



Documento informatico e autonomie territoriali: novità e prospettive

Giulio Salerno – Università di Macerata -
Dipartimento di Diritto pubblico e teoria del
governo

Memorie e diritti
Politiche e strumenti per la
dematerializzazione nelle Regioni

Archivio Centrale dello Stato
7 luglio 2011

Sommario

- Premessa: La riforma costituzionale del 2001 e la nuova ripartizione delle competenze Stato-Regioni
- Le competenze delle Regioni nel nuovo CAD (dopo le modifiche apportate con il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235
- Conclusioni: L'esercizio delle competenze regionali in materia di digitalizzazione: stato dell'arte e prospettive

Premessa

- La riforma costituzionale del 2001 e la nuova ripartizione delle competenze Stato-Regioni

La Riforma costituzionale del 2001 e la nuova ripartizione delle competenze

- La riforma costituzionale del 2001 (legge cost. n. 3) ha modificato il rapporto tra autorità centrali e territoriali: ribaltamento della ripartizione delle competenze legislative e nuova articolazione delle funzioni amministrative.
- Sono poste le premesse per il rafforzamento dei poteri delle Regioni e degli enti locali.
- E' prevista la sussidiarietà verticale (leale collaborazione) e orizzontale.

Principi generali e deroghe

- Salvo le competenze espressamente attribuite allo Stato, le competenze legislative e regolamentari spettano alle Regioni
- Le competenze amministrative possono essere ripartite secondo le competenze legislative
- Solo mediante il meccanismo della sussidiarietà (ascensionale) e nel rispetto del principio di legalità, lo Stato può riappropriarsi di competenze regionali

La competenza statale “esclusiva” di coordinamento informatico e le altre competenze statali

- Art. 117, comma 2, lett. r: Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale
- Art. 117, comma 2, lett. e: tutela della concorrenza
- Competenza sui limiti di utilità sociale apponibili all'iniziativa economica

La competenza statale esclusiva sui LEP

- Art. 117, comma 2, lett. m
- “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”
- Dunque anche quando è in giuoco l’eguale rispetto dei cosiddetti diritti digitali

Il ruolo della Corte costituzionale

- La difficoltà di ricostruire competenze “intrecciate”
- Interpretazione flessibile delle competenze statali
- Garanzie procedurali per le Regioni (principio di leale collaborazione)
- Giurisprudenza pragmatica e continuista

Sent. n. 17 del 2004: legittimità del coordinamento tecnico da parte dello Stato

- 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 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.

Sent. 31 del 2005: legittima incidenza sull'organizzazione regionale e locale, ma garanzia di procedure collaborative

- Le norme in questione sono suscettibili di trovare applicazione anche nei confronti delle Regioni e degli enti locali, come risulta, tra l'altro, da quanto statuito nel terzo comma dello stesso art. 26, il quale prevede espressamente che i progetti – «di cui ai commi 1 e 2» – **possono riguardare «l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali»**, e dispone che, in tal caso, è necessario sentire la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.
- Sotto tale aspetto, dunque, tali norme possono avere **una diretta incidenza sulla «organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali»**, ma ciò non determina alcuna violazione – nei limiti in cui siano garantite adeguate procedure collaborative – delle competenze della ricorrente.

Sent. 133 del 2008: legittime le regole statali necessarie per la “comunicabilità tra i sistemi informatici della p.a.”

- L'attribuzione a livello centrale della suddetta materia, **corrisponde alla necessità di «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione»** (sentenze n. 31 del 2005 e n. 17 del 2004).
- Infatti, il comma 895 indica come priorità, per il finanziamento dei progetti, l'utilizzo o lo sviluppo di «applicazioni *software* a codice aperto» e prevede, ai fini della comunicabilità, che i «codici sorgente, gli eseguibili e la documentazione dei *software* sviluppati» vengano mantenuti «in un ambiente di sviluppo cooperativo, situato in un *web* individuato dal Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione al fine di poter essere visibili e riutilizzabili».

