

## Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni

*Francesco M. Lazzaro*

### *Sommario*

*1. Il patrimonio informativo pubblico: la conoscenza come strumento di buon governo – 2. Profili ricostruttivi: la disciplina costituzionale e il sistema di raccolta delle informazioni – 3. Natura, potenzialità e limiti della potestà statale di coordinamento informativo statistico e informatico – 4. Nuove tecnologie e nuovo valore per il patrimonio informativo – 5. Stato, Regioni e patrimonio informativo: il contributo della giurisprudenza costituzionale – 6. Alcune osservazioni conclusive.*

### *1. Il patrimonio informativo pubblico: la conoscenza come strumento di buon governo*

Lo Stato, le Regioni, gli enti locali hanno un patrimonio in comune, quello informativo. Le informazioni concorrono al formarsi delle decisioni pubbliche, accompagnano l'evolversi delle politiche, si rivelano decisive per accrescere il consenso, costituiscono un parametro per la valutazione dell'efficacia dell'attività amministrativa. Dati e documenti alimentano un giacimento di conoscenza condivisa, perché propria della Repubblica e, quindi, della collettività nazionale<sup>1</sup>.

---

(1) Per patrimonio informativo pubblico si indica l'insieme delle informazioni di cui sono in possesso le pubbliche amministrazioni, descrivendo in tal modo una realtà eminentemente fattuale. Categorie più dettagliate sono state elaborate sia dalla dottrina che dalle istituzioni. Secondo una prima classificazione occorre distinguere fra informazioni pubbliche perché classificate come tali dalla legge, e da chiunque conoscibili, dalle altre informazioni, che sono accessibili solo in virtù di specifiche disposizioni (V. AMBRIOLA, F. MARTINI, *Gestione e fruibilità del patrimonio informativo pubblico*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2002, p. 873 ss.). La Commissione europea, nel *Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione* (COM (1998) 585) tratteggia invece il confine fra informazioni amministrative, detenute per il corretto espletamento della funzione amministrativa, e informazioni raccolte dalla

L'esigenza per i pubblici poteri di disporre d'informazioni adeguatamente dettagliate ha radici antiche, ma solo negli ultimi secoli, avvalendosi della precisione delle rilevazioni scientifiche, ha dato vita a un compiuto apparato amministrativo: per la storia patria, è nel 1861 che viene fondata una prima articolazione burocratica presso il Ministero dell'agricoltura, la quale transita poco dopo presso il dicastero dell'economia nazionale. In questa fase pionieristica l'interesse "notiziale" del governo è quindi di tipo prettamente economico e modellato sulle caratteristiche del paese, ancora profondamente tributario del settore primario. L'avvento del fascismo innesca un radicale sovvertimento delle finalità informative, destinate ora a rafforzare il regime attraverso la repressione di ogni opposizione e l'incremento del consenso. La creazione nel 1926 dell'Istituto centrale di statistica sancisce la primazia pubblicistica sul piano dell'organizzazione istituzionale ed è fonte di un'apertura verso campi d'indagine diversi, sintomo di maggiore attenzione agli aspetti sociali. Natalità, nuzialità, speranza di vita divengono indici particolarmente cari alla dittatura, tanto che lo stesso Mussolini ne domanda periodici aggiornamenti per verificare i risultati della rincorsa alle potenze europee, che almeno sotto il profilo demografico si dimostrano positivi<sup>2</sup>.

---

pubblica amministrazione sul mondo esterno, nonché tra informazioni fondamentali per il funzionamento della democrazia e non, tra informazioni d'interesse generale e d'interesse ristretto, tra informazioni con valore economico e informazioni che ne sono prive. L'istituto qui analizzato trova compiuta ricostruzione in F. MERLONI (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini 2002 (per il quale tutte le informazioni hanno un valore conoscitivo, che può possedere utilità strumentale ai fini d'istituto, mentre solo alcune di esse denotano un valore d'interesse generale in quanto connesso alla tutela di posizioni giuridiche o, ancora, un valore di rilievo economico) e in F. MARTINI, *Il sistema informativo pubblico*, Torino, 2006. È opportuno inoltre ricordare i contributi di M. CAMMELLI, M.P. GUERRA, *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini, 1997, e (ancora) di F. MERLONI, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996, e *Attività conoscitive delle amministrazioni pubbliche e statistica ufficiale. Profili organizzativi e funzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, p. 242 ss.

(2) Per una rivisitazione storica dell'attività e dell'organizzazione statistiche si segnalano le opere di L.L. RONDINI (a cura di), *La storia della statistica pubblica in Italia*, Milano, 2003; D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica italiana dall'unità al fascismo*, Torino, 1992, e *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Roma-Bari, 1996; ISTAT, *Cinquanta anni di attività*, Roma, 1978; L. PINTO, *Evoluzione dell'Istituto centrale di statistica*, in ISTAT, *Annali di statistica*, Roma, 1987; G. LETI, *L'ISTAT e il Con-*

Con l'affermazione dei valori costituzionali il capitale informativo diviene elemento cardine della democrazia, correlandosi alle garanzie personali, al diritto di manifestare il pensiero, alla libertà scientifica, ai parametri di legalità dell'azione amministrativa. Nel breve volgere di qualche decennio si registra un nuovo, epocale mutamento. La società pluriclasse e multilivello di fine millennio è anche la società dell'informazione, in cui le comunicazioni amplificano il ruolo dei singoli da semplici destinatari dei messaggi a creatori di flussi informativi e membri di reti sociali reali e virtuali.

Il tema della gestione pubblica di questo capitale si presenta quindi ricco di sfaccettature e, inevitabilmente, foriero di problemi ricorrenti: essi sono infatti insuscettibili di trovare una composizione definitiva, coniugandosi di volta in volta all'assetto di potere che interessa i gruppi sociali e i soggetti pubblici. Un assetto, come si è avuto modo di verificare per il secolo appena trascorso, estremamente variabile, e che presenta oggi caratteri del tutto peculiari.

In quanto "bene" le informazioni sono oggetto di una serie coordinata d'interventi: esse vanno raccolte, trattate, gestite, custodite e, soprattutto, ridistribuite, seguendo un ciclo che richiama quello aziendale, ma con una significativa differenza: l'utile societario si traduce in dividendi azionari a beneficio di pochi, mentre quello informativo si tramuta in ricchezza pubblica, presupposto per la creazione di benessere per l'intera collettività<sup>3</sup>. A svolgere l'intera serie di operazioni

---

*siglio superiore di statistica dal 1926 al 1945*, in ISTAT, *Annali di statistica*, Roma, 1996; e i contributi di F. SOFIA, *La statistica come scienza politica e dell'amministrazione*, in ISAP, *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. II, Milano, 1985, p. 575 ss.; P. GARONNA, F. SOFIA, *Statistica e nazione nella storia europea*, in ISTAT, *Statistica, storia e nazione*, Annali di statistica, vol. 14, Roma, 1997, p. 15 ss.

