

La leale cooperazione “informativa”: un principio “seminuovo” nei rapporti fra legislatore statale e regionale?

di Anna Simonati

(in corso di pubblicazione in “le Regioni”, 2010)

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il contesto di riferimento nella giurisprudenza costituzionale. – 3. La leale cooperazione “informativa” come espressione di un principio costituzionale selfexecuting? – 4. La possibile rilevanza della legge (nazionale) n. 241 del 1990.

1. Con la sentenza n. 104 del 2010, la Corte costituzionale si pronuncia sul ricorso presentato in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei ministri contro gli artt. 3, c. 4, 18 e 20 della legge regionale Basilicata 22 luglio 2009, n. 22, in riferimento all’art. 117, comma 2, lett. g) ed h), Cost. La normativa impugnata detta le regole in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo, in attuazione della corrispondente disciplina nazionale¹.

Il ricorrente lamenta che, in base all’art. 3, comma 4, della legge lucana, illegittimamente sarebbe imposto alle Forze statali di Polizia l’obbligo di comunicare alla Giunta regionale i dati in loro possesso. In particolare, si tratta non solo dell’elenco degli infortuni sciistici verificatisi, ma anche, ove possibile, delle indicazioni relative alla dinamica dell’evento. La disposizione censurata è preordinata, evidentemente, ad agevolare l’individuazione da parte dell’amministrazione dei tratti di pista maggiormente rischiosi. Si osserva nel ricorso che, in base alla legislazione nazionale vigente, l’obbligo informativo nei confronti dell’autorità regionale incombe esclusivamente sui gestori degli impianti². Pertanto, attribuendo alle Forze di Polizia un compito istituzionale ulteriore non previsto a livello statale, il legislatore lucano avrebbe violato l’art. 117, lett. g), Cost., che riserva alla competenza esclusiva centrale la materia dell’ordinamento e dell’organizzazione amministrativa dello Stato.

Analoghe considerazioni sono svolte a proposito degli artt. 18 e 20 della legge della Basilicata, in base ai quali spetta ai corpi di Polizia dello Stato, oltre che alla Polizia locale, la vigilanza sul rispetto delle previsioni contenute nella legge regionale stessa. Tali disposizioni sarebbero in contrasto con l’art. 117, comma 2, lett. h), Cost., ove è riservata in via esclusiva al legislatore statale la competenza in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Secondo la Corte la questione non è fondata.

Per quanto concerne gli artt. 18 e 20 della legge regionale impugnata, nella sentenza si evidenzia che la loro legittimità risalta con chiarezza dalla piena compatibilità di queste previsioni con quelle contenute nella legge nazionale n. 363 del 2003, ove emerge la possibilità di estendere alla vigilanza sull’applicazione delle prescrizioni regionali i compiti di controllo e sanzionatori attribuiti alle Forze statali di Polizia. Pertanto, si osserva, il legislatore lucano, nell’ambito delle sue competenze normative, si limita a

¹ Precisamente, si tratta dell’art. 22 della legge statale 24 dicembre 2003, n. 363 (Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo). L’attuazione da parte dei legislatori regionali è prevista dall’art. 22, in base al quale, tra l’altro, “*le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono tenute ad adeguare la propria normativa alle disposizioni di cui alla legge stessa e a quelle che costituiscono principi fondamentali in tema di sicurezza individuale e collettiva nella pratica dello sci e degli altri sport della neve*” (v. il comma 1).

² V. art. 3, comma 2, l. n. 363/2003, in base al quale i gestori sono obbligati, tra l’altro, a fornire “*annullamente all’ente regionale competente in materia l’elenco analitico degli infortuni verificatisi sulle piste da sci [...] indicando, ove possibile, anche la dinamica degli incidenti stessi*”.

riprendere nei contenuti, specificandole, tali disposizioni, le quali si integrano armoniosamente con il quadro complessivo della disciplina nazionale.

Più interessante appare il riconoscimento della piena legittimità dell'art. 3, comma 4, nella parte in cui assegna alla Polizia di Stato l'obbligo di comunicare talune informazioni in suo possesso all'amministrazione regionale. Su questo aspetto è dunque opportuno soffermarsi brevemente.

2. La decisione in commento si innesta nell'ambito di un orientamento costante della Consulta, che si è espressa nel senso dell'illegittimità di norme regionali attributive di nuovi compiti ad amministrazioni statali in assenza di disposizioni nazionali in tal senso o di accordi fra gli enti coinvolti.

