

Fallstudien – casi studio

Il fenomeno della digitalizzazione in Italia e il suo impatto sul rapporto tra Stato e Regioni

Sara Parolari

Abstract

The chapter delves into the phenomenon of digitalization in Italy and its impact on the relationship between the State and the Regions. Digitalization is portrayed as a complex and multi-layered process that affects various sectors. The primary aim of the contribution is to analyze how the digitalization of Public Administration (PA) influences the distribution of competences between the State and the Regions, evaluating the extent to which the process is centrally directed and the degree of autonomy left to the Regions.

The chapter begins by framing the phenomenon of digitalization, followed by an analysis of relevant constitutional and legislative provisions. It then examines key rulings of the Constitutional Court that have delineated the boundaries of state competence in the realm of digitalization. Additionally, the chapter discusses the role of the Regions in the implementation phase of state provisions, with examples such as the National Recovery and Resilience Plan (PNRR).

In conclusion, the chapter offers final reflections on the role of territorial autonomies in the digitalization process and provides suggestions for greater involvement of the Regions.

Das Kapitel untersucht das Phänomen der Digitalisierung in Italien und deren Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Staat und Regionen. Die Digitalisierung wird als ein komplexer und vielschichtiger Prozess beschrieben, der verschiedene Bereiche betrifft. Das Hauptziel des Beitrags ist es zu analysieren, wie die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen beeinflusst, und zu bewerten, inwieweit der Prozess vom Zentrum gesteuert wird und welcher Handlungsspielraum den Regionen verbleibt.

Das Kapitel ordnet zunächst das Phänomen der Digitalisierung ein, gefolgt von einer Analyse der relevanten verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen. Im Anschluss werden die wichtigsten Urteile des Verfassungsgerichtshofes untersucht, die die Grenzen der staatlichen Zuständigkeit im Bereich der Digitalisierung definiert haben. Darüber hinaus wird die Rolle der Regionen in der Umsetzungsphase der staatlichen Bestimmungen diskutiert, mit Beispielen wie dem Nationalen Wiederaufbau- und Resilienzplan.

Abschließend beleuchtet das Kapitel die Rolle von Territorialautonomien im Digitalisierungsprozess und schlägt eine stärkere Einbindung der Regionen vor.

I. Introduzione

Il fenomeno, variamente descritto e definito della digitalizzazione, è un procedimento molto ampio, lungo, stratificato e complesso, tanto che risulta difficile da inquadrare nella sua interezza, anche in ragione delle sue mutevoli e rapidissime prospettive evolutive. La nozione stessa di digitalizzazione è estremamente trasversale e incide su ambiti materiali molto diversi, al suo interno coesistendo concetti diversificati che solo parzialmente vengono a toccarsi o a tratti si sovrappongono.

Ciò detto, il presente contributo ha l'obiettivo di inquadrare il fenomeno della digitalizzazione all'interno dell'ordinamento giuridico italiano prendendo le mosse dal dato costituzionale per poi soffermarsi sui principali interventi legislativi attraverso cui l'Italia sta realizzando il processo di transizione digitale dell'amministrazione pubblica. La prospettiva di analisi che si segue è quella dell'impatto di tale processo sul riparto di competenze tra Stato e Regioni.

In altre parole, l'obiettivo del contributo è quello di comprendere quanto il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione (d'ora innanzi PA), a prescindere dai suoi specifici contenuti, sia diretto dal centro, quali spazi di manovra siano lasciati alle Regioni e, di conseguenza, quali siano i possibili elementi di criticità derivanti dall'eventuale progressiva espansione di questa materia con particolare riferimento alla sua possibile incidenza sull'autonomia regionale in senso ampio.

II. Il quadro costituzionale e la legislazione ordinaria in materia di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica

Per effettuare tale inquadramento, si deve partire dall'esame del testo costituzionale, laddove si può notare come non si rinvenga alcun riferimento esplicito al fenomeno della digitalizzazione così come sopra descritto.