(3) Sulla riconducibilità dei prodotti statistici alla categoria dei beni pubblici la normativa è chiara (il d.lgs. 322/1989 definisce l'informazione statistica "patrimonio della collettività") dottrina è concorde: ISTAT, *Statistica ufficiale. Bene pubblico*, Atti della VII Conferenza nazionale di statistica, Roma 2006; M.P. CHITI, *Istituzioni e regole della statistica ufficiale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 449 ss.; A. SANDULLI, A. BALDASSARRE, *Profili costituzionali della statistica in Italia*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 121 ss.; R. TOMEI, *La statistica bene pubblico*, in *Il nuovo diritto*, 2005, p. 106 ss. Quanto alla valorizzazione monetaria del patrimonio informativo si veda D. MARONGIU, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, in *Informatica e diritto*, 2008, p. 355 ss.

sono chiamati gli enti pubblici, *in primis* lo Stato e le Regioni, che esprimono la funzione legislativa nei rispettivi ambiti di competenza. La “dorsale” operativa è il Sistema statistico nazionale (SISTAN), che riconduce a unità il patrimonio informativo – pubblico e, a certe condizioni, anche privato – per sottoporlo a elaborazioni che lo rendono produttivo di utilità per il decisore pubblico e per l’esecutore amministrativo. A livello sub-statale operano invece i sistemi statistici regionali che, integrandosi con quello nazionale, di fatto lo riproducono su scala ridotta. Questo quadro d’insieme è poi arricchito (e talvolta complicato) da diverse discipline di settore, come quelle sulla tutela dei dati personali, sull’amministrazione digitale, sull’informazione ambientale<sup>4</sup>.

---

(4) V. CERULLI IRELLI, *Statistica (sistema statistico nazionale)*, in *Enc. dir., ad vocem*; R. TOMEI, *Statistica (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur., ad vocem*; S. CASSESE, *L’ordinamento statistico italiano: evoluzione e problemi attuali*, in R. PEREZ (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano, 1983, p. 7 ss.; G. BIANCO, *Statistica nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl., ad vocem*; M. CHITI, *Servizi statistici nazionali e pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1984, p. 576 ss.; G. ALFANO, *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano, 1985; M. CARABBA, *La statistica per la pubblica amministrazione*, in ISTAT, *Informazione statistica a livello territoriale*, Atti della III Conferenza nazionale di statistica, Roma, 1999. Quanto al SISTAN, esso viene istituito con l’obiettivo di “realizzare l’unità di indirizzo, l’omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale” (art. 1 d.lgs. 322/1989), in modo da poter fornire al paese e agli organismi internazionali la “informazione statistica ufficiale”. In dottrina: G. ENDRICI, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 1092 ss.; M.P. GUERRA, *La riorganizzazione del sistema statistico pubblico: il sistema statistico nazionale*, *ivi*, p. 1021 ss.; R. MENNELLA, *Sistema statistico nazionale: normativa, funzioni e proposte di riorganizzazione*, in *Tributi*, 1990, p. 31 ss.; M. ARSÌ, *Il sistema statistico nazionale tra gli sviluppi dell’integrazione europea e le riforme amministrative e costituzionali*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2008, p. 3 ss.; G.M. REY, *Il sistema statistico nazionale*, in ISTAT, *Ufficialità e validazione del dato statistico. Qualità e flessibilità dell’informazione statistica*, Atti della I Conferenza nazionale di statistica, Roma, 1993. Per i profili di ufficialità del patrimonio informativo si vedano in particolare M.S. GIANNINI, *Certezza pubblica*, in *Enc. dir., ad vocem*; B. COLOMBO, A. CORTESE, L. FABBRIS (a cura di), *La produzione di statistiche ufficiali*, Padova, 1994; V. CERULLI IRELLI, *Aspetti giuridici dell’ufficialità del dato*, in ISTAT, *Ufficialità e validazione del dato statistico*, *cit.*, p. 85 ss., e *Problemi di ufficialità del dato statistico*, in ISTAT, *Offerta pubblica di informazione statistica*, Atti della II Conferenza nazionale di statistica, Roma, 1995, p. 118 ss.; M. D’ALBERTI, *Verso una nuova ufficialità delle statistiche*, *ivi*, p. 121 ss.; G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M.P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001.

Il patrimonio informativo pubblico è dunque policentrico per natura, coordinato per scelta, unitario per necessità.

La struttura di questo contributo ricalca il pensiero del premio Nobel per l'economia Richard Stone: la piena comprensione dei problemi della società è possibile se si dispone di dati in misura adeguata e di un efficace sistema che li connetta fra loro. Sarà quindi analizzata in primo luogo la produzione informativa e, in seconda battuta, il raccordo delle informazioni e la loro diffusione, segnatamente per mezzo delle tecnologie informatiche. Quale *fil rouge* ad attraversare le pagine che seguono si è scelto il rapporto fra Stato e Regioni, sotto la luce (e le molte ombre) della riforma costituzionale del Titolo V.

## ***2. Profili ricostruttivi: la disciplina costituzionale e il sistema di raccolta delle informazioni***

L'analisi delle relazioni fra Stato e Regioni in termini di flussi informativi muove necessariamente dal dettato costituzionale: l'art. 117, comma 2, lett. *r*), ascrive alla competenza legislativa esclusiva dello Stato il "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione nazionale, regionale e locale". I soggetti pubblici sono titolari d'informazioni, ma la gestione di questo patrimonio non è esclusiva, bensì sottoposta al potere di coordinamento esercitato dallo Stato, che poggia sui principi di sussidiarietà<sup>5</sup>, leale collaborazione<sup>6</sup> e doverosità<sup>7</sup>.

---

(5) Per A. CHIAPPETTI, presidente della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, le rilevazioni statistiche inserite nel SISTAN sono "in ragione della loro stessa dimensione complessiva, di competenza dello Stato, ai sensi dei principi di sussidiarietà e adeguatezza dettati dall'art. 118 Cost. per la distribuzione delle attribuzioni amministrative dei vari livelli territoriali di governo", in *L'attuazione del SISTAN a venti anni dalla sua istituzione*, intervento alla IX Conferenza nazionale di statistica, *paper*, p. 8, pubblicato sul sito istituzionale dell'ISTAT.

(6) R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, p. 3 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 827 ss.; L. TORCHIA, "Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, 2002, p. 647 ss.; G. SOLA, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in *Quad. reg.*, 2009, p. 553 ss.

(7) Il principio di "doverosità" va assunto *cum grano salis*, in quanto sussiste all'interno del SISTAN e, comunque, nei limiti previsti dalla normativa, che esclude la possibilità per

Secondo il tenore letterale della norma si è in presenza di una “materia” costituzionale, ma una precisazione s’impone al riguardo. Ancorché il legislatore definisca come materie i confini del riparto di competenze compiuto nell’art. 117 Cost. non sempre tale termine è usato in senso tecnico. La tematica è nota; rileva in questa sede che si è in presenza piuttosto di un’attività, quale appunto il coordinamento. Ricorrendo a un gioco di parole, nella fattispecie la “materialità dell’azione” si sostituisce alla “materia costituzionale”<sup>8</sup>.

