

CORTE  
COSTITUZIONALE

16 GENNAIO 2004 N. 17

PRESIDENTE: CHIEPPA

RELATORE: CHIEPPA

PARTI: REGIONE BASILICATA

Amministrazioni pubbliche  
 • Informatizzazione  
 • Indirizzi per l'impiego ottimale • Competenza del Ministro per l'innovazione e le tecnologie • Ricorso della Regione Basilicata  
 • Lamentato potere statale di indirizzo e coordinamento

## • Non fondatezza della questione

*Non è fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che dispone il conferimento al Ministro per l'Innovazione e le tecnologie di poteri generali di indirizzo per l'impiego delle risorse informatiche di tutte le Pubbliche Amministrazioni.*

RITENUTO IN FATTO. — (*Omissis*). — 3. Con ricorso n. 20 del 2002, riguardante anche altre norme della citata legge finanziaria, la Regione Basilicata ha impugnato, tra l'altro, l'anzidetto art. 29 della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

(*Omissis*). — 3.1. Dopo aver delineato la disciplina descritta dalla disposizione censurata, la Regione Basilicata, nell'illustrare le censure di incostituzionalità, premette che l'art. 29 si applicherebbe, in virtù del rinvio all'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenti delle amministrazioni pubbliche) anche alle Regioni e agli enti locali.

Ciò posto, la disposizione oggetto di censura disciplinerebbe, in dettaglio, l'organizzazione e il funzionamento degli enti locali, materia rientrante nella esclusiva competenza regionale, ed, inoltre, detterebbe norme sull'organizzazione interna delle Regioni, materia egualmente costituzionalmente riservata alla esclusiva competenza regionale.

Sempre secondo la ricorrente Regione del tutto ininfluyente sarebbe il carattere autorizzatorio di alcune delle norme impuginate.

(*Omissis*).

Ad avviso della Regione, le altre norme oggetto di censura avrebbero un vero e proprio carattere imperativo.

(*Omissis*).

Analogo contenuto imperativo dovrebbe riconoscersi, inoltre, al comma 7 della disposizione censurata, il quale prevederebbe che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie definisca gli indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni, malgrado l'avvenuta cancellazione della funzione di indirizzo e coordinamento operata dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

D'altra parte, ad avviso della ricorrente, la norma censurata sarebbe illegittima anche alla luce del vecchio testo costituzionale, in quanto il regolamento in essa previsto non avrebbe i requisiti di sostanza e forma tipici della funzione di indirizzo e coordinamento, non essendovi né la previsione di delibera del Consiglio dei ministri e né la previa determinazione legislativa dei principi ai quali il Governo dovrebbe attenersi.

In tale contesto, non varrebbe obiettare, sempre secondo la Regione, che l'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, affiderebbe allo Stato il coordinamento statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, in quanto l'attività di coordinamento dovrebbe distinguersi nettamente da quella di indirizzo relativamente alle tecniche e alle procedure di informatizzazione. In ogni caso, resterebbe il

vizio procedurale dell'affidamento di un potere così delicato ad un singolo ministro.

3.2. Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, sostenendo che le norme censurate non violerebbero gli evocati parametri costituzionali, in quanto, al fine di migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, detterebbero norme di contenuto meramente autorizzatorio. Inoltre la difesa statale sottolinea che gli indirizzi del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di cui all'art. 29, comma 7, sarebbero definiti dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni.

3.4. Nell'imminenza della udienza pubblica la Regione Basilicata ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso, secondo le argomentazioni già sviluppate. Viene ribadito, in particolare, che con la disposizione censurata il legislatore avrebbe disciplinato, con normativa di dettaglio, l'organizzazione e il funzionamento degli enti locali, nonché l'organizzazione interna delle Regioni, entrambe materie di esclusiva competenza regionale.

CONSIDERATO IN DIRITTO. — (*Omissis*). — 9. Il comma 7 dell'art. 29 prevede che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, per il miglioramento della qualità dei servizi e la razionalizzazione della spesa per informatica, definisca: *a*) gli indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; *b*) i programmi di valutazione tecnica ed economica dei progetti in corso e di quelli da adottare da parte delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici nazionali e assicuri la verifica e il monitoraggio dell'impiego delle risorse in relazione ai progetti informatici eseguiti.

