle materie di legislazione concorrente la potestà legislativa è attribuita alle Regioni, mentre allo Stato è riservata solo la “determinazione dei principi fondamentali”. Sul punto giova ricordare che la Corte costituzionale, confermando la precedente giurisprudenza, con la sentenza n. 282/2002, ha avuto modo di rilevare che i principi che si impongono al legislatore regionale possono anche non essere desunti da leggi statali nuove “espressamente rivolte a tale scopo”, ma risultare dalla legislazione nazionale già in vigore, specie nella fase attuale di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze. Soluzione questa condivisa anche in dottrina⁵. Se lo Stato, dunque, si astiene dall’adottare la legge-cornice, le Regioni possono legiferare, ma a condizione che siano rispettati “i principi fondamentali comun-

⁴ XIV legislatura, S1187-B/C3461, “Modifiche all’articolo 117 della Costituzione”.

⁵ A. D’ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore* (Nota a C. Cost. n. 282/2002), in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2002, pp. 2027-2033.

que risultanti dalla legislazione vigente”⁶.

Pur tuttavia, l’opportunità di un intervento del legislatore statale continua ad essere auspicata da più parti “al fine di rendere più agevole e chiara l’individuazione dei principi, e di offrire certezze agli interpreti, ai legislatori regionali e agli utenti del sistema normativo”⁷.

Resta fermo che il concorso di Stato e Regioni nelle materie elencate al terzo comma dell’art. 117 Cost. è tale per cui l’intervento del legislatore regionale pone la normazione “di sviluppo e di dettaglio”, laddove i principi della disciplina delle singole materie “hanno la loro fonte nella legislazione dello Stato”⁸.

Il nuovo quadro costituzionale, dunque, disegna un sistema in cui Stato e Regioni sono pienamente equiparati quanto alla titolarità della funzione legislativa⁹, equiparazione che trova conferma anche nell’esistenza di limiti comuni a entrambe le legislazioni (il “rispetto della Costituzione”, nonché i “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” *ex* art. 117, co. 1, Cost.).

⁶ Corte Costituzionale 19 - 26 giugno 2002, n. 282 (G.U. n. 26. del 3.7.2003).

⁷ Astrid, *La riforma del Titolo V...*, cit.

⁸ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 1, Cedam, Padova, 1971, p. 98. Pur nel radicale mutamento del quadro costituzionale relativo alle competenze legislative, conservano piena validità le parole di Crisafulli, che non distingueva tra potestà legislativa “concorrente” e potestà “ripartita”, come invece taluno oggi vorrebbe. Secondo Mangiameli, ad esempio, il novellato terzo comma dell’art. 117 Cost. parla di potestà “concorrente”, ma essa dovrebbe essere più correttamente intesa come competenza “ripartita”, per la quale lo Stato fissa i principi fondamentali e la Regione detta la disciplina delle materie; laddove, invece, se fosse competenza “concorrente” la definizione della materia spetterebbe interamente ad uno dei due soggetti e sussisterebbe “una regola che esclude l’intervento di una fonte (legge regionale) nell’ipotesi di regolamentazione da parte dell’altra fonte (legge statale)”. Cfr. S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 117.

⁹ In tal senso M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, relazione al Convegno “Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie”, Bologna 14.1.2001. Vedi anche F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1153-1196.

2. L'INDIVIDUAZIONE DEGLI AMBITI DI COMPETENZA E LA DELIMITAZIONE DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA DI STATO E REGIONI

Il primo problema che si è posto agli interpreti all'indomani dell'entrata in vigore della riforma è stato quello di circoscrivere, laddove possibile, gli interventi del legislatore regionale rispetto a quello statale e viceversa, massimamente al fine di evitare interventi della Corte Costituzionale necessari per ristabilire l'esatta delimitazione delle competenze dei due ambiti legislativi. Interventi che, in realtà, sembrano sino ad oggi essere gli unici legittimati a porre una parola chiara in tale difficile interpretazione.