Affidatario di questo ruolo è lo Stato, che legifera per assicurare ordine all’insieme dei dati, con ciò riconoscendo che il loro coordinamento ne facilita la circolazione e si traduce in condivisione, al fine di superare il frazionamento fra la pluralità di soggetti coinvolti nel circuito notiziale<sup>9</sup>. La qualificazione di questo coordinamento come

---

le Regioni di ottenere dati nominativi, individuali, o comunque disaggregati. Al di là di questi limiti opera il principio costituzionale del buon andamento, “il quale – imponendo una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti, al fine di prevenire inutili duplicazioni o sprechi nelle attività delle predette amministrazioni pubbliche – comporta che le Regioni, non soltanto abbiano un “accesso diretto” al Servizio statistico nazionale... ma soprattutto possano utilizzare nel modo più produttivo possibile per le statistiche d’interesse regionale i dati informativi raccolti in attuazione dei programmi di rilevazione di interesse nazionale” (Corte cost., sent. 7-26 marzo 1990, n. 139). A fini di maggior chiarezza, è da escludersi che sussista un obbligo giuridicamente vincolante al completo scambio informativo fra i soggetti pubblici, in particolare laddove tali dati siano frutto di attività integralmente espletate nell’ambito di un autonomo sistema statistico, ma ciò vale solo in linea di principio, dovendosi verificare caso per caso se la titolarità sia realmente esclusiva nel senso anzidetto o debba invece essere condivisa con gli altri soggetti che hanno partecipato alla rilevazione e alla successiva elaborazione delle informazioni.

(8) In dottrina A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 15 ss., e R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle “istanze unitarie” previste dalla Costituzione*, in *Federalismi.it*, rivista telematica.

(9) E, d’altronde, già l’art. 6 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, imponeva che i compiti conoscitivi e informativi connessi alle funzioni conferite a Regioni ed enti locali venissero esercitati in modo da assicurare la circolazione delle conoscenze e delle informazioni tra le amministrazioni, anche per consentirne l’eventuale fruizione sull’intero territorio nazionale, concetto ripreso dall’art. 50 del Codice per l’amministrazione digitale. Disposizioni analoghe sono contenute nella legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di stato civile e anagrafe, e nei coevi decreti legislativi 28 agosto 1997, n. 281, e 23

“informativo” potrebbe indurre a ritenere che il legislatore statale sia vincolato a disciplinare la sola divulgazione dei dati e non anche il ciclo produttivo retrostante, che si compone di fasi tra loro concatenate: rilevazione, elaborazione, presentazione, interpretazione. Una lettura così restrittiva appare comunque eccessiva ed è infatti rigettata dalla giurisprudenza costituzionale, come si avrà modo di apprezzare più oltre.

L'attività di produzione informativa, comunque sia effettuata, è quasi sempre strumentale rispetto ai compiti d'istituto affidati al singolo ente; essa, cioè, non integra un'ipotesi di amministrazione attiva e segue la titolarità della competenza amministrativa cui accede. Ciò contribuisce a spiegare come mai il legislatore abbia finora disciplinato la ricchezza informativa non in termini di categoria giuridica autonoma, bensì di funzionamento del sistema di circolazione dei dati. Alla necessità per gli enti della Repubblica di accedere all'insieme delle informazioni, in vista dell'ottimale perseguimento delle funzioni e dei servizi pubblici, fanno quindi da contraltare i canoni della doverosa e leale partecipazione al SISTAN, per i quali gli stessi enti sono tenuti in linea di massima a mettere parallelamente a disposizione i dati di cui sono detentori.

La lettura del confronto fra Stato e Regioni va in ogni caso arricchita con i contributi offerti dalla parte prima della Carta fondamentale. L'art. 5 Cost. pone l'accento sull'autonomia e il decentramento, che devono contraddistinguere i “principi e i metodi” della legislazione (ivi compresa quella relativa al patrimonio informativo), né appare del tutto superfluo richiamare i valori di unità e indivisibilità repubblicana per rafforzare quanto affermato circa l'ineludibile intreccio che lega i soggetti pubblici nella materia qui considerata. Quanto all'art. 9 Cost., posto che l'attività di produzione informativa è spesso il risultato della ricerca scientifica, compete agli enti che compongono la Repubblica promuoverne forme e contenuti, in quanto essa è pur sempre una manifestazione culturale e, anzi, proprio l'assenza nel

nostro paese di una diffusa cultura statistica produce effetti negativi di ampia portata all'atto dell'assunzione di molte scelte politiche. Il fenomeno in esame è inoltre permeabile da parte della normativa comunitaria, in misura sempre crescente<sup>10</sup>. Il processo d'integrazione resterebbe privo di contenuti se non fosse accompagnato da enormi scambi d'informazioni. Si pensi all'unione economica e monetaria: gli impegni assunti politicamente dagli Stati membri si traducono in valori numerici e il loro rispetto è asseverato da un imponente apparato che aggrega a livello europeo i dati raccolti dalle autorità nazionali. Ecco dunque che la convergenza istituzionale si dimostra inscindibile da quella informativa, circostanza che impone agli Stati di procedere all'armonizzazione delle procedure di raccolta ed elaborazione dei dati. A questa esigenza l'Unione risponde con strumenti di respiro diverso. A livello generale si ricorda il Codice delle statistiche europee, che informa tale attività a regole atte a garantire l'imparzialità scientifica (caratteristica che, sebbene non attribuisca alle autorità statistiche nazionali l'indipendenza istituzionale, è comunque indice di un'autonomia che ammantava la produzione informativa dell'aura della "verità"), cui si coniuga la normativa tecnica<sup>11</sup>. A livello più specifico operano invece le discipline settoriali, come quella sulla società dell'informazione o sull'informazione ambientale<sup>12</sup>.

---

(10) La disciplina di riferimento è contenuta nel *Regolamento (CE) n. 322/97 del Consiglio del 17 febbraio 1997 relativo alle statistiche comunitarie*, pubblicato sulla G.U.C.E. 22 febbraio 1997, n. L52, pp. 1-7. In dottrina: G. BELLITTI, R. FERRANTE, *Statistica*, in M.P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 1977 ss.; A. ZULIANI, *La statistica pubblica tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 1997, p. 227 ss.; Y. FRANCHET, *Quale informazione statistica per l'Unione europea?*, in ISTAT, *Informazione statistica*, cit.; V. CERULLI IRELLI, *Diritto nazionale e diritto europeo nella nuova dimensione della statistica pubblica*, in R. PEREZ (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano, 1998, p. 60 ss.

(11) Come per esempio la direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che "istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea". Sul Codice delle statistiche europee, adottato dalla Commissione europea come *Raccomandazione relativa all'indipendenza, all'integrità e alla responsabilità delle autorità statistiche nazionali e dell'autorità statistica comunitaria* (COM (2005) 217 del 25 maggio 2005), si veda C. CINGOLANI, *Il Codice delle statistiche europee, strumento di governance della statistica nazionale*, in ISTAT, *Leggere il cambiamento del Paese*, Atti della IX Conferenza nazionale di statistica, *paper*, pubblicato sul sito [www.istat.it](http://www.istat.it).

(12) Con riferimento a quest'ultimo settore: S. CASSESE, *Diritto comunitario ambientale*,



Come anticipato, la raccolta dei dati è rimessa principalmente al Sistema statistico nazionale, che opera da centro unificante della produzione. Il modello prescelto dal legislatore, in anticipo rispetto alla revisione regionalista della Carta costituzionale, garantisce quindi agli operatori pubblici autonomia istituzionale e operativa, pur nel quadro delle direttive adottate dall'ISTAT. Ciò comporta l'emergere di una realtà statistica multiforme, ma non per questo ispirata dal verso di Fernando Pessoa: *tudo é disperso, nada é inteiro!* Con riguardo agli enti territoriali può affermarsi che ognuno è titolare di poteri finalizzati alla creazione di un'organizzazione statistica propria, recessivi però rispetto alle esigenze di complessivo coordinamento, evidenti nelle ipotesi che incidono sugli interessi della comunità nazionale.