L'unico riferimento costituzionale che possa in qualche modo essere ricondotto a questo ambito è rinvenibile nell'articolo 117, comma 2, lett r), che affida alla competenza legislativa esclusiva statale la materia del "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale".

Ebbene, è sulla base di tale previsione che si è giunti di fatto ad affermare la competenza esclusiva statale nella materia della transizione digitale della pubblica amministrazione. Alla luce della formulazione piuttosto generica

di cui a tale articolo vi è, tuttavia, da chiedersi in cosa si sostanzi tale competenza, fino a che punto possa estendersi e fino a che punto lo Stato, nell'esercizio della stessa, possa andare ad incidere sulle competenze regionali costituzionalmente garantite.

Gli effettivi contorni della competenza in materia di digitalizzazione non sono, tuttavia, desumibili dal testo costituzionale che utilizza il termine piuttosto generico “coordinamento informativo e statistico”, lasciando solamente intendere che la transizione digitale della PA sia un obiettivo della Repubblica, che deve garantire uniformità e interoperabilità tra i sistemi informatici delle diverse amministrazioni pubbliche ai vari livelli di governo, ma senza fornire maggiori dettagli.¹

Allo stesso modo non permette di chiarire definitivamente la questione neppure la disciplina legislativa ordinaria più rilevante in materia ovvero in primis il Decreto legislativo n 82/2005 (cd CAD - Codice dell'Amministrazione Digitale), aggiornato più volte, da ultimo dalla Legge n 41/2023, di conversione del DL 24 febbraio 2023, n 13² che non si discosta di molto dal testo costituzionale.

Il CAD contiene molte delle più importanti norme indirizzate a regolare il fenomeno della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione a tutti i livelli di governo, compreso quello regionale.

Di particolare interesse è l'art 14, dedicato ai rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali nella transizione digitale. La norma ribadisce la competenza statale in materia laddove afferma, al comma 1, il potere dello Stato di dettare la disciplina del coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

Allo stesso tempo, al comma 2, la disposizione riconosce l'importanza di una collaborazione virtuosa tra Stato, Regioni e autonomie locali attraverso la promozione di intese e accordi e l'adozione, attraverso la Conferenza unificata, degli indirizzi utili per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale e realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso.

Infine, ai commi 2-bis e 2-ter sancisce un ruolo in capo alle Regioni di promozione sul territorio di azioni tese a realizzare la digitalizzazione dell'azione amministrativa.

1 *D'Orlando/Coppola*, La dimensione digitale dell'autonomia speciale, tra uniformità e differenziazione, *federalismi.it* 32 (2023), 213.

2 “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”.

Da queste disposizioni si evince nuovamente il ruolo decisivo della Repubblica nella promozione della transizione digitale della PA, seppur con il necessario coinvolgimento degli enti regionali che tuttavia sembrano mantenere una funzione prevalentemente attuativa di politiche decise altrove. In ogni modo, a fronte di questo impianto generale, non emerge neppure dal CAD una chiara definizione del riparto di competenze tra i vari livelli di governo nella materia digitalizzazione.

Il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo in tema di digitalizzazione non viene definito quindi in termini puntuali né sotto il profilo costituzionale, né sotto quello legislativo, rimettendo di fatto alla Corte Costituzionale la sua concreta individuazione.

III. La giurisprudenza costituzionale in materia

Per comprendere quale sia l'effettiva estensione della competenza esclusiva statale in materia occorre dunque fare riferimento alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che - come ormai è prassi diffusa - è intervenuta per definire meglio i contorni del potere statale vs quello regionale.

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale (peraltro esigua) in materia di "coordinamento informativo e statistico" ha visto la graduale affermazione da parte della Corte della legittimità di un ruolo statale piuttosto invasivo che sembra andare al di là della mera disciplina degli aspetti strettamente tecnici.