La prima sede nella quale si è tentata una interpretazione della novella costituzionale è stata la Commissione affari costituzionali del Senato, presso cui nei primi mesi del 2002 si è svolta una "Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione". Essa ha rappresentato il primo utile luogo di confronto tra studiosi e rappresentanti delle istituzioni per la definizione delle problematiche aperte di necessità dalla riscrittura dell'intero Titolo V della parte seconda della Costituzione. Ampio spazio è stato dedicato alla interpretazione del nuovo testo dell'art. 117, e conseguentemente al tentativo di comprendere quali siano esattamente i legittimi ambiti di intervento del legislatore regionale oggi e quali siano le materie che ad esso il legislatore costituzionale ha inteso riservare. Il primo e più rilevante problema che si è posto all'interprete è stato senza dubbio quello di individuare le materie che, escluse quelle riservate in via esclusiva allo Stato e quelle nelle quali Stato e Regioni concorrono alla definizione delle relative discipline, residuano alla sola legislazione regionale¹⁰. Superata la *querelle* terminologica, ovvero se fosse corretto parlare di competenza legislativa "residuale" delle Regioni, come testualmente si dedurrebbe dal dettato costituzionale, piuttosto che di competenza "esclusiva" o "generale",

¹⁰ Va detto che molti argomenti si oppongono a che le singole Regioni definiscano in via autonoma le materie rientranti nella propria competenza legislativa generale. Vedi per tutti in dottrina D'ATENA A. cit., secondo il quale il limite territoriale di efficacia delle leggi regionali renderebbe queste ultime tecnicamente inidonee ad individuare il contenuto degli elenchi delle materie di cui al co. 4 dell'art. 117 Cost. Tale contenuto, a parere dell'A., deve di necessità essere inteso "unitariamente sull'intero territorio nazionale". Cfr. anche il parere negativo

ché sembra avere una rilevanza minima rispetto al nodo principale della individuazione degli ambiti competenza, si è tentato di fissare in elenchi più o meno esaustivi le materie cosiddette innominate¹¹. Una prima ricognizione in tal senso è stata tentata da Torchia¹², che ne ha peraltro dato conto in sede di indagine parlamentare.

Va comunque ricordato che la questione della definizione delle materie regionali è stata ricondotta in passato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale alla legislazione statale ordinaria di trasferimento di

(documento B) sul ddlc governativo in materia di *devolution* reso - il 14 febbraio 2002 - in seno Conferenza dei Presidenti delle giunte regionali e delle province autonome dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Umbria. In tale direzione va anche un apposito Accordo (“Accordo recante intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali, ai sensi dell’art. 9, co.2, lett. c) del dlgs 28 agosto 1997, n. 281”, 20 giugno 2002) tra Governo, Regioni ed Enti locali minori, stipulato al fine di “garantire un processo armonico di adeguamento dell’ordinamento” alla riforma del Titolo V. In esso si legge che “in relazione ai poteri legislativi assegnati, lo Stato e le Regioni individuano e delimitano i rispettivi ambiti di competenza per un corretto esercizio delle funzioni legislative. Tale delimitazione si rende necessaria al fine di dare certezza dell’ambito delle materie rimesse in competenza residuale regionale e per l’individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso costituzionale”. Il documento impegna, altresì, il legislatore statale e quello regionale, in fase di predisposizione degli atti normativi, alla verifica del “puntuale rispetto degli ambiti di competenza ad essi assegnati dalla novella costituzionale”.

¹¹ Nel corso dell’*Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione* (Sintesi dei principali argomenti delle audizioni, Dossier n. 207, giugno 2002, pp. 30 e ss.) sono state per ora individuate le seguenti materie “innominate” che “residerebbero” in via generale alla legislazione regionale: artigianato, agricoltura, formazione professionale, industria, commercio, turismo, lavori ed opere pubbliche, assistenza, fiere e mercati, camere di commercio, trasporti, viabilità.

¹² L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, pp. 343-364. Torchia individua venti materie oggetto di competenza legislativa regionale (acque minerali e termali; agricoltura; artigianato; assistenza; assistenza scolastica; camere di commercio; commercio, fiere e mercati; edilizia; energia - autoproduzione e profili d’interesse locale; formazione professionale; industria; lavori pubblici e appalti; miniere, risorse geotermiche, cave e torbiere; ordinamento e organizzazione regionale; politiche dell’occupazione; polizia amministrativa regionale e locale; spettacolo; trasporti e viabilità; turismo e industria alberghiera; urbanistica), pur precisando che ciascuna di esse “confina e interferisce con altre materie” e “... che una definizione consolidata degli ambiti materiali richiederà necessariamente una rilettura attenta della legislazione di settore e, probabilmente, l’intervento della Corte costituzionale sui criteri e le regole di determinazione e individuazione”.

funzioni alle Regioni¹³. Secondo tale orientamento ricostruttivo, dunque, nei processi di decentramento, come quello in atto nel nostro Paese, la vera definizione delle competenze delle Regioni (e, indirettamente, degli enti locali) non risiederebbe nell'articolo 117 della Costituzione (né il vecchio, né il nuovo), ma nei decreti di trasferimento delle funzioni¹⁴.