La novella del Titolo V e l'inserimento del coordinamento informativo nell'art. 117 Cost. forniscono un primo ausilio alla ricerca dell'equilibrio fra tendenze centrifughe e centripete, ma per altro verso rendono improcrastinabile una soluzione al problema della sotto-rappresentatività delle autonomie regionali negli organi di governo del SISTAN, magari nel quadro della prospettata riforma del sistema.

### ***3. Natura, potenzialità e limiti della potestà statale di coordinamento informativo statistico e informatico***

A quasi dieci anni dalla sua formulazione l'art. 117, comma 2, lett. r), Cost. può oggi vantare un notevole arricchimento del suo portato grazie soprattutto all'opera ermeneutica della Consulta, che ne ha ricavato importanti declinazioni pratiche. La gestione del capitale informativo è infatti fonte di un continuo e ramificato contenzioso. Già la creazione del SISTAN era stata accompagnata da un susseguirsi

---

Milano, 1995; B. CARAVITA, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, p. 207 ss.; A.L. DE CESARIS, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, p. 851; G. MORANDI, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, II, p. 805 ss.; G. e L. BUTTI, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali disponibili presso la Pubblica Amministrazione*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, p. 461 ss.; E. FAMELLI, A. LO PRESTI, *Diritto all'informazione ambientale e sistemi aperti: nuove prospettive per il cittadino*, in *Inf. dir.*, 1994, p. 41 ss., e *Diritto all'informazione ambientale, trasparenza della pubblica amministrazione e tecnologie informatiche*, in *Inf. dir.*, 1996, p. 171 ss.

di pronunce della Corte costituzionale, occasione per una prima serie di precisazioni di ordine generale<sup>13</sup>, ma con la novella del Titolo V – e ancor più negli anni più recenti – i punti di frizione si sono moltiplicati, toccando numerosi ambiti di amministrazione attiva e a testimonianza del rilievo che il tema oggetto d'indagine ha assunto nel tempo.

I risultati cui è pervenuto il Giudice delle leggi sono fondamentali per comprendere appieno tale norma che, se mal interpretata rischia di comprimere indebitamente le posizioni regionali, operando in senso contrario all'afflato territoriale della riforma del 2001. Ci si riferisce, in particolar modo, alla diatriba fra “coordinamento forte” e “coordinamento debole”, o, per usare un contrasto meno ultimativo, alla *vis* applicativa di questo coordinamento e, dunque, della potestà statale dispiegata nei confronti delle Regioni e degli enti locali.

Secondo una prima linea di pensiero tale coordinamento sarebbe addirittura idoneo a disciplinare la formazione del dato, penetrando la normativa regionale fino a svuotarla di competenza<sup>14</sup>; a essa si oppone chi ritiene che lo Stato ben potrebbe limitarsi alla formulazione di

---

(13) Ci si riferisce alle pronunce della Corte costituzionale 13 aprile 1989, n. 242 (con *Nota* di P. COSTANZO, in *Foro it.*, 1989, I, c. 2067 ss.), 7-26 marzo 1990, n. 139 (annotata da R. TOMEI, *Regioni e statistica ufficiale*, in *Giur. it.*, 1991, I, 1, p. 377 ss., da S. DE GÖTZEN, *La configurazione dei rapporti tra Stato e Regioni e i criteri discretivi tra i rispettivi ambiti di attività nella riforma del sistema statistico nazionale*, in *Le Regioni*, 1991, p. 543 ss., e da E. BUTTIGLIONE, *Sistema statistico nazionale e competenze regionali*, in *Giur. cost.*, 1991, II, p. 2880 ss.), e 11-18 luglio 1991, n. 359 (anch'essa annotata da R. TOMEI, *Ancora in tema di Regioni e statistica ufficiale: la Corte non perde l'occasione per riaffermare il principio di legalità*, in *Giur. it.*, 1993, I, 1, p. 1874 ss.). Più in generale cfr. M.P. CHITI, *Relazioni funzionali e tecniche fra i soggetti del SISTAN*, in ISTAT, *Offerta*, cit., e L. TORCHIA, *Autonomia dei soggetti e qualità della statistica pubblica*, in ISTAT, *Autonomia e qualità della statistica pubblica*, Atti della IV Conferenza nazionale di statistica, Roma, 1999. In ultimo sia consentito un rimando a F.M. LAZZARO, *Le Regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)*, in questa *Rivista*, 2008, p. 419 ss.

(14) In particolare cfr. A. STERPA, *La statistica tra Stato e Regioni*, in Commissione per la garanzia nell'informazione statistica, *Indagine sull'attività statistica delle Regioni*, vol. I, p. 21 ss., secondo il quale tale posizione sarebbe soprattutto da ricondurre alle conclusioni cui è giunta la Corte costituzionale, “fino a sostenere che ogni attività tesa ad ottenere il coordinamento ricade sotto la competenza statale, a prescindere dal fatto che, per quella materia-oggetto, sia competente il legislatore statale o regionale”, *ivi*, p. 33.

direttive e all'indicazione della finalità da perseguire, lasciando agli enti territoriali minori il compito di scegliere i modi concreti della loro attuazione.

Un primo argomento utilizzato a sostegno della tesi "forte" opera in maniera analogica rispetto a quanto determinato dalla Consulta in tema di coordinamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali: "l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale... dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche... definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva" (Corte cost., sent. 20 gennaio 2004, n. 37). In altra circostanza la Corte riconosce come il carattere finalistico dell'azione di coordinamento postuli che "a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento [per sua natura eccedente le possibilità d'intervento dei livelli territoriali sub-statali] possa essere concretamente realizzata" (Corte cost., sent. 24 novembre 2003, n. 346)<sup>15</sup>.

Un secondo argomento, pure mutuato dalla giurisprudenza costituzionale, muove dall'afferenza del coordinamento statale a un'ampia gamma di ipotesi di amministrazione attiva (dalla finanza alla contabilità pubblica, al procedimento amministrativo su istanza di parte) la quale, nel rafforzare la validità di un'interpretazione finalistica della norma in esame, indurrebbe a ritenere che esso possa comprimere

---

(15) La Corte è ritornata sull'argomento a distanza di alcuni anni (sent. 18 aprile 2007, n. 169), per arricchire le argomentazioni con un'appendice sui riflessi che la disciplina di coordinamento della finanza pubblica inevitabilmente produce sugli assetti organizzativi delle comunità territoriali. Ora, essendo l'organizzazione degli uffici regionali e degli enti regionali una materia di competenza legislativa "residuale" regionale si pone il problema della legittimità delle norme statali nella parte in cui determinano la compressione delle scelte rimesse alle Regioni. Per la Consulta quello del coordinamento della finanza pubblica è un principio fondamentale, sicché le ricadute sul tessuto organizzativo degli enti sub-statali non assume rilevanza alcuna, "risolvendosi detta influenza in una mera circostanza di fatto, come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale".

l'attività regionale anche nelle materie in cui la Regione ha competenza esclusiva o concorrente.

