

Il principio di leale collaborazione nell'ordinamento pluralistico (*)

Claudio MEOLI

La Costituzione italiana, approvata nel 1948, a fronte della precedente concezione unitaria ed accentratrice dell'ordinamento statale, nel riconfermare il valore dell'unità dello Stato, ha introdotto un altro principio, di pari dignità e rilevanza, che è quello dell'autonomia locale. Regioni, Province e Comuni sono stati, così, elevati al rango di enti autonomi, non più in posizione subordinata e strumentale rispetto allo Stato, che ha assunto, quindi, un assetto policentrico e pluralista.

Tale configurazione ha avuto un progressivo assestamento con le riforme amministrative degli anni Novanta e, successivamente, nel 2001 con quella del titolo V della Costituzione, che ha conferito ad essa un'impronta di tipo federalista. Una delle novità più rilevanti introdotte da quest'ultima riforma, oltre a quella della pari ordinazione e rilevanza di Stato ed autonomie locali come componenti della Repubblica, è quella contenuta nell'art. 118 Cost., che ha stabilito, come regola generale, che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite alle Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Il nuovo sistema di ripartizione delle competenze poggia, prevalentemente, sul *principio di sussidiarietà*, in base al quale le funzioni amministrative vengono assegnate a quegli enti che sono a più diretto contatto con

^{*)} Intervento del Capo dell'Ispettorato Generale di Amministrazione del Ministero dell'Interno, tenuto in occasione del primo seminario spagnolo-italiano sulle amministrazioni territoriali, Madrid, 3-4 ottobre 2005.

i cittadini. Tale principio costituisce un pilastro sufficientemente valido per reggere l'intera costruzione, in quanto la dimensione comunale è senz'altro la sede maggiormente idonea a soddisfare l'esigenza di un più proficuo contatto con il cittadino; tuttavia, ancorché si sia in presenza di una pluralità di soggetti, ciascuno dei quali titolare di un settore differenziato di competenze che possono a diverso titolo essere interessati in relazione ai singoli casi concreti, la stessa sussidiarietà deve assumere una connotazione dinamica e coinvolgere una complessa rete di accordi, di intese, di attività concertative: in breve, essa deve coniugarsi con un altro *principio* che è quello di *leale collaborazione*.

È questo un nuovo principio, introdotto anch'esso dalla suddetta riforma costituzionale: l'art. 120 Cost., infatti, lo prevede espressamente in collegamento con il principio di sussidiarietà, anche se con riferimento specifico all'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo nei confronti di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni in caso di violazioni di norme comunitarie e in altre ipotesi previste dalla norma stessa.

Comunque, al di là del contenuto della previsione costituzionale e del rilevante potere che essa riconosce al Governo, la portata innovativa della disposizione risiede proprio nel collegamento sinergico che viene realizzato tra i due principi, collegamento che può essere assunto come regola generale a cui devono essere informati i rapporti tra Stato e Autonomie locali.

Infatti, la coesistenza di vari livelli di governo sul territorio (regionali, provinciali e comunali) operanti in posizione di equiordinazione, comporta inevitabilmente la necessità di individuare forme di collaborazione e di concertazione fra i vari Enti per la regolamentazione dei reciproci rapporti, al fine di evitare – al di là delle rispettive posizioni politiche, che possono essere anche non convergenti – ogni possibilità di insorgenza di conflitti sul piano amministrativo e, nello stesso tempo, per realizzare interventi più efficaci.

La pari ordinazione, ad opera della citata riforma costituzionale del 2001, di tutti gli Enti territoriali quali elementi costitutivi della Repubblica è un ottimo punto di partenza verso un nuovo equilibrio dei poteri

democratici; la leale collaborazione, conferendo effettività dinamica e vitalità a principi solennemente formulati, costituisce, perciò, un ulteriore passo in avanti nella stessa direzione. Infatti, il federalismo, la devoluzione, il decentramento politico, naturalmente non si definiscono una sola volta per tutte; si realizzano comunque passo dopo passo, col dialogo politico, nel rispetto reciproco e nella leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali.