Nella prima sentenza in cui si è trovata a cimentarsi con la materia (la sent n 17/2004), la Corte ha dapprima affermato che la competenza statale è limitata a "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". Senonché nella stessa pronuncia la Corte, da un lato, non chiarisce del tutto quali siano i limiti di tale potere statale; dall'altro, afferma che attengono al coordinamento informativo in capo allo Stato anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica in quanto necessari per garantire l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati, aspetti che a ben vedere sembrano esulare da un coordinamento meramente tecnico.³

3 *Grazzi*, La potestà normativa nella materia dell'informatica pubblica tra coordinamento statale ed autonomia delle Regioni nella giurisprudenza della Corte e nel Codice

Nella successiva sentenza, la n 31/2005, la Corte ha ribadito la natura tecnica del potere di coordinamento, ma allo stesso tempo ha affermato che lo stesso può andare ad investire anche aspetti di carattere organizzativo laddove gli stessi siano considerati necessari per garantire omogeneità e uniformità nella elaborazione e trasmissione dei dati. In altre parole, gli interventi statali disciplinati nella legge impugnata hanno un contenuto precettivo che viene ad incidere su competenze regionali, relative, alla “materia dell’organizzazione amministrativa delle Regioni”, ma sono considerati legittimi in quanto ascrivibili alla materia di competenza esclusiva dello Stato di cui alla lettera r) del secondo comma dell’art 117 Cost.

In questa sentenza, la Corte ha poi introdotto un altro elemento importante, dichiarando l’illegittimità costituzionale della norma di legge statale impugnata laddove prevedeva che in tutti i casi in cui i progetti statali in materia di digitalizzazione riguardassero l’organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali fosse sentita la Conferenza unificata, senza che tuttavia dovesse essere raggiunta l’intesa.

Lungo la linea tracciata dalla giurisprudenza innanzi citata si colloca anche la sentenza n 133 del 2008.

La Corte ha rilevato ancora una volta come l’attribuzione a livello centrale della potestà legislativa esclusiva nella materia del coordinamento informativo corrisponda 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” (cit sentenze n 31 del 2005 e n 17 del 2004). Ha ribadito poi che la disposizione impugnata deve essere interpretata nel senso che lo Stato disciplina il coordinamento informatico, oltre che per mezzo di regole tecniche, anche quando sussistano esigenze di omogeneità ovvero anche “profili di qualità dei servizi” e di “razionalizzazione della stessa”, funzionali a realizzare l’intercomunicabilità tra i sistemi informatici delle amministrazioni (cit sentenza n 17 del 2004).

Ha, infine, osservato come “nel caso attualmente in esame, in cui le disposizioni legislative [statali] censurate non incidono su specifiche competenze delle Regioni, ma individuano queste ultime semplicemente come aree territoriali su cui può svolgersi la sperimentazione e come possibili soggetti interlocutori dei progetti per i quali viene autorizzata una spesa

dell’amministrazione digitale, in: Costanzo/Deminico/ Zaccaria (Hg), *I tre codici della società dell’informazione: amministrazione digitale, comunicazioni elettroniche, contenuti audiovisivi* (2006) 130 (134 ff).

d'importo non particolarmente significativo... non si ravvisano esigenze che rendano necessarie forme di coinvolgimento [regionali]”.

Da ultimo, vale la pena menzionare anche la pronuncia n 251/2016 in cui la Corte ha fondato la competenza statale in materia di digitalizzazione su parametri costituzionali ulteriori rispetto all'art 117, co 2, lett r), Cost. laddove ha collegato l'intervento statale “all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, nell'accesso ai dati personali, come pure ai servizi, esigenza che confina anche con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” (art 117, co 2, lett m), Cost); e “tanto basta per confermare la piena competenza dello Stato, coerente con l'impegno, dallo stesso assunto, di uniformarsi alle indicazioni provenienti dall'Unione europea” (art 117, co 1 Cost). Lo Stato ha quindi ampia possibilità di intervenire in questo campo anche in ragione dell'esigenza di corrispondere alle “indicazioni sancite a livello europeo” in materia di Agenda digitale.