Un terzo argomento si focalizza invece sulla qualificazione “nazionale” dell'attività statistica, la quale necessiterebbe di una guida centrale per attrarre i contributi forniti dai diversi soggetti coinvolti nelle attività di raccolta ed elaborazione dei dati: una guida “forte” per assicurare appunto la rispondenza di questa attività ai bisogni della comunità nel suo complesso e giustificata dalla trasversalità della lett. r) dell'art. 117 Cost.

Ora, pur se così articolatamente motivato, il coordinamento forte non appare del tutto compatibile con il disegno costituzionale, né *ante*, né tanto meno *post*-riforma del Titolo V, come si cercherà di dimostrare. Innanzi tutto la stessa Consulta si è pronunciata sul tema ancor prima della novella della Carta fondamentale, astringendo il coordinamento statale *de quo* alle ipotesi meramente tecniche<sup>16</sup>. Anche la recente giurisprudenza della Corte sembra ribadire tale posizione, limitando quello statistico e informatico a precipui scopi di funzionalità. Le sentenze 20 gennaio 2004, n. 36 e 12 gennaio 2005, n. 35, fanno leva sulla “predisposizione di modalità uniformi di rappresentazione, trasmissione di dati contabili che vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali della finanza pubblica” e la succes-

---

(16) Come per esempio le già citate pronunce nn. 242/1989 e 139/1990: “mentre [l'indirizzo politico-amministrativo] esercitato dal legislatore statale o dal Governo, concerne l'indirizzo politico delle amministrazioni regionali (o delle Province autonome), quello ‘tecnico’, invece, consiste in indirizzi e criteri volti allo scopo di rendere omogenee le metodologie statistiche applicate dagli uffici di statistica delle Regioni (o delle Province autonome), la cui determinazione è riservata all'ISTAT”; l'Istituto può dunque “esercitare compiti d'indirizzo e di coordinamento meramente tecnici, con il precipuo scopo di unificare o di rendere omogenee le metodologie, e senza incidere sul potere spettante alle Regioni... di programmare, dirigere e gestire l'attività dei propri uffici statistici secondo i propri bisogni”. Cfr. anche Corte cost., sent. 9 novembre 2005, n. 417. In dottrina R. BIN, “Coordinamento tecnico” e poteri regolamentari del Governo: spunti per un'impostazione “posteuclidea” della difesa giudiziale delle Regioni, nota a Corte cost., sentt. 30 dicembre 1991, n. 517, 27 dicembre 1991, n. 483, 27 dicembre 1991, n. 482, 30 dicembre 1991, n. 507, in *Le Regioni*, 1992, p. 1449 ss.; M. GIGANTE, *Gli atti statali di coordinamento tecnico e la ripartizione di competenze Stato-Regioni*, nota a Corte cost., sent. 1° aprile 2003, n. 103, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1744 ss.

siva pronuncia 14 luglio 2005, n. 336, sottolinea come “gli elementi, puntualmente indicati dalla norma in esame [relativa ai procedimenti iniziati ad istanza di parte], hanno, infatti, natura prevalentemente tecnica e sono destinati a confluire in una banca dati centralizzata”.

Né appare assentibile la propugnata analogia fra coordinamento informativo e coordinamento tributario. La diversità è innanzitutto ontologica: mentre il primo è attività di *back office*, il secondo è amministrazione attiva, svolgimento concreto dei pubblici poteri. Si potrebbe in merito affermare che senza coordinamento statistico non si ha coordinamento tributario, mentre non è altrettanto vero il contrario.

Il coordinamento tributario, poi, in quanto espressione della finanza pubblica e della potestà impositiva si lega direttamente ai principi fondamentali espressi nella prima parte della Carta; esso può quindi essere “forte” perché ad esso sono collegati canoni basilari dell’ordinamento.

È infine solo il caso di richiamare le conclusioni cui è pervenuta la stessa Corte costituzionale nella sentenza 23 giugno 2005, n. 271, ove è stato affermato, tra l’altro, che il mancato esercizio del potere legislativo di coordinamento in discorso “non preclude autonome iniziative delle Regioni aventi ad oggetto la razionale ed efficace organizzazione delle basi di dati che sono nella loro disponibilità ed anche il loro coordinamento paritario con le analoghe strutture degli altri enti pubblici o privati operanti sul territorio... D’altra parte questo esclusivo potere legislativo statale concerne solo un coordinamento di tipo tecnico che venga ritenuto opportuno dal legislatore statale e il cui esercizio, comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa”<sup>17</sup>.

---

(17) La Consulta ha d’altronde in più occasioni dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni statali che, finalizzate a raggiungere obiettivi di carattere nazionale, segnatamente nel campo del coordinamento e del risanamento della finanza pubblica, avevano per effetto l’indebita compressione della sfera di autonomia regionale (*ex multis*: Corte cost., sentt. 17 giugno 2003, n. 370; 13 dicembre 2004, n. 390; 23 giugno 2005, n. 270; 6 marzo 2006, n. 88). Secondo la dottrina, gli spazi di autonomia regionale sarebbero ritagliati sulla strumentalità delle informazioni, nel senso che laddove tale carattere sia presente si concreta la possibilità per le amministrazioni di organizzarne la gestione e il trattamento, mentre laddove esse acquisiscano un valore conoscitivo

Conclusivamente, le modalità con cui realizzare la leale collaborazione fra Stato e Regioni nella disciplina qui considerata non possono che essere quelle espresse nei competenti *fora* cooperativi delle conferenze Stato-autonomie. Così, nelle ipotesi in cui la normativa di livello statale presenti un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni degli enti substatali, questi ultimi dovranno essere aggregati al procedimento in maniera paritaria, attraverso lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o Stato-autonomie<sup>18</sup>.

#### 4. Nuove tecnologie e nuovo valore per il patrimonio informativo

La fase successiva alla raccolta delle informazioni è quella in cui il possesso dei dati genera utilità, in quanto impiegato per il perseguimento delle finalità pubbliche. Non si è in presenza di un passaggio automatico, giacché molto spesso le informazioni abbisognano di essere trattate: possono verificarsi cioè esigenze di elaborazione, d'interpretazione, di confronto, di aggregazione numerica... nonché di conservazione nel tempo, e quindi dell'immagazzinamento e della gestione archivistica.

In questo contesto è di primaria importanza l'apporto delle nuove tecnologie, le quali sviluppano le potenzialità della ricchezza informativa sotto ogni profilo. La stessa Costituzione coglie appieno tale valore aggiunto, non a caso inserendo il coordinamento informatico dei dati pubblici nella medesima lett. *r*) dell'art. 117. In una società moderna la circolazione delle informazioni non può infatti prescindere dalla piattaforma tecnologica e dalle sue inesauribili applicazioni per il trattamento dei dati, l'interconnessione delle fonti, l'accessibilità ai sistemi operativi, la diffusione dell'*output*<sup>19</sup>.

---

esorbitante rispetto alla sfera di competenza della Regione si espande la potestà d'intervento statale: F. MERLONI, *L'informazione*, cit., p. 6. Si veda anche A. PIOGGIA, L. VANDRELLI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006.