3. ALTRE RIFLESSIONI SUL RAPPORTO TRA LEGGE STATALE E LEGGE REGIONALE DERIVANTI DALLA NUOVA DISCIPLINA DEL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ IN VIA DIRETTA (ART. 127 COST.)

Nella ricostruzione del rapporto tra legislazione regionale e legislazione statale occorre prestare attenzione anche al testo del nuovo articolo 127 della Costituzione. Tale norma reca la disciplina del controllo di costituzionalità in via diretta; in particolare, essa dispone che il Governo può promuovere la questione di legittimità costituzionale “quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione”, mentre alla Regione tale possibilità è riconosciuta “quando ritenga che una legge o atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza”. Poiché il nuovo articolo 127, con riguardo al ricorso del Governo, utilizza la medesima formula del precedente articolo 127 (“ecceda la competenza della Regione”), tale formula dovrebbe essere letta, secondo la interpretazione data dalla Corte alle parole (identiche) del precedente articolo 127, come generale contrarietà a Costituzione. Interpretazione che confermerebbe una disparità di trattamento tra lo Stato, che poteva - e potrebbe - impugnare le leggi regionali per qualsiasi

¹³ Per una ricostruzione degli orientamenti di dottrina e giurisprudenza costituzionale in ordine alla definizione delle “materie regionali”, prima e dopo la riforma, vedi A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale – Il nuovo regime e il modello originale a confronto*, Giappichelli, 2002, pp. 89-97.

¹⁴ Vedi in tal senso S. CECCANTI, ascoltato nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sulle tematiche inerenti le modifiche dell'articolo 117 della Costituzione*, in Resoconto stenografico della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 28 gennaio 2003. Secondo tale A. si tratterebbe addirittura di provvedimenti che “sfuggono al Parlamento, perché non sono atti legislativi, ma in genere, provvedimenti di tipo regolamentare, decreti ministeriali, ed oggi accordi in sede di Conferenza Stato-regioni, di Conferenza Stato-città o di Conferenza Unificata”.

vizio di legittimità, e la Regione, che poteva - e potrebbe - impugnare una legge dello Stato o di un'altra Regione solo se tale legge o atto "lede la sua sfera di competenza", essendo al riguardo inequivoca la formula del secondo comma dell'articolo 127. L'auspicato mutamento di giurisprudenza da parte della Corte sembra essere arrivato con la citata sentenza n. 282/2002 che reca un *obiter dictum* particolarmente significativo. La Consulta, infatti, non dice, ma lascia intendere che il Governo, potendo impugnare una legge regionale solo in via successiva, e non più preventiva come in passato, non potrà "far valere l'intero spettro di possibili vizi di legittimità costituzionale, dovendosi limitare a denunciare il vizio d'incompetenza, strettamente inteso"¹⁵. Mutamento di indirizzo questo che sancirebbe la piena parificazione tra legge statale e legge regionale come fonti primarie dell'ordinamento introdotta dal nuovo articolo 127 Cost., nel quale già è venuto meno il precedente controllo preventivo e necessario sulle leggi regionali da parte del Governo. In ogni caso, una piena equiparazione tra Stato e Regione anche in ordine al tipo di vizio di legittimità censurabile sarebbe conforme alla *ratio* che ha animato la legge cost. n. 3/2001, ispirata al principio per cui tra Stato e Regioni non c'è gerarchia, ma semplice distinzione di funzioni¹⁶.

Pur tuttavia, non manca chi ha ritenuto che il dato testuale del nuovo articolo 127 Cost. allude correttamente alla possibilità di un'impugnativa statale non solo per eventuale violazione dei vincoli generali imposti alla competenza regionale (principi generali; obblighi internazionali e comunitari), e dei limiti di competenza, ma anche per eventuale violazione del limite generale di rispetto della Costituzione nel suo insieme. Un tale diverso regime di trattamento della legislazione regionale rispetto a quella statale sarebbe giustificato dalla necessità di bilanciare il maggior favore per la legge regionale dato dalla mancata previsione per la medesima, diversamente che per la legge statale, di un

¹⁵ A. D'ATENA, "La Consulta parla...", cit.

¹⁶ In tal senso G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, ed. 2002/2003, p. 471-472. Sulla scelta "discutibile" del legislatore costituzionale di mantenere la distinzione tra legge regionale e legge statale con riguardo all'interesse a ricorrere vedi anche R. ROMBOLI in *Le modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *Il Foro Italiano*, n. 7-8/2001, p. 194.

vaglio di legittimità costituzionale in sede di promulgazione¹⁷.