La Corte, ovviamente, non sottovaluta la rilevanza riconosciuta al principio di leale cooperazione. Tuttavia, in passato essa ha applicato restrittivamente il principio, armonizzandolo con la rigorosa delimitazione della sfera delle competenze spettanti al legislatore nazionale e a quelli regionali, ex art. 117, Cost. Di conseguenza, ha escluso, per esempio, la possibilità che i legislatori regionali potessero legittimamente prevedere in capo ai titolari di incarichi di livello nazionale l'obbligo di partecipare ad organi della regione. Così facendo, si riscontrava, le norme regionali sarebbero risultate in contrasto con la ripartizione delle competenze operata in Costituzione³. In termini più generali, poi, la Corte ha precisato, come si è accennato, che "le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati"⁴.

Va segnalato, però, come in alcune sentenze si sia applicata, in sede di scrutinio di legittimità delle norme regionali, impugnate in quanto ritenute in contrasto con il divieto ora indicato, un'interpretazione "conforme a Costituzione"⁵. Partendo, cioè, dal rilievo per cui le leggi regionali comunque non sono suscettibili di incidere legittimamente in modo unilaterale sulla ripartizione delle attribuzioni fra centri istituzionali contenuta nella disciplina statale, la Consulta evita di annullarle ogni qual volta sia possibile indicare una "lettura" delle disposizioni impugnate compatibile con il sistema normativo statale e con l'art. 117, Cost.

3. Nel contesto della giurisprudenza costituzionale relativa al principio di leale cooperazione fra Stato e regioni, si è sedimentato un orientamento in parte peculiare nelle fattispecie in cui l'adempimento che la legislazione regionale richiede all'autorità statale consista nella semplice trasmissione di dati. Nelle sentenze, infatti, è pacifico che l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di dati rappresentano altrettante modalità mediante le quali si estrinseca, a un livello minimo, la leale cooperazione fra Stato e regioni preordinata a garantire l'efficienza dell'esercizio delle rispettive competenze⁶.

³ In particolare, v. così Corte cost., 29 aprile-7 maggio 2004, n. 134, in questa *Rivista* 2004, 1164, con nota di BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza*.

⁴ V., per esempio: Corte cost., 29 aprile-7 maggio 2004, n. 134 cit.; Corte cost., 25 gennaio 2008, n. 10, in questa *Rivista* 2008, 605; Corte cost., 6 ottobre 2006, n. 322, in questa *Rivista* 2007, 349; Corte cost., 16 dicembre-29 dicembre 2004, n. 429, in questa *Rivista* 2005, 696.

⁵ Espressamente in questi termini v., per esempio, Corte cost., 25 gennaio 2008, n. 10 cit.

⁶ In questi termini v., per esempio, Corte cost., 30 ottobre 2003, n. 327 (in questa *Rivista* 2004, 707), Corte cost., 8 febbraio 2006, n. 42 (in questa *Rivista* 2007, 823) e Corte cost., 12 ottobre 2007, n. 339 (in *Giur. cost.* 2008, 1, 486 ss., con nota di PICCHI, *La "legge quadro" in materia di agriturismo e la sussidiarietà tradita*), ove – invero con riferimento all'obbligo posto da una legge nazionale in capo alle regioni di fornire alcuni dati a un organismo dello Stato – la Consulta ha richiamato la materia del coordinamento informativo,

A questo proposito, nella pronuncia in commento la Consulta richiama le proprie decisioni precedenti, che evidentemente rappresentano l'*humus* concettuale in cui essa va correttamente inserita e alla luce del quale può essere pienamente compresa.

Pertanto, per quanto concerne la dichiarazione dell'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 3, comma 4, della legge regionale della Basilicata, la *ratio* della conclusione a cui la Corte perviene è riposta nell'esistenza del generale principio di leale cooperazione fra autorità pubbliche, che è preordinato a garantire la massima efficienza dell'operato della p.a. e rappresenta un corollario del più generale principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 1, Cost.