9.1. Secondo la Regione Basilicata (reg. ric. n. 20 del 2002), il citato comma 7 sarebbe illegittimo in quanto il legislatore avrebbe previsto un potere statale di indirizzo e coordinamento, non più configurabile dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

La questione non è fondata.

L'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, attribuisce, infatti, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. Certamente attengono al predetto coordinamento anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati.

La norma, contenuta nell'art. 29, comma 7, lettera *a*), 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.

(*Omissis*).

P.Q.M. — La Corte Costituzionale (*omissis*) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 448 del 2001, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 5, 114 e 117 della Costituzione, dalla Regione Basilicata con il ricorso indicato in epigrafe;  
(*Omissis*).

**LA FUNZIONE DI  
COORDINAMENTO  
INFORMATICO:  
AUTONOMIA DELLE  
REGIONI E POTERI DEL  
MINISTRO PER  
L'INNOVAZIONE E LE  
TECNOLOGIE**

**1. PREMESSA.**

**L**a sentenza che qui si commenta costituisce la prima circostanza in cui la Corte Costituzionale esamina la funzione statale di coordinamento dell'informatica pubblica. Ciò avviene nell'ambito di un giudizio più vasto sull'intero articolo 29 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (la « finanziaria 2002 »), che nei suoi sette commi tratta materie eterogenee, per tutte le quali è lamentata dalle Regioni ricorrenti un'ingerenza in settori che

il vigente articolo 117 della Costituzione non riserverebbe allo Stato centrale.

In questa sede la sentenza sarà oggetto di analisi limitatamente alla decisione sulla lettera *a*) dell'ultimo comma dell'articolo, che dispone il conferimento al Ministro per l'Innovazione e le tecnologie di poteri generali di indirizzo per l'impiego delle risorse informatiche di tutte le Pubbliche Amministrazioni.

Il giudizio della Corte richiama come parametro di costituzionalità la lettera *r*) dell'articolo 117 della Costituzione, che annovera tra le materie di pertinenza del legislatore statale il « coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale ».

È importante prendere in considerazione questa sentenza nell'attuale momento evolutivo dell'informatizzazione pubblica. Oggi la legislazione in materia non può dirsi stabilizzata, anzi è in piena fase di assestamento; il Parlamento, con l'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, ha delegato il Governo a predisporre decreti legislativi che rivedano la disciplina dell'uso delle tecnologie nelle Pubbliche Amministrazioni, e tali atti normativi sono in corso di emanazione con contenuto in parte compilativo, ma sotto molti aspetti innovativo<sup>1</sup>. Attraverso l'analisi di questa pronuncia, è possibile dunque ricostruire l'interpretazione giurisprudenziale della norma costituzionale, e ricavare i parametri di giudizio individuati dalla Corte per valutare la costituzionalità delle leggi che disciplinano il governo dell'informatica pubblica nell'attuale assetto istituzionale. Parametri che presumibilmente saranno utilizzati anche in futuro per sindacati su nuove leggi e per possibili conflitti di attribuzione.

<sup>1</sup> Si tratta del Decreto Legislativo recante « Codice dell'Amministrazione digitale », il cui schema è stato approvato in

via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 4 marzo 2005.

## 2. L'INSERIMENTO DEL GIUDIZIO COSTITUZIONALE IN UN ANTICO DIBATTITO.

L'analisi può partire dall'osservazione di un dato di per sé significativo, e cioè che solo nel gennaio del 2004 la Corte Costituzionale ha dovuto decidere una causa in materia di informatica amministrativa, nonostante si sviluppi ormai da alcuni decenni un intenso dibattito dottrinale attorno a questo settore.

Occorre ricordare infatti che già negli anni sessanta, quando si è cominciato ad adoperare i primi elaboratori nell'attività pubblica, si discuteva sulla concreta necessità di un controllo centralizzato dell'informatica nelle amministrazioni<sup>2</sup>; in seguito non si è cessato di dissertare sulla natura politica o tecnica di tale coordinamento, se cioè esso dovesse spettare ad un organo governativo o a un'autorità indipendente<sup>3</sup>, e sulla misura in cui la centralizzazione di siffatta funzione potesse comportare una sottrazione di poteri alle Regioni e agli Enti Locali. La mancanza di risposte univoche a simili quesiti ha dato luogo, nella pratica, ad una forte incertezza sulle soluzioni da adottare e ha portato al susseguirsi e al sovrapporsi di esperienze diverse. Si pensi alle vicende legate all'AIPA, istituita nel 1993 come Autorità indipendente, successivamente, nel 2000, spogliata di parte delle proprie attribuzioni con lo spostamento del Centro Tecnico presso la Presidenza del Consiglio<sup>4</sup>, infine, nel 2003, definitivamente convertita nel Centro Nazionale, che per legge è tenuto ad attuare le politiche del neoinstituito Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie<sup>5</sup>.