4. LA “SOCIETÀ DELL’INFORMAZIONE” NEL NOVERO DELLE COMPETENZE GENERALI DELLE REGIONI

Dal quadro sopra sommariamente descritto non si desume con immediatezza la tipologia della competenza legislativa delle Regioni nella “materia” relativa al governo e alla promozione della “società dell’informazione”.

4.1. I contenuti della “materia”

A tal fine, quale che sia questa tipologia, è innanzitutto necessario definire e circoscrivere l’ambito di tale materia. L’operazione, come è stato notato da più parti già durante la citata *Indagine conoscitiva*, è essenziale al fine di evitare una reciproca “invasione di campo”¹⁸ tra Stato e Regioni (pericolo possibile per entrambi i livelli di competenza legislativa regionale).

Nel caso di specie l’operazione è particolarmente difficile a causa della complessità e trasversalità dei contenuti afferenti alla materia in oggetto. Partendo, appunto, da tali molteplici contenuti, sembra comunque possibile tentarne una definizione, non senza avvertire che non si tratta tanto di una “materia” in senso tradizionale, quanto di un “settore” certamente di rilevanza strategica, che va assumendo un’identità specifica e che richiede una programmazione chiara e autonoma.

¹⁷ P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp.1230-1231.

¹⁸ Vedi tra gli altri - nell’ambito dell’*Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione* - l’audizione dell’On. FRATTINI, Ministro per la funzione pubblica, in 21° Resoconto stenografico della Commissione affari costituzionali del Senato del 30.1.2002. A proposito della definizione delle materie afferenti a ciascuno dei tre livelli di competenza normativa (statale esclusiva, regionale residuale e concorrente) di cui al novellato art. 117 Cost., Frattini afferma: “Tutti questi tre criteri si fondano sull’individuazione di materie, cioè materie esclusive, concorrenti e di competenza residuale. Abbiamo allora la necessità a monte di definire con grande chiarezza quale sia la materia perché spesso, se non abbiamo un concetto chiaro di materia, non possiamo definire con sufficiente chiarezza i confini e quindi impedire le eventuali interferenze”.

Pur con tali cautele, della materia “società dell’informazione” sembra potersi dire che ha ad oggetto le funzioni, le strutture e gli strumenti idonei a realizzare, attraverso l’impiego delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, il buon governo delle amministrazioni pubbliche e lo sviluppo democratico della società e dell’economia¹⁹. Trattasi, dunque, per larga parte di un oggetto attinente alla materia dell’organizzazione degli uffici e dell’attività amministrativa, certamente attribuita alla competenza legislativa generale delle Regioni, con riguardo non solo agli apparati regionali, ma anche a quelli degli enti locali, nel rispetto della loro autonomia statutaria e regolamentare ed in osservanza del criterio di proporzionalità²⁰.

D’altra parte, il legislatore nazionale già nel decreto legislativo n. 112/1998 ha attribuito alle Regioni il compito di coordinare le informazioni in ambito regionale per assicurarne, anche tramite sistemi informativo-statistici automatizzati, la circolazione fra le amministrazioni e per consentirne, quando prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale²¹.

¹⁹ Per una ricostruzione complessiva del processo d’informatizzazione delle pubbliche amministrazioni vedi, tra gli altri, I. D’ELIA CIAMPI, *L’informatica e le banche dati*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, II, Milano, Giuffrè, 2003.

²⁰ In tal senso cfr. D. SORACE, *La disciplina generale dell’attività amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, pp. 757 ss. Dello stesso A. vedi anche in *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, ed. 2002, pp. 240 ss. Sull’applicazione del regime della “cedevolezza” al rapporto tra legge (statale o regionale) e regolamento locale, vedi G. DE MARTIN, *La funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>. Con riguardo alla disciplina dell’organizzazione degli enti locali, cfr. la recente legge 5 giugno 2003, n. 13 recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, G.U. n. 132 del 10.6.2003 (cosiddetto “disegno di legge La Loggia”). Il quarto comma dell’art. 4 (*Attuazione dell’articolo 114, secondo comma, e dell’articolo 117, sesto comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali*) dispone: “La disciplina dell’organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell’ente locale, nell’ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione”.

²¹ Art. 6 (“Coordinamento delle informazioni”) del decreto legislativo n. 112/1998 recante “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59”.