Proprio tenendo conto del fatto che l'orientamento in base al quale la leale cooperazione "informativa" fra livelli istituzionali – che determina la pacifica instaurazione di un rapporto osmotico quale modulo comportamentale di base nei rapporti fra Stato e regioni – è ormai sedimentato, la Consulta non si sofferma ad illustrare nel dettaglio il percorso deliberativo svolto. Essa si limita ad affermare – senz'altro giustamente – che la mera trasmissione delle informazioni acquisite nel corso della normale attività istituzionale costituisce l'entità minima del dovere di cooperazione a cui le istituzioni sono tenute.

Nella decisione, trova quindi pienamente conferma l'orientamento precedentemente seguito. La portata assolutamente "minimale" dell'adempimento al quale la Polizia di Stato è tenuta in forza della legge lucana impugnata rende di per sé lampante la compatibilità della relativa previsione con i principi costituzionali.

L'ampilissimo riferimento al dovere di leale collaborazione appare alla Consulta sufficiente per dotare di fondamento giuridico l'onere collaborativo "di base", che comporta la reciproca comunicazione di dati, anche fra autorità incardinate in enti – e a livelli istituzionali – diversi. Di conseguenza, nulla si precisa in merito alla previsione in fonti primarie statali o in appositi accordi, generalmente richiesta a fondamento del potere delle regioni di disciplinare con propria legge l'attuazione del principio di cooperazione coinvolgente compiti di organi statali.

La circostanza che la Corte non abbia avvertito la necessità di esigere la previsione in una fonte (primaria) statale del dovere di collaborazione "informativa" sembrerebbe suffragare la tesi per cui il principio di leale cooperazione nella trasmissione delle informazioni è dotato di vincolatività autonoma e ampia portata applicativa. Pare potersi desumere, anzi, che il dovere di leale cooperazione "informativa" fra amministrazioni di diverso livello sia sostanzialmente immanente al sistema costituzionale; il suo fondamento normativo sarebbe rintracciabile fra le pieghe dell'art. 97 Cost., il quale risulterebbe, a questi fini, per così dire, "*selfexecuting*". Non a caso, la cooperazione "informativa" è stata costantemente riconosciuta quale dovere generale delle istituzioni non solo nella giurisprudenza costituzionale recente, ma ben prima della riforma del Titolo quinto della Parte seconda della Costituzione, già nelle pronunce dei primi anni novanta del ventesimo secolo⁷.

4. Può essere interessante notare che, ove la Consulta avesse ritenuto opportuno approfondire la riflessione per verificare se sia rintracciabile, nell'ambito della legislazione dello Stato, la previsione esplicita dell'obbligo gravante sui soggetti pubblici (qualsiasi sia l'ente in cui essi siano "incardinati") di comunicarsi reciprocamente le informazioni di cui sono in possesso, l'indagine avrebbe forse potuto condurre ad esito (cautamente) positivo.

Merita attenta disamina, a questo proposito, la previsione di cui all'art. 22, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in base al quale, come è noto, "*l'acquisizione di*

statistico e informatico dei dati in possesso dell'amministrazione, statale e regionale, ex art. 117, comma 2, lett. r), Cost.

⁷ Precisamente v., per esempio, Corte cost., 24 novembre-7 dicembre 1994, n. 412, in www.cortecostituzionale.it, Corte cost., 19-25 luglio 1994, n. 342, *ivi*, e Corte cost., 16-29 dicembre 1992, n. 497, *ivi*.

documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici [...] si informa al principio di leale cooperazione istituzionale". La norma valorizza la rilevanza del principio di trasparenza quale paradigma applicabile nei rapporti reciproci fra soggetti pubblici⁸.

A prescindere dai rilievi critici che possono essere espressi a proposito della scelta operata dal legislatore (in particolare, nel senso dell'esclusione dell'applicabilità dell'istituto dell'accesso ai documenti nei rapporti fra amministrazioni)⁹, è innegabile che la *ratio* che la contraddistingue sia evidentemente connessa con l'intento di assicurare la speditezza e l'efficienza dell'azione delle autorità, nonché, di conseguenza, l'efficacia nel perseguimento dell'interesse pubblico mediante la condivisione del bagaglio informativo accumulato.