Esiste tuttavia una ragione che spiega perché in un contesto da sempre così incerto, mutevole, e foriero di conflittualità, la Corte Costituzionale solo di recente sia stata chiamata ad intervenire.

Ciò è dovuto, paradossalmente, proprio al fatto che nel nuovo Titolo Quinto della seconda parte della Costituzione sia stato inserito il coordinamento informatico fra le competenze del legislatore statale. Con la precedente versione dell'articolo 117, infatti, vigendo il criterio della residualità a favore dello Stato, l'assenza di ogni riferimento all'informatica fra le funzioni regionali consentiva di ottenere una ragionevole certezza circa la costituzionalità di ogni attribuzione di competenze presso organi collegati al Governo centrale, e da esso più o meno indipendenti. Nel nuovo articolo 117, a seguito dell'inversione del principio della residualità, l'assegnazione esplicita allo Stato del coordinamento informatico favorisce invece nuove controversie, legate all'elasticità interpretativa della formulazione adottata. In particolare è possibile ravvisare una peculiarità della dicitura contenuta nella lettera r) dell'articolo 117: il fatto cioè che non è attribuita al legislatore statale l'intera materia « informatica nelle Pubbliche amministrazioni », ma il solo « coordinamento » del settore<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. V. FROSINI, *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, in questa *Rivista*, 1993, p. 599.

<sup>3</sup> Cfr. A. ZULIANI, *L'informatica pubblica ha bisogno di un'Autorità?*, in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 2002, p. 66 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. l'articolo 24, comma 6, della legge 24 novembre 2000, n. 340, oggi non più in vigore perché abrogato dal comma

6-sexies dell'art. 10 del Dlgs. 30 luglio 1999 n. 303, aggiunto dal comma 2 dell'art. 5 del D.Lgs. 5 dicembre 2003 n. 343.

<sup>5</sup> La conversione dell'Aipa nel Centro Nazionale per l'Informatica nelle Pubbliche Amministrazioni è stata disposta, come è noto, dall'articolo 176, commi 3, 4, 5 e 6, del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

<sup>6</sup> Si tratta di una peculiarità di questa funzione, perché tutti gli altri termini

Ecco quindi che, di fronte a siffatta formulazione, diviene naturale domandarsi quali siano i limiti di tale attribuzione, e cercare di individuare i confini entro i quali la Legge statale verte sul « coordinamento » dell'informatica, e oltre i quali si entra invece nella gestione operativa, la cui disciplina dovrebbe spettare alle Regioni<sup>7</sup>.

La sentenza della Corte Costituzionale che qui commentiamo è dunque originata da un'antitesi interpretativa di questo genere.

### 3. « COORDINAMENTO » O « INDIRIZZO » INFORMATICO?

La controversia, sostanzialmente, ruota attorno ad una ambiguità terminologica. Se si raffronta il testo della Costituzione con quello della legge impugnata, si osserva che mentre il primo assegna allo Stato il « coordinamento » informatico, la norma contestata conferisce invece al Ministro per l'Innovazione e le tecnologie un potere di « indirizzo » sulle attività degli enti infrastatali.

Si sovrappongono quindi diversi ordini di questioni. L'« indirizzo » di cui alla lettera r) dell'art. 117 deve intendersi in senso lato e identificarsi con la tradizionale funzione di « indirizzo e coordinamento »<sup>8</sup>? Oppure i due concetti sono distinti, e con l'enunciazione del solo « coordinamento » si concede alla legge statale di disciplinare un'attività meno incisiva, che esclude l'emanazione di atti di « indirizzo »?

La risposta a queste domande appare complessa, soprattutto se si considera che, sul piano pratico e funzionale, i concetti di « indirizzo e coordinamento » hanno sempre rappresentato un'endiadi che ha qualificato un'unica funzione attribuita allo Stato<sup>9</sup>.