Pur essendo predominante l'aspetto di riorganizzazione degli apparati amministrativi, non va tralasciata poi l'ampia finalità sociale propria dell'attuazione del governo elettronico e dello sviluppo della società dell'informazione nel sistema regionale²². Tale finalità si pone come aspetto specifico e qualificato del più generale obiettivo posto dal comma 7 dell'art. 117 della Costituzione, secondo cui "le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica". È, dunque, alla legge regionale che il legislatore della riforma ha affidato il compito di rendere effettivo il principio di eguaglianza sostanziale dei cittadini sancito dall'art. 3, co. 2, della Costituzione. Dal fatto che innegabilmente lo sviluppo del governo elettronico e della società dell'informazione e della conoscenza potrebbe concorrere al superamento degli ostacoli che impediscono la realizzazione di una democrazia compiuta e il progresso della vita sociale, culturale ed economica, si deduce che le Regioni, con riguardo ai propri ambiti territoriali, devono avere una competenza legislativa piena in tale materia. E a tal proposito è utile ricordare che società dell'informazione vuol dire politiche in tema di inclusione, *digital divide*, accesso, partecipazione; insomma, i nuovi diritti di cittadinanza.

Inoltre, a voler seguire la tesi - a cui si è fatto cenno nel secondo paragrafo - secondo la quale la definizione delle materie regionali deve esser fatta a partire non dal dettato costituzionale, ma dal tenore dei decreti di trasferimento delle funzioni, giova ricordare nuovamente che l'articolo 6 ("Coordinamento delle informazioni") del decreto legislativo n. 112/1998 recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L.

²² Vedi su entrambi gli aspetti le considerazioni anticipatorie di P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto* (Disc. Pubbl.), Torino, 1993, VIII, pp. 391 ss. (par. 33. *L'attività informativa dei soggetti pubblici nel quadro degli sviluppi della tecnologia informatica*). L'A. ricorda l'incidenza che dallo sviluppo delle applicazioni informatiche nel campo dell'informazione può derivare "per le situazioni soggettive individuali, anche per l'influenza che sul tradizionale assetto dei poteri pubblici può provenirne, vuoi sotto il profilo del potenziamento in termini di efficienza della loro azione, vuoi, corrispondentemente, sotto il profilo dello stesso rapporto cittadino-autorità".

15 marzo 1997, n. 59”, stabilisce che “i compiti conoscitivi e informativi concernenti le funzioni conferite dal presente decreto legislativo a regioni ed enti locali o ad organismi misti sono esercitati in modo da assicurare, anche tramite sistemi informativo-statistici automatizzati, la circolazione delle conoscenze e delle informazioni fra le amministrazioni, per consentirne, quando prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale”²³. Quindi alla Regione compete il “coordinamento delle informazioni” tra le amministrazioni in ambito regionale.

4.2. *Le interferenze della materia*

Se questo è l’ambito della nostra materia, appare evidente che essa interferisce, per un verso, con le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di “coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale” (art. 117, co. 2, lett. r), Cost.)²⁴, per altro con la materia “ordinamento della comunicazione”, rientrante in quelle di competenza legislativa concorrente (art. 117, co. 3, Cost.).

²³ Analoga disposizione per gli enti locali è contenuta nell’art. 12 del Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267/2000).

²⁴ “Il fatto che allo Stato sia assegnata la competenza esclusiva sul “coordinamento” significa, infatti, che la disciplina riguarda solo questo aspetto e non la disciplina di ogni articolazione della statistica e informatica. Questa impostazione comporta quindi che allo Stato spetti solo la definizione dell’ordinamento statistico e informatico a livello nazionale. La legislazione nazionale dovrà dunque disciplinare le modalità per la definizione degli standard informativi nazionali nel rispetto delle norme comunitarie e la vigilanza sulla loro applicazione. Alle Regioni, invece, è riservata la potestà di istituire con propria legge il Sistema Statistico Regionale ispirato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le Regioni dovranno regolare l’organizzazione sul proprio territorio dei sistemi informativi statistici a supporto della programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi pubblici, garantendo la necessaria integrazione con il SISTAN e il rispetto delle misure stabilite dalle norme nazionali per assicurare il coordinamento statistico e informativo. Dal punto di vista operativo, le Regioni predisporranno e realizzeranno il Programma Statistico Regionale comprendente anche le attività statistiche previste dal livello nazionale riferite al proprio territorio”. Dal *dossier* di documentazione “Il nuovo titolo V della Costituzione”, (a cura di) Segreteria della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (Roma, 20 dicembre 2001), p. 104, in www.regioni.it.

Per la materia “ordinamento della comunicazione”, l’interferenza è data dal fatto che certamente in essa rientra la disciplina delle infrastrutture di telecomunicazione²⁵.