In definitiva, ciò che emerge dalla giurisprudenza costituzionale in materia è che il coordinamento informativo è una competenza trasversale e di scopo, che può in certi casi anche trascendere il mero dato strettamente tecnico andando ad incidere anche su aspetti organizzativi della PA a tutti i livelli di governo e quindi, in definitiva, sull'autonomia regionale. Ciò trova giustificazione, da un lato, nella trasversalità della materia per la sua capacità di intersecare o incidere su una pluralità di altre materie, dall'altro, nella necessità di garantire omogeneità sul territorio nazionale, nonché di adeguarsi agli standard imposti agli Stati membri dall'UE.

Interessante notare come, per bilanciare in qualche modo il potere statale, la Corte abbia più volte affermato la necessità di assicurare il coinvolgimento degli enti autonomi territoriali in base al principio di leale collaborazione (art 120, c 2 Cost), realizzando un modello partecipato per la definizione delle politiche nazionali di digitalizzazione da concretizzare tramite il sistema delle Conferenze. Ciò peraltro come previsto esplicitamente anche dal CAD e, in particolare, dal citato art 14 che fa riferimento allo stesso concetto di partecipazione richiamato dalla Corte.

Tuttavia, dalla stessa giurisprudenza emerge chiaramente come non esista un unico modello di partecipazione valido in generale, ma più opzioni di coinvolgimento del livello substatale rimesse a una valutazione, da effettuare caso per caso, sulla base del grado di incidenza degli atti statali di coordinamento sull'organizzazione amministrativa degli enti autonomi territoriali.

Nell'un caso si dichiara l'illegittimità di una norma di legge perché non prevede il previo raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata (sent 31/2005); nell'altro (sent n 133/2018) si nega che il rispetto del principio di leale collaborazione imponga allo Stato di garantire alle Regioni, quando esso regoli attività di queste ultime, una forma di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto, cosicché la previsione di un parere (e non di una intesa) della Conferenza unificata appare del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, tanto più in considerazione della natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale.

L'effettiva partecipazione delle Regioni alla formazione delle politiche di digitalizzazione resta dunque un'eventualità e la stessa si concretizza in forme dal diverso grado di incisività per le Regioni nella consapevolezza che lo strumento istituzionale scelto, quello delle Conferenze, come è noto, non gode in generale di particolare forza politico-giuridica.

IV. La partecipazione regionale nella fase attuativa

Se nella fase di elaborazione della normativa nazionale in materia il ruolo delle Regioni è variabile con gradi di incidenza diversificati ma comunque mai tali da incidere significativamente sui contenuti degli atti, nella fase di attuazione di disposizioni di livello statale il margine di manovra regionale è più ampio.

Un esempio eclatante è quello del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)⁴ la cui Missione 1 è dedicata proprio al tema "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo". Nella fase di definizione dei contenuti del Piano le Regioni hanno offerto un contributo minimo, non avendo avuto modo di interagire in maniera efficace tanto con le istituzioni statali, quanto con quelle dell'UE. Il coinvolgimento regionale nella predisposizione del Piano si è limitato alla possibilità, per queste, di avanzare proposte circa elementi da inserire al suo interno di cui, peraltro,

4 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

nella larga maggioranza dei casi, non si trova alcun riscontro all'interno del testo definitivo.⁵

Un ruolo più incisivo le amministrazioni regionali lo hanno avuto, invece, nelle fasi successive, ossia quelle di proposta dei singoli progetti attuativi, della loro implementazione e monitoraggio. Sebbene all'interno della cornice generale definita dal Piano, dunque, alle Regioni è stato in questo caso riconosciuto un certo margine di indirizzo e soprattutto di esecuzione nella fase attuativa. Ciò rappresenta senza dubbio un forte incentivo per le Regioni ad investire sul proprio territorio e consegna alle autonomie territoriali una posizione molto importante nella determinazione del successo complessivo del Piano a livello nazionale.