È vero – lo notiamo per mero scrupolo di completezza – che la disciplina oggetto della pronuncia in commento si esprime in termini in parte diversi, poiché non dispone, a stretto rigore, la trasmissione alla regione di documenti amministrativi, bensì (direttamente) delle informazioni in possesso delle Forze di Polizia. Anche nella giurisprudenza pregressa¹⁰, che la Corte richiama a sostegno dell'orientamento seguito nella sentenza n. 104 del 2010, la violazione della ripartizione di competenze fra Stato e regioni è stata esclusa (come si è segnalato) allorché il legislatore regionale imponesse a un'autorità statale la mera comunicazione di dati (formalmente, non di documenti), vista come livello minimo di reciproca collaborazione. È appena il caso di sottolineare, però, che certamente – sia nella fattispecie disciplinata dalla legge regionale della Basilicata, sia nella normalità

⁸ È appena il caso di ricordare in questa sede come il concetto di trasparenza tradizionalmente si estrinsechi in due distinti profili: la cosiddetta trasparenza "orizzontale" e quella "verticale". La prima riguarda i rapporti fra la p.a. e gli amministrati e si riconnette al fatto che, poiché compito precipuo delle pubbliche autorità è quello di perseguire l'interesse della collettività, avvalendosi degli strumenti materiali (cioè, essenzialmente, finanziari) da questa forniti, i cittadini devono essere legittimati a verificare la regolarità dell'azione dei funzionari. Laddove una prevalente e confliggente esigenza non imponga diversamente, dunque, "*la casa dell'Amministrazione dovrebbe essere di vetro*" (così a suo tempo TURATI, in *Atti del Parlamento Italiano. Camera dei Deputati*, sess. 1904-1908, 17 giugno, 1908, 22962). La trasparenza "verticale", invece, risulta correlata a una concezione originariamente gerarchica della pubblica amministrazione, vista come struttura piramidale in cui l'autorità superiore (oltre al legislatore) deve sempre essere in grado di controllare l'operato di quelle subordinate (v. CHARDON, *L'Administration de la France. Les fonctionnaires*, Paris 1908, VI ss.). Pertanto, di per sé essa impone un dovere di informazione reciproca in capo ai soggetti operanti all'interno della compagine amministrativa (sul punto, nella ricca dottrina in materia, v., per esempio: ANZON, (voce) *Segreto. VI) Segreto d'ufficio - Dir. amm.*, in *Enc. Giur. Trecc.* 1995, XXVIII, 5; FERRARA, (voce) *Intese, convenzioni e accordi amministrativi, Dig. Disc. Pubbl.* 1993, VIII, 543 ss.; AA.VV., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza. Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione - Varenna 1989*, Milano 1991, 74 s.; AA.VV., *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, Roma 1981, 355 ss.; SANVITI, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, Milano 1978, in più punti).

⁹ Precisamente, in questa sede è sufficiente accennare al fatto che la svolta normativa operata con la legge 11 febbraio 2005, n. 15, nel senso di escludere la legittimazione attiva all'accesso in capo agli enti pubblici (la quale, al contrario risultava pienamente compatibile con la formulazione dell'art. 22 della legge n. 241 precedente alla riforma del 2005) non risulta forse del tutto opportuna (v., per esempio, CIAMMOLA, *La legittimazione ad accedere ai documenti amministrativi (prima e dopo la l. 11 febbraio 2005 n. 15)*, in *F. amm.-TAR* 2007, 1181 ss., il quale ritiene un po' ingenuo subordinare i rapporti fra autorità al principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost.). L'estensione della possibilità di avvalersi dello strumento del diritto di accesso ai documenti amministrativi anche nelle relazioni fra autorità, infatti, garantiva un buon livello di effettività della tutela dell'amministrazione istante, poiché anche ad essa era consentito, a fronte del diniego opposto (in modo espresso o tacito) alla domanda, l'esperimento dell'*actio ad exhibendum*, originariamente disciplinata nell'art. 25, commi 5 e 6, l. n. 241/1990 e attualmente nell'art. 116 del codice del processo amministrativo. Oggi, al contrario, questa possibilità è preclusa. In proposito, sia consentito richiamare le considerazioni a suo tempo espresse in SIMONATI, *L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Trento 2002, 162 ss., ove, pur nella vigenza di una disciplina difforme da quella attualmente applicabile, si erano avanzate, in prospettiva generale, anche altre perplessità rispetto all'esigenza di proteggere adeguatamente la posizione dei titolari delle informazioni riservate, eventualmente contenute negli atti, ove questi circolassero senza filtri, in base a meri parametri di leale collaborazione, nei rapporti fra autorità amministrative.