Nella disciplina di questa materia occorrerà poi tener conto della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, che la Costituzione affida alla competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.), della tutela della riservatezza dei dati personali (materia che afferisce all’ordinamento civile (art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost.) e della tutela della concorrenza (art. 117, co. 2, lett. *e*), Cost.). A riguardo, sembra condivisibile la tesi secondo cui la trasversalità di talune materie di competenza statale, in particolare la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, è semplicemente indicativa di una precisa scelta del legislatore costituzionale in direzione di un “rafforzamento dell’autonomismo” che “non pregiudichi la parità dei diritti dei cittadini, nel rispetto, prima ancora che di quella unitaria, dell’esigenza universalistica ed egualitaria”²⁶. E questa tesi, in qualche modo, tenterebbe di rispondere anche a chi ha sostenuto in via generale, criticando la riforma introdotta dalla legge cost. n. 3/2001, che la legge regionale, per definizione crea disuguaglianza tra i cittadini²⁷. Nel senso che la legge regionale è soggetta al principio di uguaglianza solo per ciò che attiene al proprio ambito di efficacia, cioè con riferimento ai soli soggetti ai quali essa si applica. La disuguaglianza che essa istituzionalmente crea, e nella quale starebbe proprio la ragion d’essere dell’autonomia, troverebbe – come già detto - garanzia nella determinazione di una misura minima di uguaglianza stabilita dalle leggi dello Stato che garantiscano i livelli minimi dei diritti civili e sociali e nelle altre leggi statali legittimate

²⁵ Vedi, sul punto, A. VALASTRO, *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V*, in <http://www.astridonline.it/>

²⁶ M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, p. 349.

²⁷ G.U. RESCIGNO, *Federalismo conflittuale, la riforma da riformare*, in *La rivista di “Il Manifesto”*, n. 16/2001.

dal sistema²⁸. Considerazioni queste da cui non si deduce una limitazione alla competenza del legislatore regionale che intenda porre norme per la promozione e lo sviluppo della “società dell’informazione”, ma semmai un vincolo ad introdurre disposizioni di pari o maggiore garanzia per l’effettivo esercizio dei diritti civili e sociali sul territorio regionale²⁹. Se è vero che i livelli essenziali indicano non il massimo che le Regioni non possono superare nella conformazione delle prestazioni, ma al contrario il minimo che esse sono tenute ad assicurare “potendo – se lo vogliono – prevedere livelli superiori e prestazioni ulteriori”³⁰.

Per completezza, va anche detto che la materia di cui si discute sembra sfuggire talora ad una autonoma configurazione perché, essendo trasversale per sua natura, comunque pervade ed interseca settori di competenza legislativa concorrente (per esempio, ordinamento della comunicazione, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione, tutela della salute, governo del territorio, ecc.) o singole materie rientranti nella stessa competenza regionale residuale (per esempio, agricoltura, formazione professionale, commercio, ecc.).

²⁸ G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1258.

²⁹ Come ha osservato A. RUGGERI, “la disciplina regionale può considerarsi abilitata ad intervenire entro ambiti e con riguardo ad interessi o beni della tradizione invece assegnati all’esclusivo dominio dello Stato, a partire proprio da quei diritti civili (e sociali) ai quali si fa riferimento nella lett. *m*) del secondo comma dell’art. 117. Se, infatti, in relazione ad essi la disciplina statale deve, conformemente alla propria natura e funzione, arrestarsi alla soglia, pure largamente indeterminata, in cui si collocano i “livelli essenziali”, di lì in avanti può (e, in alcuni casi, addirittura, *deve*) espandersi la disciplina regionale, salvo naturalmente il caso che i diritti stessi non insistano su campi materiali comunque trattenuti alla esclusiva coltivazione dello Stato...”. Tali considerazioni in “Riforma del Titolo V e vizi delle leggi regionali: verso la conferma della vecchia giurisprudenza? (Corte costituzionale, sentenza n. 94 del 2003)”, pubblicato in <http://www2.unife.it/forumcostituzionale/giurisprudenza.htm>.