Il principio in discorso pone un obbligo di cooperazione e di coesione tra i vari soggetti pubblici, che, sotto il profilo pratico, si traduce in un metodo di lavoro che privilegia l'interazione, lo scambio, l'intesa e, se possibile, l'utilizzo in comune di risorse, in vista del raggiungimento di un fine condiviso. A ben guardare, esso costituisce l'effetto naturale dell'organizzazione pluralistica dello Stato e, come tale, il punto di riferimento comune, l'antecedente logico di qualsiasi attività che possa riguardare, oltre che la disciplina ed il raccordo degli ambiti delle competenze dei vari soggetti della pubblica Amministrazione, le stesse questioni di fondo di rango più elevato, quali ad esempio i rapporti interistituzionali nelle loro molteplici espressioni ed il controllo costituzionale sulle leggi.

A proposito di quest'ultimo profilo, una stretta interconnessione tra i citati principi di sussidiarietà e di leale collaborazione è stata rilevata a proposito dell'esercizio del potere legislativo da parte dello Stato e delle Regioni; infatti, nell'incertezza delle materie di rispettiva competenza ed in mancanza di strumenti di raccordo, la giurisprudenza costituzionale finora formatasi ha ampliato le competenze statali a tutela di esigenze di ordine unitario, a condizione, tra l'altro, che tale ampliamento formi oggetto di un accordo con la Regione interessata, o meglio si concretizzi in una "disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

A livello centrale, le sedi e gli strumenti per la pratica attuazione del principio di leale collaborazione sono costituiti da tre organi collegiali: la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e

la Conferenza Unificata, come sede congiunta delle due Conferenze, ai quali è demandato appunto il compito di favorire i rapporti interistituzionali e la collaborazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie.

Si tratta, in sostanza, di luoghi privilegiati della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali ed il sistema delle autonomie, in cui tutta la varia gamma di espressioni operative della leale collaborazione (intese, accordi, concertazioni, ecc....) trova fertile e vasto terreno per il loro più completo dispiegamento.

La *Conferenza Stato-Regioni* realizza al massimo livello, sia per la qualificazione della sua composizione (20 Presidenti delle Regioni a statuto speciale ed ordinario e 2 Presidenti delle Province autonome), sia per la natura politico-amministrativa delle questioni sottoposte al suo esame, l'obiettivo della leale collaborazione tra Amministrazioni centrali e regionali.

Pertanto essa si configura come la sede primaria del raccordo fra la politica del Governo e quella delle Regioni, consentendo al primo di acquisire l'avviso delle seconde sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale e, viceversa, a queste ultime di partecipare alle scelte del Governo nelle materie di comune interesse. In proiezione esterna, è prevista un'apposita sessione per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria che possono investire questioni anche di rilevanza regionale e provinciale.

Ad ulteriore conferma della sua funzione di raccordo e di ricerca di intese quanto più ampie possibile, si pone la norma per cui ai suoi lavori partecipano, su invito del Presidente, i Ministri ed i rappresentanti politici delle Amministrazioni statali e degli enti pubblici interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno delle sedute.

La *Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali* (di cui fanno parte, oltre ai rappresentanti del Governo e delle associazioni rappresentative degli enti locali, 14 sindaci e 6 presidenti di provincia) ha compiti di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le Autonomie locali e di studio e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale, che possono incidere sulle funzioni di province, comuni e comunità montane. Si tratta,

come è evidente, di un altro organismo di collegamento per la gestione coordinata di funzioni statali e funzioni locali, finalizzato ad essere sede di negoziato o camera di compensazione fra interessi statali e interessi locali e, quindi, centro importante di raccordo, cooperazione e confronto.

Infine, alla *Conferenza unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie locali* (dalla composizione più estesa ed articolata) sono attribuite funzioni di varia natura, che si concretizzano in attività variamente differenziate e che non mancano di presentare aspetti di rilevante applicazione del principio di leale collaborazione. La sua funzione più visibile è quella consultiva a favore del Governo, che si esplica, tra l'altro, attraverso l'espressione di pareri (obbligatori) sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati; sul documento di programmazione economica e finanziaria; sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale, connessi al conferimento di funzioni e compiti a Regioni ed Enti locali.

Non meno qualificante, e forse più interessante ai fini particolari che riguardano la collaborazione, è l'attività di raccordo e di concertazione volta ad armonizzare le finalità della programmazione statale con quella regionale e degli enti locali, attività che si concretizza anche nella conclusione di intese e di accordi. Sulla stessa linea si pongono le "intese" (stipulate in tutti i casi in cui la normativa vigente ne preveda la conclusione su una proposta dell'Amministrazione centrale) e gli "accordi" tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane per coordinare le rispettive competenze per lo svolgimento di attività di interesse comune.