È però interessante osservare che, secondo la Regione che ha proposto il ricorso, entrambe le possibilità darebbero luogo all'illegittimità della legge impugnata. Assumiamo infatti che con la lettera r) dell'articolo 117 si consenta alla Legge statale di disciplinare un potere di indirizzo e coordinamento (nelle forme in cui era conosciuto già nell'ordinamento precedente alla riforma del Titolo Quinto) in materia di informatica: il tal caso la norma impugnata non rispetterebbe requisiti formali che la giurisprudenza costituzionale ha in passato elaborato, e poi sempre ribadito, per l'esplicazione di tale funzione, ossia l'esercizio collegiale da parte del Consiglio dei Ministri e la predeterminazione da parte della legge dei principi-guida

dell'elencazione contenuta nel secondo comma dell'articolo 117 stabiliscono l'attribuzione diretta di materie, e non del « coordinamento » delle stesse. Ravvisiamo per inciso che questa potrebbe essere considerata un'incongruenza nel testo costituzionale, perché l'attribuzione allo Stato del solo coordinamento dovrebbe configurare la competenza come concorrente e non come esclusiva.

<sup>7</sup> La tesi di un coordinamento debole, e di un ruolo preponderante della legislazione regionale nell'informatica pubblica è sostenuta da M. PIETRANGELO, *prime considerazioni sulla competenza legislativa*

*regionale in materia di amministrazione elettronica e società dell'informazione*, in *Informatica e diritto*, 2002, p. 7 e ss.

<sup>8</sup> Cfr. R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 379.

<sup>9</sup> Cfr. A. MELONCELLI, *Indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali*, voce dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, p. 4. L'autore afferma che « tra indirizzo e coordinamento esiste un legame così stretto che di regola non si distingue tra atti che sono esercizio dell'uno ed atti che sono manifestazione dell'altro ».

per il suo esercizio<sup>10</sup>; in altri termini, sarebbe assolutamente esorbitante l'attribuzione ad un singolo Ministro di poteri di indirizzo e coordinamento connaturati da una discrezionalità cui la legge non appone limiti.

Se invece la formulazione costituzionale fosse da intendersi in senso restrittivo, allora l'indicazione del solo « coordinamento » informatico dovrebbe escludere l'emanazione di atti di « indirizzo ». Considerando autonomamente i due concetti, infatti, si può osservare che l'idea di coordinamento presuppone *a contrario* l'autonomia dei soggetti coordinati, e si limita alla riconduzione della loro attività a principi generali comuni<sup>11</sup>; invece, l'indirizzo implica un livello di azione più pervasivo, che comporta una sovraordinazione del soggetto controllante sugli enti controllati<sup>12</sup>. In altri termini, il coordinamento, in sé, implica un rapporto orizzontale e paritario; l'indirizzo richiama invece l'idea della verticalità e dalla gerarchia<sup>13</sup>. E se è vero che la funzione tradizionale di indirizzo e coordinamento non è scomparsa nel nuovo assetto istituzionale<sup>14</sup> (lo ha chiarito definitivamente la Legge 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del nuovo Titolo Quinto); tuttavia, si potrebbe sostenere che essa non potrebbe riguardare un'ipotesi in cui è la stessa Costituzione a limitare espressamente la materia al solo « coordinamento » informatico. Questa, in definitiva, sembra essere la posizione della Regione ricorrente nel momento in cui afferma che « l'attività di coordinamento dovrebbe distinguersi nettamente da quella di indirizzo relativamente alle tecniche e alle procedure di informatizzazione ».

#### 4. PECULIARITÀ DEL COORDINAMENTO INFORMATICO RISPETTO AL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO.

Giungendo quindi ad analizzare la risposta della Corte Costituzionale, si può osservare come queste problematiche siano superate da una im-

<sup>10</sup> Cfr. P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1326.

<sup>11</sup> Cfr. V. BACHELET, *Coordinamento*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, vol. X, p. 333. L'autore precisa che il coordinamento « tende a garantire contemporaneamente la autonomia dei singoli organismi coordinati e indiene la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni ».

<sup>12</sup> Cfr. A. MELONCELLI, *Indirizzo e coordinamento*, cit., p. 4, quando asserisce che « L'indirizzo (...) può ben essere riguardato, se si vuole, come lo strumento giuridico per realizzare una situazione di coordinazione da parte di un soggetto sovraordinato nei confronti di più soggetti sottordinati ». Cfr. anche S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, Tomo Primo, p. 318.