Sentenza n. 369 del 2010 (Regione Sicilia): legittimi i protocolli di funzionamento uniformi dello Stato

- In altri termini, spetta allo Stato e non alla Regione siciliana stabilire le modalità operative del sistema e i protocolli di funzionamento, cui tutti gli utenti senza distinzioni devono adeguarsi, così evitando anche ricadute negative in sede di concreta applicazione da parte delle competenti autorità amministrative.
- Ne consegue l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, perché, secondo l'evocata norma di attuazione statutaria, la Regione siciliana non può creare un proprio sistema informatico e propri tagliandi di revisione diversi da quelli statali, né può pretendere che lo Stato modifichi i protocolli di accesso al proprio sistema per consentire un'integrazione con il sistema informatico della Regione

Sent. n. 15 del 2010: legittimo il procedimento amministrativo uniforme per lo sportello unico delle imprese

- Palese è, quindi, la funzione di coordinamento perseguita dalla normativa che disciplina compiti e funzionamento dello “sportello unico per le imprese”, attraverso la istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa della attività economica.
- Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all’art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l’altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali.

II CAD e le Regioni

- Le competenze delle Regioni nel nuovo CAD (dopo le modifiche apportate con il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235)

A chi si rivolge il CAD?

Il vecchio art. 2, comma 2, prevedeva il limite della riserva espressa

2. Le disposizioni del presente decreto si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, salvo che non sia diversamente stabilito, nel rispetto delle loro autonomia organizzativa e comunque nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione (vecchio testo)

Il nuovo art. 2, comma 2: l'ambito soggettivo senza limite di riserva espressa

- *2. Le disposizioni del presente codice si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché alle società, interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.*

Abrogata la condizione relativa agli oneri finanziari

- *((2-bis. Tutte le disposizioni previste dal presente codice per le pubbliche amministrazioni si applicano, ove possibile tecnicamente e a condizione che non si producano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ovvero, direttamente o indirettamente, aumenti di costi a carico degli utenti, anche ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative.))*

E' abrogato per le Regioni e enti locali il limite delle risorse in ordine al rispetto del diritto all'uso delle tecnologie

- 1. I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice.
- "1-bis. Il principio di cui al comma 1 si applica alle amministrazioni regionali e locali nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa." (abrogato)

Il pagamento con modalità informatiche: novità

- Art. 5, comma 1. *A decorrere dal 30 giugno 2007, le pubbliche amministrazioni centrali con sede nel territorio italiano consentono l'effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti, a qualsiasi titolo dovuti, con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione* (Vecchio testo)

Nuovo testo: obbligo di adeguamento a carico delle Regioni e gli enti locali

- *Art. 5, comma 1. Le pubbliche amministrazioni consentono, sul territorio nazionale, l'effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti, a qualsiasi titolo dovuti, fatte salve le attività di riscossione dei tributi regolate da specifiche normative, con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.*
- *4. Le Regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti al principio di cui al comma 1.*

Comunicazioni tra imprese e amministrazioni: nuovo principio generale valido anche per Regioni e enti locali

- *Art. 5 bis, comma 1. La presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Con le medesime modalità le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese.*

Necessità dell'intesa con Regioni e enti locali per realizzare questa finalità

- *Art. 5, bis, comma 4.*
- *Il Governo promuove l'intesa con regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata per l'adozione degli indirizzi utili alla realizzazione delle finalità di cui al comma 1.*

Posta elettronica certificata: prima una mera facoltà per le Regioni e gli enti locali

- 1. Le pubbliche amministrazioni centrali utilizzano la posta elettronica certificata, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, per ogni scambio di documenti e informazioni con i soggetti interessati che ne fanno richiesta e che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata.
- 2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche alle pubbliche amministrazioni regionali e locali salvo che non sia diversamente stabilito.
- *((2-bis. Le pubbliche amministrazioni regionali e locali hanno facoltà' di assegnare ai cittadini residenti caselle di posta elettronica certificata atte alla trasmissione di documentazione ufficiale.))*

Adesso è un obbligo generalizzato

- 1. *Per le comunicazioni di cui all'articolo 48, comma 1, con i soggetti che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo ai sensi della vigente normativa tecnica, le pubbliche amministrazioni utilizzano la posta elettronica certificata. La dichiarazione dell'indirizzo vincola solo il dichiarante e rappresenta espressa accettazione dell'invio, tramite posta elettronica certificata, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli atti e dei provvedimenti che lo riguardano.*
- 1-bis *La consultazione degli indirizzi di posta elettronica certificata, di cui agli articoli 16, comma 10, e 16-bis, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e l'estrazione di elenchi dei suddetti indirizzi, da parte delle pubbliche amministrazioni è effettuata sulla base delle regole tecniche emanate da DigitPA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali.*
- 2. Abrogato.
- 2-bis. Abrogato.