(18) Corte cost., sent. 12 gennaio 2005, n. 31.

(19) Una ricognizione esaustiva dell'amministrazione digitale può essere compiuta grazie ai lavori di M. AGLIATI, *Tecnologie dell'informazione e sistema amministrati-*

Consapevole dell'importanza dell'IcT il legislatore ha adottato nell'ultimo decennio provvedimenti atti a colmare almeno sulla carta la scarsa apertura alle nuove tecnologie che spesso affligge gli uffici pubblici italiani, da un lato attraverso un *corpus* normativo organico qual è il Codice dell'amministrazione digitale<sup>20</sup> e dall'altro con il "braccio" operativo del Sistema pubblico di connettività (SPC), di cui al d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42, ora trasfuso nel Codice stesso, agli artt. 72 e seguenti<sup>21</sup>. Il Codice definisce il modello di burocrazia tecnologica, mentre il SPC ne rappresenta la struttura portante. Nell'insieme, essi accompagnano il paese verso un traguardo evolutivo, quello della migliore realizzazione dei precetti costituzionali anche attraverso una più penetrante partecipazione democratica. Per quanto d'interesse in questa sede il SPC opera in particolare come

---

vo, Milano, 1996; M. MINERVA, *L'attività amministrativa in forma elettronica*, in *Foro amm.*, 1997, p. 1300 ss., e *L'atto amministrativo in forma elettronica e la sicurezza dei sistemi informativi pubblici*, in *Dir. informatica*, 1995, p. 939 ss.; M.I. BALLA, *ISTAT: innovazione tecnologica e qualità dell'informazione*, in *Informatica e doc.*, 1995, p. 43 ss.; F. MERLONI, *Introduzione all'eGovernment. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005; D. MARONGIU, *Le fonti del diritto e l'amministrazione digitale: l'armonizzazione tra livelli di normazione nell'attuale sistema*, in *Dir. Internet*, 2006, p. 600 ss.

(20) Il Codice, adottato con d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e recentemente modificato dal d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, conosce numerosi commenti di carattere generale, fra i quali E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'Amministrazione digitale*, Rimini, 2007; G. CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice della Pubblica Amministrazione digitale*, Milano, 2005; G. STUMPO, *Il Codice della pubblica amministrazione digitale*, in *Riv. trim. app.*, 2005, p. 890 ss.; A. NATALINI, *Le riforme amministrative tra vincoli istituzionali e processo di cambiamento: il caso dell'informatizzazione*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2006, p. 105 ss.

(21) Adottato sulla scorta della delega contenuta nell'art. 10, legge 29 luglio 2003, n. 229, il Sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione è la "condizione abilitante perché l'e-governement e l'e-commerce diventino progressivamente, in Italia, un modo ordinario di funzionamento delle pubbliche amministrazioni e di svolgimento dei rapporti contrattuali tra privati": C. D'ORTA, *Il SPC: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 693 ss. (dello stesso autore si veda anche *Finalità, organizzazione e architettura del Sistema pubblico di connettività*, in *Dir. Internet*, 2005, p. 395 ss.). L'Istituto trova una compiuta analisi in *Il Sistema pubblico di connettività e cooperazione*, collana *I quaderni CNIPA*, n. 5/2004, ma si veda anche in senso critico il contributo di A. NATALINI, *Il SPC eredita i problemi della RUPA*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 702 ss.

infrastruttura di base per veicolare dati e informazioni, mettendo in rete le amministrazioni centrali e locali<sup>22</sup>. Due sono gli aspetti distintivi: il primo concerne appunto la platea dei destinatari e il secondo l'operatività del Sistema. Se la Rete unitaria della pubblica amministrazione, antesignana del SPC<sup>23</sup>, prevedeva la partecipazione di Regioni ed enti locali su base volontaria, ora tale partecipazione è obbligatoria, sicché vengono meno i problemi legati all'adesione solo parziale dei soggetti pubblici. A ciò si aggiunge il secondo aspetto citato, nel senso che il SPC non si limita a facilitare la circolazione della sostanza informativa, ma lo renda fruibile in maniera tendenzialmente automatica e, pertanto, i dati immessi nel Sistema possono a certe condizioni essere utilizzati da tutti i partecipanti.

Fermo restando il principio di autonomia del patrimonio informativo della singola amministrazione, la condivisione dei dati resta un obiettivo fondamentale, tanto che al vertice del SPC si situa una Commissione di coordinamento composta in parti uguali da rappresentanti dell'amministrazione statale e regionale/locale, con il compito di definire le linee d'indirizzo e di sviluppo strategico, elemento che rende tangibile quel canone di collaborazione istituzionale paritaria che informa tutto il Sistema. Il d.lgs. 82/2005 ricorre all'espressione "cooperazione applicativa", intendendo con essa "la parte del sistema pubblico di connettività finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l'integrazione

---

(22) Secondo il dettato normativo "il SPC è l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione" (art. 73, comma 2, d.lgs. 82/2005). In concreto, il SPC sviluppa il patrimonio informativo pubblico attraverso tre strumenti: i dati territoriali, l'indice nazionale delle anagrafi e le basi di dati di interesse nazionali.

(23) P. SANDULLI, *La rete unitaria della Pubblica Amministrazione*, in *Informatica e doc.*, 1995, p. 39 ss.; M. MINERVA, *Verso l'integrazione dei sistemi informativi pubblici: la rete unitaria della pubblica amministrazione*, in *Dir. inf.*, 1998, p. 623 ss., e M. IASELLI, *La rete unitaria della pubblica amministrazione*, in G. CASSANO (a cura di), *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, Milano, 2002.



dei metadati, delle informazioni e dei procedimenti amministrativi”. Il paragone con il SISTAN evidenzia dunque una profonda differenza, dal momento che nella statistica pubblica la collaborazione in termini di regia dell’ordinamento è semmai un *punctum dolens*.

Il pluralismo amministrativo italiano può dunque trovare nell’azione di coordinamento esercitata dallo Stato un prezioso ausilio per la migliore circolazione dei dati, che significa anche maggiore possibilità di fruire delle informazioni detenute da altri soggetti pubblici. Quanto alle caratteristiche di tale coordinamento possono essere all’uopo richiamate le conclusioni cui si è pervenuti in ordine a quello statistico, sia per analogia, sia per comunanza di *sedes materiae*.