<sup>13</sup> Cfr. F. PIGA, *Coordinamento (principio del)*, voce dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, p. 2, L'autore afferma che « Gli interventi in funzione di coordinamento so-

no normalmente considerati nel contesto dei temi organizzativi ma fuori dalla figura della gerarchia. Il coordinamento pertanto, anche quando si esprime nell'ambito di rapporti caratterizzati da una certa sovraordinazione tra istituzioni od uffici, non da luogo a vincoli di subordinazione identificabili univocamente come tali e neppure comparabili a quelli propri del rapporto gerarchico ».

<sup>14</sup> Ricordiamo che all'indomani dell'emanazione della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la dottrina si era posta il problema della permanenza della funzione di indirizzo e coordinamento, di cui non vi è menzione nel nuovo testo costituzionale; cfr. BIN, *La funzione amministrativa...*, cit., p. 378. Una parte degli autori si era da subito espressa nel senso della permanenza della funzione: cfr. per esempio CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 1333, e G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1001, p. 1264.

stazione sostanzialmente diversa della questione, che consente al Giudice delle leggi di affermare la piena costituzionalità della disposizione impugnata.

La Corte infatti, nella sentenza che si commenta, sposta l'intera problematica su un piano differente, e giustifica l'attribuzione di un potere così incisivo al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie interpretando il coordinamento informatico di cui alla lettera r) del 117 come una funzione meramente tecnica, che in quanto tale sfugge agli stringenti parametri di giudizio elaborati per il coordinamento politico-amministrativo.

In sostanza, poiché lo scopo è garantire l'uniformità di *standard*, in mancanza dei quali sarebbe *materialmente* inattuabile l'interoperabilità fra i domini informatici delle Pubbliche Amministrazioni, allora diviene necessario, per ragioni meramente operative, che i criteri tecnici per l'implementazione dei sistemi siano disposti a livello unitario, e ciò giustifica la centralizzazione delle funzioni di coordinamento informatico e la loro devoluzione in capo al singolo Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie.

Alla base di questa conclusione vi è la concezione dell'informatica come un *medium* neutrale rispetto ai contenuti dell'attività amministrativa, per cui l'autonomia regionale e locale non può considerarsi compressa per il fatto che molte decisioni in materia di standard e sistemi informatici sono assunte a livello statale. Al contrario: se le Regioni e gli Enti locali ritenessero di esercitare la loro autonomia in ambito tecnico, il risultato sarebbe la potenziale incomunicabilità dei sistemi.

La sentenza della Corte Costituzionale, in questo senso, inserisce il discorso sull'informatica in un filone giurisprudenziale preesistente e ormai consolidato, costituito da una molteplicità di decisioni in cui si distingue in modo netto la funzione di indirizzo e coordinamento politico-amministrativo da quella di coordinamento tecnico<sup>15</sup>. In passato vi sono state pronunce in materia di circolazione stradale<sup>16</sup> di sanità<sup>17</sup> e di analisi alimentari<sup>18</sup> e il concetto costantemente ribadito è che in materia di coordinamento tecnico, quando cioè l'operato delle diverse Amministrazioni deve essere uniformato in relazione ai criteri di applicazione delle scienze esatte, vengono meno le limitazioni proprie della funzione di indirizzo e coordinamento politico e amministrativo. Non è richiesto l'esercizio collegiale del Consiglio dei Ministri e non è necessaria la predeterminazione dei principi-guida da parte della legge di conferimento<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Sulla distinzione di matrice giurisprudenziale fra coordinamento politico-amministrativo e coordinamento tecnico, e sulle difficoltà nel trovare criteri oggettivi per individuare la linea di demarcazione tra le due funzioni, cfr. R. BIN, « *Coordinamento tecnico* » e *poteri regolamentari del Governo: spunti per un'impostazione « posteuclidea » della difesa giudiziale delle Regioni*, nota a C. Cost. 30 dicembre 1991, n. 517. C. Cost. 27 dicembre 1991, n. 483. C. Cost. 27 dicembre 1991, n. 482. C. Cost. 30 dicembre 1991, n. 507, in *Le Regioni*, 1992, p. 1449 e ss.

<sup>16</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Sul riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia*

*di parametri di sicurezza: la distinzione tra la tutela minima e quella ulteriore*, nota a C. Cost. 9 febbraio 2001, n. 31, in *Le Regioni*, 2001, p. 550 e ss.