Per quanto riguarda lo specifico ambito della digitalizzazione della PA, la possibilità di intervento regionale in fase attuativa avviene anche attraverso i piani regionali per la transizione digitale. In questo senso, alle amministrazioni regionali è riservato un ruolo per nulla secondario nella fase esecutiva delle strategie di digitalizzazione; per questo motivo esse si sono dotate di propri piani di investimento digitale, volti soprattutto all'attuazione delle strategie nazionali ed europee. In questo caso, rimane un certo margine di manovra in capo alle Regioni per definire il contenuto dei propri piani di transizione digitale rispetto ai piani nazionali, anche se di norma essi rimangono tendenzialmente all'interno degli obiettivi definiti in via statale (ad esempio, dai piani triennali AGID). Ciò nonostante, gli strumenti individuati, o l'entità e la distribuzione dei finanziamenti per ciascun intervento da realizzare variano molto da Regione a Regione, a dimostrazione che non si tratta di un'attività vincolata in tutti i suoi aspetti.⁶

V. La transizione digitale e l'impatto sulla materia "tutela della salute"

Quanto detto sinora dimostra dunque come Unione Europea e Stato siano i soggetti propulsori del processo di digitalizzazione della PA avviato da alcuni anni in Italia, mentre agli enti territoriali sub-statali non siano riconosciuti margini di manovra apprezzabili, essendo alle Regioni demandata più che altro l'implementazione di provvedimenti adottati in altre sedi. Per

5 *Trapani*, Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative, *Rivista AIC* 4 (2021), 179.

6 Cfr Trentino Distretto Digitale 2026 e Alto Adige Digitale 2022-2026; Lombardia ed Emilia-Romagna, rispettivamente al secondo e terzo posto della classifica DESI 2022.

certi versi ciò risulta del tutto naturale in quanto le decisioni di natura tecnica necessitano inevitabilmente, da un lato, di specifiche competenze difficilmente rinvenibili nel contesto sub-statale, dall'altro di un'applicazione omogenea sul territorio nazionale. D'altro canto, è del tutto evidente che ciò non dovrebbe tradursi in un'indebita ingerenza statale nelle sfere di competenza regionale.

Queste considerazioni di natura generale che descrivono sinteticamente il rapporto tra Stato e Regioni con riferimento alla gestione della transizione digitale della PA, trovano conferma laddove si vada ad analizzare specifiche politiche pubbliche che, più o meno direttamente, sono state interessate dal fenomeno digitale, permettendo così di rinvenire nell'ambito delle stesse un riscontro concreto di quanto appare evidente a livello teorico.

In questo senso, esempio emblematico è quello della politica sanitaria. È noto come l'emergenza sanitaria da Covid-19 abbia accentuato in modo dirompente la spinta verso livelli sempre più avanzati di innovazione tecnologica e di digitalizzazione dei sistemi sanitari.

Si tratta di quel pacchetto di misure che viene comunemente denominato "sanità digitale" o "e-health", ovvero l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) a sostegno della salute e dei settori ad essa correlati. Si spazia dalle attività diagnostiche e terapeutiche (come, ad esempio, la telemedicina o il ricorso all'intelligenza artificiale per la progettazione di dispositivi medici) sino all'uso di supporti per l'archiviazione e consultazione delle informazioni cliniche dei pazienti. Questo insieme tanto variegato si fonda su una visione omogenea in base alla quale l'applicazione della tecnologia al campo medico consente il miglioramento delle prestazioni sanitarie e, al contempo, la velocizzazione dei tempi di diagnosi ed intervento, così come il contenimento della spesa sanitaria. In altre parole, qualità dell'assistenza sanitaria, ma anche efficienza ed economicità nell'erogazione delle prestazioni.