³⁰ Cfr. R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai “livelli essenziali delle prestazioni...”* (15 aprile 2003) in <http://www2.unife.it/forumcostituzionale/>. L’A. si sofferma in particolare sulle implicazioni derivanti per il sistema regionale, con riguardo agli assetti finanziari, dall’attribuzione allo Stato della competenza in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

5. REGIONI E “SOCIETÀ DELL’INFORMAZIONE” NEGLI ATTI E NEI DOCUMENTI DI INDIRIZZO STATALI

5.1. I documenti di indirizzo

Oggi decisamente “tutte le amministrazioni centrali e locali sono abilitate per una cooperazione informatica paritetica”³¹, come già fin dalla prima stesura di un “Piano di azione di *e-government*” notava l’allora Ministro per la funzione pubblica Bassanini. Questi così indicava il ruolo delle Regioni nel citato Piano di Azione: “Lo sviluppo delle azioni di *e-government* trova oggi nelle Regioni un fondamentale snodo attuativo per diversi ordini di motivi. Le amministrazioni regionali assumono un ruolo cruciale nella effettiva attuazione del decentramento amministrativo in settori strategici del servizio pubblico (lavoro, trasporti, finanze, sanità, ecc.). Le regioni possono svolgere a livello nazionale ed europeo un ruolo sempre più evidente per lo sviluppo della società dell’informazione a livello locale mediante lo sviluppo di infrastrutture e di servizi. Le regioni possono svolgere nei confronti degli enti locali del territorio un’azione per favorire la cooperazione amministrativa e l’integrazione nella erogazione di servizi. Gran parte di queste iniziative verranno avviate da ogni singola regione in modo autonomo secondo la propria visione e la propria strategia. Le regioni sono, inoltre, chiamate a svolgere un ruolo essenziale nella realizzazione delle principali infrastrutture e dei servizi necessari alla realizzazione del sistema informativo integrato del Paese”.

Non dissimile la posizione dell’attuale Ministro per l’innovazione e le tecnologie, Stanca, che nelle “Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell’informazione nella legislatura” (giugno 2002) sottolinea la funzione decisiva delle Regioni, “chiamate a svolgere un ruolo di pianificazione, programmazione e attuazione dei processi innovativi sul territorio”³². Le funzioni che le Regioni sono chiamate a svolgere in questo settore sono, quindi, sicuramente da inquadrare tra le politiche di svilup-

³¹ Dal “Piano di Azione di *e-government*” approvato il 22 giugno 2000 dal Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

³² Cfr., in particolare, pp. 50 ss.

po a livello territoriale; e vanno perseguite, oltre che con gli strumenti della programmazione autonoma e negoziata, anche per via normativa. L'intervento normativo si rende necessario, infatti, sia per chiarire le finalità e le modalità degli interventi regionali che per rafforzare gli strumenti stessi della programmazione.

5.2. *Gli accordi e gli interventi normativi*

Argomentando in ordine alla potestà legislativa delle Regioni in tema di sviluppo del governo elettronico e promozione della società dell'informazione e della conoscenza, va anche ricordato che a livello statale - a nostro avviso correttamente - non è stata avviata alcuna iniziativa di legislazione quadro, che s'imponga, vincolandola, alla programmazione delle singole Regioni. Attualmente, infatti, le iniziative statali nel settore di cui si discute sono ravvisabili unicamente nella stipula (marzo 2002) di un *Protocollo d'intesa* tra Governo e Conferenza dei Presidenti delle Regioni per l'istituzione di una "Commissione per l'innovazione e le tecnologie"³³ e nella delega al Governo per il "Riassetto della società dell'informazione" contenuta nell'art. 10 del disegno di legge di semplificazione per il 2001.

Il Protocollo, che ha lo scopo primario di "promuovere nei governi regionali la massima attenzione e conoscenza sui temi della società dell'informazione e la definizione e attuazione di politiche efficaci e strategie coerenti per il suo sviluppo in Italia ..." è pur sempre uno strumento convenzionale non cogente, affidato alla sensibilità politica dell'esecutivo statale e di quelli regionali; laddove, invece, la legislazione regionale attuerebbe un percorso ben più partecipato, anche a livello di società locale.

³³ Vedi in particolare il documento elaborato dal Comitato tecnico della Commissione permanente per l'Innovazione e le Tecnologie su "L'*e-government* per un federalismo efficiente; una visione condivisa, una realizzazione cooperativa. Note di riferimento per lo sviluppo dell'*e-government* nelle amministrazioni centrali, nelle regioni e negli enti locali (1° aprile 2003)" in <http://www.forumpa.it/forumpanet/2003/04/08/tesi-visionecondivisa.pdf>. Il documento intende "fornire alle amministrazioni centrali, alle regioni ed agli enti locali coinvolti a vario titolo nello sviluppo dell'*e-government*, un quadro di riferimento condiviso, sia tecnico che organizzativo, in grado di garantire una attuazione coerente e coordinata dei processi di *e-government* in tutto il territorio nazionale" (p. 6).