<sup>17</sup> Cfr. P. SANTINELLO, *Ancora in tema di coordinamento tecnico e norme di attuazione dello Statuto della Regione Trentino-Alto adige*, nota a C. Cost. 15 febbraio 2000, n. 63, in *Le Regioni*, 2000, p. 714 e ss.

<sup>18</sup> Cfr. F. SALMONI, *Gli atti statali di coordinamento tecnico e la ripartizione di competenze Stato-Regioni*, nota a C. Cost. 1 aprile 2003, n. 103, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 1735 e ss.

<sup>19</sup> Cfr. SALMONI, *Gli atti statali di coordinamento...*, cit., p. 1740.

Dunque, secondo la Corte anche il coordinamento informatico, in quanto funzione meramente tecnica, è per sua natura un coordinamento « forte »: da un lato per imprescindibili necessità di tipo operativo, dall'altro lato perché non è in grado di intaccare l'autonomia politica e amministrativa degli enti infrastatali.

##### 5. RIFLESSIONI E QUESTIONI NON RISOLTE.

L'idea generale che sta alla base della sentenza è di sicuro da accogliersi con favore. Se oggi la teleamministrazione tarda a partire, nonostante ormai si posseggano gli strumenti legislativi per implementarla, è anche (e soprattutto) perché prevale ancora una concezione autarchica della gestione dei sistemi. È vero che non mancano le amministrazioni che conoscono esperienze avanzate di gestione informatizzata, però è altrettanto certo che, il più delle volte, anche i casi di eccellenza sono costituiti da sistemi informatici che hanno funzionalità ottimali nell'ambito dell'amministrazione che li ha creati, ma che non sono concepiti per l'inserimento in un sistema di gestione documentale e procedimentale integrato sull'intero territorio nazionale. Oggi, insomma, la telematica ha scarse possibilità di uso realmente efficace in tutte le procedure che prevedono l'interazione fra più enti.

Il ragionamento esternato dalla Corte, però, presenta anche elementi di debolezza, che non permettono di considerare chiuso il dibattito storico sul governo dell'informatica. Ci si può limitare a due considerazioni.

In primo luogo, come già si è ravvisato, nella sentenza è data per presupposta una sostanziale neutralità dell'informatica rispetto alla gestione dell'interesse pubblico, che in realtà non può essere affermata in senso assoluto. Sarebbe infatti più opportuno distinguere, nell'ambito dell'informatica amministrativa, fra decisioni strettamente tecniche e decisioni politiche, fermo restando che la linea di demarcazione non è affatto netta<sup>20</sup>. Anche un ambito apparentemente asettico come la scelta degli *standard* può comportare valutazioni politiche; si pensi, per esempio, ad un problema oggi nodale: la scelta fra i *software* proprietari e i sistemi *open source*; essa comporta decisioni che richiedono l'esame di variabili tecniche (per esempio la condivisibilità degli applicativi) ma anche valutazioni di merito, concernenti in particolare la necessità di superare la dipendenza dell'amministrazione da pochi fornitori.

L'impatto che l'uso delle tecnologie può avere sugli aspetti giuridici e organizzativi è ancor più chiaro se si pensa a come la telematica cambia il procedimento amministrativo, soprattutto nel caso in cui questo coinvolge più amministrazioni; la possibilità di interagire a distanza su un fa-

<sup>20</sup> Esprimono dubbi sull'assoluta neutralità del coordinamento tecnico, in generale e non solo in ambito informatico, SALMONI, *Gli atti statali di coordinamento...*, cit., p. 1743, SANTINELLO, *Ancora in tema di coordinamento tecnico...*, cit., p. 724, BUZZACCHI, *Sul riparto di competenza...*, cit., p. 559, e BIN, « *Coordinamento tecni-*

*co e poteri regolamentari del Governo...*, cit., p. 1453. Ritiene quest'ultimo Autore che « il "coordinamento tecnico" sia solo un'etichetta molto malleabile (grazie proprio all'impalpabilità dei suoi margini), a cui la Corte ricorre per riservarsi un giudizio "caso per caso" sull'assetto specifico dei rapporti tra Stato e Regioni ».

scicolo informatico porta infatti al superamento dello schema tradizionale che vede il procedimento come sequenza cronologica di atti, perché ora tutti i soggetti coinvolti possono agire simultaneamente presso il sistema dell'amministrazione precedente<sup>21</sup>. L'informatica dunque cambia la natura stessa del procedimento amministrativo<sup>22</sup>; e se le scelte compiute in relazione agli strumenti tecnologici si riverberano sugli aspetti organizzativi e funzionali delle amministrazioni che di tali strumenti fanno uso, allora appare chiaro che è una mera astrazione la dichiarata neutralità dell'informatica sul diritto.