¹⁰ Precisamente, v. Corte cost., 30 ottobre 2003, n. 327 cit. e Corte cost., 7 dicembre 1994, n. 412 cit.

dei casi in cui una pubblica autorità acquisisca delle informazioni nell'esercizio delle sue funzioni – i dati in possesso dell'amministrazione necessariamente sono trasfusi in un substrato documentale. Nessun dubbio, dunque, pare poter essere efficacemente avanzato circa la piena operatività, in fattispecie come quella disciplinata dalla legge lucana impugnata, del comma 5 dell'art. 22, l. n. 241/1990, il quale, pertanto, può rappresentare la fonte primaria nazionale in cui il principio di leale cooperazione "informativa" fra soggetti pubblici trova legittimazione normativa generale.

In conclusione, qualche considerazione ulteriore suscita la precisazione, nella decisione qui in esame, in base alla quale la disciplina regionale impugnata appare a maggior ragione legittima in quanto i dati di cui si impone la trasmissione alla regione sono certamente in possesso delle Forze di Polizia, poiché da queste devono essere acquisiti nell'espletamento delle funzioni istituzionali di loro competenza.

A quanto pare, la Consulta ha tenuto nella debita considerazione la circostanza che la legge lucana non impone all'organo statale, in adempimento all'obbligo di leale cooperazione "informativa" che lo vincola, lo svolgimento di attività realmente onerose. Precisamente, non richiede la produzione di documentazione *ad hoc* in vista della trasmissione ad altro soggetto pubblico.

Su questo fronte, non può non riscontrarsi la consonanza con l'orientamento seguito dal legislatore nazionale in materia di accesso ai documenti amministrativi. Come è noto, infatti, in base al comma 4 dell'art. 22, l. n. 241/1990, "*non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo*". È evidente che la *ratio* della norma, da leggersi in combinato disposto con quella contenuta nell'art. 24, c. 3, della medesima legge (che esclude la conformazione dell'accesso come strumento di controllo ispettivo sull'attività della p.a.), è di evitare la presentazione di istanze dal contenuto eccessivamente generico, la cui soddisfazione richiederebbe al destinatario uno sforzo eccessivo in termini organizzativi¹¹. Di conseguenza, i giudici hanno costantemente seguito la linea per cui l'autore della richiesta di accesso non può pretendere che l'amministrazione svolga attività di elaborazione sulla documentazione in suo possesso, né, tanto meno, che produca dei documenti *ad hoc* o che fornisca chiarimenti sul proprio operato¹².

Nella decisione del 2010, la Corte costituzionale sembra avere ben presenti questi rilievi, allorché sottolinea che la comunicazione alla regione dei dati raccolti dalla Polizia di Stato non richiede alcuna rielaborazione del bagaglio informativo già acquisito in via "ordinaria". Anzi, sembra di poter dire che il riconoscimento pacifico della possibilità di ricondurre al generale principio di leale cooperazione "informativa" il dovere dell'autorità statale di comunicare alla Giunta regionale i dati in suo possesso si fonda in parte proprio sull'assenza di oneri aggiuntivi in termini di elaborazione delle notizie precedentemente acquisite in via istituzionale.

¹¹ In giurisprudenza v., per esempio: Cons. St., VI, 25 luglio 2006, n. 4652, in *F. amm.-CS* 2006, 2268, ove si esclude la possibilità di esercitare l'accesso sull'attività amministrativa di cognizione e di giudizio non ancora tradotta nello strumento documentale; analogamente, TAR Campania, Napoli, V, 8 giugno 2006, n. 6801, in *F. amm.-TAR* 2006, 2158, e TAR Sicilia, Catania, IV, 19 gennaio 2006, n. 44, in *F. amm.-TAR* 2006, 402.

¹² V., per esempio: Cons. St., VI, 27 maggio 2003, n. 2938, in *Giorn. dir. amm.* 2003, 1275, con nota di SIMONATI, *La tutela del diritto d'accesso*, a cui sia consentito rinviare; TAR Campania, Napoli, V, 17 settembre 2008, n. 10247, in *F. amm.-TAR* 2008, 2534; Id., 2 luglio 2008, n. 6673, *ivi* 2008, 2148; TAR Sicilia, Catania, IV, 3 maggio 2008, n. 715, *ivi* 2008, 1484; TAR Campania, Napoli, V, 17 maggio 2005, n. 6382, *ivi* 2005, 1645.