L'articolo 10 del disegno di legge di semplificazione per il 2001³⁴ reca la delega al Governo per l'adozione, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di delega, di uno o più decreti legislativi "per il coordinamento e il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione". L'esercizio della delega, nel rispetto di principi e criteri direttivi finalizzati al riordino ed alla semplificazione normativa, è relativo a: documento informatico, firma elettronica e firma digitale; procedimenti amministrativi informatici di competenza delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo; gestione dei documenti informatici; sicurezza informatica dei dati e dei sistemi; modalità di accesso informatico ai documenti e alle banche dati di competenza delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo. Dunque, si tratta di legislazione delegata dello Stato espressamente limitata a quanto in materia di società dell'informazione compete alle sole amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo, ferma restando l'attribuzione del potere legislativo esclusivo in relazione al "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (articolo 117, comma 2, lettera r), Cost.)³⁵.

Ed anche l'articolo 27 (*Disposizioni in materia di innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione*) del cosiddetto "collegato ordinamentale in materia di P.A." alla finanziaria per il 2002³⁶, prevede che il Governo intervenga unicamente con norme di rango secondario (uno o più regolamenti) per diffondere l'impiego nella pubblica amministrazione degli strumenti telematici ("diffusione dei servizi erogati in via telematica ai cittadini e alle imprese; diffusione e uso della carta di identità elettronica e

³⁴ XIV legislatura, S776-B-BIS/C2579, "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001".

³⁵ Anche il disegno di legge (XIV legislatura, C397, "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici") d'iniziativa del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, presentato alla Camera il 15 maggio 2003, individua espressamente come soggetti destinatari dei nuovi obblighi di legge le sole "pubbliche amministrazioni statali", nonché i "soggetti che erogano pubblici servizi".

³⁶ Legge 16 gennaio 2003, n. 3, recante "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione", pubblicata in G.U. n. 15 del 20.1.2003 (S.O. n. 5)

della carta nazionale dei servizi; diffusione dell'uso delle firme elettroniche; ricorso a procedure telematiche da parte della pubblica amministrazione per l'approvvigionamento di beni e servizi; estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati; generalizzazione del ricorso a procedure telematiche nella contabilità e nella tesoreria; alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti; impiego della telematica nelle attività di formazione dei dipendenti pubblici; diritto di accesso e di reclamo esperibile in via telematica da parte dell'interessato nei confronti delle pubbliche amministrazioni"). L'intervento del Ministro per l'innovazione e le nuove tecnologie è in ogni caso ricondotto dal primo comma dello articolo 27 ad una "attività di coordinamento e di valutazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione formulati dalle amministrazioni per lo sviluppo dei sistemi informativi".

6. QUALCHE CONSIDERAZIONE FINALE

A conclusione di queste prime note ricognitive del quadro normativo e istituzionale vigente in materia, ci pare di poter ipotizzare che la realizzazione di forme di amministrazione elettronica e la promozione della società dell'informazione rientrano tra le materie "innominate" di competenza legislativa generale delle Regioni.

A voler seguire tale tesi, dunque, dovranno essere le singole Regioni a dettare le norme primarie per avviare e/o consolidare il processo d'innovazione organizzativa e tecnologica della pubblica amministrazione, in termini sia di semplificazione e trasparenza dell'attività e dei processi interni sia di efficienza dei servizi per i cittadini e le imprese.

La legislazione regionale dovrà pur sempre conformarsi alle strategie e agli indirizzi dell'Unione europea, già recepiti nei documenti di impulso e di indirizzo statali.

In tal modo, le Regioni, ciascuna autonomamente, avrebbero innanzitutto il fine di dettare norme per coordinare lo sviluppo dei sistemi informativi gestiti dalle amministrazioni pubbliche locali operanti nel territorio, fissando principi quali ad esempio quelli dell'interconnessione e dell'interoperabilità delle reti e dei sistemi.

Le legislazioni regionali, inoltre, introdurrebbero stabilmente appositi

strumenti e procedure di programmazione in un settore del quale, per ciò stesso, verrebbe rafforzata l'autonomia.

In tal modo, le norme quadro della legge regionale garantirebbero l'esercizio unitario, da parte della Regione e degli enti locali, delle funzioni e delle attività collegate all'attuazione dell'amministrazione elettronica ed alla promozione della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale, mentre la disciplina di dettaglio verrebbe lasciata agli atti di programmazione regionale ed a quelli di programmazione e regolamentazione degli enti locali.

Fermo restando, in ogni caso, il necessario coordinamento degli interventi di ciascuna Regione con quelli dello Stato e delle altre Regioni, attraverso la partecipazione ad appositi organismi e/o attraverso strumenti negoziali.