La seconda considerazione critica, è che la Corte sembrerebbe cadere in contraddizione nel momento in cui qualifica il coordinamento informatico come «meramente tecnico», ma non avanza una riflessione sul fatto che la legge contestata attribuisce tale funzione ad un Ministro, dunque all'organo politico per eccellenza, senza peraltro prevedere l'avvalimento o il parere obbligatorio di un organismo tecnico<sup>23</sup>; è richiesta infatti solo l'audizione della Conferenza Stato-Regioni-Città-Autonomie locali, anch'essa organo con sensibilità politica e privo di competenze scientifiche.

Può essere osservato che in realtà l'assegnazione della funzione di coordinamento informatico all'organo politico potrebbe trovare una giustificazione nella misura in cui, come si è ravvisato, le scelte sulle tecnologie si accompagnano necessariamente a modificazioni degli aspetti organizzativi e funzionali, per cui la necessità di condividere le medesime piattaforme tecnologiche può e deve accompagnarsi ad un sacrificio dell'autonomia organizzativa degli enti pubblici, limitatamente all'attività di partecipazione a procedimenti complessi. Il coordinamento informatico, in questo senso, non dovrebbe quindi essere inteso in senso restrittivo come «coordinamento tecnologico», ma in senso lato, come strumento per la costruzione di una cooperazione avanzata fra le Amministrazioni.

Comunque, anche tenendo conto di questa osservazione, si può ravvisare che sarebbe stata probabilmente più opportuna l'attribuzione di poteri di indirizzo al CNIPA, che è un organismo tecnico per composizione, ma finalizzato all'attuazione delle politiche del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie.

<sup>21</sup> Cfr. G. DUNI, intervento di apertura del convegno *L'informatica delle Pubbliche amministrazioni: un problema di globalità*, Cagliari, 22-23 ottobre 2004, pubblicato in rete all'indirizzo <http://spol.unica.it/teleammi/dottorato/convegni/convegno2004.htm>

<sup>22</sup> Sull'impatto dell'informatica nel procedimento amministrativo (concetto noto ai tecnici come «reingenerizzazione dei procedimenti»), cfr. P. NAGGAR e M. TALAMO, *La rete unitaria e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in *Economia pubblica*, 1999, fasc. 3 suppl., p. 105 e ss., e M. MINERVA, *Verso l'integrazione dei sistemi informativi pubblici: la rete unitaria della Pubblica Amministrazione*, in questa *Rivista*, 1998, p. 628;

l'Autore afferma che «È (...) evidente che, perché le amministrazioni possano interagire efficacemente e presentarsi all'esterno (all'utenza) come un unico soggetto, occorrono, oltre alle norme tecniche ed alle risorse tecnologiche (...), anche una rivoluzione nei processi organizzativi e decisionali interni, in grado di conciliare i tempi e i modi dell'agire amministrativo con i tempi e i modi dell'integrazione informatica e telematica».

<sup>23</sup> Cfr. SANTINELLO, *op. cit.*, p. 722. L'autrice osserva come l'esercizio della funzione da parte di un organismo non politico sia stata in passato proprio la discriminante usata dalla Corte Costituzionale per stabilire quando ci si trovava di fronte ad un coordinamento tecnico.

La pronuncia della Corte dunque, in definitiva, affronta solo parzialmente la questione, e non mette luce su tutte le zone d'ombra della funzione di coordinamento informatico. Pur nei suoi limiti, però, la sentenza rappresenta un momento importante, perché inizia a sensibilizzare su un aspetto fondamentale che finora era rimasto nella penombra, ossia sui danni derivanti da una impostazione localistica e settoriale dell'informatica pubblica, ancora purtroppo parcellizzata in mille rivoli e soluzioni svariate per problemi identici, e traccia una strada chiara in direzione di un'informatica gestita, quanto più possibile, nell'ottica di un unico sistema globale nazionale<sup>24</sup>.

DANIELE MARONGIU

---

<sup>24</sup> Cfr. DUNI, intervento di apertura del convegno *L'informatica delle Pubbliche amministrazioni: un problema di globalità*, cit.