A livello locale, la collaborazione tra i vari enti, ma in questo caso solo con riferimento alle competenze rientranti nell'ambito dell'organizzazione regionale, è compito del *Consiglio delle autonomie locali*, previsto dall'art. 123 della Costituzione, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

Si tratta di un organismo il cui funzionamento è oggetto di disciplina da parte dello Statuto regionale, ma che, al momento, è ancora in fase di

progressiva implementazione ai fini di una sua completa operatività in tutte le Regioni. Comunque, è sempre il principio di leale collaborazione che fonda l'attività anche di questo Consiglio, che potrà senz'altro svolgere una proficua azione di collegamento ed interazione delle istanze delle varie realtà locali in ambito regionale.

V'è, infine, l'esigenza, anch'essa di primario interesse, di assicurare sempre a livello locale, il coordinamento dell'attività degli uffici statali presenti sul territorio con il sistema delle autonomie. Tale compito è svolto dal Prefetto, quale rappresentante del Governo a livello provinciale, che si avvale, a tale scopo, dell'attività di una *Conferenza permanente*, da lui stesso presieduta e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato a livello provinciale, nonché da rappresentanti degli enti locali, che intervengono in qualità di organi partecipanti che prestano la loro collaborazione, in termini di esperienza, competenza, risorse e mezzi, per la realizzazione di obiettivi comuni, individuati in Conferenza.

In tal modo, ossia con una composizione intersoggettiva della Conferenza, si realizza efficacemente quel momento di sintesi e di verifica istituzionale, indispensabile per dare concretezza alla funzione di coordinamento affidata al Prefetto. Con la formula organizzativa prescelta, il Prefetto, quale titolare dell'Ufficio Territoriale del Governo, è chiamato a garantire attraverso l'organo collegiale da lui presieduto, da un lato l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e, dall'altro, l'attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato ed autonomie locali.

È, quindi, sul versante del raccordo e del sostegno al sistema autonomistico che emergono chiaramente le potenzialità dello strumento della Conferenza; è previsto, infatti, dalla legge (art. 11, c. 4, d.lg. n. 300/1999, come modificato dal d.lg. n. 29/2004) che in tale sede il Prefetto può richiedere ai responsabili degli uffici periferici dello Stato l'adozione dei provvedimenti necessari per evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza, proprio ai fini del rispetto di quel principio di leale collaborazione con le Autonomie territoriali.

In perfetta coerenza con la descritta impostazione, quasi a chiusura del

sistema, anche nella legge n. 131/2003, che ha dato attuazione alla riforma del titolo V della Costituzione, viene espressamente previsto che il Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, e cioè il Prefetto del capoluogo della Regione, svolga il compito di "assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione" (art. 10 legge n. 131/2003).

Può dirsi, perciò, che la Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo, per il tramite della Conferenza permanente, assume il ruolo pregnante di vera e propria sede di mediazione sociale, di stanza di compensazione delle esigenze che continuamente il territorio propone, con il coinvolgimento del maggior numero possibile di soggetti che vi operano.

A conclusione di questa breve disamina sulla necessità e sulle modalità pratiche di attivazione di meccanismi di coesione amministrativa, sembra emergere una considerazione in ordine all'illustrato principio di leale collaborazione, che porta ad attribuirgli un valore fondante autonomo e del tutto peculiare.

Il suo riconoscimento costituzionale è, senza dubbio, valso a conferirgli un carattere cogente particolarmente rinforzato, che lo colloca in una posizione di assoluta preminenza, ma che, al tempo stesso, lo delimita e lo comprime nell'ambito della previsione normativa.

Al contrario, anche secondo quanto è rilevabile dagli interventi della Corte costituzionale, dalla legislazione più recente e dalla prassi – ove il suddetto principio viene puntualmente utilizzato nelle varie ipotesi quale regola fondamentale a presidio dei rapporti tra Stato e Autonomie territoriali –, può sicuramente affermarsi che esso ormai si atteggia come un modo di operare, capace di imporsi per forza propria, per la bontà intrinseca del metodo e nei cui confronti il riferimento normativo assume una valenza secondaria, anche se comunque sempre formalmente necessario: è negli auspici di tutti – amministratori, operatori del diritto, cittadini – che esso possa davvero trasformarsi in un modo d'essere, in un valore di portata generale interiormente acquisito e condiviso, nell'interesse di una pubblica Amministrazione coesa e cosciente dei propri doveri.