Uno dei pilastri della "sanità digitale" è certamente il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) quale strumento destinato a consentire un accesso unitario alla storia clinica di ciascun utente del Servizio sanitario nazionale e a favorire così il coordinamento tra le diverse strutture sanitarie nell'assistenza individualizzata al paziente. Principio cardine di tutto ciò è l'interoperabilità dei dati ovvero la possibilità della loro consultazione su tutto il territorio nazionale e, forse, un domani, su tutto il territorio europeo, previo consenso del paziente. Quest'ultimo è proprio l'obiettivo ultimo dell'Unione Europea che punta alla realizzazione della rete informatica

necessaria per garantire l'assistenza sanitaria transfrontaliera tra gli Stati Membri anche attraverso strumenti digitali.

La sanità è dunque uno dei comparti interessati dal processo di digitalizzazione avviato nel Paese ed è un settore in cui assistiamo ad un coinvolgimento di tutti i livelli di governo a partire da quello europeo sino a quello regionale e comunale, ma con margini di autonomia e profili di intervento diversificati.

Dal punto di vista costituzionale, sono due gli ambiti competenziali che vengono in rilievo: da un lato, il già menzionato “coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” e dall'altro, la “tutela della salute”.

Si è già detto del “coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”, e di come questa materia, per le sue caratteristiche e per la rapidissima espansione delle sue declinazioni pratiche, sia di fatto qualificabile come trasversale per la sua tendenza a incidere in modo fisiologico su altri ambiti, anche di competenza regionale o concorrente.

Quanto invece alla materia “tutela della salute” occorre innanzitutto ricordare come, seppur non abbia una competenza diretta, l'Unione Europea eserciti un'influenza molto forte sulle politiche sanitarie nazionali e, di conseguenza, subnazionali, tant'è che lo Stato tende ad adeguarsi in toto alle richieste provenienti dalle istituzioni europee.

Se si guarda poi alla materia “tutela della salute” all'interno del quadro costituzionale italiano si evince facilmente che la materia rientra tra quelle di competenza concorrente ex art 117, comma 3, Cost.

La disciplina della sanità digitale risulta dunque piuttosto complessa: la digitalizzazione della sanità, a livello costituzionale, da un lato, ha a che fare con la materia di competenza esclusiva statale “coordinamento informativo”, ma anche con la materia di competenza concorrente “tutela della salute” e con la materia sempre di competenza concorrente, ad essa strettamente legata, del “coordinamento finanziario” ex art 117, comma 3, ma anche con i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art 117, co 2, lett m), Cost.

Si tratta dunque di un intreccio di competenze tale per cui le Regioni detengono la competenza concorrente in materia di tutela della salute, ma questa competenza viene spesso schiacciata dal potere di intervento statale in forza delle proprie competenze esclusive e, tra queste, anche in forza della competenza esclusiva in materia di coordinamento informativo che incide sulla prima riducendone la portata. Questo perché lo Stato in forza

di questa competenza non solo interviene sempre più spesso ma lo fa anche disciplinando i dettagli, cioè non fa solo “coordinamento”, ma va spesso oltre il dato tecnico (non si tratta solo di introdurre una banca dati comune per intenderci).

In definitiva, in questo panorama alle Regioni resta frequentemente un mero ruolo attuativo che si traduce prevalentemente nel dare esecuzione a dettami statali: si pensi proprio al caso del FSE in cui lo Stato norma compiutamente la materia, accentrando verso di sé le scelte e lascia la sola attuazione alle singole Regioni, riservandosi di intervenire in forza del potere sostitutivo ex art 120 Cost.

VI. Quale margine per l'autonomia regionale nel processo di digitalizzazione della PA: alcune riflessioni conclusive

Una prima riflessione conclusiva sul tema della transizione digitale nell'ordinamento italiano riguarda il ruolo di secondaria importanza rivestito dalle autonomie territoriali nel processo di digitalizzazione della società e della Pubblica Amministrazione, specialmente dal punto di vista della produzione legislativa.