La società (pubblica) dell’informazione, eretta sulle fondamenta della rete unitaria della pubblica amministrazione e del sistema pubblico di connettività, produce positive e cospicue ripercussioni anche sul piano più strettamente economico: agevolazione delle transazioni, riduzioni di costo, possibilità di riuso, rispetto degli standard assunti nell’erogazione dei servizi<sup>24</sup>. L’importanza delle applicazioni informatiche non deve quindi essere ristretta alla sola facilitazione dei flussi informativi, involgendo infatti ben più rilevanti aspetti istituzionali, in primo luogo quelli d’incremento del tasso democratico, senza dover

---

(24) Sui riflessi economici del patrimonio informativo digitale cfr. B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 991 ss.; I. D’ELIA, *La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici. Quadro normativo comunitario e nazionale: problemi e prospettive*, in *Informatica e diritto*, 2006, p. 7 ss.; C. FLICK, G.A. CIGNONI, V. AMBRIOLA, *Il riuso del software nella pubblica amministrazione*, in *Dir. Internet*, 2008, p. 85 ss.; F. BARGELLINI, M. CHERUBINI, *Il riuso nella società dell’informazione: un’opportunità per l’innovazione di sistema nella P.A.*, in *Informatica e diritto*, 2006, p. 129 ss.; M.I. BALLA, *Internet e intranet per l’acquisizione e diffusione di informazioni statistiche: il caso ISTAT*, in *Informatica e doc.*, 1997, p. 7 ss. Una fattispecie paradigmatica può essere rappresentata dalla creazione della banca dati “Normattiva”. L’obiettivo di determinare con esattezza il patrimonio legislativo vigente si avvale infatti delle possibilità offerte dall’informatica, che agevola la ricognizione delle disposizioni, la loro sistematizzazione, la loro circolazione. Si noterà, semmai, come l’esigenza di conseguire economie di bilancio è proprio uno dei motivi che ha spinto il legislatore a proseguire nell’opera di riduzione dell’apparato normativo, con successivi e ravvicinati provvedimenti abrogativi: ecco un caso di risparmio delle spese pubbliche originato – sebbene in maniera del tutto inaspettata – dall’informatica giuridica!

per ciò ricorrere all'abusata espressione di "democrazia elettronica", spesso fuorviante e comunque ancora lontana da una reale compiutezza.

### *5. Stato, Regioni e patrimonio informativo: il contributo della giurisprudenza costituzionale*

Alla ricostruzione dei rapporti fra Stato e Regioni ha fornito un rilevante supporto la giurisprudenza della Corte costituzionale, chiamata a dirimere in un crescendo di occasioni i conflitti da questi enti sollevati in via principale.

L'attività ermeneutica ha permesso all'art. 117, comma 2, lett. r), Cost., di esprimere una notevole *vis* espansiva, come nel caso degli atti ministeriali d'indirizzo in materia d'impiego ottimale delle risorse informatiche, assunti dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie "sentita" la Conferenza Unificata (art. 29, comma 7, legge 28 dicembre 2001, n. 448). La Consulta riconduce la fattispecie proprio al coordinamento informatico *ex art. 117 Cost.*: "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" (Corte cost., sent. 10 gennaio 2004, n. 17)<sup>25</sup>.

Il coordinamento informatico è infatti primariamente rivolto a realizzare una comunanza di linguaggi, affinché la moltitudine di soggetti toccati dal flusso informativo possa esprimersi con un unico idioma; esso postula altresì la formulazione di discipline idonee alla raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati con identiche modalità e opera infine per creare condizioni di ottimale comunicabilità fra gli operatori e i sistemi da loro utilizzati.

---

(25) La pronuncia è commentata da D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Dir. informazione e informatica*, 2005, p. 109 ss., ma cfr. anche, dello stesso autore, *Il governo dell'informatica pubblica: tra Stato, Regioni ed enti locali*, Napoli, 2007, nonché, più nel dettaglio: A.G. OROFINO, *L'informatizzazione dell'attività amministrativa nella giurisprudenza e nella prassi*, in *Giorn. dir. amm.* 2004, p. 1371 ss., e M. MINERVA, *La funzione di coordinamento e la definizione degli standards informatici*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, p. 251 ss.

Poste queste basi, ecco allora che lo Stato può, sempre con decreti ministeriali, determinare le caratteristiche uniformi nella rappresentazione dei dati contabili, onde assicurare all'amministrazione finanziaria gli strumenti conoscitivi necessari per seguire le dinamiche della spesa e verificarne la compatibilità con gli obiettivi assunti in sede comunitaria, e che si riverberano sul patto di stabilità interno (Corte cost., sent. 12 gennaio 2005, n. 35). Con la pronuncia 18 aprile 2007, n. 169, i giudici hanno esaminato la disciplina statale con cui viene verificato il rispetto dei parametri di finanza pubblica: "essa non lede le attribuzioni delle Regioni a statuto ordinario, sia perché partecipa della natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica... sia perché è espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost."

È solo il caso di notare che l'assunzione di nuovi modelli informativi imposta dalla normativa statale, come nelle fattispecie testé ricordate, comporta inevitabilmente dei costi: si tratta di un profilo di rilievo non certo secondario, tanto da essere stato in più occasioni sollevato dalle Regioni. La possibilità per gli enti substatali di ottenere risorse aggiuntive che compensino tali oneri è stata assentita dalla Consulta (pur con alcune cautele), in una logica di equilibrio generale del sistema che possa rafforzare lo spirito collaborativo (sentt. nn. 7 maggio 2008, n. 145, e 15 luglio 2009, n. 233). Per essere operativo, un meccanismo di compensazione economica richiede il verificarsi di una situazione che esuli dai normali compiti istituzionali, altrimenti lo scambio notiziale ricade nel consueto dovere cooperativo, nonché la "rilevanza" degli aggravi di spesa connessi all'adozione dei nuovi strumenti conoscitivi. Solo il maturare di un'adeguata casistica consentirà di determinare il valore pratico di tale rilevanza, ma può fin d'ora ritenersi che ci si riferisca a ipotesi in cui non sia fattibile ricorrere alle risorse economiche, organizzative e umane a disposizione (potrebbe trattarsi di rilevazioni in settori non presidiati dagli uffici statistici territoriali, o che comportino la costituzione di nuovi apparati, o che per la complessità delle operazioni necessarie richiedano uno sforzo insostenibile).

Il tema è meritevole di attenzione e pone il problema del concorso

degli enti territoriali alle spese per la gestione del capitale informativo. Nell'ipotesi in cui lo Stato si avvale di uffici regionali, per esempio, "il rispetto dell'autonomia delle Regioni, senza dubbio necessario anche sotto il profilo della provvista di mezzi finanziari per fronteggiare nuovi oneri, è assicurato dalla previsione circa l'attuazione di tale forma di collaborazione previa intesa con gli enti interessati o con gli organismi rappresentativi degli stessi" (sent. 15 luglio 2009, n. 233). Con la pronuncia da ultimo citata la Consulta ha sindacato la legittimità del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", impugnato dalle Regioni sotto diversi profili, fra i quali l'obbligo di assicurare la divulgazione delle informazioni sullo stato di qualità delle acque e di trasmettere all'Agenzia per la protezione dell'ambiente una serie di dati, rispettando le regole adottate con norme statali. Proprio il ruolo dell'Agenzia è stato contestato, posto che il legislatore delegato ha ad essa affidato il compito di costituire e gestire un imponente sistema informativo, formulando all'uopo criteri, metodi e standard di raccolta, elaborazione e consultazione dei dati, nonché modalità di coordinamento e collaborazione dei soggetti coinvolti. Il richiamo operato dai Giudici alla competenza esclusiva dello Stato e la natura tecnica della disciplina di coordinamento statale hanno però condotto al rigetto del ricorso<sup>26</sup>. Analoga la posizione della Consulta circa l'obbligo di trasmissione dei bilanci delle Autorità d'ambito" al Ministero dell'ambiente: "lo Stato può fissare obblighi di trasmissione ai fini di eventuali controlli, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. ... obblighi di questo tipo devono essere ritenuti legittimi, perché espressione di un coordinamento meramente informativo" (sent. 16 luglio 2009, n. 246).