La partecipazione democratica: prima limitata allo Stato, adesso estesa a tutte le P.A.

- Art. 9, comma 1.
- (Vecchia versione: Lo Stato favorisce...).
- ***Adesso:***
- ***Le pubbliche amministrazioni favoriscono*** ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi.

Lo sportello unico: abrogato il modello di riferimento

- Art. 10 comma 3. Al fine di promuovere la massima efficacia ed efficienza dello sportello unico, anche attraverso l'adozione di modalita' omogenee di relazione con gli utenti nell'intero territorio nazionale, lo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, individua uno o piu' modelli tecnico-organizzativi di riferimento, tenendo presenti le migliori esperienze realizzate che garantiscano l'interoperabilita' delle soluzioni individuate (abrogato)

Lo sportello eroga i servizi, lo Stato realizza il sistema informatizzato per le sue competenze, e le Regioni?

- Art. 10
- 1, *Lo sportello unico per le attività produttive di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, eroga i propri servizi verso l'utenza in via telematica.*
- 2. Abrogato.
- 3. Abrogato.
- 4. *Lo Stato realizza, nell'ambito di quanto previsto dal sistema pubblico di connettività di cui al presente decreto, un sistema informatizzato per le imprese relativo ai procedimenti di competenza delle amministrazioni centrali anche ai fini di quanto previsto all'articolo 11.*

Disciplina autonoma delle funzioni amministrative e diritti digitali: necessità di riorganizzazione per tutte le P.A.

- *Art. 12. Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa.*
- *1. Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, **nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al Capo I, sezione II, del presente decreto.***

Il piano delle performance e attuazione del CAD: vale anche per le Regioni e gli enti locali

- *1-bis. Gli organi di governo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le amministrazioni pubbliche nella redazione del piano di performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, dettano disposizioni per l'attuazione delle disposizioni del presente decreto.*

Le responsabilità dei dirigenti: le novità riguardano anche le Regioni e gli enti locali

- 1-*ter*. I dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti.
- *L'attuazione delle disposizioni del presente decreto è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti.*

Il potere statale di coordinamento (già previsto)

Art. 14, comma 1. In attuazione del disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, a tal fine anche dettando le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime.

I procedimenti condivisi (già previsti)

Art. 14, comma 2. Lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso e per l'individuazione delle regole tecniche di cui all'articolo 71.

I nuovi poteri promozionali delle Regioni verso gli enti locali

- *Art. 14, comma 2-bis. Le regioni promuovono sul territorio azioni tese a realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso tra le autonomie locali.*

I nuovi obblighi delle Regioni e degli enti locali nell'attuazione della digitalizzazione

- *2-ter. Le regioni e gli enti locali digitalizzano la loro azione amministrativa e implementano l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per garantire servizi migliori ai cittadini e alle imprese.*

Conclusioni

- Il CAD esprime principi e regole vincolanti per le Regioni “nel rispetto del riparto delle competenze”
- Quindi spetta alle Regioni provvedere alla disciplina legislativa e regolamentare dell'organizzazione interna in conformità ai principi e alle regole del CAD (v. art. 44)
 - L'esercizio delle competenze regionali in materia di digitalizzazione: stato dell'arte e prospettive

Stato dell'arte

- Dopo l'approvazione del CAD (2005) soltanto Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria, e Veneto hanno approvate leggi "di sistema" in materia di digitalizzazione dell'amministrazione regionale
- Sono presenti discipline primarie, secondarie, o atti di provenienza amministrativa (talora precedenti) anche in altre realtà (ad esempio, Provincia di Trento, Emilia Romagna, Marche, Sardegna)

Prospettive

- E' necessario un forte impegno delle Regioni nel recepimento dei principi del CAD (così come modificato recentemente)
- L'attuazione regionale richiede approfondite conoscenze ed elevate competenze professionali
- E' necessario il coordinamento regionale per una riforma di sistema così rilevante
- L'implementazione dei principi del CAD richiede la riorganizzazione amministrativa regionale