Nonostante questa materia abbia ormai una grande importanza nelle politiche pubbliche e incida in molti casi anche sulle amministrazioni regionali, queste ultime non hanno modo di intervenire in maniera sufficiente nella fase di elaborazione delle leggi e dei piani di riforma e investimento.

Si ritiene tuttavia necessario segnalare il fatto che questo “dominio statale” in materia legislativa non sembra trovare un appiglio certo né nel testo costituzionale, né nella giurisprudenza della Corte, in quanto l'espansione del contenuto del “coordinamento” affidato in via esclusiva allo Stato in materia di transizione digitale sembra sia avvenuto soprattutto in via di prassi. Pertanto, le Regioni rimarrebbero, formalmente, dotate di un certo margine di intervento anche legislativo in materia, potendo disciplinare nel dettaglio gli interventi di digitalizzazione nel rispetto degli atti statali di coordinamento.

In verità, il margine di intervento regionale nel determinare le politiche nazionali si limita nella maggior parte dei casi alla consultazione all'interno del sistema delle Conferenze, elemento certamente rilevante, ma che in molti casi non è sufficiente a garantire un effettivo potere di influenza delle stesse in questa materia, specialmente qualora lo strumento richiesto sia quello del parere, invece che dell'intesa.

Il ruolo regionale è invece ben più marcato con riferimento alla fase esecutiva delle leggi e attuativa dei piani di riforma e investimento. Alle amministrazioni regionali è riconosciuta una posizione di rilievo con riferimento alla concreta determinazione e realizzazione degli interventi locali in materia di digitalizzazione; anche nel caso del PNRR, come si è visto, le Regioni non hanno avuto modo di incidere nella fase di stesura del Piano, ma rivestono un ruolo importante nella sua realizzazione effettiva, sempre nel rispetto dei principi e degli obiettivi ivi sanciti a livello statale.

Sebbene sia importante operare in maniera uniforme con riferimento al procedimento di raccolta, conservazione, trattamento ed elaborazione dei dati, così come sia importante garantire una prestazione di servizi digitali che rispetti gli standard previsti per legge, al contempo è necessario tutelare la specialità e valorizzare le specificità regionali. Non può essere accettabile un sistema in cui il contenuto e gli obiettivi delle norme sulla transizione siano decisi a livello statale ed europeo, mentre alle amministrazioni regionali residua quasi esclusivamente il compito di adottare misure esecutive per raggiungere tali obiettivi.

Il risultato da raggiungere è quindi quello di contemperare i ragionevoli fattori che depongono in favore di una centralizzazione delle politiche sulla transizione digitale e una maggiore valorizzazione del ruolo delle autonomie regionali, specialmente in tutti quei casi in cui tali politiche vadano ad incidere anche su materie riservate dalla Costituzione alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni.

Sarebbe allora opportuno potenziare il ruolo del sistema delle Conferenze nella fase istruttoria dei provvedimenti normativi in tema di transizione digitale, specialmente qualora essi possano interessare anche materie di competenza regionale. Le Regioni dovrebbero avere modo di incidere in maniera efficace sul contenuto normativo di tali provvedimenti mediante un confronto attivo e costruttivo tra le parti.

Una strategia ambiziosa in questo senso potrebbe consistere nel richiedere più frequentemente lo strumento dell'intesa durante la fase istruttoria degli atti legislativi e dei regolamenti del Governo concernenti la transizione digitale. Un approccio di questo genere potrebbe garantire una maggiore rappresentanza delle esigenze territoriali (in quanto, come detto, le intese, ove previste, sono obbligatorie e vincolanti, a differenza del parere).

Se a ciò si accompagnassero più ampi margini di intervento legislativo regionale, finalizzati a migliorare ulteriormente il livello dei servizi digitali offerti (qualora una Regione avesse già raggiunto gli obiettivi posti a livello nazionale) mediante investimenti regionali che implementino misure ancor

più innovative rispetto a quelle previste dai piani nazionali, si potrebbe allora parlare compiutamente di “Regioni digitali” come co-legislatori, e non solo co-amministratori.