Per tornare al legame fra informazioni e finanza pubblica è quanto mai opportuno sottolineare la biunivocità di questo rapporto. La legge delega sul federalismo fiscale, infatti, presuppone che la deter-

---

(26) "Va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle Regioni. Si aggiunga che obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle Regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite" (Corte cost., sent. 15 luglio 2009, n. 232).

minazione del fabbisogno degli enti territoriali sia determinato con tecniche statistiche, utilizzando il patrimonio informativo esistente. Anche in una materia così presente nel dibattito politico degli ultimi anni il valore delle informazioni storiche è dunque centrale<sup>27</sup>.

### *6. Alcune osservazioni conclusive*

Nelle pagine che precedono si è cercato di delineare i contorni del patrimonio informativo pubblico, un fenomeno profondamente radicato nella vita sociale, ma la cui afferenza a campi di studio diversi (la statistica, il diritto di accesso, la circolazione delle informazioni, la pubblicità degli atti, l'archivistica...) ostacola spesso un'analisi di ampio respiro. La ricostruzione operata ne fa emergere soprattutto il carattere unificante: le informazioni pubbliche realizzano i principi espressi dall'art. 5 Cost. e costituiscono una ricchezza direttamente riconducibile alla comunità nazionale.

Si pone allora il problema di definire i rapporti che s'instaurano fra gli enti territoriali per effetto di questa "comunione" e dei poteri che possono esercitare su di essa. Lo Stato è in una posizione sufficientemente chiara, grazie all'art. 117 Cost., che gli assicura la funzione di coordinamento in regime di potestà legislativa esclusiva, mentre la Regione può vantare piena competenza legislativa per le ipotesi residuali, principalmente per la disciplina dei propri possedimenti informativi (si è però constatato quanto i confini di questo riparto siano sfumati). L'autonomia degli enti pubblici è apprezzabile nella gestione delle informazioni di cui sono titolari, ma resta pur sempre cedevole di fronte all'emergere di istituti di carattere nazionale, o di esigenze di condivisione dei dati.

---

(27) Come sottolineato da C. CINGOLANI i decreti legislativi attuativi della delega in materia di federalismo fiscale dovranno avvalersi di "statistiche pertinenti, affidabili, rappresentative e territorialmente dettagliate", sicché "si prospetta con forza l'esigenza di costruire un sistema informativo che raccolga in modo coerente e coordinato i dati di bilancio delle amministrazioni, i dati di contesto e i dati descrittivi delle determinanti delle singole funzioni", in *Relazione* al seminario USCI del 5 maggio 2009, *paper*, pubblicato sul sito [www.usci.it](http://www.usci.it). Si veda anche L. BIGGERI, *Informazione statistica e conoscenza del territorio: le strategie di sviluppo della statistica ufficiale*, in ISTAT, *Informazione statistica e conoscenza del territorio*, Atti della VI Conferenza nazionale di statistica, Roma, 2002, p. 13 ss.

Il disegno normativo solo tratteggiato rende difficile stabilire a priori i limiti di esercizio del potere di coordinamento statale e il contributo della giurisprudenza costituzionale non risolve tutti i dubbi posti dalla formulazione dell'art. 117 Cost. Un intervento del legislatore sarebbe dunque auspicabile, in special modo se finalizzato a redigere un *corpus* organico; *de iure condendo* è importante che sia posto l'accento sull'importanza del patrimonio informativo ai fini del corretto dispiegarsi dei pubblici poteri<sup>28</sup>.

All'impegno istituzionale deve necessariamente accompagnarsi un adeguato investimento economico, destinato in primo luogo a migliorare le dotazioni informatiche; non è un obiettivo facile, in tempi di contrazione della spesa pubblica, ma indispensabile per sviluppare le potenzialità della burocrazia. Le nuove tecnologie moltiplicano le possibilità produttive delle informazioni, facilitano la circolazione e la fruibilità dei dati, accrescono la portata delle elaborazioni e delle applicazioni pratiche. Soprattutto, nel predisporre una piattaforma interconnessa, esse aiutano a superare la frammentazione informativa e a valorizzare l'apporto dei singoli soggetti del SISTAN.

La tesi di un patrimonio informativo imprescindibilmente nazionale è viepiù avvalorata dall'intreccio con diversi istituti che tale carattere possiedono *naturaliter*. Si pensi al diritto di accesso, che la legge 241/1990 collega ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e che rappresenta una delle più comuni fattispecie per il concreto utilizzo delle informazioni detenute dai pubblici apparati, quanto meno in via propedeutica al soddisfacimento di correlate posizioni giuridiche<sup>29</sup>. Si pensi ancora al diritto all'informazione, sia in

---

(28) La necessità della riforma del SISTAN, o quantomeno di una sua rivisitazione, è prospettata da più parti. Preziosi contributi al dibattito sono offerti da R. TOMEI, *Il sistema statistico nazionale. Un bilancio a quasi vent'anni dalla sua istituzione*, in *Riv. amm.*, n. 12, 2004, p. 1239 ss.; M.P. GUERRA, *L'ordinamento*, cit., p. 161; V. CERULLI IRELLI, *Diritto nazionale*, cit., p. 60 ss.; M.P. CHITI, *Istituto nazionale di statistica tra norme europee e cambiamenti costituzionali*, in AA.Vv., *Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa*, Roma, 1995, p. 85 ss.

(29) Sul rapporto fra attività statistica e diritto di accesso: G. ARENA, *Accesso all'informazione statistica e problemi di riservatezza*, in ISTAT, *Offerta pubblica*, cit., p. 354 ss.;

termini generali che di discipline speciali, azionabile dal singolo o dalle formazioni sociali per accrescere la conoscenza circa determinati fatti e situazioni<sup>30</sup>.

Il patrimonio informativo pubblico è una grande risorsa per il paese, sia quando assume forma tangibile, sia quando è immateriale. Esso può diventare una risorsa economica, perché le informazioni non di rado assumono un valore di mercato, ed è sempre una risorsa sul piano civile: nel contribuire a rendere effettivi i diritti di cittadinanza e le libertà costituzionali questo patrimonio rafforza infatti le basi dell'ordinamento sociale e ne sostiene l'impianto democratico.

---

C. FATTA, *Patrimonio informativo pubblico e accesso ai documenti amministrativi*, in *Federalismi.it*, rivista telematica; G. BELLITTI, R. TOMEI, *L'accesso ai dati statistici*, in *Quaderni di ricerca*, n. 2, 1992; G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, Milano, 1997. Sul diritto di accesso e l'amministrazione digitale: M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico*, in *Dir. pubbl.*, 2005, p. 525 ss.

(30) Non solo: le informazioni sfuggono progressivamente al legame proprietario con l'ente che ne è detentore, quale conseguenza dell'accentuata propensione del nostro ordinamento alla compenetrazione dei ruoli e al pluralismo amministrativo. Esse acquisiscono in tal modo un valore autonomo e, pertanto, non esauriscono il loro ruolo all'interno di una singola realtà, ma si rendono utilmente condivise da parte dell'amministrazione in senso generale (F. MERLONI, *Coordinamento*, cit., p. 7).